

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА КАК ОСНОВНОЙ ЧАСТИ ФИНАНСОВ СТРАНЫ

Э.Т.Гасанов,

диссертант Института Кибернетики АНА

Часто для оценки правильности проводимой правительством финансовой политики осуществляется оценка состояния государственного бюджета, так как одним из основных инструментов финансовой политики является бюджетное регулирование. Государственный бюджет представляет собой смету доходов и расходов государства, составленную с конкретным указанием источников поступления доходов и направлений расходования средств. Бюджет обычно составляется на годовой период и состоит из доходной и расходной части. По сути, бюджет представляет собой форму перераспределения общественного продукта. Перераспределение (уже по определению) не предполагает для каждого индивидуума адекватность изъятий в бюджет доли его личных доходов объему благ, получаемых им за счет бюджета. Кроме того, неизбежны издержки на обеспечение функционирования системы перераспределения (государственное управление).

В национальной экономике роль бюджета очень значительна. Бюджет является основной частью финансов страны, которую контролирует государство, поэтому с помощью бюджета государство способно вмешиваться в рыночные механизмы. Кроме этого, бюджет является способом аккумуляции денежных средств для решения крупных, глобальных экономических проблем. С помощью бюджета правительство решает сложные социальные проблемы (бедность, безработица, голод, грамотность, здоровье нации и др.). Задачей бюджета является обеспечение государством своих обязательств при минимизации изъятий в бюджет, осуществляемых из средств личных доходов граждан и результатов экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

В свете изложенного большой интерес представляет оценка Государственного Бюджета Республики. Прежде чем приступить к анализу Государственного бюджета Азербайджана следует подчеркнуть тот факт, что при оценке Государственного Бюджета обычно обращается внимание на то, что берется за исходную базу - доходы или расходы государства. Характеризуя Государственный бюджет Азербайджана с этой позиции мы можем отметить, что она формируется до сих пор исходя из доходов государства. Как заявляется каждый раз его разработчиками, отличительными чертами, характеризующими бюджеты за последние годы, являются их реалистичность, ориентация на экономический рост, а также усиление социальной направленности. При этом за последние годы заметно снижение доходов и расходов Государственного Бюджета. Известно, что доходы Государственного Бюджета составляют основу деятельности государства, и наличие их в большом количестве означает существование крепкой экономики у данного государства. Фактически же уровень доходов бюджета по самым скромным оценкам составлял в прошлые годы и составляет сегодня около 15% от ВВП. Данный уровень доходов трактуется как снижение налоговой напряженности на предприятиях, главным образом за счет либерализации налогообложения прибыли. Однако само по себе снижение доли налоговых доходов в ВВП еще не означает снижение налогового пресса, а намечаемые изменения в структуре налоговых изъятий с переносом центра тяжести на косвенные, наиболее хорошо собираемые налоги (за период с 1995 по 2003 гг. доля НДС в суммарных доходах Государственного Бюджета возросла с 9,6% в 1995 г. до 36,8% в 2003 г.) лишь формально создавая иллюзию снижения общего уровня налогообложения, одновременно может привести к перераспределению или возрастанию налоговой нагрузки на субъекты экономической деятельности.

За последние годы (1995-2003 гг.) произошло как сокращение доходов так и расходов Государственного Бюджета. Сумма бюджета на сегодняшний день по оценкам многих экспертов Республики не является достаточным. Полученные данные показывают, что если в 1991 году удельный вес доходов государственного бюджета в ВВП составлял 39,1%, то к 1994 году этот показатель снизился до 14,8%, хотя с 1994 года удельный вес доходов

в ВВП начал расти и в 1997 г. достиг показателя -16,2%, а в 2003 - 17,5%. Вышеуказанный показатель возрос в эти годы, можно сказать, благодаря проведенным в экономике реформам. Но несмотря на это, относительно стран с развитой экономикой это еще слабый показатель. Например, удельный вес налоговых доходов в ВВП США составляет 29%, в ФРГ - 38%, в Англии - 39%, в Японии - 27%, во Франции - 45%.

Наряду с этим, в период с 1995-2003 гг. наблюдалась тенденция к снижению доли прямых налогов. Как показывают данные, несмотря на кажущийся на первый взгляд, рост этих показателей - повышение налога на прибыль с 431,6 млрд. манат в 1995 г. до 891,5 млрд. манат в 2003 г., удельный вес данного налога в ВВП снизился за этот же период с 4,1% до 2,5%; при росте в текущих ценах Подоходного налога с 114,0 млрд. манат до 752,1 млрд. манат за вышеуказанный период - удельный вес в ВВП в период с 1995 по 1998 гг. возрос с показателя 1,1% до 2,4%, но начиная 1999 г. этот показатель начал понижаться, а в 2003 г. составил 2,1%. О чем свидетельствуют эти изменения. Это показывает стремление правительства к уменьшению давления на предпринимательский сектор. Эти шаги также были продемонстрированы принятием Милли Меджлисом Азербайджанской Республики "Закона о поддержке предпринимательства" и созданием Фонда помощи предпринимательству, посредством которого коммерческие банки под малые проценты выдают долгосрочные кредиты сектору предпринимательства. Касаясь подоходного налога, заметно желание пополнения бюджета за счет данного налога, как это принято во всех развитых странах мира, где данный вид налога является одним из основных статей Государственного бюджета и ВВП. Например, вес подоходного налога в ВВП в нижеследующих странах составляет следующее: в ФРГ - 11%, в США - 10%, в Англии - 10%, в Японии - 7%, во Франции - 6%.

По данным за 1995-2003 гг. также наблюдается повышение доли косвенных налогов, хотя и произошло снижение ставок налогов. Так показатель НДС возрос с 152,8 млрд. манат в 1995 г. до 2.048,6 млрд. манат в 2003 г., т.е. более чем в 10 раз, хотя удельный вес данного показателя повысился лишь в 4 раза, т.е. возрос с 1,4% ВВП до 5,8% ВВП. Доходы по акцизам возросли за этот период с 88,6 млрд. манат до 335,2 млрд. манат, при этом удельный вес в ВВП повысился с 0,8% до 1,0%. Эти данные свидетельствуют о том, что несмотря на необходимость понижения доли косвенных налогов при увеличении доли прямых в формировании доходной части Государственного бюджета, до сих пор тенденция к увеличению косвенных налогов сохраняется, что дополнительно оказывает тяжелое воздействие на предпринимательский сектор, и тем более, на потребителя. Уменьшилась доля налогов на внешнеэкономическую деятельность. Так, если по данным она на первый взгляд имеет тенденцию к повышению - за период с 1995 г. по 2003 г. она повысилась с 232,4 млрд. манат до 463,5 млрд. манат, их удельный вес в ВВП снизился с 2,2% до 1,3%. Что касается прочих налоговых и неналоговых поступлений - их удельный вес в ВВП относительно стабилен.

Рассмотрение Государственного бюджета за указанный период дает основание сделать вывод, что достижение экономического роста намечается не за счет мероприятий по увеличению доходов, а за счет дальнейшего сокращения расходов, связанных с нормальным выполнением государственных функций. Между тем, нынешняя ситуация диктует принятие экстренных мер по повышению доходов бюджета без увеличения налоговой нагрузки на внутреннее производство. В качестве одного из основных резервов наращивания бюджетных доходов можно рассматривать существенное увеличение неналоговых доходов бюджета. Необходимы экстренные меры по ликвидации путей для ухода от налогов, что позволит реально расширить налоговую базу, более равномерно распределить налоговую нагрузку.

Среди факторов, оказывающих отрицательное воздействие на рост доходной части Государственного бюджета можно выделить также наличие большой дебиторско-кредиторской задолженности между предприятиями. Еще одним источником пополнения Государственного бюджета являются существующие недоимки. По расчетам экспертов, если бы была возможность собрать все средства, которые должны идти в Государственный бюджет, то объем бюджета на сегодняшний день был в 2 раза больше. Не секрет, что на сегодняшний день имеется в наличии нелегальная, "теневая экономика", что также является тормозом к нормальному развитию экономики и в связи с этим неполному сбору бюджетных средств.

При рассмотрении бюджета налицо превалирование в доходной части нефтяного сектора над нефтяной частью. Так доходы, образованные в нефтяном секторе, по итогам бюджетов последних лет составляют около 75% всех бюджетных доходов. С одной стороны, это является нормальным фактом, но с другой - ставит стабильность состояния Государственного бюджета в зависимости от изменения цен на нефть на мировых рынках.

При анализе расходной части бюджета также заметно их снижение. Это означает продолжение курса на дальнейшее ослабление роли бюджета как одного из основных рычагов финансового регулирования экономических процессов и фактический отказ от осуществления государством (даже на предельно необходимом уровне) присущих ему функций. Между тем для развитых стран, в последние десятилетия характерна тенденция увеличения экономической роли государства, о чем свидетельствуют статистические данные о доли совокупных бюджетных расходов в ВВП за ряд лет (таб 12).

Данные, приведенные в таблице 2, дают представление об общей структуре бюджета расходов развитых стран на основе статистики национальных счетов.

Таблица 2.
Расходы центральных бюджетов некоторых развитых стран
(в % в ВВП, 1985 г.)

Страна	Закупки товаров и услуг	Процент по гос задолженности	Выплаты на социальные нужды	В том числе пенсии	Все расходы
США	18,30	5,00	11,90	7,20	35,30
ФРГ	19,90	2,90	20,50	11,70	43,40
Франция	16,30	2,80	30,30	21,80	49,40
Англия	21,10	5,90	17,70	6,50	44,90
Финляндия	20,20	1,80	15,70	6,70	37,70
Япония	9,70	4,50	12,70	9,10	26,90
Италия	19,50	9,30	23,10	19,50	51,90
Швеция	27,40	8,50	24,90	14,50	60,80
Канада	20,10	8,50	15,20	7,20	43,70

Ведущую роль в расходной части центральных бюджетов большинства развитых стран (в среднем около половины) играют ассигнования на социально-экономические цели. Например, в США и Германии они составляют свыше половины всех расходов, в Японии - 47%. В свою очередь внутри этих расходов 60-70% составляют расходы на социальные нужды. Остальная их часть - расходы связанные с хозяйственным регулированием, используется прежде всего на финансирование энергетики, жилищного строительства, коммунального хозяйства, регионального развития, сельского хозяйства, охрану окружающей среды. В последние годы значительно увеличился удельный вес расходов, связанных с обслуживанием государственной задолженности - затраты на эти цели в развитых странах поглощают от 10% до 20% общей суммы бюджетных расходов. Таким образом, на выполнение государственных функций в развитых странах тратится в среднем более 40% ВВП. В развивающихся странах картина несколько иная. Так, например, традиционно низка доля совокупных государственных расходов в ВВП в Южной Корее (17,1%), Индии (16,9%), Китае (18,3%). Однако, и для этих стран этот показатель в последние годы имеет тенденцию к повышению.

Важное значение имеет правильное распределение бюджетных расходов по определенным отраслям. Уже предварительный анализ структуры расходов бюджета Азербайджана показывает, что на фоне общего их значительного сокращения происходит изменения в структуре расходной части бюджета. В частности, по сравнению с бюджетом 1998 г., наблюдается незначительное повышение удельного веса расходов на экономику, что говорит о монетарной направленности государственной политики, показывающая себя в стремлении увеличить доходы государства без увеличения государственных расходов, как это предусмотрено по кейнсианской теории. Если, на первый взгляд, расходы на экономику повысились с 230,1 млрд. манат в 1995 г. до 1214,5 млрд. манат в 2003 г. - более чем в 5 раза, фактически удельный вес данных расходов в ВВП за этот период возрос незначительно, т.е. если в 1995 г. удельный вес составил 2,2% ВВП, то в 2003 г. этот показатель составил 3,5% (даже в период с 1998-2001 гг. произошло снижение этого показателя: в 1998 г. - 1,6% ВВП, в 1999 г. - 1,8% ВВП, в 2000-2001 гг. - 2% ВВП).

На стабильно малом уровне находятся расходы на образование. Хотя и номинально они повысились с 375,8 млрд. манат в 1995 г. до 1174,2 млрд. манат в 2003 г., удельный вес этих расходов даже незначительно уменьшился с 3,5% ВВП до 3,3% ВВП. Удельный вес расходов на науку все также стабильно остается на мизерном уровне 0,2% ВВП. Уменьшились расходы на здравоохранение - при росте численных показателей с 148,3 млрд. манат в 1995 г. до 276,6 млрд. манат в 2003 г., удельный вес в ВВП снизился с 1,4% до 0,8%, почти в 2 раза. Расходы на культуру находятся на уровне 0,4-0,5% ВВП. Уменьшились расходы на оборону. Хотя они и возросли с 247,8 млрд. манат в 1995 г. до 679,6 млрд. манат в 2003 г., их удельный вес в ВВП снизился с 2,3% до 1,9%.

На фоне этого наблюдается повышение расходов на социальную защиту населения. Эти расходы составляют до 20% всех бюджетных расходов. За период 1995-2003 гг. произошло увеличение данных расходов с 182,6 млрд.манат до 1070,0 млрд. манат, удельный вес в ВВП возрос с 1,7% до 3,1% - почти в 2 раза. Отмечается стремление правительства повысить уровень защищенности населения, особенно это заметно в последние годы - был принят Закон "О мерах по повышению благосостояния граждан" со стороны нынешнего президента Азербайджана И.Алиева. Кроме этого опыт развитых стран показывает, что человеку и накопленному невещественному богатству (образовательному, культурному и научно-техническому потенциалу, потенциалу здоровья) принадлежит ключевая роль в выводе экономики из кризиса, в повышении ее способности к эффективным качественным преобразованиям и структурным сдвигам.

В свете изложенного становится очевидным, что основополагающий принцип составления бюджета - принцип реальности - трактуется в узком смысле и в основном сведен к подгонке расходов до доходов. Не отвергая важности и необходимости такого подхода, тем не менее, считаем, что в отношении социальной сферы и социальной ориентации экономики необходим более широкий и реалистичный подход, позволяющий не только воздействовать на уровень жизни, но и с помощью государства создавать надежную социальную основу для экономического роста.

По данным таблицы можно проследить, что происходит постепенное уменьшение бюджетного дефицита из года в год. Так, если в 1995 г. бюджетный дефицит составлял 557,2 млрд. манат, то в 2003 г. этот показатель составил 41,1 млрд. манат, при этом удельный вес бюджетного дефицита в ВВП уменьшился с 5,2 % до 0,1%. Это свидетельствует о том, что правительство взяло курс на сбалансированность бюджета, что также является одной из требований МВФ и установок монетарной политики. Такая бюджетная стратегия базируется на главном принципе - составление государственного бюджета, не допускающего образования бюджетной задолженности.

Между тем, как было подчеркнуто ранее, и как хорошо известно из экономической теории, в периоды, когда социально-экономическое напряжение в обществе обусловлено нарастанием безработицы, ущербной системой распределения доходов в обществе и экономическим спадом, воздействие государства на экономику наиболее ощутимо через налогообложение и правительственные расходы. В периоды экономического спада стимулирующая фискальная политика государства включает в себя два элемента: 1) увеличение государственных расходов, или 2) снижение налогов, или же их сочетание. Государственные расходы точно также как и частные инвестиции оказывают мультиплицирующее воздействие на увеличение национального продукта ввиду взаимосвязи и соподчинения отраслей, возникновения производных потребительских расходов лиц, получающих свои первые доходы от государства. Фундаментальная рекомендация Кейнса как раз включали рост дефицитного финансирования для преодоления спада и депрессии. И только, если в экономике имеет место инфляция, вызванная избыточным спросом и встает угроза потери платежеспособности национальной валюты, необходимо в первую очередь подключать методы монетарного регулирования. Только в этом случае фискальная политика должна ориентироваться на положительное сальдо правительственного бюджета, уменьшение правительственных расходов. Наиболее разумный путь государственного регулирования заключен не в одностороннем выборе только монетарной или только фискальной политики, а в гибком и умелом сочетании различных методов. Нужна хорошая реакция Правительства, широкий взгляд на проблемы, умение быстро принимать необходимые решения.