

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ И ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ

Полностью сбалансированный государственный бюджет, то есть бюджет без сальдо, возможен только теоретически. Бюджетный дефицит¹ – превышение расходов бюджета над его доходами – это финансовое явление, с которым в те или иные периоды своей истории неизбежно сталкивались все государства мира. Бесспорно, бюджетный дефицит – нежелательное для государства явление: его финансирование на основе денежной эмиссии гарантированно ведет к инфляции, с помощью неэмиссионных средств – к росту государственного долга. Тем не менее бюджетный дефицит нельзя однозначно относить к разряду чрезвычайных, катастрофических событий, так как различным может быть качество, природа дефицита. Он может быть связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики, и тогда дефицит не является отражением кризисного течения общественных процессов, а скорее становится следствием стремления государства обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного воспроизводства. Еще Дж. М. Кейнс в целях взбадривания экономического роста и обеспечения полной занятости рекомендовал проводить политику дефицитного финансирования. Дефицит бюджета может возникнуть и в результате чрезвычайных обстоятельств – войн, стихийных бедствий, катаклизмов, когда обычных резервов становится недостаточно и приходится прибегать к источникам особого рода. В таких случаях бюджетный дефицит, естественно, нежелательное, но неизбежное явление. Наконец, существует и третья, наиболее опасная и тревожная форма бюджетного дефицита, когда он является отражением кризисных явлений в экономике, ее развала, неспособности правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. В этом случае требуется принятие не только срочных и действенных экономических мер, но и соответствующих политических решений.

В условиях относительно устойчивого экономического положения, динамично развивающейся экономики с устойчивыми и эффективными международными связями бюджетные дефициты (конечно, в допустимых границах) не рассматриваются как крайне отрицательные финансовые показатели. Нормальным считается дефицит бюджета, приблизительно соответствующий уровню инфляции в стране. Такой дефицит бюджета обычно покрывается низкопроцентными или беспроцентными кредитами Центробанка. Международные стандарты предполагают возможный дефицит бюджета на уровне 2–3% ВВП. В странах Евросоюза существует Пакт стабильности и экономического роста, предусматривающий два важнейших принципа, которые должны соблюдаться членами Евросоюза и Еврозоны²:

- 1) уровень дефицита не должен превышать 3% от ВВП;
- 2) государственный долг должен составлять менее 60% от ВВП.

Такой или большой дефицит государственного бюджета финансируется за счет эмиссии государственных ценных бумаг, доходность которых обычно ниже, чем средняя доходность на финансовом рынке, поскольку, в отличие от других видов доходов, доходы по государственным ценным бумагам не облагаются налогом. С позиций же интересов государства наиболее эффективным источником финансирования внутреннего долга являются внешние займы и кредиты, так как они не отвлекают финансовые ресурсы из внутреннего денежно-кредитного оборота.

В каком же положении находится Казахстан?

Данные таблицы 1 (стр. 126) показывают довольно позитивные значения: в 2009 г. дефицит бюджета к ВВП составил 3,1%, а за первый квартал 2010 г. этот показатель сократился до 2,3%, но так ли все радужно на самом деле?

¹ Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Высшее образование, 2008.

² Иришев Б.К. Евросоюз: опыт интеграционной модели. – Алматы: Паритет, 2009.

Состояние бюджетного дефицита в Республике Казахстан

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Июль 2010 г.
Валовой внутренний продукт, млрд. тенге	5 870,11	7 590,61	10 213,71	12 849,81	16 052,91	15 887,82	8 733,03
Дефицит (-) / профицит (+) госбюджета, млрд. тенге	-11,6	46,7	81,6	-215,3	-333,2	-492,7	-204,5
% к ВВП	-0,2	0,6	0,8	1,7	2,1	3,1	2,3

Примечание: составлено автором на основе данных Минфина РК.

В проекте бюджета на 2011–2013 гг.¹ заложено сокращение бюджетного дефицита, предполагается, что в 2011 г. он составит 602,5 млрд. тенге, или 2,8% к ВВП, а к 2013 г. сократится до 382,3 млрд. тенге. Между тем расходы продолжают расти. Хотя в процентном отношении к ВВП в представленном проекте они имеют тенденцию к снижению, в абсолютных цифрах сохраняется значительный рост. Так, в 2011 г. они планируются в размере 4 657,7 млрд. тенге против 4 182 млрд. в текущем, а в 2013 г. должны достичь 5 161,7 млрд. тенге, в то время как доходы без учета трансферта из Национального фонда составят 3339,2 млрд. тенге.

Ключевая проблема проекта бюджета на 2011–2013 гг. заключается в поиске дополнительных источников доходов для реализации как социальных программ, так и программ развития. В отличие от прежних лет возможности маневра у правительства начиная с 2011 г. существенно ограничены. Это произошло после внесения изменений в Бюджетный кодекс. Президент в своем выступлении говорил, что после того как страна затратила до 2009 г. на преодоление последствий кризиса 19 млрд. долларов США, из Национального фонда якобы деньги больше брать не будут. В результате в бюджете 2010 г. правительство заложило 1,2 трлн. тенге, или 8 млрд. долларов США, которые опять же возьмут из Нацфонда. Если вычесть эту сумму из доходной части бюджета и при этом расходная часть остается прежней, получается, что около половины казахстанского бюджета, по сути, дефицит.

Учитывая, что несырьевой сектор, за счет которого формируется база доходной части, продолжает испытывать трудности, у правительства возникла проблема с формированием расходной части. Решить ее путем увеличения или сохранения на прежнем уровне дефицита бюджета тоже оказалось проблематичным. По словам министра финансов Болате Жамисева², чрезмерное наращивание дефицита бюджета, увеличение заимствования в целях изыскания средств для стимулирования экономики или решения социальных проблем ведет к нарушению принципов сбалансированности бюджета. Между тем в последние годы происходило постоянное наращивание дефицита бюджета, который, по прогнозным данным, в 2010 г. составит 803,6 млрд. тенге, или 4,6% к ВВП. Соответственно, росла и стоимость обслуживания государственного долга. Так, по данным Минфина, если в 2009 г. на обслуживание долга потребовалась сумма в 69 млрд. тенге, то уже в бюджете 2011 г. она составит около 170 млрд. тенге, а к 2014 г. достигнет величины в 238 млрд. тенге (рост в 3,4 раза)³.

Рост расходов в следующем году произойдет за счет увеличения с 1 июля зарплаты госсектору и работникам бюджетной сферы, а также пенсий и пособий. В целом социальные обязательства обойдутся казне в 1638,4 млрд. тенге. Еще 803,6 млрд. тенге предполагается истратить на реализацию проектов в рамках ПФИИР (Программы форсированного индустриально-инновационного развития РК до 2014 г.).

В сложившейся ситуации правительство срочно ищет источники дополнительных доходов. Выход, исходя из предложенного проекта, найден в первую очередь за счет отказа от

¹ Проект закона РК «О республиканском бюджете на 2011–2013 годы» от 31 августа 2010 года.

² www.regnum.ru.

³ Данные Министерства финансов РК.

реализации налоговой реформы. Напомним: согласно принятому в 2008 г. Налоговому кодексу предполагалось поэтапное снижение КПП до 20% в 2009 г., 17,5% в 2010 г. и 15% в 2011 г. Однако уже в этом году в изначальный план были внесены изменения и снижение КПП было перенесено на 2013 год. Это не единственная налоговая новация, возможно, индивидуальный подоходный налог будет рассчитываться не по плоской шкале в 10%, а прогрессивным способом. Министерство финансов объясняет предполагаемые изменения как «социальную справедливость», ведь предполагаемые доходы не окажут серьезного влияния на рост доходов бюджета (планируется получить около 12 млрд. тенге дополнительных доходов).

«Наиболее существенные поступления дополнительных доходов в бюджет прогнозируются за счет увеличения экспортной таможенной пошлины на нефть с 20 долларов за тонну до 40 долларов за тонну», – сказал Б. Жамишев. Это даст дополнительно 421,3 млрд. тенге. Принято решение отказаться от расчета ставки ЭТП по формуле и зафиксировать ее в размере \$40. «Безусловно, это лишит нас определенной гибкости, но решено просто ввести фиксированную ставку». Правда, министр финансов пояснил, что при определенных условиях правительство может пересмотреть ее размер. Но это произойдет лишь «при значительных различиях между мировыми ценами и базовой ценой в \$65 за баррель, которая заложена в бюджете».

Государственный долг – это сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам (включая начисленные проценты). Следует отметить что понятие государственного долга разными теоретиками дается различное. При этом в конечном итоге для полноценного понимания понятия государственного долга применительно к конкретной стране следует искать прежде всего официальное толкование этого понятия в различных нормативных правовых актах.

В статье 201 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. дается следующее определение: государственным долгом является сумма на определенную дату полученных (освоенных) и непогашенных государственных займов, а также долговых обязательств на определенную дату, отнесенных в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан на долг правительства Республики Казахстан, Национального банка Республики Казахстан или решениями маслихатов на долг местных исполнительных органов без учета взаимных требований.

Государственный долг включает в себя внутренний и внешний государственный долг.

Внутренний государственный долг является составной частью государственного долга по внутренним государственным займам и другим долговым обязательствам правительства Республики Казахстан, Национального банка Республики Казахстан и местных исполнительных органов перед резидентами Республики Казахстан.

Внешний государственный долг является составной частью государственного долга по внешним государственным займам и другим долговым обязательствам правительства Республики Казахстан и Национального банка Республики Казахстан перед нерезидентами Республики Казахстан.

Наличие внешнего долга у страны является нормальной мировой практикой. Однако существуют границы, за пределами которых увеличение государственного внешнего долга становится опасным. Масштабное привлечение займов может привести страну к зависимости от кредиторов. Для относительной характеристики величины государственного долга в мировой практике используются специальные показатели, рекомендуемые Международным банком реконструкции и развития (таблица 2, стр. 128)¹.

Для расчета этих показателей используется валовой внешний долг. Согласно определению Руководства² по внешнему долгу валовой внешний долг (далее – ВВД) представляет собой непогашенную сумму фактических и ничем не обусловленных обязательств резидентов данной страны перед нерезидентами, которая требует выплаты основного долга и/или процентов, на определенный момент времени.

¹ Мельников В.Д. Основы финансов. – Алматы: Издательство LEM, 2007.

² 5-е издание Руководства по платежному балансу МВФ (РПБ5).

Относительные параметры внешнего долга

Показатели	Относительные параметры внешнего долга		
	Низкая задолженность	Умеренная задолженность	Высокая задолженность
1. Отношение валового внешнего долга к ВВП (% , включая межфирменную задолженность)	Менее 48	48–80	Свыше 80
2. Отношение валового внешнего долга к годовому экспорту товаров и услуг (% , включая межфирменную задолженность)	Менее 132	132–220	Свыше 220
3. Отношение валового внешнего долга к экспорту товаров и услуг (% , исключая межфирменную задолженность)	Менее 18	18–30	Свыше 30
4. Отношение платежей вознаграждения к экспорту товаров и услуг (%)	Менее 12	12–20	Свыше 20

Как видно из таблицы 3, относительные параметры внешнего долга Казахстана, традиционно рассматриваемые в качестве индикаторов платежеспособности страны в средне- и долгосрочной перспективе, показывают довольно тревожные значения.

Таблица 2

Относительные параметры внешнего долга
в Казахстане (млрд. долл. США)

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	1 кв. 2010 г.
1. Отношение валового внешнего долга к ВВП (% , включая межфирменную задолженность)	76,0	91,4	92,4	81,3	102,4	97,8
2. Отношение валового внешнего долга к годовому экспорту товаров и услуг (ЭТУ), (% , включая межфирменную задолженность)	142,3	178,0	186,7	141,0	231,7	206,6
3. Отношение валового внешнего долга к экспорту товаров и услуг (ЭТУ) (% , исключая межфирменную задолженность)	79,3	116,6	128,7	88,5	130,8	111,1
4. Отношение платежей вознаграждения к экспорту товаров и услуг (%)	5,6	6,5	10,2	7,5	10,4	7,9

Справочно:

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	1 кв. 2010 г.
1. Валовой внешний долг (оценка на конец периода, млрд. долл. США)	43,4	74,1	96,9	107,8	111,8	110,8
2. ВВП за 12 месяцев (млрд. долл. США)	57,	81,0	104,9	132,5	109,2	113,2

Примечание: составлено автором на основе данных Нацбанка РК.

В целом в I квартале 2010 г. наблюдается некоторое улучшение, что связано как со снижением долга, так и с повышением объемов экспорта товаров и услуг, а также ВВП в первом квартале, с которыми сопоставляется объем внешнего долга. В частности, на 31 марта 2010 г. отношение ВВД к ВВП снизилось до 97,8% с 102,4% на конец 2009 г. Отношение ВВД к ЭТУ также улучшилось и составило 206,6% вместо 231,7 % на 31.12.2009 г.

Валовой внешний долг в разбивке по секторам экономики (млн. долл. США)

Секторы экономики	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.03.2010
ВСЕГО ВВД	43428,5	74014,1	96893,0	107712,6	111729,8	110729,8
Сектор государственного управления	1478,9	1495,2	1491,5	1641,9	2218,1	2264,2
Органы денежно-кредитного регулирования	103,5	1076,8	106,9	12,1	1017,71	355,9
Банки	15316,3	33323,4	45946,2	39221,1	30073,9	26203,2
Другие секторы	26529,8	38118,7	49348,4	66837,4	78420,1	80906,5
Справочно: Прямые инвестиции: межфирменная задолженность	19228,1	25513,0	3080,6	40114,5	48644,9	51163,3

Примечание: составлено автором на основе данных Нацбанка РК.

Анализируя таблицу 4, можно сделать определенные выводы: рост ВВД до середины 2007 г. был связан в основном с внешним заимствованием сектора «Банки» (включающего банки второго уровня и АО «Банк развития Казахстана»).

С 2007 г. наблюдалось постепенное (и особенно заметное в конце 2008 г.) наращивание внешних заимствований «других секторов», включающих небанковские финансовые корпорации, нефинансовые корпорации, а также домашние хозяйства и некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства.

В итоге к концу 2009 г. в структуре ВВД по секторам экономики произошли значительные изменения: доля внешнего долга сектора «Банки» сократилась с 47 до 30%, а доля «других секторов» возросла с 50 до 70% за 2 года. В целом меры, предпринятые ранее, позволили сократить внешний долг банковского сектора.

Вместе с тем со второй половины 2008 г. государственные органы и национальные компании предпринимают меры, направленные на увеличение притока иностранных инвестиций в Казахстан. Прирост долга происходил главным образом за счет привлечения долгосрочных займов в крупные инфраструктурные и иные проекты при поддержке государства. Большая часть этих инвестиций предоставляется на возвратной основе, что способствует увеличению валового внешнего долга.

Внешний долг сектора «Государственное управление» (правительство Республики Казахстан) в 2009 г. возрос на 46 млн. долл. с учетом пополнения резервных активов государственных Международного валютного фонда.

Что касается межфирменной задолженности, то ее рост нельзя назвать нейтральным для экономики и финансов страны. Внешние кредиты частного сектора вызывают нежелательные колебания валютного курса, могут нарушить равновесие на валютном рынке, усугубляя проведение выбранного направления денежно-кредитной политики монетарными властями, а также влияют на устойчивость денежного обращения. Когда межфирменная задолженность достигает больших размеров или оформляется под высокие ставки процентов, то, включаясь в издержки, завышает величину налоговых вычетов, приводя к уменьшению налоговых платежей.

По сути, наличие внешнего долга предполагает передачу части созданного продукта за пределы страны. Процентные платежи по государственному долгу имеют тенденцию быстро расти, что воспроизводит долг «сам себя». Такие выплаты еще более усугубляют дефицит бюджета страны-реципиента.

Рост внешнего долга снижает международный авторитет страны и подрывает доверие населения к политике ее правительства. Помимо «эффекта вытеснения» инвестиций, высокий уровень процента по государственным ценным бумагам привлекает иностранный капитал, но такой приток средств означает прирост внешнего долга. Предпочтительность иностранных инвестиций в отечественные ценные бумаги повышает спрос на национальную валюту и

вызывает рост ее курса на международном валютном рынке. Увеличение курса валюты приводит к удорожанию экспорта и удешевлению импорта, в результате чего экспорт сокращается, а импорт увеличивается. Торговый баланс сводится с отрицательным сальдо.

Внутренний государственный долг – это составная часть государственного долга по внутренним займам и другим долговым обязательствам перед кредиторами-резидентами. Наличие внутреннего долга является не исключением в экономике, а скорее, правилом. Экономически развитые страны, как правило, имеют значительный государственный внутренний долг. Увеличение курса валюты приводит к удорожанию экспорта и удешевлению импорта, в результате чего экспорт сокращается, а импорт увеличивается. Торговый баланс сводится с отрицательным сальдо. Государственный долг и вызвавшие его дефициты могут быть тщательно продуманными и спланированными факторами стабилизации экономики и ее развития.

Внутренний государственный долг рассматривается как «заем нации сам себе» и не влияет на общие размеры совокупного богатства нации. Определенные отрицательные последствия по его управлению перекрываются положительными эффектами от мобилизации дополнительных финансовых ресурсов в инвестиции или развитие экономики страны. Однако присутствует и ряд отрицательных последствий наличия внутреннего государственного долга: погашение задолженности производится за счет бюджетных средств, т.е. за счет налогоплательщиков: таким образом происходит переток доходов к владельцам государственных ценных бумаг, как правило, состоятельным слоям общества; для уменьшения долга государство может увеличивать налоги, что может привести к макроэкономическим последствиям, таким, как уменьшение инвестиций.

Resume

In the article there shown condition and issues of budget deficit management and national debt management in the Republic of Kazakhstan and in some other countries.