Бюджетный дефицит, причины его возникновения

Под бюджетным дефицитом понимается превышение расходов государственного бюджета над его доходами. Обратное явление - профицит бюджета - означает превышение доходов бюджета над расходами. Существует также понятие "первичный профицит", которое означает превышение доходов над расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга.

Наличие бюджетного дефицита обычно рассматривается как негативное явление. Это не всегда так. Бюджеты очень многих государств являются дефицитными. Если государство стремится ежегодно принимать бездефицитный бюджет, это может усугублять циклические колебания экономики за счет сокращения важных расходов и излишнего повышения налогов. Поэтому при регулировании дефицита важно учитывать не только текущие задачи бюджетной политики, но и ее долгосрочные приоритеты.

Сокращать бюджетный дефицит достаточно сложно в силу ряда причин. Объем обязательств по осуществлению расходов, которые принимает на себя государство, очень велик. Эти обязательства накапливаются десятилетиями, многие из них не подлежат сокращению, снижение других является непопулярной мерой и затрагивает интересы влиятельных структур. Некоторые расходы носят чрезвычайный характер и могут внезапно увеличиваться. Находить же новые источники пополнения доходной части бюджета гораздо сложнее: рост налогов негативно сказывается на деловой активности в экономике, способствует большему уклонению от налогообложения; приватизация государственной собственности дает лишь разовое поступление денег в казну и т.п. Именно поэтому даже в развитых странах бюджет чаще сводится с дефицитом, чем с профицитом.

Наличие крупного бюджетного дефицита было основной проблемой российской бюджетной системы в 90-х годах XX века в период активных экономических преобразований. Наибольший дефицит консолидированного бюджета России имел место в 1994 году. Он составлял 10,7% от валового внутреннего продукта, более 28% от расходов бюджетной системы (см. таблицу 1). Федеральный бюджет 1994 года был утвержден с дефицитом 70,0 трлн. руб., что составляло 36% от объема расходов. Таблица 1. Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации в 1992-2001 гг.Законами о федеральном бюджете России дефицит предусматривался вплоть до 2000 года. Однако, к концу десятилетия его величина постепенно сокращалась, причем не только в относительном, но и в абсолютном выражении. Если в 1998 году дефицит федерального бюджета был запланирован в объеме 132,4 млрд. руб. (4,7% от ВВП), то в 1999 году плановый показатель составил 101,4 млрд. руб. (2,54% ВВП), а в 2000 году - 57,9 млрд. руб., или 1,08% от прогнозируемого объема ВВП. Фактически же в 2000 году федеральный бюджет был исполнен с профицитом - впервые за последнее десятилетие реформ. Доходы бюджета превысили его расходы на 112,7 млрд. руб. В законе о федеральном бюджете на 2003 год превышение доходов над расходами было предусмотрено в сумме 72,2 млрд. рублей, что составляет 3,1% от объема бюджетных расходов и 0,55% от валового внутреннего продукта.Если при составлении проекта бюджета обнаруживается превышение доходов над расходами, это означает, что существует резерв для осуществления дополнительных расходов либо для снижения налоговой нагрузки на экономику. Поэтому российский Бюджетный кодекс предусматривает, что государственный и местные бюджеты должны составляться и утверждаться без профицита. Если плановый объем доходов оказывается выше расходов, до окончательного принятия закона о бюджете следует сократить профицит в следующей последовательности;

уменьшить доходы от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета - от реализации государственных запасов и резервов);

2) направить средства на дополнительное погашение долговых обязательств;

3) увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если же эти меры осуществлять нецелесообразно, необходимо снизить налоговые поступления в бюджет, что потребует внесения изменений в налоговое законодательство. Это, в свою очередь, будет означать уменьшение налоговой нагрузки на экономику и способствовать повышению экономической активности.В соответствии с указанными требованиями Бюджетного кодекса в законе о федеральном бюджете на 2003 год были предусмотрены направления использования профицита. В сумме 51,4 млрд. рублей (71%) эти средства были направлены на погашение государственного долга и в сумме 20,7 млрд. рублей (29%) - на пополнение финансового резерва. Средства финансового резерва, в свою очередь, могут использоваться для замещения внутренних и внешних источников финансирования дефицита бюджета и погашения государственного долга. Порядок управления финансовым резервом устанавливается Правительством РФ в соответствии с законом о бюджете.Если бюджет на очередной год принимается с дефицитом, в законе о бюджете необходимо предусмотреть источники его финансирования. К ним относятся различные виды заемных средств, которые привлекаются государством с денежного, кредитного и финансового рынка.

Различают следующие виды финансирования бюджетного дефицита - денежное и долговое.

Денежное финансирование означает, что для покрытия бюджетного дефицита правительство получает кредиты центрального банка или напрямую продает ему свои долговые обязательства. Этот метод имеет существенные недостатки, поэтому законодательство многих стран накладывает жесткие ограничения на его использование. В ряде стран кредитование правительства центральным банком запрещено. Но даже если прямого запрета нет, денежное финансирование дефицита используется лишь в крайних случаях. Дело в том, что при таком подходе центральный банк увеличивает денежную массу на величину, не обеспеченную товарами и услугами. В результате растет инфляция, нарушается нормальный механизм ценообразования, падает курс национальной валюты, ухудшаются рациональные ожидания в экономике и возникает ряд других неблагоприятных последствий.

В отличие от денежного, долговое финансирование дефицита осуществляется путем выпуска доходных государственных обязательств, которые размещаются на фондовом рынке, свободно покупаются и продаются на нем, а по истечении определенного срока погашаются государством. Средства, полученные от размещения займов, идут на покрытие бюджетного дефицита. Поскольку деньги занимаются не у центрального банка, а на рынке, прироста денежной массы не происходит. В этом состоит преимущество долгового финансирования. Однако, перераспределение денежной массы имеет и негативные последствия. Поскольку выпущенные обязательства гарантированы государством, они рассматриваются как достаточно надежное вложение средств. Приобретая государственные ценные бумаги, субъекты рынка ограничивают свои вложения в реальный сектор экономики. В итоге происходит вытеснение средств в сферу финансовых операций, снижается инвестиционная активность, что негативно сказывается на перспективах экономического роста в будущем.

Помимо государственных займов, источниками финансирования дефицита могут быть кредиты и ссуды, полученные от бюджетов других уровней, частных банков и компаний, правительств других стран, а также международных финансовых организаций - Международного валютного фонда (МВФ), Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и др.

Структура источников финансирования дефицита бюджетов различных уровней в России определяется Бюджетным кодексом (ст. 94-96). В соответствии с ним выделяются следующие источники финансирования дефицита федерального бюджета:

1) внутренние источники:

кредиты, полученные от кредитных организаций в рублях;

государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

бюджетные ссуды, полученные от других уровней бюджетной системы;

2) внешние источники:

государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;к

редиты в иностранной валюте, полученные от правительств иностранных государств, банков, фирм, международных финансовых организаций.

Источники финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ также подразделяются на внутренние и внешние. К внутренним источникам относятся государственные займы путем выпуска ценных бумаг от имени субъектов РФ, бюджетные ссуды от других уровней бюджетной системы и кредиты, полученные от кредитных организаций;

Дефицит местных бюджетов может финансироваться только за счет внутренних источников: муниципальных займов и кредитов, полученных от кредитных организаций.

По российскому законодательству, бюджетный дефицит может финансироваться только на долговой основе. Кредиты Центрального банка, а также приобретение им государственных или муниципальных долговых обязательств при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджета.

Бюджетный кодекс регулирует не только способы покрытия бюджетного дефицита, но и устанавливает ограничения на его объем. Так, размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ.

Дефицит бюджета субъекта РФ не может быть больше 5 процентов от объема его доходов без учета финансовой помощи из федерального бюджета. При этом доходы бюджета должны полностью покрывать его текущие расходы. Источники финансирования дефицита региональных бюджетов могут использоваться только на покрытие инвестиционных расходов, эти средства нельзя направлять на обслуживание и погашение долга субъектов РФ.

Ограничение на размер дефицита местного бюджета - не более 3 процентов от объема доходов без учета финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов. Поступления из источников финансирования дефицита также могут направляться только на инвестиционные расходы.

Внешний долг

Г.в.д. — нормальное явление финансово-кредитного характера, показывающее размер и адрес занятых средств, время их погашения и размеры процентов по ним. Для здоровой экономики наличие долга не составляет проблемы, и все государства мира берут средства взаймы друг у друга или у международных финансовых организаций (Мировой банк, МБРР, ЕБРР, МВФ и др.). Однако трудности в экономике стран не позволяют им в установленные сроки и в согласованных объемах возвращать долги с выплатой по ним процентов. По этим причинам образуется просроченная задолженность и сумма платежей по займам нарастает, влияя на увеличение расходов бюджета на ее обслуживание. У РФ по ряду причин (долги СССР и др.) высокое бремя Г.в.д. К 1998 г. погашение Г.в.д. и выплата процентов по внешним займам составляли примерно 10% расходов федерального бюджета. Г.в.д. РФ достигает примерно 130 млрд долл. США, т.е. больше, чем в любой другой стране. С целью реализации ряда мер по его снижению необходимо в первую очередь построение федерального бюджета с понижающимся и исчезающим дефицитом. В конце 1990-х гг. главная часть внешней задолженности РФ образовывалась на основе привлечения иностранных займов для покрытия почти половины, суммы дефицита федерального бюджета.

Внутренний долг государственный –образуется в связи с привлечением средств предприятий и населения для выполнения государственных программ и заказов. В РФ включает долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами, обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства РФ. Внутренний долг охватывает задолженности прошлых лет, вновь возникшие задолженности и долговые обязательства бывшего СССР в части, принятой на себя РФ. Может иметь форму кредитов, государственных займов, осуществленных посредством выпуска ценных бумаг, других долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ.

Долговые обязательства различаются по срокам на: краткосрочные (до 1 года). среднесрочные (от 1 года до 5 лет) и долгосрочные (от 5 до 30 лет). Основные государственные долговые обязательства, обеспеченные Правительством РФ, включают: государственные краткосрочные облигации; государственные долгосрочные облигации; облигации государственного сберегательного займа; облигации внутреннего государственного валютного займа; казначейские векселя и обязательства: золотые сертификаты Министерства финансов РФ. Федеральным законом “О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации” обесцененные после 1991 г. вклады граждан признаны внутренним долгом государства. По данным ЦБ РФ, Г.в.д. РФ на 1 октября 2000 г. составил 561,3 млрд руб. (без долга Сбербанка России).

Понятие и структура государственного долга

Долговое финансирование дефицита в мире распространено очень широко. Под государственным долгом в общем случае понимается величина накопленного бюджетного дефицита, которая была покрыта путем выпуска и размещения долговых обязательств. Таким образом, государственный долг представляет собой совокупность долговых обязательств исполнительных органов власти перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Долговые обязательства государства могут быть как явными, так и неявными. К явным (или безусловным) обязательствам относятся привлеченные займы, кредиты и ссуды. Они подлежат четкому планированию, имеют известный график обслуживания и погашения. Неявные (условные) обязательства образуются в процессе исполнения бюджета в виде задолженности по выплате зарплаты работникам бюджетной сферы или по оплате государственных заказов. К ним также относятся обязательства, выплаты по которым носят вероятностный характер (например, государственные гарантии). Наличие неявного долга усложняет процесс бюджетного планирования, вносит в него элемент неопределенности. Однако, на практике важно учитывать все компоненты задолженности государства, поскольку с каждым из них связаны определенные расходы и риски.

Если бюджет очередного года был исполнен с дефицитом, это означает рост номинальной величины государственного долга. Если размер долга слишком велик, из года в год растут расходы на его обслуживание. В результате дефицит бюджета начинает воспроизводиться, и урезаются другие статьи расходов. С негативными последствиями чрезмерной задолженности Россия в полной мере столкнулась в 90-х годах. Однако, само по себе наличие большого государственного долга не является показателем критического состояния экономики. Долг многих развитых стран (в том числе США), существенно превышает российский не только в абсолютном выражении, но и в соотношении с ВВП. Главный вопрос заключается в эффективности управления этими обязательствами.

Структуру государственного долга можно изучать исходя из различных критериев: по видам валют, в которых выражены долговые обязательства; по срочности исполнения обязательств; соотношению явных (безусловных) и неявных (условных) обязательств; а также по видам держателей.

В России государственный долг может существовать в следующих формах:

кредитные соглашения и договоры, заключенные с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

государственные ценные бумаги;

договоры о предоставлении государственных гарантий, договоры поручительства по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;

переоформление долговых обязательств третьих лиц в государственный долг на основе принятых законов;

соглашения и договоры (в том числе международные) о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.Государственный долг подразделяется на внешний и внутренний. Критерием такого деления в России является вид валюты, в котором представлены те или иные обязательства государства. В соответствии с определением, закрепленным в Бюджетном кодексе РФ, внешний долг - это обязательства, возникающие в иностранной валюте. Под внутренним долгом понимаются обязательства, выраженные в валюте Российской Федерации (в рублях).В зависимости от сроков погашения выделяются следующие виды долговых обязательств: краткосрочные (до одного года), среднесрочные (от одного года до 5 лет) и долгосрочные (от 5 до 30 лет). Сроки погашения определяются конкретными условиями займа, однако они не могут превышать 30 лет. Для обязательств муниципального образования определен максимальный срок погашения 10 лет.

Государственный долг Российской Федерации обеспечивается всем имуществом, находящимся в федеральной собственности и составляющим государственную казну. Долг субъекта РФ обеспечивается всем находящимся в его собственности имуществом, составляющим казну субъекта федерации. При этом федеральное Правительство не несет ответственности по обязательствам субъектов федерации и муниципальных образований, за исключением тех случаев, когда им были предоставлены государственные гарантии.

Государственные заимствования

Государственный заем (заимствование) - это передача в собственность государства денежных средств, которые государство обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. Займы используются для долгового финансирования бюджетного дефицита. Выпускать их может как федеральное правительство, так и региональные администрации, а также местные органы власти. К государственным заимствованиям относятся займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства государства как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками.

Государство может прибегать к займам как в условиях стабильной ситуации, так и при возникновении экономических проблем. Каждый заем предполагает его обоснование и организационную подготовку. Экономическое обоснование включает в себя оценку затрат, связанных с размещением займа, его обслуживанием (выплатой процентов) и погашением; сопоставление различных вариантов заимствований; расчет их эффективности, сравнение затрат с ожидаемыми выгодами от использования средств. Наибольшую трудность представляет оценка выгод, поскольку они имеют не только к экономическую, но и социально-политическую составляющую, не всегда поддаются количественному измерению и распределены во времени.

Организационная подготовка займа предполагает, что государство должно создать систему управления привлеченными средствами. Для этого определяется генеральный агент по его обслуживанию, который в дальнейшем будет осуществлять операции по размещению долговых обязательств, их погашению и выплате процентов по ним. Для федерального правительства эти функции обычно выполняет центральный банк и его учреждения. Генеральный агент действует на основе соглашений, подписанных с тем органом исполнительной власти, который осуществляет эмиссию государственных обязательств. Взаимодействуя с другими агентами, он создает сеть по распространению государственных ценных бумаг. В России Центральный банк осуществляет функции генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга безвозмездно.

В зависимости от того, в какой валюте выражены те или иные государственные заимствования, они подразделяются на внешние и внутренние. Внешние заимствования выражены в иностранной валюте, внутренние – в рублях. Осуществлять внешние заимствования от имени Российской Федерации может Правительство либо уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти. Субъекты федерации, которые не получают финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, также имеют право на внешние заимствования. Муниципальные образования вправе осуществлять только внутренние займы.

Инструментом заимствований является выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг. В зависимости от целей размещения займа ценные бумаги могут быть предназначены для продажи как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Эмиссия осуществляется в соответствии с законом о бюджете, программой внутренних и внешних заимствований. При ее проведении необходимо учитывать ограничения, установленные Бюджетным кодексом для объема дефицита бюджета, государственного и муниципального долга.В решении об эмиссии отражается следующая информация: сведения об эмитенте ценных бумаг, объем иусловия эмиссии, способ исполнения обязательств по ценным бумагам. Каждый выпуск ценных бумаг сопровождается публикацией условий займа. Нередко он разбивается на несколько частей, именуемых траншами. После того, как государственный заем выпущен в обращение, изменение его условий (сроков обращения, размера процентных платежей и др.) не допускается.

В России действует единая система учета и регистрации государственных заимствований. Выпуск ценных бумаг субъектов федерации и муниципальных образований регистрируется в Министерстве финансов. Информация о заимствованиях и других обязательствах в течение 3 дней с момента их возникновения должна быть внесена в государственную долговую книгу.

Ведение Государственной долговой книги Российской Федерации является функцией Министерства финансов. В ней отражаются сведения об объеме долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований по выпущенным ценным бумагам; о дате эмиссии ценных бумаг; об полном или частичном исполнении указанных обязательств; а также другая информация, определенная Минфином.

В соответствии с экономической классификацией бюджетных расходов погашение государственного долга относится к капитальным расходам, а его обслуживание - к текущим. Расходы по обслуживанию долга включают в себя выплату процентов по долговым обязательствам, дисконт по дисконтным ценным бумагам и др. Они показываются как отдельный раздел в составе функциональной классификации расходов бюджета (см. таблицу 2). Состав расходов на обслуживание государственного внешнего долга в 2003 году был утвержден в виде приложения к закону о федеральном бюджете (таблица 3).