

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Г.Е. Кобринский, доктор экономических наук, профессор, БГЭУ

РЕЗЮМЕ

Рассмотрены различные точки зрения воздействия государственного долга на экономику. Проанализирован государственный долг Республики Беларусь. Рассмотрены прогнозные оценки внешнего государственного долга. Дана краткая характеристика управления государственным долгом. Предложены различные меры и механизмы, позволяющие повысить эффективность управления государственным долгом.

SUMMARY

The various terms of the impact of public debt on the economy. Analyzed the public debt of the Republic of Belarus. Considered forward-looking assessment of the external public debt. A brief description of public debt management. Proposed various measures and mechanisms to improve public debt management.

В отношении воздействия государственного долга на экономику существует несколько точек зрения.

Согласно одной из них государственный долг является бременем, осложняющим функционирование экономики, так как долги правительства являются долгами налогоплательщиков и требуют расходов по их обслуживанию. Этот подход обосновывается экономистами либеральной ориентации, полагающими экономическую активность государства и связанный с ней государственный долг нежелательными.

Считается, что рост государственных расходов приводит к сужению частных расходов. С этих позиций следует стремиться к сбалансированному бюджету при минимальной активности государства. В соответствии со вторым подходом государственный долг является долгом государства населению и по существу представляет собой задолженность налогоплательщиков самим себе, так как население одновременно является и держателем государственного долга, и в лице государства должником по нему. Исключение составляют зарубежные долги, по которым возврат основного долга и платежи процентов осуществляются за счет текущего ВВП, уменьшая его величину, остающуюся в стране. Сбалансированный бюджет в принципе не является обязательным. Более того, сохранение бездефицитного бюджета в течение длительного времени может стать причиной экономического спада, а в период экономического спада попытки ликвидировать связанный с ним дефицит бюджета путем увеличения налогообложения лишь усугубят ситуацию.

Существует также третий подход, провозглашающий гипотезу нейтральности государственного долга. Он возник в середине 1970-х гг. Согласно этому подходу влияние государства на экономику не зависит от того, осуществляется ли финансирование государственных расходов за счет налогов или за счет заимствований, увеличивающих государственный долг. При этом не проявляется ни эффект множителя, ни оживление хозяйственной деятельности за счет импульса от государственных расходов. По этим причинам уровень отечественных государственных и частных сбережений не меняется. Естественно, что эту позицию критикуют как неокенсианцы так и неолибералы.

По нашему мнению, многое зависит от конкретной финансово-экономической ситуации и соотношения различных социально-экономических и политических сил. В зависимости от масштаба долга, его динамики, характера его использования, размеров расходов на погашение и обслуживание, способов финансирования дефицита бюджета государственный долг может как содействовать, так и тормозить экономическое развитие, оказывать позитивное или негативное воздействие на потребление, сбережение, инвестиции, денежное обращение, валютный курс и другие важнейшие показатели.

Проанализируем государственный долг Республики Беларусь. Если в 2010 г. ВВП в долларовом эквиваленте практически достиг докризисного уровня, то объем валовой внешней задолженности в 2009-2010гг. вырос почти на 80 %. При этом за пятилетку (2006-2010гг.) валовой внутренний продукт почти удвоился, внешний долг увеличился более чем в 5 раз, достигнув на 01.01.11г. 44,8% ВВП. Следует отметить, что хотя размер белорусского суверенного долга не сравним с США, где он приближается к 100% ВВП, или Японии (200%). Однако динамика роста в Белоруссии оказалась доволь-

но стремительной.

Государственный долг Республики Беларусь на 01.01.2011г. составил 61 трлн. Br (почти 22,2 млрд. USD в эквиваленте) или 37,4% от ВВП. Данный показатель немного ниже порогового значения экономической безопасности (40%) и существенно меньше 50-процентного лимита, установленного соглашением о согласованной макроэкономической политике, заключенным в рамках ЕЭП.

Внутренний долг в структуре общего госдолга составляет 31,96 трлн. Br (19,6% к ВВП) при установленных Законом «О республиканском бюджете на 2010 год» 32 трлн., внешний – 9,7 млрд. USD (17,8%) при лимите 11 млрд. С учетом выпущенных в январе 2010г. на 800 млн. USD евробондов внешний госдолг достиг 10,5 млрд. USD.

Кредиты, погашаемые из республиканского бюджета, в структуре внешнего госдолга составляют 98,1% (9269,4 млн. USD), а за счет собственных средств заемщиков 1,9% (181,9 млн. USD). На займы международных финансовых организаций (МВФ, МБРР, ЕБРР) приходится 39,2 % внешнего госдолга страны, иных иностранных кредитов – 60,8 %. Наибольшую долю в кредитном портфеле составляют займы МВФ (36,2%), России (32,3%), еврооблигации (10,6%), кредиты Китая (8%). Невязанные кредитные ресурсы составляют 90,6%, связанные 9,4%.

В настоящее время размер внешнего госдолга значительно ниже, чем установлен, к примеру, стандартами Евросоюза. Например, если Маастрихтским соглашением для стран ЕС установлен лимит 60%, то у нас в годовом выражении его сумма составляет 18,3 % ВВП. Кроме того, для Беларуси также характерен относительно низкий уровень платежей по внешнему госдолгу. Такие расходы к консолидированному бюджету в 2007 и 2008гг. составили по 1%, в 2009г. – 1,3%. В 2010г. выплаты по внешнему госдолгу составили около 895,3 млн. USD, а в 2011 году на обслуживание внешнего долга Министерство финансов планирует направить 862 млн. USD, в т.ч. на выплату процентов – 695 млн. и на погашение основного долга – 167 млн. (с учетом облигаций, выпущенных на европейском и российском фондовом рынке).

Рассмотрим динамику внешнего долга за 5 месяцев 2011 года.

В апреле 2011г. отрицательное сальдо внешней торговли товарами снизилось до 381,7 млн. USD, тогда как в марте оно составляло 904,7 млн., а в феврале – 909,4 млн. Нарастающим итогом с начала года сальдо внешней торговли товарами в январе-мае 2011г. сложилось отрицательным в размере 3522,2 млн. USD (на 35,7% больше, чем годом ранее), услугами – положительным – 909 млн., что на 20,5 % больше, чем в январе-мае 2010г.

Внешнеторговый оборот товаров и услуг увеличился в январе-мае 2011г. на 53,8 % по сравнению с январем-маем 2010г. и составил 36561,0 млн. USD, в т. ч. экспорт товаров и услуг увеличился на 54,8 %, до 16 973,9 млн., а импорт – на 52,9 %, до 19587,1 млн. USD.

Отметим, что Беларуси в мае 2011г. удалось выйти на положительное внешнеторговое сальдо товарами и услугами в размеры 116,6 млн. USD.

Причиной столь кардинальных изменений во внешней торговле, как считают в правительстве страны, стала девальвация национальной валюты.

Экономическая наука утверждает, что в наибольшем выигрыше от девальвации оказываются предприятия, выпускающие изделия с высокой степенью добавленной стоимости.

Признавая справедливость приведенных выше рассуждений, напомним, что нельзя все сводить только к девальвации. Весьма значительное влияние на рост белорусского экспорта оказали рост мировых цен на нефть и соответствующее увеличение валютной выручки у нашего основного покупателя – России.

Следует отметить, что в 2012-2013гг. ожидается увеличение выплат Беларусью по кредиту МВФ и начинается погашение ранее привлеченных российских государственных кредитов. По расчетам обслуживание и погашение внешнего госдолга (с учетом размещенных еврооблигаций) в 2012г. составит 1156,7 млн. USD, в 2013г. – 2393,3 млн., в 2014г. – 2343,6млн. и в 2015г. – 2154,1 млн. USD. В этих суммах не учитываются возможные новые заимствования. Следовательно, на 2013-2014гг. придется пик погашения внешнего госдолга. Он может оказаться весьма обременительным для страны, особенно если не удастся решить проблему дефицита внешней торговли.

Планы правительства на 2011-2015гг. предполагают среднегодовой прирост ВВП на уровне 10-11%, что эквивалентно 6-7 млрд. USD в год. По расчетам получается, что треть прироста уйдет на обслуживание внешнего долга, что, в свою очередь, сокращает возможности инвестирования в дальнейшее развитие экономики.

Наличие государственного долга требует осуществления мер по управлению им. Под управлением государственным долгом Республики Беларусь понимают деятельность государства по оптимиза-

ции его структуры и стоимости обслуживания.

В управлении государственным долгом применяется такой способ как рефинансирование государственного долга – выпуск новых займов, чтобы рассчитаться с держателями облигаций старого займа, при этом используются такие методы, как новация, унификация. Изменение условий займов осуществляется с помощью методов конверсии и консолидации.

При управлении государственным долгом используются также такие способы, как отсрочка погашения займа, аннулирование государственного долга.

В Республике Беларусь могут также использоваться различные меры и механизмы, позволяющие повысить эффективность управления государственным долгом. К ним можно отнести: разработку стратегии управления государственным долгом, оптимизацию государственных заимствований, обмен внешнего долга на инвестиции, формирование специальных стабилизационных фондов, расширение использования рыночных инструментов внешнего финансирования – долговых ценных бумаг, совершенствование структуры платежного баланса по текущим операциям, проведение более жесткой бюджетной политики и другие меры.

Стратегия управления государственным долгом в Республике Беларусь должна базироваться на согласовании динамики долга с темпами экономического роста и снижении затрат по его обслуживанию. Как правило, соблюдение этих условий позволяет при увеличении абсолютных масштабов заимствования сохранять примерно на одном уровне отношение государственного долга к ВВП, не допуская ситуации, при которой начинает проявляться негативное воздействие государственного долга на экономику.

Основными проблемами, рассматриваемыми при решении вопросов о новых заимствованиях Республики Беларусь, являются эффективность заимствований, определение допустимых размеров заимствований и источников их покрытия, оценка влияния заимствований на социально-экономическое развитие.

Управление государственным долгом Республики Беларусь должно основываться на оптимизации государственных заимствований. Оптимизационный подход предполагает:

- балансирование поступления налоговых и неналоговых доходов и эмиссионной деятельности с увеличением государственного долга и расходов по его обслуживанию;
- стабилизацию размеров государственного долга в увязке с инвестированием;
- разработку и реализацию мер по ограничению и возможному уменьшению государственного долга;
- обесценение государственного долга в силу инфляционных процессов.

В качестве одного из вариантов уменьшения внешнего долга Республики Беларусь может быть использование метода, предполагающего обмен внешнего долга на инвестиции. Этот метод выглядит следующим образом. В случае достижения договоренности с правительством какой-либо страны инвесторы этой страны получают возможность выкупить часть долга страны-должника. Приобретенные инвестором требования предъявляются уполномоченной структуре государства-должника (например, Минфину). Государство-должник оплачивает эти требования в национальной валюте. Полученные инвестором средства могут быть использованы только в стране-должника и только на реализацию инвестиционных проектов.

Выгода страны-должника в том, что платеж в валюте заменяется платежом в рублях. Помимо того, привлекаются зарубежные инвестиции. Выгода инвестора в том, что уменьшается часть его первоначальных рисков. Такая форма расчетов использовалась странами-кредиторами в расчетах по задолженности с Марокко.

Основная проблема этого варианта заключается в трудности найти такие проекты и условия их реализации, которые устраивали бы как инвесторов, так и государство-заемщика.

Международный опыт показывает, что в условиях крупной задолженности странам нередко приходится прибегать к различным мерам и механизмам, позволяющим урегулировать ситуацию и не допустить кризиса финансово-кредитной системы. В этой связи прибегают к формированию специальных стабилизационных фондов и другим мерам.

В целях более эффективного управления государственным долгом могут создаваться стабилизационные фонды (государственные фонды погашения долга). Под стабилизационным фондом понимают фонд, формируемый за счет отчислений органов государственного управления в государствах, имеющих большой государственный долг, в целях обеспечения возможностей относительно безболезненных выплат в пиковые периоды и постепенного погашения задолженности.

Основной задачей таких фондов является ответственное и упорядоченное погашение государствен-

ного долга. Вместе с тем фонды погашения могут иметь инвестиционный портфель, используемый для управления ликвидностью и максимизации доходов по ценным бумагам. Управление фондом может осуществляться самостоятельной структурой, независимой от Министерства финансов и центрального банка. Функционирование такого фонда способствует возникновению атмосферы доверия к государству-должнику и содействует нормальному функционированию рынка государственных ценных бумаг.

Для улучшения управления государственным долгом в Республике Беларусь следует расширить использование рыночных инструментов внешнего финансирования – долговых ценных бумаг, широко используемых в мировой практике. Их преимущество – принципиально иные объемы (от 100 млн. USD) и гибкое управление долгом (возможности дополнительных эмиссий, выкупа и конвертации), более широкая база инвесторов (не только банки, но и инвестиционные фонды, крупные частные инвесторы), а главное, несколько меньшая стоимость привлечения.

Следует также отметить значительное увеличение объема внешних заимствований негосударственного (корпоративного) сектора в Республике Беларусь, достигающего, по предварительной оценке, 16 923,3 млн. USD. Значительную часть этой суммы (54,6 %) составила краткосрочная задолженность по коммерческим (торговым) кредитам (включая просроченные обязательства). Остальные 45,4 % – долг по привлеченным иностранным кредитам и займам, в т. ч. полученным от прямых иностранных инвесторов.

Ограничение возможности дальнейшего кредитования корпоративного сектора усиливается необходимостью финансировать хронически отрицательное сальдо текущих операций платежного баланса.

Принимая во внимание современные тенденции развития международных платежных отношений, для исправления ситуации в этой сфере необходимо стремиться к достижению в Республике Беларусь такой структуры платежного баланса по текущим операциям, которая была бы совместима с устойчивым и эффективным распределением движения капитала.

Государственный внутренний долг составляют долговые обязательства правительства Республики Беларусь перед юридическими и физическими лицами. В него входят задолженности прошлых лет и вновь возникающая. Основными источниками его формирования являются долговые обязательства в виде государственных ценных бумаг и кредиты, выданные Национальным банком Республики Беларусь на финансирование дефицита республиканского бюджета.

За 2010г. доходы республиканского бюджета сложились в сумме 30270,1 млрд. Вр, а расходы – 34282,1 млрд. В итоге дефицит республиканского бюджета за 2010 г. составил 4012,0 млрд. Вр. Для преодоления дефицита госбюджета Республики Беларусь необходимо проводить более жесткую бюджетную политику: сократить кредитование госпрограмм, использовать гибкость обменного курса белорусского рубля, продолжить структурные реформы, придерживаться сдержанной политики в отношении заработной платы. Повышение зарплаты в конце 2010г. способствовало увеличению дефицита по счету текущих операций.

Заключение

Таким образом, современные условия развития экономики Республики Беларусь требуют разработки эффективной системы управления государственным долгом, которая бы учитывала не только положительный мировой опыт и инновации в этой области, но и особенности развития национальной экономики.

Основными составляющими данной системы, на наш взгляд, должны стать: разработка стратегии управления государственным долгом, оптимизация государственных заимствований, расширение использования рыночных инструментов внешнего финансирования – долговых ценных бумаг, совершенствование структуры платежного баланса по текущим операциям, проведение более жесткой бюджетной политики и другие меры

Список использованных источников

1. Теория финансов: учеб. пособие / Н.Е. Заяц, М.К. Фисенко, Т.В. Сорокина [и др.]; под ред. проф. Н.Е. Зайца, М.К. Фисенко. – Изд. 2-е, стереотип. – Мн.: БГЭУ, 2006–351с.
2. Финансы: учеб. / А.И. Архипов, И.А. Погосов, И.В. Караваева [и др.]; под ред. А.И. Архипова, И.А. Поросова. – М.: Проспект, 2009–640с.
3. Сколько можно брать «Экономическая газета» № 7 (1425). 28.01.2011г., с. 29.
4. Не пора ли на диету «Экономическая газета» № 9 (1427). 4.02.2011г., с. 2.
5. Не успели потратить «Экономическая газета» № 9 (1427). 4.02.2011г., с. 2.
6. Услуги перевесили «Экономическая газета» №51 (1469), 08.06.11г., с. 2.