ДЕРЖАВНИЙ КРЕДИТ І ДЕРЖАВНИЙ БОРГ

1. Економічна сутність і роль державного кредиту.
2. Форми державного кредиту.
3. Класифікація державних позик і джерела їх погашетія.
4. Державний борг, його формування і обслуговування.
5. Управління державним боргом.

1. Економічна сутність і роль державного кредиту

Державний кредит являє собою доволі специфічну ланку державних фінансів. Він не має ні

окремого фінансового фонду (кошти, що мобілізуються за його до­помогою, проходять, як правило,

через бюджет), ні відокремленого органу управління. Разом з тим він характеризує особливу

форму фінансових відносин держави і тому виділяється в окрему ланку.

Державний кредит за своєю економічною сутністю — це сукупність еконо­мічних відносин між державою в особі органів влади й управління, з одного боку, і фізичними та юридичними особами — з іншого, за яких держава є позичальником, кредитором і гарантом.

Основна класична форма державно-кредитних відносин, коли держава виступає позичальником коштів. При цьому за допомогою державного кредиту залучаються вільні фінансові ресурси юридичних і фізичних осіб, які використовуються для задо­волення державних потреб.

Будучи кредитором, держава за рахунок коштів бюджету надає на платній основі за умови обов'язкового повернення кредити юридичним і фізичним особам. Обсяг таких операцій значно менший, ніж при попередній формі.

У тих випадках, коли держава бере на себе відповідальність за погашення позик або виконання інших зобов'язань, взятих на себе фізичними чи юридичними особами, вона є гарантом (умовний державний кредит). Оскільки державні гарантії, як прави­ло, розповсюджуються на недостатньо надійних позичальників, то вони призводять до зростання витрат із централізованих грошових фондів. У сфері міжнародних еко­номічних відносин держава може виступати як у ролі позичальника, так і кредитора.

Як економічна категорія державний кредит поєднує в собі фінансові та кредитні відносини. Як ланка фінансової системи він обслуговує формування і використання централізованих грошових фондів держави. Державний кредит є зворотним, термі­новим і платним. Разом з тим, між державним та банківським кредитом, як класич­ною формою кредитних відносин, існують суттєві відмінності.

Банківський позиковий фонд використовується для кредитування підприємств з метою забезпечення безперебійності процесу розширеного відтворення і підви­щення його ефективності. Кредити можуть одержувати й приватні особи. Відмінною рисою банківського кредитування суб'єктів господарювання є продуктивне викорис­тання позичкового фонду (або з метою розвитку соціальної інфраструктури виробни­чих колективів). Використання кредитних ресурсів як капіталу створює умови для погашення кредиту і виплати процентів за рахунок збільшення вартості додаткового продукту.

Коли ж мова йде про державний кредит, то отримані через державну позику кошти надходять у розпорядження органів державної влади, перетворюючись в їх додаткові фінансові ресурси. Вони використовуються як правило, на покриття бю­джетного дефіциту. Джерелом погашення державних позик і виплати процентів за ними виступають кошти бюджету.

Державний кредит — це відносини вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту. У сферу державно-кредитних відносин надходять частина прибутків і грошових фондів, сформованих на стадії первинного розподілу. Звичайно ними є тимчасово вільні кошти населення і підприємств, проте за певних умов на­селення та трудові колективи можуть свідомо йти на обмеження споживання. У цих випадках джерелом державного кредиту стають засоби, призначені для поточного споживання чи фінансування необхідних виробничих або соціальних витрат підпри-

ємств. В умовах тоталітарної системи управління подібне обмеження поточних по­треб може відбуватися і з примусу держави.

Формування додаткових фінансових ресурсів держави за рахунок мобілізації тимчасово вільних коштів населення, підприємств і організацій — це одна сторона державно-кредитних відносин. Іншою їх стороною виступають фінансові зв'язки, обумовлені зворотністю і платністю засобів додатково мобілізованих державою. Ви­плата прибутків кредиторам забезпечується переважно за рахунок бюджетних над­ходжень. При цьому коло платників податків не збігається з колом власників держав­них цінних паперів. Навіть якщо припустити неможливе, що контингент платників податків збігається з контингентом власників цінних паперів, то й у цьому випадку будуть спостерігатися структурні розбіжності: розмір податків, які вносить до бю­джету кожний власник цінних паперів, не збігається з величиною одержуваних ним прибутків від державно-кредитних операцій. Це означає, що й інша сторона державно-кредитних відносин має перерозподільний характер. Об'єктивна необхідність використання державного кредиту на задоволення потреб суспільства обумовлена постійною суперечністю між величиною цих потреб і можливостями держави щодо

і їх задоволення за рахунок бюджетних фондів. Регулювання економіки, соціальна по­літика держави, виконання нею своїх функцій щодо оборони країни й управління ви­магають постійного збільшення бюджетних витрат. Чималих коштів потребує і між­народна діяльність держави. Проте доходи державного бюджету завжди обмежені. Тому при наявності вільних грошових ресурсів у населення, підприємств і організа­цій органи влади вдаються до державного кредиту. Як правило, державні запозичення здійснюються тоді, коли вичерпано інші джерела формування доходів держави або коли доцільно обмежити рівень оподаткування.

Доцільність використання державного кредиту для формування додаткових фінансових ресурсів держави і покриття бюджетного дефіциту визначається значно меншими негативними наслідками для державних фінансів і грошового обігу країни порівняно з валютними прийомами (наприклад, емісії грошей) балансування доходів і витрат уряду. Це досягається на основі переміщення попиту від фізичних і юридичних осіб до урядових структур без збільшення сукупного попиту і кількості грошей в обігу.

Призначення державного кредиту виявляється насамперед у тому, що він є за­собом мобілізації державою додаткових фінансових ресурсів. У випадку дефіцитності державного бюджету додатково мобілізовані фінансові ресурси використовуються на покриття різниці між бюджетними видатками і доходами. У разі позитивного бюджет­ного сальдо мобілізовані за допомогою державного кредиту кошти використовуються безпосередньо для фінансування економічних і соціальних програм. Це означає, що дер­жавний кредит, будучи засобом збільшення фінансових можливостей держави, може стати важливим чинником прискорення соціально-економічного розвитку держави.

Державний кредит є також джерелом збільшення прибутків власників цінних па­перів, що досягається через виплату процентів і виграшів за державними позиками.

Державний кредит як фінансова категорія виконує три функції: розподільну, ре­гулюючу і контрольну.

Через розподільну функцію державного кредиту забезпечується формування централізованих

грошових фондів держави або їх використання на принципах строковості, платності і повернення. Будучи позичальником держава мобілі­зує додаткові кошти для фінансування своїх витрат. У промислово розвинутих країнах державні позики є основним джерелом фінансування бюджетного де­фіциту і посідають друге місце (після податків) у формуванні доходів бюджету.

Сутність регулюючої функції державного кредиту виявляється в тому, що всту­паючи в кредитні

відносини держава впливає на стан грошового обігу, рівень процентних ставок на ринку грошей і

капіталів, на виробництво і зайнятість.

Держава регулює грошовий обіг, розміщуючи облігації державної позики серед різних груп інвесторів. Мобілізуючи кошти фізичних осіб, держава зменшує їх пла­тоспроможний попит. Тоді, якщо за рахунок кредиту профінансовані виробничі ви­трати, наприклад інвестиції, відбудеться абсолютне скорочення готівкової грошової маси в обігу. У випадку фінансування витрат на виплату заробітної плати, наприклад учителям, лікарям, кількість готівкової грошової маси в обігу залишиться незмінною, хоча можлива зміна структури платоспроможного попиту.

Виступаючи на фінансовому ринку як позичальник, держава збільшує попит на по­зичкові ресурси і тим самим сприяє зростанню ціни на кредит. Чим вищий попит на вільні кошти з боку держави, тим вищим буде, за інших рівних умов, рівень позичково­го процента, тим дорожчим буде для підприємців банківський кредит. Дорожнеча по­зичкових коштів змушує бізнесменів скорочувати інвестиції у сферу виробництва, вод­ночас вона стимулює нагромадження у вигляді придбання державних цінних паперів.

Як кредитор і гарант держава може позитивно впливати на виробництво і за­йнятість. У промислово розвинутих країнах поширена система підтримки малого бізнесу, експорту продукції або виробництва в окремих галузях, де має місце спад, через гарантування державою погашення кредитів, наданих банками відповідно до державних програм. Підтримка малого бізнесу передбачає, що держава бере на себе погашення заборгованості банкам за кредитами, наданими малим підприємствам у випадку їх банкрутства. У більшості промислово розвинутих країн функціонують державні або напівдержавні страхові компанії, які за низькими ставками страхують ризик неплатежу експортерам національних товарів.

Цим заохочується освоєння нових ринків збуту національної продукції. Велике значення у стимулюванні розвитку виробництва і зайнятості мають кредити, що на­даються державою за рахунок бюджетів або позабюджетних фондів. З їх допомогою забезпечується прискорений розвиток відповідних регіонів або необхідних напрямів економіки на тій чи іншій території.

Контрольна функція державного кредиту органічно переплітається з контрольною функцією фінансів. Однак вона має свої специфічні особливос­ті, породжені особливостями даної категорії:

* ця функція тісно пов'язана з діяльністю держави і станом централізованого фонду грошових коштів;
* охоплює рух вартості в двосторонньому порядку, оскільки державний кредит передбачає повернення отриманих коштів;

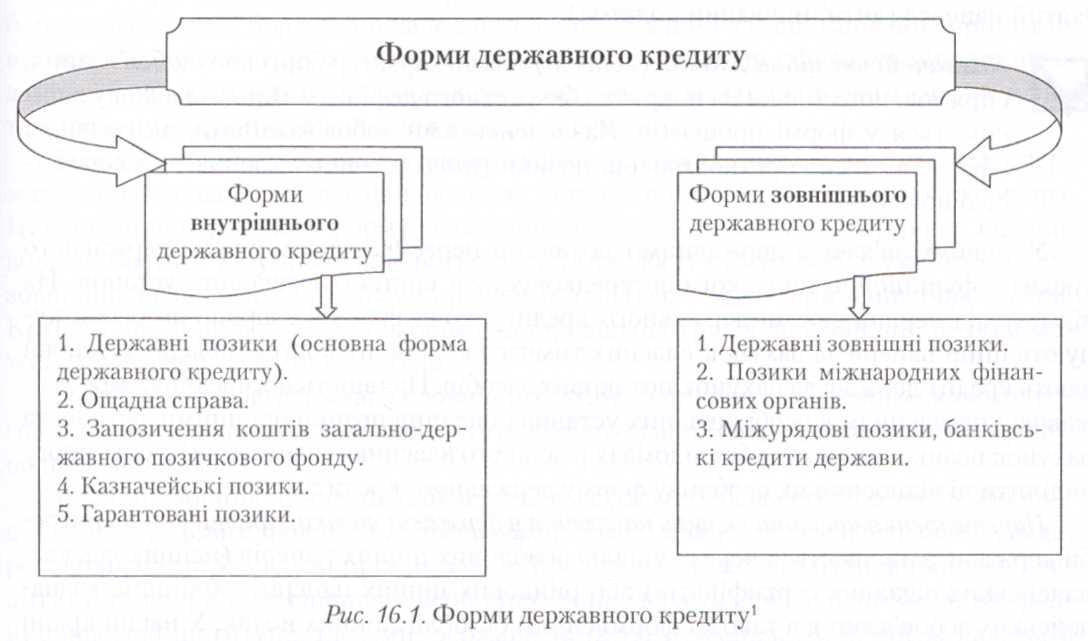
- здійснюється не тільки фінансовими структурами, а й кредитними установами. Контроль поширюється як на залучення позикових коштів, так і на їх погашення.

В основному контролюється цільове використання коштів, строки їх повернення і своєчасність сплати відсотків.

2. Форми державного кредиту

Державний кредит може бути внутрішнім і зовнішнім. Внутрішній державний кредит виступає в таких формах: державні позики, перетворення частини вкладів на­селення в державні позики, запозичення коштів загальнодержавного позичкового фон­ду, казначейські позики, гарантовані позики (рис. 16.1).

Державні позики як основна форма внутрішнього державного кредиту характе­ризуються тим, що тимчасово вільні кошти населення, підприємств і організацій за­лучаються на фінансування суспільних потреб через випуск і реалізацію облігацій, казначейських зобов'язань та інших видів державних цінних паперів.



Облігація — найбільш поширений вид державних цінних паперів. Вона симво­лізує державне боргове зобов'язання і надає право її власникові після закінчен­ня певного терміну одержати назад суму боргу і проценти. Продаючи обліга­цію, держава зобов'язується повернути суму боргу у визначений термін із процентами або виплачувати проценти протягом усього терміну користування позиковими засобами, а після закінчення цього терміну повернути і суму боргу.

Держава встановлює номінальну вартість (номінальну ціну) облігацій. Номі­нальна вартість зазначається на облігації і виражає грошову суму, надану власником облігації державі в тимчасове користування. Саме ця сума виплачується власникові облігації-в момент погашення і на неї нараховуються проценти. Проте реальна при­бутковість облігацій для їхніх власників може бути вищою або нижчою установлено­го номінального процента. Це зумовлено тим, що облігації продаються за курсовою ціною, що відхиляється від номінальної вартості. Відхилення називається курсовою різницею, і залежить воно від цілого ряду чинників. До їх числа, зокрема, відносять величину номінального процента за облігацією, насиченість ринку державними цін­ними паперами, стан господарчої кон'юнктури, рівень довіри населення до уряду.

За своєю сутністю облігації державної позики є особливою формою фіктивного капітал}'. Справді, якщо джерелом доходу за цінними паперами підприємств є ново-створена вартість, то відсотки за державними паперами виплачуються за рахунок доходів бюджету, оскільки кошти, отримані за державними позиками, як правило, не інвестуються у виробництво, а йдуть на фінансування бюджетного дефіциту. Ін­вестори в державні цінні папери стають власниками частини майбутніх податкових і неподаткових надходжень до бюджету держави. У цьому і полягає специфічність державного фіктивного капіталу, яка приводить, у кінцевому підсумку, до збільшен­ня податкового тягаря. Тому сутність державної позики можна визначити як податок, взятий наперед (антиципований податок).

Казначейські зобов'язання (векселі) мають характер боргового зобов'язання, спрямованого тільки на покриття бюджетного дефіциту. Виплата доходу здій­снюється у формі процентів. Казначейськими зобов'язаннями, як правило, оформляються короткострокові позики (іноді середньострокові — казначей­ські ноти).

У тісному зв'язку з державними позиками перебуває друга форма державного кредиту, функціонування якої опосередковується системою ощадних установ. На відміну від першої форми державного кредиту, коли фізичні і юридичні особи ку­пують цінні папери за рахунок власних тимчасово вільних коштів, ощадні установи дають кредит державі за рахунок позикових засобів. Наявність посередника між дер­жавою і населенням в особі ощадних установ і надання позики останніми державі за рахунок позикових засобів без відома їх реального власника (населення) дають змогу виділити ці відносини як особливу форму державного кредиту.

Перетворення частини вкладів населення в державні позики, призначені на потре­би держави, здійснюється через купівлю особливих цінних паперів (наприклад, каз­начейських ощадних сертифікатів) або ринкових цінних паперів (облігацій, казна­чейських зобов'язань), а також оформленням безоблігаційних позик. У нашій країні зараз це досягається через придбання Ощадбанком державних цінних паперів.

Використання державою коштів позикового фонду як форма державного кре-і диту характеризується тим, що державні кредитні установи безпосередньо (не об­межуючи цих операцій купівлею державних цінних паперів) передають частину кре­дитних ресурсів на покриття витрат уряду. Ця форма державного кредиту економічно не виправдана і зумовлює інфляційні процеси.

Казначейські позики як форма державного кредиту виражають відносини з на-: дання фінансової допомоги підприємствам і організаціям органами державної влади й управління за рахунок бюджетних коштів на умовах терміновості, платності і зво-ротності. У нашій країні ця форма державного кредиту поки що використовується не дуже активно.

Відносини по лінії казначейських позичок не є аналогом банківського кредиту­вання, оскільки на відміну від госпрозрахункових банківських структур органи дер-

| жавної влади й управління надають фінансову допомогу на інших умовах і в інших цілях. Казначейські позички видаються на пільгових умовах за термінами і нормою

\* процента. Вони можливі у випадку фінансових труднощів підприємств і господар-

I ських організацій через їхнє особливе становище на ринку або погіршення еконо­мічної ситуації в країні. Казначейські позики не мають комерційної цілі, а є засобом

| підтримання життєво важливих для народного господарства економічних структур. В окремих випадках уряд може гарантувати безумовне погашення позики, випу­щеної органами влади й управління нижчого підпорядкування або окремими госпо­дарськими організаціями, а також виплату процентів по ній. У цих випадках мова

йде про умовний державний кредит — гарантовані позики. За гарантованими по­зиками уряд реально несе фінансову відповідальність тільки у разі неплатоспромож­ності платника. Певний час Україна видавала гарантії і погоджувалася брати на себе зобов'язання за розрахунками, насамперед за поставки нафти і нафтопродуктів, газу і інших енергоносіїв. Визнання державою такої заборгованості реально переносить борги з фактичних боржників на все населення. У даний час ситуація докорінно змі­нилася. Відбулось чітке розмежування державних фінансів і фінансів підприємств, а гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів.

Міжнародний державний кредит являє собою сукупність відносин, у яких дер­жава виступає на світовому фінансовому ринку в ролі позичальника або кредитора. Ці відносини отримують форму державних зовнішніх позик. Як і внутрішні позики, вони надаються на умовах повороткості, терміновості і платності. Сума отриманих зовнішніх позик із нарахованими процентами включається в державний борг країни. Країнам, що терплять значні економічні і фінансові труднощі, зовнішні позики мо­жуть даватися на пільгових умовах.

Основною метою державних зовнішніх позик є сприяння зміцненню економічно­го потенціалу, подолання фінансових труднощів країни-одержувача, надання продо­вольчої допомоги.

Надання зовнішніх позик здійснюється за рахунок бюджетних коштів або спе­ціальних урядових фондів. Одержувачами позик можуть бути центральні уряди, республіканські й місцеві органи влади. Кредиторами можуть бути фінансово-кре­дитні установи й інші юридичні особи іноземних держав, приватні особи, міжнарод­ні фінансові інституції, іноземні держави та їх угрупування. До їх числа належать Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку, держави Європейського співтовариства. Усі проекти, на які можуть бути надані позички цими організаціями, поділяються на чотири групи: проекти макро-економічної стабілізації економіки країни — позичальника; проекти структурних перетворень у певних секторах економіки; інвестиційні проекти; проекти технічної допомоги. Кредити міжнародних фінансових організацій надаються на вигідних умо­вах під низькі проценти (5-7 % річних) на строк до 20 років. Позики країн Євросоюзу в основному є допомогою розвитку країнам, що здійснюють ринкові перетворення, і отримання доходу не має першочергового значення. Погашення позик і виплата про­центів по них може відбуватися після закінчення пільгового періоду, який надає від­строчку погашення позики на 3-5 років після використання кредитних коштів.

Найбільшу складність для держави як у плані зростання зовнішньої заборгова­ності, так і в плані використання кредитів становлять запозичення, одержані від іно­земних комерційних структур під гарантію уряду. Ці кредити, як підтверджує досвід багатьох країн, мають найнижчі показники щодо ефективності використання.

Державні зовнішні позики надаються у грошовій або товарній формі (наприклад, кредити держав постачальників енергоносіїв). Як правило, вони бувають середньо-строковими або довгостроковими. Грошові позики надаються у валюті країни-креди-тора або у вільно конвертованій валюті. Погашення позик за згодою сторін здійсню­ється товарними поставками чи валютою.

16.3. Класифікація державних позик і джерела їх погашення

Як уже зазначалося, державні позики є основною формою державного кредиту. Класифікація державних позик здійснюється за такими ознаками:

1. за правовим оформленням розрізняють державні позики, що оформляються підписними зобов'язаннями або надаються на підставі угод (безоблігаційні), і забез­печені випуском цінних паперів (облігаційні). Угодами оформляються, як правило, кредити від урядів інших країн, міжнародних організацій та фінансових інституцій. За допомогою цінних паперів мобілізуються кошти на фінансовому ринку;
2. залежно від місця розміщення позик їх поділяють на внутрішні — на внутріш­ньому фінансовому ринку (надаються юридичними і фізичними особами даної краї­ни та нерезидентами) і зовнішні — надходять ззовні від урядів, юридичних і фізичних осіб інших країн, міжнародних організацій і фінансових інституцій;
3. за правом емісії розрізняють державні й місцеві позики. Державні позики ви­пускаються центральними органами управління. Находження від них спрямовують­ся в Державний бюджет. Місцеві позики випускаються місцевими органами управ­ління і мобілізовані кошти спрямовуються у відповідні місцеві бюджети;
4. за характером використання цінних паперів бувають ринкові та неритові по­зики. Облігації (казначейські зобов'язання) ринкових позик вільно купуються, про­даються і перепродаються на ринку цінних паперів. Неринкові позики не допускають виходу цінних паперів на ринок, тобто їх власники не можуть їх перепродати;
5. залежно від установлення забезпеченості державні позики поділяються на за­ставні й беззаставні. Заставні позики відображають один з головних принципів кредитування — матеріальної забезпеченості. Заставні позики забезпечуються дер­жавним майном чи конкретними доходами.