

УДК: 336.27:339.726.5

ББК 65.9(Укр)-05

Мельник О.П.

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ЇЇ ЕКОНОМІЧНУ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ

Білоцерківський національний аграрний
університет,
Міністерство освіти і науки України,
09117, м. Біла Церква,
площа Соборна, 8/1,
тел.: 80456353014

Анотація: У статті виявлено загальні й особливі чинники розвитку державного боргу в Україні. Обґрунтовано необхідність здійснення зваженої політики державних запозичень при нагромадженні значного валового зовнішнього боргу України та її умовних зобов'язань, рекомендації щодо впорядкування системи надання державних гарантій, управління динамікою умовних зобов'язань держави в цілому, а також зменшення ступеня їх ризикованості, що сприятиме забезпеченню стабільності державних фінансів України в довготривалій перспективі.

Ключові слова: державний борг, управління, внутрішній борг, зовнішня заборгованість, умовні зобов'язання.

Annotation. The general and especial reasons of development of a public debt of Ukraine are established. Necessity of realisation of the weighed policy of the state loans is confirmed at accumulation of a considerable total external debt of Ukraine and conditional obligations of the state. Recommendations on regulation of system of giving of the state guarantees, managements of development of conditional obligations of the state as a whole, and also reduction of degree of their riskiness that will help maintenance of stability of public finances of Ukraine with long-term prospect are made.

Мельник О.П. Державний борг України та його вплив на її економічну незалежність

Key words: a public debt, management, an internal debt, external debts, conditional obligations.

Вступ. Проблема державного боргу вважається досить дослідженою в західній літературі. Значну увагу дослідженню державного боргу та наслідків його існування приділяли Р.Барро, Дж.Бьюкенен, А.Лернер, Ф.Модільяні. Різні аспекти аналізу державного боргу розкриті в роботах сучасних українських і російських економістів В.Андрущенка, В.Федосова, Т.Вахненко, Є.Гайдара, О.Заруби, В.Лисицького, А.Вавилова, В.Базилевича, Б.Болдирева.

Водночас у теоретичних та емпіричних дослідженнях проблеми відсутній аналіз закономірностей розвитку державного боргу в контексті його взаємозв'язку з макроекономічним середовищем, доступності тих чи інших джерел запозичень; недостатньо глибоко вивчені вплив державних запозичень на розвиток вітчизняної економіки та напрями вдосконалення боргової політики.

Борг країни є важливим інструментом фінансового розвитку. Залучення коштів за умов боргу є основою збільшення ресурсів для проведення бюджетних видатків, фінансування державних цільових фондів, забезпечення підприємницької діяльності як державними, так і недержавними суб'єктами господарювання, розширення споживчого попиту домогосподарств.

У країнах з перехідною економікою боргове фінансування використовується з метою збільшення обсягу інвестицій, проведення структурної перебудови економіки, упровадження інновацій, стимулювання експортних операцій.

Водночас слід звернути увагу на можливі негативні наслідки нарощування державного боргу. У випадках, коли обсяги боргових зобов'язань досягають критичних меж, а їх структура є нераціональною, здійснюється негативний вплив на економічний і соціальний розвиток. Це проявляється, зокрема, у тиску на грошовий ринок, унаслідок чого прискорюються темпи зростання інфляції. Результатом таких процесів може стати й послаблення курсу національної валюти. До можливих негативних наслідків слід віднести й збільшення виплат з погашення та обслуговування боргу, а також скорочення золотовалютних резервів країни, що спрямовуються на забезпечення ліквідності національної валюти.

У найближчі роки Україна постане перед необхідністю провести важливі структурні реформи, до яких належать: упровадження другого рівня пенсійної системи; модернізація інститутів суспільного сектора; покращення інвестиційного клімату; збільшення обсягу інвестицій в інфраструктуру та людський капітал. За оцінками Світового банку потреба в залученні додаткових капітальних інвестицій в інфраструктуру протягом наступних десяти років становитиме біля 100 млрд дол. США. Одним із способів залучення ресурсів для забезпечення інвестицій є збільшення обсягів боргу.

Постановка завдання. Державний борг є важливою складовою загальної заборгованості країни. Він здійснює вирішальний вплив на її економічний і соціальний розвиток. Тому питання державного боргу є ключовими в проведенні боргової політики.

Державний борг – це сукупність зобов'язань держави за платежами, які належить виконати на підставі одержаних або гарантованих активів. Обсяг і структура державного боргу відіграють важливу роль у макроекономічному розвитку країни, вирішенні соціальних проблем і динаміці міжнародних відносин. Зокрема, державний борг здійснює прямий і непрямий вплив на бюджетну політику, грошово-кредитний механізм, податкову систему, рівень інфляції, обсяги й напрями використання внутрішніх і зовнішніх заощаджень, залучення іноземних інвестицій та ін.

З метою досягнення позитивного впливу державного боргу на розвиток економіки доцільно проводити зважене управління його обсягами, структурою та динамікою. Потрібно враховувати, що державний борг завжди має раціональні межі, перевищуючи які, він із стабілізуючого перетворюється на фактор, який починає гальмувати розвиток фінансової системи. Управління державним боргом без урахування об'єктивних вимог та інтересів суб'єктів фінансових відносин нерідко призводить до негативних наслідків. Результатом може стати зниження рівня боргової безпеки держави, погіршення її фінансової стійкості, блокування зарубіжними інвесторами.

Результати. Згідно з прийнятими у світі стандартами обліку боргових операцій, державний борг являє собою суму фінансових зобов'язань сектора загального державного управління, що мають форму договірних перед внутрішніми й зовнішніми кредиторами щодо відшкодування залучених коштів і виплати процентів (або без них). Державний борг охоплює борги сектора загального державного управління, при цьому не враховуються борги державних підприємств і борги, пов'язані з виконанням функцій грошово-кредитного регулювання (грошова емісія, позики МВФ на поповнення валютних резервів тощо). Гарантії сплати боргів підприємств та інші умовні зобов'язання не враховуються в складі державного боргу до того моменту, доки державні органи не вимушені розпочати виплати з метою погашення таких боргів. Поточна заборгованість держави не вважається державним боргом до часу її офіційного визнання. Дані про борг охоплюють сектор державного управління в цілому – центральний уряд і місцеві органи управління.

При визначенні державного боргу України за прийнятими у світі стандартами величина державного боргу, що подається у звітності Міністерства фінансів України, має бути зменшена на суму гарантованого боргу та збільшена на суму офіційно визнаних боргів місцевого самоврядування.

Грунтуючись на тому, що держава має борг перед внутрішніми чи зовнішніми кредиторами, державний борг поділяється на внутрішній і зовнішній. Вважається, що наявність внутрішнього боргу є більш сприятливим фактором для фінансового розвитку країни, ніж нарощування зовнішніх, запозичень. Це пов'язано з тим, що державним органам управління простіше здійснювати управління внутрішнім боргом, проводити його реструктуризацію. Крім того, виплати держави за внутрішніми зобов'язаннями є вкладками в національну економіку й не спричиняють відтік капіталу за кордон. Разом з тим іноземні запозичення дають змогу державним органам управління залучати додаткові фінансові ресурси з метою фінансування програм, які неможливо забезпечити за рахунок внутрішніх джерел.

Згідно із Законом України “Про державний внутрішній борг України”, державним внутрішнім боргом є строкові боргові зобов'язання уряду України в грошовій формі. Державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває в загальнодержавній власності [1].

До складу державного внутрішнього боргу України входять позики уряду України й позики, здійснені при безумовній гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних програм. Державний борг складається із заборгованості минулих років і заборгованості, що виникає за борговими зобов'язаннями уряду України. До боргових зобов'язань уряду України належать випущені ним цінні папери, інші зобов'язання в грошовій формі, гарантовані урядом України, а також одержані ним кредити [2].

Ураховуючи, що із часу набуття Україною суверенітету державний бюджет затверджувався й виконувався постійно з дефіцитом (за винятком 2000 року), з 1991 року відбувалося зростання державного боргу. Відсутність необхідного обсягу бюджетних ресурсів для фінансування державних програм, розвиненого національного фондового ринку та можливостей щодо залучення ресурсів із світового ринку визначили специфіку формування й структуру внутрішнього державного боргу. Основну частку в структурі державного внутрішнього боргу посідає прямий внутрішній борг (більше 90%) [3].

Мельник О.П. Державний борг України та його вплив на її економічну незалежність

Залучення коштів на внутрішньому грошовому ринку є одним із суттєвих джерел фінансування державного бюджету. Використання позичкового методу фінансування видатків в оптимальних розмірах сприяє зменшенню податкового тягаря. Зростання запозичень фінансових ресурсів на внутрішньому ринку зумовили утворення значного внутрішнього державного боргу України. Причиною стрімкого зростання заборгованості в Україні були, перш за все, дефіцит державного бюджету та нераціональна структура економічної системи в цілому, що потребувала перебудови та налагодження господарських зв'язків на ринкових засадах.

Зовнішній державний борг є одним із важливих інструментів економічної та фінансової політики держави. Зовнішні державні позики пом'якшують вплив змін бюджетно-податкової політики на рівень споживчих витрат, заощадження та інвестиції, але водночас держава, що залучає іноземний компенсаційний капітал, стає боржником інших країн.

Державний зовнішній борг складається з позик на фінансування державного бюджету та погашення зовнішнього державного боргу; позик на підтримку національної валюти; позик на фінансування інвестиційних та інституційних проектів; гарантій іноземним контрагентам щодо виконання контрактних зобов'язань у зв'язку з неко-

мерційними ризиками; державних гарантій, що надаються Кабінетом Міністрів України для кредитування проектів, фінансування яких передбачено бюджетом України [4].

За розрахунками експертів МВФ, максимально допустимим розміром зовнішнього боргу для країн з низьким і середнім рівнями доходів є 49,7% ВВП; при перевищенні цього показника ймовірність розгортання фінансових криз зростає до 66,8%.

При високих обсягах зовнішньої заборгованості резидентів України посилювалася вразливість національної фінансової системи до зовнішніх шоків (погіршення умов торгівлі для національної економіки; девальвації національної валюти; зростання процентних ставок щодо іноземних позик; зменшення доступності зовнішнього фінансування), що підвищувало ймовірність поширення кризових явищ.

Нестабільність фінансового стану й імовірність істотного зростання боргових виплат з державного бюджету України визначаються також існуванням вагомих умовних зобов'язань держави.

У західній літературі розрізняють очевидні та неочевидні умовні зобов'язання уряду. Перші з них зафіксовано в нормативно-правових актах або договорах, однією із сторін яких виступає уряд. Основними видами таких зобов'язань є державні гарантії щодо позик місцевих органів влади, державних і приватних підприємств, державних банків тощо, а також схеми державного страхування (депозитів фізичних осіб, майна від стихійних лих).

Неочевидні умовні зобов'язання не мають нормативно-правового характеру, пов'язані з очікуваннями громадськості або певних груп впливу та з роллю держави в суспільстві. Події, що вимагають від уряду певних дій і виконання його неочевидних умовних зобов'язань – дефолти місцевих органів влади, державних підприємств і приватних компаній з негарантованих кредитів; криза банківської системи; неплатоспроможність фондів соціального страхування; дефолт центрального банку щодо його зобов'язань; вплив іноземного капіталу з внутрішнього фінансового ринку; стихійні лиха, екологічні катастрофи, воєнні дії та інші.

Існування численних і високовартісних умовних зобов'язань значно впливає на фінансову спроможність держави. Унаслідок дії різноманітних факторів – соціальних, економічних, правових – умовні зобов'язання держави можуть набирати форму прямого державного боргу, а в разі їх надмірного обсягу – підводити державу до дефолту.

Досвід країн Азії та Латинської Америки 90-х років ХХ сторіччя показує, що умовні зобов'язання є досить ризиковими й можуть покладати значні фінансові витрати на державний бюджет. В Україні ж умовні зобов'язання держави, крім наданих урядом гарантій і зовнішніх боргів державних підприємств, не обліковуються й у відповідних звітах не відображаються; оцінка потенціального впливу умовних зобов'язань на стан державних фінансів не проводиться.

Найвагомішими умовними зобов'язаннями уряду України є зовнішні борги державних підприємств і зобов'язання щодо відшкодування вартості заощаджень громадян, зафіксовані в Законі України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”.

Зовнішня заборгованість державних підприємств, не гарантована урядом, не передбачає його договірних зобов'язань щодо її погашення та обслуговування. Однак практичний досвід показує, що в окремих випадках заради рятування підприємств, стратегічних для економіки й важливих для соціальної сфери держави, уряд може приймати рішення про перенесення їх фінансових зобов'язань на державний бюджет.

В Україні відсутність єдиної методології обліку умовних зобов'язань держави та єдиної інтегрованої бази даних, яка б забезпечувала достовірний облік щодо всіх видів фактичних і потенціальних боргових зобов'язань уряду, а також контроль за станом державного боргу в цілому, істотною мірою перешкоджає проведенню ефективної бюджетної політики та не створює надійних підстав для уникнення боргових ускладнень.

Високий рівень зовнішнього боргу виступає джерелом фінансової нестабільності та негативно позначається на темпах зростання національного виробництва. Високе зовнішньоборгове навантаження:

- пригнічує інвестиційну діяльність у країні, оскільки приватні інвестори очікують надмірний рівень податкових вилучень, а нестабільність макроекономічного середовища унеможливує проведення достовірних розрахунків вигід-утрат від здійснення інвестицій;
- не надає стимулів для неплатоспроможного уряду проводити раціональну економічну політику, оскільки позитивні результати реформ посилюють тиск з боку кредиторів щодо виплати накопичених боргів.

За наявності проблеми боргового навантаження посилення макроекономічної непевності є однією з причин підвищення загального рівня цін в економіці: економічні суб'єкти для компенсації можливих ризиків і потенційних утрат змушені вдаватися до підвищення цін на власну продукцію. Крім того, зниження рівня національного виробництва в умовах пригнічення інвестиційної діяльності провокує поширення інфляції, викликаной невідповідністю обсягів попиту й пропозиції на товарних ринках.

Висновки. При досягненні боргом деякої критичної величини в інвесторів виникають побоювання щодо спроможності позичальників у повному обсязі обслуговувати накопичені боргові зобов'язання. Відплив іноземних капіталів з національного ринку закономірно супроводжується підвищенням попиту на іноземну валюту. Якщо при цьому обсяг міжнародних валютних резервів не дозволяє задовольнити такий попит, боргова криза трансформується у валютну й настає всеохоплююча фінансова криза.

Якщо 2007 рік Україна завершила з державним боргом у розмірі 71,3 млрд грн, то вже 2008 рік – з боргом у 130,7 млрд грн, притому, що державний бюджет дозволяв його наростити лише до рівня 89,1 млрд грн. Але розвиток ситуації у 2009 році викликає ще більше занепокоєння. Станом на 31.08.2009 обсяг державного боргу вже склав 205,4 млрд грн (зовнішній – 123 млрд грн, внутрішній – 82,4 млрд грн).

Управління державним боргом відіграє важливу роль у забезпеченні раціональних обсягів залучення й використання коштів на умовах позик. Особливе значення в процесі проведення таких операцій належить погашенню й обслуговуванню ресурсів, мобілізованих таким чином. У світовій практиці використовують декілька способів погашення державного боргу: проведення передбачених умовами позик; здійснення рефінансування позик; викуп боргу або обмін боргових зобов'язань на інші активи, які перебувають у державній власності; списання боргу повністю або частково, що здійсню-

Мельник О.П. Державний борг України та його вплив на її економічну незалежність

ється за ініціативою боржника та за рішенням кредиторів; анулювання (повна відмова від виплати) боргу.

Управління державним боргом зводиться до заходів органів державної влади із залучення й використання фінансових ресурсів за умов позик. Такі операції пов'язані з фінансуванням дефіциту державного бюджету та від'ємного сальдо платіжного балансу, забезпеченням реалізації державних, економічних і соціальних програм, зі сприянням розвитку підприємницької діяльності, збільшенню обсягів кредитування економіки та ін. У проведенні управління державним боргом використовуються різні способи. До них належать: продаж вимог простроченого боргу, проведення дострокового викупу боргу, здійснення трансформації внутрішнього боргу в зовнішній, формування розвитку ринку державних цінних паперів, проведення заміщення боргів.

Значний вклад у зміцнення стабільності державних фінансів у довгостроковій перспективі та в дотримання принципу справедливості при проведенні фіскальної політики повинні зробити аналіз ризиків й оцінка потенціальних наслідків для бюджету гарантій, наданих урядом. Зовнішні позики державним підприємствам або установам

під гарантії уряду із самого початку надаються на умовах повернення за рахунок бюджетних коштів. Це стосується інституційних проектів МБРР і кредитів зарубіжних банків Державній службі автомобільних доріг України. Щодо державних гарантій стосовно кредитів на фінансування інвестиційних (самоокупних) проектів, то такі проекти в багатьох випадках виявляються неефективними, що покладає на державу тягар додаткових фінансових зобов'язань. Тим часом державні гарантії належать до арсеналу методів інвестиційної політики держави, тому ігнорувати цей інструмент за наявності структурних диспропорцій в економіці, низького рівня інноваційної діяльності та критичного стану об'єктів матеріально-технічної інфраструктури економічно недоцільно.

Для забезпечення повернення кредитних ресурсів позичальниками та підвищення їх заінтересованості в прибутковій діяльності надзвичайно важливе значення має розподіл кредитних ризиків між урядом, кредитором і позичальником. В Україні при наданні державних гарантій у більшості випадків усі ризики одноосібно бере на себе уряд, що є одним з факторів нерентабельності проектів, які реалізуються з використанням інструменту державних гарантій, і значного тиску гарантованих зобов'язань на державний бюджет. Тому гарантії уряду України повинні покривати лише частину зобов'язань боржника; доцільним є встановлення верхньої межі відповідальності уряду при настанні гарантійного випадку – 50–70% залучених коштів.

Повертаючись до проблем загального рівня боргового навантаження, слід зазначити: для гарантування стабільної ситуації у валютно-фінансовій сфері та забезпечення платоспроможності держави в середньостроковій перспективі державний борг України не повинен перевищувати 35% ВВП. Пріоритетами фінансової політики держави в середньостроковій перспективі повинні виступати здійснення зваженої боргової політики й утримання стабільного співвідношення державного боргу та ВВП, зведення бюджету з помірним дефіцитом і контролювання умовних зобов'язань держави.

З метою забезпечення стабільності державних фінансів України в середньостроковій перспективі та запобігання різкому зростанню боргових зобов'язань уряду в період економічного спаду необхідно запровадити моніторинг і оперативний облік усіх видів фінансових зобов'язань держави, які потенціально можуть впливати на розмір державного боргу України, а також систему заходів, спрямованих на зменшення обсягу позикового фінансування ризикових і потенційно небезпечних форм.

Для забезпечення повного врахування фінансових ризиків, пов'язаних з нагромадженням умовних зобов'язань, уряду доцільно на регулярній основі готувати “Звіт про умовні зобов'язання, податкові витрати та інші фіскальні ризики”. Прикладом для наслідування щодо цього може слугувати відповідна звітність в Австралії, Канаді, Новій Зеландії та США. Такі звіти повинні включати перелік джерел фіскальних ризиків, оцінку їх чутливості до різних подій і впливу на фінансову позицію уряду.

Реалізація зазначених заходів створить фундамент для проведення ефективної бюджетної політики й обмеження умовних зобов'язань держави, які потенціально можуть впливати на розмір державного боргу та стабільність державних фінансів України середньостроковій перспективі. Утримання помірного розміру позикових коштів для потреб держави, у свою чергу, сприятимуть зміцненню фінансової системи України й посиленню стимулюючого впливу держави на соціально-економічний розвиток країни.

1. Закон України “Про державний внутрішній борг” від 16.09.1992 № 2604-ХІІ (із змінами та доповненнями).
2. Василик О. Д. Державні фінанси України / О.Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
3. Опарін В. М. Фінансова система України./В.М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.
4. Базилевич В. Д. Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002.

Рецензенти:

Губенко В.І.– доктор економічних наук, професор, зав. кафедри менеджменту Білоцерківського національного аграрного університету;

Шемігон О.І. – доктор економіки, доцент Білоцерківського національного аграрного університету.