

УДК 336.276

Софія Юрій

Sofiya Yuriy

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

STATE DEBT OF UKRAINE: TODAY'S REALITIES

Досліджено сучасний стан державного боргу України та запропоновані заходи щодо оптимізації управління державним боргом.

Ключові слова: державний борг, боргова політика, прямий, зовнішній, гарантований борг, Міжнародний валютний фонд.

The modern state debt of Ukraine is considered and the measures to optimize the management of state debt are proposed.

Keywords: public debt, debt policy, direct, external, guaranteed debt, International Monetary Fund.

Постановка проблеми. В світовій практиці для фінансування видатків державного бюджету широко використовуються залучені ресурси, в результаті чого утворюється державний борг, який здійснює вагомий вплив на соціально-економічний розвиток держави. Наявність боргу призводить до скорочення видатків держави на соціальні, економічні та інші заходи, які прямо не пов'язані з погашенням та обслуговуванням державного боргу. Зростання боргу є загрозливим для економічної безпеки держави та фінансової стабільності її бюджетної системи. В умовах все ще активного прояву наслідків світової фінансово-економічної кризи проблема державного боргу є найбільш гострою, яка стримує соціально-економічне зростання і є надзвичайно актуальною для національної економіки.

Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти щодо управління державним боргом розглядали такі вчені як: В. Каменська, Г. Кучер, О. Орленко, І. Форкун, К. Хитра та інші дослідники. Однак, варто більше уваги приділити дослідженню сучасного стану формування та управління державним боргом.

Постановка завдання. Розкрити основні поняття державного боргу, ознайомитися з нормативно-правовими основами управління державним боргом, розглянути склад і структуру державного боргу України, визначити проблемні питання щодо управління державним боргом та подати заходи оптимізації боргової політики.

Виклад основного матеріалу. Для оптимізації витрат, пов'язаних з фінансуванням дефіциту державного бюджету, держава здійснює управління державним боргом. Під управлінням державним боргом слід розуміти комплекс заходів, що вживаються державою в особі її уповноважених органів з визначення місць і умов розміщення та погашення державних позик, а також забезпечення гармонізації інтересів позичальників, інвесторів і кредиторів.

Державний борг можна розглядати з двох позицій: з одного боку, державне запозичення сприяє економічному зростанню, з іншого – борг збільшує навантаження на державний бюджет. Тому необхідно знайти оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням і внутрішнім і зовнішніми запозиченнями. Умови залучення нових позик мають оцінюватися з урахуванням здатності країни обслуговувати внутрішній і зовнішній борг за раніше прийнятими зобов'язаннями.

У процесі управління державним боргом необхідно вирішувати наступні завдання [6, с. 23]:

- пошук ефективних умов запозичення коштів з точки зору мінімізації вартості боргу;
- недопущення неефективного та нецільового використання запозичених коштів;
- забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та нарахованих відсотків;
- визначення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями за умови збереження фінансової рівноваги в країні;
- забезпечення стабільності валютного курсу та фінансового ринку країни.

Позитивний вплив державного боргу полягає в тому, що:

- він є в основному не інфляційним джерелом фінансування дефіциту бюджету органів державної влади;

– під час випуску боргових зобов'язань держави, які призначені для купівлі юридичними та фізичними особами, держава активно впливає на процес організації збережень населення і інвестування суб'єктами господарювання тимчасово вільних фінансових ресурсів;

– при вірній організації відносин щодо формування та обслуговування державного боргу держава може ефективно розмежувати податковий тягар в часі між наступними поколіннями населення;

– взаємні боргові зобов'язання різних країн світу є фактором зміцнення міжнародної співпраці.

Негативні аспекти впливу державного боргу на соціально-економічні процеси проявляються в наступному:

– при надмірному розвитку ринку державних запозичень уряд обмежує інвестиційні можливості у вітчизняному господарстві;

– надмірна захопленість державою борговими операціями призводить до значного відволікання бюджетних ресурсів від потреб соціально-економічного розвитку;

– якщо держава активно формує зовнішній борг, то можливе не лише потрапляння в надзвичайну залежність від зовнішніх фінансових ресурсів, але й втрата політичної незалежності.

Важливою перешкодою налагодженню належної стратегічної ефективності боргової політики в Україні є відсутність цілісної системи законодавчого забезпечення регулювання витрат з обслуговування і погашення державного боргу. Зволікання із прийняттям базового закону про державний борг призводить до виникнення суперечностей між положеннями окремих нормативних актів з питань погашення і обслуговування державного боргу. За висновками Рахункової палати України, чинним законодавством взагалі не врегульовані порядок витрачання коштів Державного бюджету України на управління державним боргом та повноваження органів державної влади у цьому процесі. Суттєві недоліки існують на етапі планування витрат з обслуговування, погашення та управління державним боргом. Крім того, щорічними перевітками Рахункової палати встановлюються численні правопорушення у процесі здійснення боргових виплат [5].

Базовим нормативним актом, який здійснює регулювання боргової сфери є Бюджетний кодекс України, в якому визначено, що державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [1]. В цьому ж нормативному документі систематизована інформація про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста. Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання. Більш детально класифікаційні ознаки подані в наказі Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» [3].

Також в Бюджетному кодексі зафіксовано загальні принципи боргової політики, в тому числі – обов'язковість зменшення державного боргу, якщо його обсяг зростає до 60 % ВВП [1]. В законах про державний бюджет України на відповідні роки визначаються щорічні граничні показники окремих кількісних параметрів державного боргу, джерела його обслуговування та фінансування бюджетного дефіциту.

По відношенню до ВВП приріст державного боргу за 2012 р. склав 0,5 процентних пункту – з 36,3 % до 36,8 % ВВП, що нижче рівня 39,9 % за підсумками 2010 року. Разом з тим, Міністерство фінансів вказує на невисокий термін погашення прямого державного боргу, на який припадає 77,4 % всього сукупного боргу: він становить 5,1 року. Зокрема, в 2013 році країні належить виплатити 16,5 %, а в наступні чотири роки – ще 62,8 % від загального обсягу прямого боргу [7].

Значну частину боргу урядові необхідно повернути Міжнародному валютному фонду (МВФ). Зокрема, виплати України МВФ в 2012 році склали 2,43 млрд. SDR (3,74 млрд. доларів за поточним курсом), у тому числі 0,198 млрд. SDR в рахунок відсотків, що стало рекордом за всю історію взаємин із фондом з 1994 року.

Згідно з матеріалами фонду, вже у 2013 році рекорд виплат 2012 року, пов'язаний із настанням термінів платежів за короткостроковими кредитами, що виділялися після кризи 2008 року, має бути перевершено: Україні необхідно буде перерахувати 3,77 млрд. SDR (5,8 млрд. доларів), у тому числі 0,11 млрд. SDR відсотків.

У 2014 році виплати України скоротяться до 2,41 млрд. SDR, у 2015 році – до 0,98 млрд. SDR, а в наступні два роки вони будуть меншими за 1 млн. SDR. У 2008–2010 роках Київ був нетто-одержувачем коштів: 2008 рік – 2,78 млрд. SDR, 2009 – 3,86 млрд. SDR і 2010 рік – 2,09 млрд. SDR.

У попередні дев'ять років – з 1999 по 2007 рік – виплати України на адресу МВФ перевищували надходження від нього (з 2002 по 2007 рік країні взагалі вдавалося обходитися без кредитів фонду). Проте в ті роки нетто виплати становили у середньому 0,24 млрд. SDR, а максимумом було 0,546 млрд. SDR в 2000 році. Всього ж за 19 років співпраці МВФ виділив Україні 12,26 млрд. SDR і вже отримав назад 6,6 млрд. SDR, у тому числі 1,36 млрд. SDR відсотків. Міжнародне рейтингове агентство Fitch ще на початку листопада 2012 р. зазначало, що такий рівень платежів Фонду, ймовірно, перевищує можливості України за зовнішніми запозиченнями і потрібне часткове рефінансування з боку МВФ [7].

На даний час ведуться переговори про відкриття нової програми фінансового співробітництва з МВФ на суму 10 млрд. SDR (близько 15 млрд. доларів). Основними елементами нової програми повинні стати заходи, спрямовані на скорочення фіскального дефіциту та дефіциту рахунку поточних операцій, реформування банківського та енергетичного секторів з метою створення в Україні умов для сталого економічного зростання та створення нових робочих місць.

До ключових проблемних пунктів, крім традиційного тарифного питання (підвищення тарифів на газ для населення) і питання більшої гнучкості валютного курсу (що означає за існуючих обставин девальвації гривні), додалося також питання скорочення дефіциту державних фінансів 2013 р. Відсутність домовленості з МВФ означатиме особливо погані новини для України в тому випадку, якщо погіршаться фінансові проблеми Євросоюзу і, як наслідок, зросте ціна запозичень на світовому кредитному ринку.

Попередня програма stand by на ті самі 10 млрд. SDR формально завершилася у грудні 2012 року. Вона була відкрита у кінці липня 2010 року, проте країна змогла отримати лише два транші на загальну суму 2,25 млрд. SDR. З весни 2011 року програма була заморожена на етапі другого перегляду [7].

Як свідчать наведені дані, Україна дуже залежна від зовнішньої допомоги для вирішення власних проблем за рахунок кредитних ресурсів МВФ. Фонд надає порівняно дешеві кредити, які сприяють вирішенню проблем платіжного балансу, дефіциту державного бюджету з вимогою виконання поставлених умов, не завжди вигідних для подальшого розвитку вітчизняної економіки. Можна було б обмежитись лише консультативною підтримкою фахівців МВФ, як Польща, Чехія, Угорщина, які перейшли до такої практики після завершення фінансових програм, направлених на підтримку становлення ринкових відносин.

З метою посилення впливу на стан боргової сфери Міністерством фінансів України був затверджений наказ «Про затвердження Програми управління державним боргом на 2013 рік», в якому визначені [4]:

- планові показники Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» в частині державного боргу і державних запозичень;
- боргові інструменти, за допомогою яких планується забезпечити фінансування Державного бюджету України у 2013 році;
- структура державного боргу України на 2013 рік;
- рівень оцінки ризиків (приблизно 30,6% від ВВП);
- розроблені заходи щодо підвищення кредитних рейтингів.

Більш ґрунтовно напрямки по управлінню державним боргом подані у Постанові Кабінету Міністрів України «Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2012-2014 роки». Основними заходами, які плануються здійснити для реалізації Стратегії, є [2]:

- узгодження напрямів політики управління державним боргом з напрямками бюджетної та грошово-кредитної політики;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом;
- складення графіка проведення аукціонів облігацій внутрішньої державної позики із зазначенням видів та строків обігу боргових цінних паперів;
- проведення аналізу та оцінки ризиків, пов'язаних з державним боргом;
- регулярне розміщення державних цінних паперів з різними строками обігу;
- створення належних умов для ефективного функціонування первинних дилерів та підтримання ними двостороннього котирування державних боргових цінних паперів;
- здійснення операцій з активного управління державним боргом з метою зменшення пікових навантажень на державний бюджет;

– вивчення можливості розширення переліку державних боргових інструментів, у тому числі з плаваючою відсотковою ставкою, індексованих на рівень інфляції, та запровадження державних цінних паперів для населення;

– розширення співпраці з міжнародними організаціями, зокрема Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком;

– забезпечення регулярного подання міжнародним рейтинговим агентствам статистичних і аналітичних даних щодо соціально-економічного та політичного становища України;

– створення ефективної системи прийняття рішень у зовнішньоекономічній сфері;

– підтримка на належному рівні та розвиток інформаційно-технічного забезпечення процесу управління державним боргом, зокрема шляхом удосконалення інформаційно-аналітичної системи «Управління державним боргом»;

– регулярне розміщення інформації про управління державним боргом на офіційному веб-сайті Мінфіну.

Реалізація Стратегії дасть змогу досягти на кінець 2012, 2013 і 2014 років відповідно таких результатів:

– відношення обсягу державного боргу до внутрішнього валового продукту – на рівні не більш як 30 %, 25 % і 25 %;

– частка державного внутрішнього боргу – не менш як 46 %, 47 % і 48 %;

– середньозважений строк до погашення державного боргу – не менш як 4,1, 4,2 і 4,3 року;

– частка державного боргу з фіксованою ставкою – не менш як 65 %;

– частка державного боргу, що рефінансується в наступному році, – орієнтовно не більш як 20 %.

Висновки. До основних проблем управління державним боргом варто віднести такі як: швидке зростання обсягів боргу за абсолютною величиною (з 66,1 млрд. грн. у 2006 р. до 399,2 млрд. грн. у 2012 р.); відносно високий як для національної економіки рівень співвідношення боргу до ВВП (36,8% станом на кінець 2012 р.); велика частина боргу (77,6 %) припадає на зовнішню заборгованість, що несе в собі ризики, пов'язані із втратою іноземної валюти; значні розміри гарантованого державного боргу, що викликають додаткове боргове навантаження у зв'язку із неплатоспроможністю позичальників (22,6 млрд. грн. станом на кінець 2012 р.); високий рівень заборгованості перед міжнародними організаціями економічного розвитку (41,0 % від загального обсягу зовнішнього державного боргу), що загрожує економічній безпеці України; відсутність належного законодавчого забезпечення щодо формування і управління державним боргом.

Для вирішення проблем щодо вдосконалення управління державним боргом пропонуємо вжити наступних заходів:

– зменшити граничний рівень державного боргу до 30 % ВВП, на відміну від загальноприйнятого показника на рівні 60 %;

– перейти від активної практики залучення кредитів міжнародних організацій економічного розвитку, що супроводжуються додатковими умовами, які обмежують економічну і політичну незалежність, до співпраці на основі консультативної підтримки;

– здійснювати максимально можливе зниження вартості боргу за рахунок продовження термінів запозичення та здешевлення виплат по борговим зобов'язанням;

– підвищувати рівень ефективного та цільового використання запозичених ресурсів, який має підтверджуватись відповідним економічним зростанням в державі;

– посилити якість обліку та моніторингу державного боргу на основі розширення сфери впливу державного фінансового контролю: від контролю виконання державного бюджету до контролю ефективності управління державним боргом.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 01.10.2011 р. № 2456-17. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2012-2014 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2012 р. № 607. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-п>.

3. Про бюджетну класифікацію [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. – Режим доступу : <http://www.lg.lica.com.ua/componentlica/?p=0&base=1&menu=106189&u=1&type=1&view=text>.
4. Про затвердження Програми управління державним боргом на 2013 рік [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України від 21.02.2013 р. № 277. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=366222&cat_id=289710.
5. Каменська В. П. Напрями оптимізації системи управління державним боргом України [Електронний ресурс] / В. П. Каменська. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evu/2011_17_1/Kamenskaia.pdf.
6. Кучер Г. В. Управління державним боргом : підруч. / Г. В. Кучер. – К. : – КНТЕУ, 2009. – 342 с.
7. Україна повинна повернути МВФ цього рік 5,8 млрд. доларів [Електронний ресурс] : Дзеркало тижня. Україна. – Режим доступу : <http://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-povinna-povernuti-mvf-cogorich-5-8-mlrd-dolariv.html>.

Стаття надійшла до редакції 08.05.2013.

Відомості про автора

С. М. Юрій, старший викладач кафедри фінансів, Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ.