

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ ТА МЕТОДИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

© Вівчар О.Й., Солдак М.Ю., 2011

Висвітлено сутність державного боргу України, здійснено його аналіз, вказані наслідки, які має його динаміка на економіку країни і подано пропозиції щодо підвищення ефективності політики управління державним боргом.

Ключові слова: державний борг, управління державним боргом, боргова безпека, боргова стратегія.

O. Y. Vivchar, M.U. Soldak

Lviv Polytechnic National University

FEATURES OF MANAGEMENT NATIONAL DEBT AND METHODS OF HIS IMPROVEMENT

Essence of national debt of Ukraine is reflected in the article, his analysis, indicated consequences which his dynamics has on the economy of country and suggestions are given in relation to the increase of efficiency of policy of management a national debt, is carried out.

Key words: national debt, management, promissory safety, promissory strategy, a national debt.

Постановка проблеми. Трансформаційні перетворення в економіці України вимагають здійснення ефективних економічних реформ, які потребують великих капіталовкладень. У країнах з перехідною економікою, де потреба у грошових ресурсах відчувається особливо гостро, мобілізація таких коштів може бути здійснена лише за рахунок державних запозичень, що веде до утворення державного боргу. На сучасному етапі накопичення обсягів державного боргу пов'язане з низкою таких чинників, як хронічний бюджетний дефіцит, структурна деформація економіки, залежність від імпорту енергоносіїв, значні потреби у капіталі для технологічного оновлення галузей національної економіки, низький рівень інвестиційної та інноваційної активності, необхідність збільшення валютних резервів для забезпечення стабільності національної грошової одиниці, нееластичність видатків бюджету тощо. Тому ефективне обслуговування та управління державним боргом, перетворення державних запозичень на дієвий інструмент прискорення соціально-економічного розвитку країни є одним з пріоритетних завдань фінансової політики держави [1].

Державні органи управління повинні враховувати те, що існування державного боргу веде до позитивних і негативних наслідків. Із стабілізуючого чинника державний борг може перетворитися на чинник, який починає гальмувати розвиток фінансової системи, а саме: збільшувати навантаження на Державний бюджет, що може призвести до зниження рівня боргової безпеки держави, погіршення її фінансової стійкості, блокування зарубіжними інвесторами і навіть банкрутство. Проблема управління державним боргом полягає у забезпеченні співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням та внутрішніми і зовнішніми запозиченнями, забезпеченні платоспроможності держави та пошуку реальних джерел фінансування [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу проблемі дослідження державного боргу та наслідкам його існування приділяють як вітчизняні, так і зарубіжні науковці-економісти: О.А. Кириченко, О. Барановський, В. Кучер, Т.П. Вахнаненко, Н.В. Приказюк, Т.П. Матюшко, В.Л. Пластун, С.І. Юрій, С. Львовичкіна, Р. Рарро, М. Фрідмен, Р. Масгрейв, Дж. Бюкенен та ін.

Цілі статті. У межах цієї роботи здійснюється аналіз реального стану державного боргу України, розглянуті причини змін, які спостерігаються на сучасному етапі і подані окремі рекомендації щодо ефективного механізму управління державним боргом.

Виклад основного матеріалу. Державний борг є доволі складним механізмом, функціонування якого залежить від дій багатьох суб'єктів ринкових відносин. Погляди економістів на природу та наслідки його існування відрізняються. Враховуючи недоліки та переваги розглянутих визначень категорії «державний борг», ми приєднались до такого визначення: державний борг – це загальна сума емітованих, але не погашених позик з нарахованими процентами, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань [3]. Державний борг поділяється на внутрішній і зовнішній, відповідно до рекомендацій Міжнародного валютного фонду як внутрішній борг розглядаються зобов'язання органів державного управління виражені як в національній, так і в іноземній валюті, власниками яких є резиденти. Зовнішнім боргом вважається державна заборгованість перед нерезидентами. Державний борг можна класифікувати як по типу кредитора (борг перед міжнародними організаціями, банками, органами управління інших держав, іноземним компаніям, фізичним особам тощо), так і за типом боргового зобов'язання (облігації, векселі, позики тощо).

Державний борг може бути корисним у період стійкого економічного зросту, політика запозичень направлена на інвестиційні цілі. І, навпаки, у фазі економічного спаду, дефіцит бюджету істотно погіршує стан державних фінансів, підвищує ризик боргової кризи, що веде до погіршення загального стану економіки, цілком запозичень є вирішення короткострокових економічних проблем, а саме – «латання» бюджетних дірок, або покриття витрат на функціонування економіки (оскільки отримані позики направлені не на модернізацію промисловості і відповідно не сприяють економічному зросту). В Україні політика запозичень (особливо зовнішніх) характеризується відсутністю системності та розмитістю цілей, що призводить до низької ефективності залучення та використання запозичених за кордоном коштів [4].

За даними американського видання Business Insider, станом на початок 2011 р. Україна потрапила до списку 18 країн, яким загрожує дефолт. У своїх оцінках експерти виходили із розміру зовнішнього боргу, а також фінансової і політичної стабільності в країні. Через великий розмір зовнішнього боргу і сповільнене зростання економіки, Україна займає шосте місце. Відповідно до Маастрихтського договору, у країнах Європейського Союзу державний борг не повинен перевищувати 60 % від ВВП, а дефіцит бюджету – 3 % від ВВП. Держборг України на 5 вересня 2011 р. досяг 360,5 млрд. грн. за порогового значення на кінець поточного року 375,6 млрд. грн. Про це повідомив 12 вересня представник Департаменту управління державним боргом і міжнародної співпраці Міністерства фінансів України Констянтин Кузнецов у ході круглого стола в Києві [4]. За його словами, на кінець поточного року сукупний державний і гарантований державою борг України очікується на рівні 42,5 % від ВВП, на кінець 2012 р. – 41,9 %, При цьому у наступні роки очікується його скорочення. Так, на кінець 2013 р. – 37,9 %, 2014 р. – 35,3 %, у 2015 р. – з 4,6 % [5]. Загалом розмір державного боргу України невисокий порівняно з розвиненими країнами, але темпи його зростання на сучасному етапі виглядають загрозливими. Наприклад, до кризи відсоток до ВВП становив менше 10 %, а зараз – більше 40 % і, якщо не знизити темпи його зростання, то це може призвести до серйозних проблем в економіці країни, а саме: падіння життєвого рівня населення, девальвації національної валюти, зростання цін на імпортні товари (зокрема на пальне), інфляції, відставання зарплат і соціальних виплат від зростання цін. За останні 5 років зростання державного боргу характеризувалося цифрами, наведеними у табл. 1 [5].

Державний (прямий) та гарантований державою борг України за останні п'ять років

	31.12.2006 р.	31.12.2007 р.	31.12.2008 р.	31.12.2009 р.	31.12.2010 р.	31.01.2011 р.
Загальна сума державного та гарантованого боргу	15950201,4	17573216,1	24598751,5	39812663,9	54289336,4	54634961,0
<i>Державний борг</i>	<i>13091838,86</i>	<i>14117678,86</i>	<i>16972681,74</i>	<i>28427840,53</i>	<i>40628911,14</i>	<i>40875601,76</i>
Внутрішній борг	3288655,86	3526017,09	5800850,34	11405144,25	17792945,97	17761902,92
Зовнішній борг	9803183,00	10591661,77	11171831,40	17022696,28	22835965,17	23113698,84
<i>Гарантований державою борг</i>	<i>2858362,60</i>	<i>3455537,32</i>	<i>7626069,79</i>	<i>11384823,44</i>	<i>13660425,32</i>	<i>13759359,25</i>
Внутрішній борг	191,34	198211,14	259865,75	1761157,49	1736783,79	1740270,94
Зовнішній борг	2858171,26	3257326,18	7366204,04	9623665,95	11923641,53	12019088,31

Аналізуючи темпи зростання державного боргу за останні п'ять років, можна зробити висновок, що державні запозичення не спрямовувалися на модернізацію економіки, технічне переозброєння підприємств, не сприяли економічному зростанню, а «проїдалися», сприяли тому, що у майбутньому може виникнути ситуація, коли погашення боргів ляже важким тягарем на економіку України. Цей період можна назвати періодом загрози втрати боргової безпеки. Тому перед урядом, як ніколи гостро, стоїть завдання у розробленні такої боргової стратегії, в якій державний борг розглядатиметься не з позицій боргового тягаря на національну економіку, а як інструмент в механізмі забезпечення стабільного економічного зростання країни, забезпечення необхідних темпів приросту ВВП та повної зайнятості, стримування інфляційних процесів, забезпечення фінансування соціальних програм, формування достатніх обсягів кредитних ресурсів для розвитку підприємницької діяльності, залучення необхідних обсягів іноземних інвестицій. Ця стратегія як в широкому, так і у вузькому розумінні потребує від держави системного підходу і визначає багатоплановий характер регулювання державної заборгованості. У широкому розумінні, управління являє собою напрям економічної політики держави, пов'язаний з її діяльністю як позичальника, безпосередньо залежить від органів державної влади і управління, є прерогативою законодавчих органів, включає в себе такі елементи:

- формування грошово-кредитної політики по відношенню до внутрішнього і зовнішнього боргу;
- встановлення загальної межі державної заборгованості, зокрема у визначенні обсягу бюджетного дефіциту і відповідного обсягу позик, необхідних для його фінансування;
- визначення напрямів впливу на мікро- і макроекономічні показники;
- визначення доцільності фінансування різноманітних програм за рахунок державного боргу тощо.

У вузькому розумінні управління державним боргом являє собою сукупність заходів, пов'язаних з підготовкою до випуску і розміщенням довгострокових боргових зобов'язань держави, операцій з обслуговування і рефінансування державного боргу, а також з регулювання ринку державних цінних паперів, надання кредитів і гарантій.

В Україні несуть відповідальність за розроблення та реалізацію ефективної боргової стратегії держави різні міністерства та відомства, які тісно між собою пов'язані. Зокрема, функції з управління державним боргом покладені на:

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство фінансів, в особі якого діє Департамент Міністерства державного боргу та Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями;
- Національний банк України;
- Державне Казначейство України;
- Державна контрольно-ревізійна служба України;
- Рахункова палата України.

Слід відзначити, що на саму величину сукупного державного боргу ні один з цих органів не має впливу, оскільки цей аспект є прерогативою законодавчих органів, які визначають напрямок бюджетно-податкової політики. Отже, у процесі управління державним боргом можна виділити кілька функціональних елементів:

- визначення порядку, умов випуску та розміщення державних боргових зобов'язань на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також встановлення порядку залучення іноземних кредиторів (сфера відповідальності Міністерства фінансів);
- обслуговування за рахунок здійснення операцій з розміщення позик, виплати процентного боргу за ним, рефінансування (сфера відповідальності Центрального банку);
- контроль за станом державного боргу (сфера відповідальності Державної контрольно-ревізійної служби, Рахункової палати).

Із практики зарубіжних країн державний зовнішній борг використовується як інструмент проведення стабілізаційної, перерозподільної політики, стимулювання або стримування темпів економічного зростання. Використання державної заборгованості у механізмі державного регулювання економіки вимагає від уряду відповідної стратегії для управління зовнішнім державним боргом. Слід відзначити, що у зарубіжній економічній літературі таке регулювання має назву «debt management». Вважається, що debt management є одним з найважливіших сфер управління державним боргом і являє собою менеджмент складу і структури державного боргу за незмінного сукупного обсягу заборгованості.

Об'єкт регулювання debt management включає такі елементи:

- структуру термінів обігу різноманітних боргових зобов'язань, в результаті чого держава частково або повністю реструктуризує свою заборгованість;
- структуру кредиторів, завдяки випуску неринкових позик, які призначені для певних груп кредиторів;
- величину сукупного державного боргу – у тій частині, яка є результатом грошово-кредитної політики, яку проводить центральний банк [6].

Завдяки виваженій державній політиці з регулювання структури заборгованості, правильному вибору боргових зобов'язань, держава зможе уникнути багатьох негативних наслідків, що спричиняються державним боргом.

Цілі управління заборгованістю, тобто debt management полягають у такому:

1. Коли держава намагається залучити позики на найвигідніших цінових умовах, відбувається мінімізація витрат для обслуговування державного боргу, так званий «фіскально орієнтований debt management».

2. Через можливість орієнтуватися на нейтральну поведінку держава-позичальник повинна відмовитись від проведення дискреційної політики. Такий варіант «debt management» є своєрідним реструктуруванням зовнішньої заборгованості відповідно до цілей економічної політики і з огляду на його «нейтральність» він має бути вилучений з інструментів державного регулювання економіки.

3. Антициклічна концепція «debt management», тобто «debt management» виступає як інструмент стабілізаційної політики держави. Перевага цього варіанта полягає у досягненні і збереженні економічної стабільності. У цьому випадку зменшення витрат під час управління зовнішнім державним боргом нівелюється або взагалі відхиляється.

Залежно від поставлених цілей існує багато механізмів регулювання складу і структури державного боргу.

Механізм регулювання структури державного боргу у разі фіскально-орієнтованого управління заборгованістю є дещо простим і зачіпає тільки процентні боргові зобов'язання: у фазі високої кон'юнктури держава намагається не брати довгострокові кредити і не обмінювати короткострокові зобов'язання на довгострокові, щоб не зв'язувати себе з майбутніми зобов'язаннями, з високою номінальною процентною ставкою.

У період економічного спаду, реструктуризуючи свою заборгованість, уряд намагається діяти у напрямі підвищення терміну обігових зобов'язань. Отже, державі вдається мінімізувати залишки, пов'язані з позиками коштів на ринку капіталу, залучаючи позики у формі довгострокових кредитів.

Відповідно до «антициклічної» концепції, зміна складу боргових зобов'язань у рамках debt management розглядається як інструмент стабілізаційної державної політики. Ця політика направлена на збереження економічної стабільності разом з грошовою політикою, яку проводить Центральний банк. При цьому управління структурою боргу, оформленого у вигляді процентних цінних паперів, орієнтується переважно на макроекономічні, а не фіскальні цілі. Витрати, пов'язані з процентними виплатами з заборгованості, мінімізуються до такого ступеня, поки сприятимуть досягненню економічної стабілізації [6].

Висновки. Аналізуючи стан державної заборгованості, ми дійшли висновку, що якщо влада не змінить темпи зростання державного боргу, економічна криза загострюватиметься і тоді вона не зможе в майбутньому виплачувати відсотки і повертати кредити, які неможливо буде пролонгувати. Влада повинна обрати таку боргову стратегію, яка була б направлена на стабільне економічне зростання, забезпечення необхідних темпів приросту ВВП та повної зайнятості, стримування інфляційних процесів, забезпечення фінансування соціальних програм, формування достатніх обсягів кредитних ресурсів для розвитку підприємницької діяльності, залучення необхідних обсягів іноземних інвестицій. Ця стратегія як в широкому, так і у вузькому розумінні, потребує від держави системного підходу і визначає багатоплановий характер управління (регулювання) державної заборгованості. Мистецтво управління полягає у виборі найефективнішого методу, який дасть змогу якомога швидше виконати поставлені перед ним завдання. Заходи, направлені на зміни складу, структури державного боргу за постійного сукупного обсягу, об'єднуються під одним терміном «debt management». До цілей «debt management» зараховують: 1) мінімізацію витрат з обслуговування державного боргу; 2) нейтральність боргової політики; 3) управління боргом як інструментом стабілізаційної політики. У разі, якщо під час управління боргом державна заборгованість зростає, тоді методи державного регулювання повинні бути направлені насамперед на оздоровлення самої економіки.

1. Ковальчук С.В., Форкун І.В. *Фінанси: навч. посіб.* – Львів, 2006. 2. Прутська О.О., Сьомченков О.А., Гарбар Ж.В., Губанова Л.І., Руденко В.В. *Управління державним боргом: навч. посіб.* – К.: Центр навчальної літератури, 2010. 3. Кудряшов В.П. *Курс фінансів: навч. посіб.* – К.: Знання, 2008. 4. *Політика управління держборгом «по-українськи».* – Електронний ресурс. – Режим доступу: [[u-e-p. Eu> ana Pytcs /2011/July/politika](http://u-e-p.eu/ana/Pytcs/2011/July/politika)]. 5. *Держборг України перевищив за 58 млрд. дол.* – Електронний ресурс. – Режим доступу: [[unian.net>ukr/news/news-439855.ht.ml.](http://unian.net/ukr/news/news-439855.ht.ml.)]. 6. *Козакова М.В. Управление государственным долгом как инструмент регулирования экономики.* – Електронний ресурс. – Режим доступу: [[new. hse. ru/sites /international](http://new.hse.ru/sites/international/)].