

УДК 336.276(477)(045)

Шаповал М. В.**СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ**

Досліджено проблему кризи заборгованості та головний показник оцінювання рівня боргового навантаження – відношення державного зовнішнього боргу до ВВП. Виявлено тенденцію до зниження цього показника в Україні. Також розглянуто міжнародний досвід подолання боргової кризи та зроблено пропозицію щодо доцільності боргової стратегії для вітчизняної економіки.

Ключові слова: державний борг, зовнішній державний борг, криза заборгованості.

Проблема зовнішньої заборгованості постала дуже гостро в сучасній економіці, зокрема в контексті подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., та є одним із найактуальніших питань забезпечення економічних та фінансових пріоритетів національних урядів на основі антикризових заходів управління.

За економічною природою криза заборгованості – це не просто криза фінансово-кредитних відносин національного господарства, а узагальнюючий негативний прояв дисбалансів у фінансовому і реальному секторах системи світогосподарських відносин. Тому оптимальною за цих умов є посилені увага до моніторингу, аналізу та прогнозування подальшого розвитку боргових відносин, їх збалансування з можливостями фінансово-бюджетної системи країни.

Проблемі державного боргу та економічної безпеки присвячені праці як вітчизняних, так і зарубіжних економістів. Т. П. Вахненко [1] описала особливості формування державного боргу, Т. І. Єфименко [2] розглядала фінансову консолідацію як один із інструментів управління державним боргом, А. І. Даниленко [3] стверджував, що державний борг є найпростішим методом фінансування дефіциту державного бюджету, О. Д. Рожко досліджував державний борг у контексті забезпечення економічного зростання [4], І. О. Федоров вивчав поняття державного боргу з точки зору юридичної науки [5], Дж. М. Кейнс [6] був прихильником концепції дефіцитного фінансування, що сприяло систематичному зростанню державного боргу, А. Лернер у своїх працях вивчав тягар державного боргу та розробив теорію функціональних фінансів [7].

Однією з найважливіших складових фінансово-економічної політики держави є стратегія управління державним боргом. Законодавче визначення державного боргу закріплено у ст. 2 Бюджетного кодексу України: “Державний борг – загальна сума боргових зобов’язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення” [8].

© Шаповал М. В., 2014

В українському законодавстві та в міжнародних директивах термін “державний борг” трактується по-різному.

Відповідно до класифікації у розвинутих країнах, сукупний борг передбачає наявність таких складових:

- державний борг (борг центрального уряду);
- муніципальний борг (борг органів місцевого самоврядування);
- борг нефінансових організацій;
- борг фінансового сектору.

Суспільний борг поділяється на власне державний, або суверенний борг, і борг органів місцевого самоврядування – муніципальний.

Комітет INTOSAI з питань державного боргу за результатами дослідження і консультацій з деякими міжнародними організаціями – Світовим банком, Міжамериканським банком розвитку, Організацією економічного співробітництва і розвитку, ООН та МВФ – сформулював таке визначення державного боргу (public debt): це сукупність зобов'язань (як наявних, так і юридично оформлених, які забезпечені необхідним фінансуванням, але, внаслідок деяких обставин, не стали чинними), котрі безпосередньо прийняли на себе державні органи (public bodies), такі як: центральний уряд (або федеральний уряд, залежно від політичної організації країни); уряди штатів, провінцій, муніципалітетів, регіонів або інші місцеві уряди чи органи влади; корпорації або підприємства, які перебувають у державній власності чи контролюються державою; інші економічні одиниці, котрі вважаються державними або квазідержавними (тобто функціонують як приватні, але користуються державними привілеями), а також сукупність зобов'язань, прийнятих на себе державними органами від імені приватних корпорацій або інших економічних одиниць [9].

Державний борг в українському законодавстві є вужчим поняттям та включає винятково борг рівня центрального уряду, за відсутності боргу на рівні місцевих органів влади (у зв'язку із неможливістю місцевим органам влади згідно з Бюджетним кодексом України здійснювати запозичення).

На нашу думку, боргова політика є потужним важелем забезпечення стійкого розвитку економіки, за умов суворого дотримання встановлених нормативних та кількісних параметрів. На сьогодні сумарна частка державного боргу світових лідерів – Японії та США – становить близько половини всього обсягу світового сукупного державного боргу. США досягли максимального обсягу державного боргу на рівні 16,7 трлн дол. США*. Станом на жовтень 2013 р. сума державного боргу США перевищила 17 трлн дол. США, що в перерахунку дорівнює майже 106 % ВВП [10]. В Японії цей показник зріс з 60 % у 1988 р. до 211,7 % ВВП у 2013 р. [11].

Відношення державного зовнішнього боргу до ВВП є важливим показником для оцінювання рівня боргового навантаження. Використовуються різні методології його підрахунку. Наприклад, за методологією Світового банку критичним рівнем для цього показника є 80–100 %, за методологією Міжнародного валютного фонду – від 60 %, а за методологією ЄС (Маастрихтські критерії – це сукупність індикаторів та фінансово-економічних

* До 7 лютого 2014 р. планувалося підвищення ліміту.

показників країни, необхідні для вступу в ЄС) більше 60 % вважається критичним рівнем.

У 1947 р. цей показник у США становив понад 120 % ВВП. У подальшому борг щодо ВВП почав поступово зменшуватися і вже до 1982 р. наблизився до показника 32 %. Після цього розмір державного боргу знову збільшувався і в 2008–2012 рр. зріс з 66 до 100 % ВВП. Згодом вдалося досягти профіциту бюджету в розмірі 113 млрд дол. США, що є максимальним показником за останні п'ять років [10].

Щодо економіки Японії, то наприкінці липня 2013 р. державний борг уперше подолав позначку 1 квадрильон ен (понад 10,3 трлн дол. США) та більше ніж удвічі перевищив ВВП країни, однак Центральний банк Японії оцінив ситуацію в національній економіці як “відновлення”, підкресливши, що країна увійшла у фазу “помірного відновлення”. За прогнозами Банку Японії, ВВП країни в поточному фінансовому році має зрости на 2,8 % [12].

На українському ринку державних боргових зобов'язань у I півріччі 2013 р. відбувалися позитивні зрушення, адже валовий зовнішній борг України скоротився на 0,7 млрд дол. США порівняно з початком року та становив 134,4 млрд дол. США. Відносно ВВП обсяг боргу зменшився з 76,6 до 75,7 %, що є позитивним фактором (рис. 1).

Якщо проаналізувати відношення сукупного державного боргу до ВВП у країнах ЄС, то за II кв. 2013 р. перелік очолювала Греція – 169,1 %, Італія – 133,3, Португалія – 131,3 та Ірландія – 125,7 % (ці країни вже мають фінансові труднощі), найнижчі показники – у Люксембургу – 23,1 %, Болгарії – 18 та Естонії – 9,8 % (рис. 2).

Оскільки в Україні простежується тенденція до зниження показника відношення державного зовнішнього боргу до ВВП, то боргова криза на сьогодні

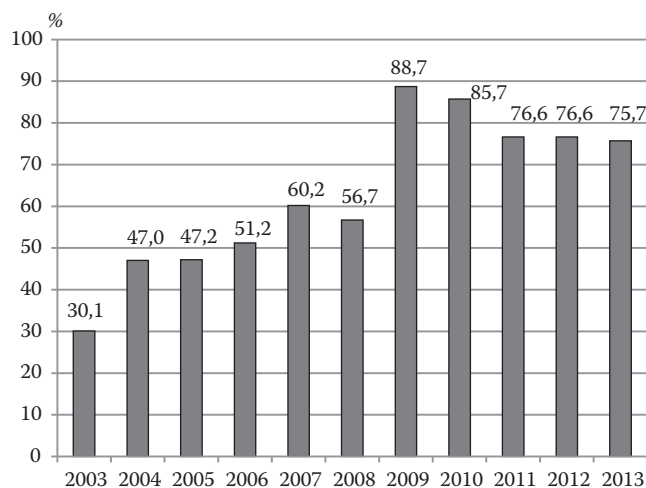


Рис. 1. Динаміка відношення вітчизняного державного зовнішнього боргу до ВВП

Складено за даними Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bank.gov.ua.

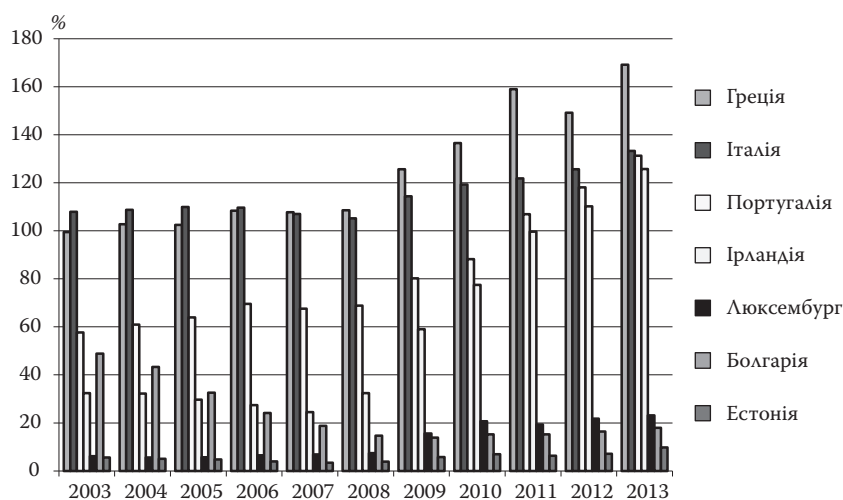


Рис. 2. Динаміка відношення державного зовнішнього боргу до ВВП у деяких країнах ЄС

Складено за: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

ні країні не загрожує. Однак для остаточного подолання кризи заборгованості необхідне прийняття глобальних, кардинальних політичних та економічних рішень.

Як стверджує доктор економічних наук, професор Т. І. Єфименко, до основних напрямів удосконалення боргової політики України належать:

- плідна співпраця з Міжнародним валютним фондом, що дасть можливість рефінансувати кредити, знизить вартість державних позик та скоротить ризики, пов'язані з державним боргом;
- посилення обмеження рівня державного та гарантованого державою боргу відносно ВВП через те, що наявне обмеження 60 % ВВП, встановлене Бюджетним кодексом України, не відповідає стану розвитку економіки України і не сприяє поліпшенню бюджетної дисципліни;
- утримання дефіциту сектору загальнодержавного управління (включаючи НАК “Нафтогаз України”) у межах до 4,5 % ВВП і державного бюджету в межах до 3,5 % ВВП.

Також вирішальним фактором у подоланні кризи заборгованості в Україні є формування сприятливого фіскального простору (обсяг ресурсів, спрямований на проведення економічних реформ і підтримку економічного зростання) [2].

На сьогодні ще не визначено, боргову модель якої країни доцільно застосовувати для України. Однак корисним є досвід управління державним боргом країн Центральної і Східної Європи (особливо Польщі, Угорщини та Чехії), які на початку ринкових перетворень мали схожі умови з Україною (однаковий господарський механізм, економічну і політичну системи), але досягли різних результатів.

Польща з 2004 р. стала членом ЄС, отже, виконала умови Маастрихтської угоди (розмір дефіциту державного бюджету в межах не більше 3 % і максимально допустимий обсяг співвідношення боргу до ВВП у межах 60 %). У 1990 р. ця країна мала найбільшу зовнішню заборгованість серед пост-соціалістичних країн – 49 млрд дол. США, проте завдяки підписанню угоди з Паризьким клубом було скорочено заборгованість, проведено реструктуризацію, пролонгованість боргу, надано пільговий період, підписано двосторонні угоди з окремими країнами-кредиторами щодо конверсії боргів у спеціальні фонди в національній валюті, а також надано фінансову допомогу з боку МВФ, що знизило суму боргу на 20 %.

Угорщина в 1989 р. мала найвищі у Східній Європі обсяги заборгованості в розрахунку на одну особу. На обслуговування державного боргу використовувалося 30 % бюджетних надходжень, або 9 % ВВП, однак країна стабільно виконувала зобов'язання за зовнішнім боргом, що дало їй можливість не вдаватися до його реструктуризації і забезпечити репутацію надійного позичальника.

На відміну від інших соціалістичних країн, Чехословаччина (Чехія) проводила обережну політику зовнішніх запозичень і не мала проблем із зовнішнім боргом.

Позитивні результати в управлінні боргом цих країн були досягнуті завдяки активній і послідовній реалізації програм міжнародних фінансових організацій і своєчасній фінансовій допомозі, що полягала у списанні значної частини боргів і припливі іноземних інвестицій.

Відтак доцільно об'єднати зазначені боргові стратегії та ефективно спрямувати надані позики на капітальні інвестиції, розширене відтворення, не використовуючи залучені кошти на покриття дефіциту державного бюджету.

Список використаних джерел

1. *Вахненко Т. П.* Особливості формування державного боргу та управління його складовими в період фінансової кризи / Т. П. Вахненко // *Фінанси України*. – 2009. – № 6. – С. 14–28.
2. *Єфименко Т. І.* Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // *Фінанси України*. – 2013. – № 2. – С. 7–20.
3. *Даниленко А. І.* Проблеми фінансової політики України й розвитку фінансово-монетарних важелів її реалізації / А. І. Даниленко // *Фінанси України*. – 2007. – № 9. – С. 51–58.
4. *Рожко О. Д.* Державний борг у забезпеченні економічного зростання / О. Д. Рожко // *Фінанси України*. – 2008. – № 1. – С. 84–85.
5. *Федоров И. А.* Тенденции формирования и обслуживания внешнего государственного долга Украины / И. А. Федоров // *Ученые записки ТНУ им. В. И. Вернадского. Сер. “Экономика и управление”*. – 2012. – Т. 25 (64). – № 1. – С. 186–193.
6. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости / Дж. М. Кейнс // *Вопросы экономики*. – 1997. – № 5. – С. 102–114.
7. *Управління державним боргом : навч. посіб. / О. О. Прутська, О. А. Сьомченков, Ж. В. Гарбар та ін.* – К. : ЦУЛ, 2010. – 216 с.

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА

8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
9. Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt. – INTOSAI. – 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13000/issai_5421e.pdf.
10. Бюро державного боргу США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://http://www.publicdebt.treas.gov>.
11. Центральний банк Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.boj.or.jp/en>.

*Стаття надійшла до редакції
26 лютого 2014 року*