

Н. В. ЦИГАНОВА, канд. екон. наук, доц.

Г. В. КУЧЕР, старш. викл.

(Київський національний торговельно-економічний університет)

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 8, с. 179–182

Управління державним боргом є системою економіко-організаційних заходів та методів, пов'язаних з процесом залучення додаткових фінансово-кредитних ресурсів у розпорядження держави та обслуговування боргів. В Україні управління державним боргом як вид управлінської діяльності перебуває на етапі формування.

Основна мета функціонування системи управління державним боргом — задовольняти потреби уряду у фінансово-кредитних ресурсах з метою фінансування державних програм за рахунок внутрішнього та зовнішнього запозичення на умовах сприяння розвитку національної економіки й забезпечення високого рівня економічної та політичної безпеки держави.

Управління державним боргом тісно пов'язане з управлінням національною заборгованістю. Ефективність функціонування органів управління фінансово-банківською системою визначається у співвідношенні обсягів дебіторської і кредиторської заборгованості між собою та з ВВП. Специфічність становлення засад ринкової економіки в Україні полягає у значному накопиченні дебіторської та кредиторської заборгованості, державного боргу та державної заборгованості. Тенденція до зростання у країні обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості спостерігалась як у минулому, так і наявна нині.

Номінальний ВВП у 1998 р. становив 103869 млн грн, а обсяги кредиторської заборгованості — 207898,2 млн грн; у 1999 р. ВВП дорівнював 127126 млн грн, а обсяги кредиторської заборгованості збільшились до 213073,0 млн грн [4]. Порівнюючи обсяги кредиторської заборгованості та ВВП, бачимо, що обсяги кредиторської заборгованості щодо ВВП на 1 вересня 1999 р. дорівнювали 167 %. Отже, навіть якщо весь обсяг ВВП

спрямувати на погашення кредиторської заборгованості, то його буде недостатньо. Обсяги дебіторської заборгованості на 1 липня 2000 р. становили 190,1 млрд грн, а кредиторської — 263,5 млрд грн, що значно перевищило обсяг ВВП [2].

Водночас значними є обсяги заборгованості за позичками та кредитами, що надавалися державою за рахунок коштів державного бюджету в попередні роки (див. табл. 1).

Як зазначалося, специфічність формування фінансово-кредитної системи України полягає в наявності державного боргу та державної заборгованості. Як економічна категорія державний борг виражає економічні відносини між державою-позичальником та її кредиторами з приводу перерозподілу позикових капіталів і вартості ВВП держави-позичальника. Державним боргом є всі випущені й непогашені боргові зобов'язання, емітовані державою або від її імені (основна сума боргу та сума прострочених відсоткових платежів, оформлена як державний борг за згодою сторін) перед кредиторами щодо повернення отриманих у позику коштів. Державний борг відображає обсяги випущених та непогашених боргових зобов'язань держави на конкретну дату.

Ширшим від поняття державного боргу є поняття державна заборгованість, або заборгованість держави. Державний борг входить до складу державної заборгованості. Таке розмежування дає змогу розв'язати наявні проблеми та розбіжності в обліку державних боргів, які існують в органах державного управління України (Міністерстві фінансів України, НБУ, Рахунковій палаті при Верховній Раді України) і вирішити питання щодо дієвості управління державною заборгованістю загалом.

Державна заборгованість як категорія відображає економічні відносини між державою та

Стан заборгованості за позичками та кредитами перед державним бюджетом на 1 червня 2001 р. (за матеріалами розширеної колегії Державного казначейства України)

млн грн

Назва	Кількість підприємств (організацій) отримувачів	Заборгованість на 01.06.01	
		сукупна	у тому числі прострочена
Позички, що надавалися підприємствам і окремим міністерствам в 1993–1998 рр. у зв'язку з тимчасовими фінансовими труднощами	45	123,90	86,50
Урядовий кредит фінансової стабілізації економіки (фінансова допомога на зворотній основі), наданий Міністерством фінансів України в 1994 р. окремим міністерствам	6	68,44	46,32
Цільові пільгові кредити (фінансова допомога на зворотній основі), надані Міністерством фінансів України в 1994 р. окремим міністерствам і відомствам	7	34,71	21,08
Видатки, здійснені в 1997–2000 рр. за рахунок Резервного фонду Кабінету Міністрів України на умовах повернення в державний бюджет	8 організацій і сільськогосподарських товаровиробників в областях	274,79	274,79
Бюджетні позички, надані за купівлю продовольчого зерна і сортового насіння за державним контрактом (замовленням) урожаю 1994–1997 рр.	—“—	1209,38	1209,38
<i>Р а з о м</i>	66	1711,22	1638,07

фізичними й юридичними особами (резидентами й нерезидентами), урядами іноземних держав, міжнародними фінансово-кредитними організаціями, пов'язані з необхідністю відшкодування коштів за надані кредити (у тому числі гарантовані урядом України), послуги, виконані роботи; з участю України в міжнародних громадських, фінансових та військових організаціях; з відшкодуванням узятих державою економічних та соціальних зобов'язань тощо. До боргових зобов'язань України належать випущені цінні папери, зобов'язання у грошовій формі, гарантовані урядом України зобов'язання господарюючих суб'єктів — резидентів перед іноземними інвесторами, а також підписані уповноваженими від імені України особами кредитні угоди щодо одержання нею кредитних ресурсів.

До державної заборгованості, крім заборгованості, яка входить до складу державного боргу, належить заборгованість за заробітною платою працівникам бюджетної сфери, за пенсіями, стипендіями та соціальними виплатами малозахищеним верствам населення; за комісійними, відсотками та іншими платежами відповідно до кредитних угод чи боргових зобов'язань; перед позичальниками кредитних ресурсів за користування кредитними ресурсами, строк платежів за якими настає у поточному році; перед кредиторами за гарантовани-

ми урядом України позиками; за внесками до міжнародних організацій, у тому числі заборгованість, оформлена за допомогою випусків векселів, тощо.

Сучасне функціонування системи управління державним боргом поширюється безпосередньо на ту частину державної заборгованості, яка визнана державою як борг держави або як умовний державний борг (гарантований державою).

Решта державної заборгованості не охоплена системою боргового менеджменту. При тому, що уряд останнім часом активізував роботу зі скорочення державної заборгованості, її наявність негативно впливає на соціально-економічний розвиток країни. Державна заборгованість повністю не обліковується, не відслідковуються її тенденції і не враховуються збитки населення й господарюючих суб'єктів України від її інфляційного знецінення.

Наприклад, за результатами аналізу, проведеного групою науковців Інституту економіки під керівництвом В. М. Гейця, тільки за період з січня по жовтень 1992 р. індекс споживчих цін у перерахунку на гривні становив 409,8 %. Втрати вкладників від знецінення грошових заощаджень в умовах Ощадного банку, Держстраху та державних цінних паперів на 1 жовтня 1992 р. становили 515 млрд грн. Законодавче визнання компенсації

втратах від знецінення заощаджень у співвідношенні 1 крб. заощаджень на 1,05 грн, за підрахунками вчених, призведе до втрат населення на суму 383 млрд грн (515 – 132) [3].

Реальний стан відшкодування населенню компенсаційних виплат свідчить, що гарантії держави щодо відновлення заощаджень мають декларативний характер.

Україна є членом 107 міжнародних організацій та органів. В їх роботі беруть участь понад 50 українських міністерств та відомств. За даними Рахункової палати України, у 1998 р. внески становили 109,2 млн грн (56,7 % планових призначень Державного бюджету). Загальна зовнішня заборгованість у вигляді оформлених фінансових зобов'язань зі сплати внесків до міжнародних організацій на 1 квітня 1999 р. становила 940,0 млн дол. США. Обсяги заборгованості до бюджету ООН та органів спеціальних установ ООН з 1997 р. по 18 червня 1999 р. зросли на 25 млн дол.

В Україні ринок державних строкових внутрішніх боргових зобов'язань розвивається доволі специфічно. Склалася деформована система випуску і обігу державних цінних паперів, що не відповідає нинішнім реаліям і вимогам соціально-політичного розвитку. Внаслідок цього перед Україною нині постала низка принципових проблем, зволікання з розв'язанням яких призвело до кризи ринку державних зобов'язань. Перші симптоми кризового стану ринку державних цінних паперів в Україні виявились наприкінці 1998 р. і дедалі прогресують, що ілюструє табл. 2.

Основним покупцем ОВДП у 1999 р. був Національний банк України (НБУ), який придбав папери з дохідністю, що у 2–2,5 раза була меншою за встановлену облікову ставку. Таким чином, у цей період бюджетний дефіцит фінансувався за рахунок грошової емісії НБУ.

У 2000 р. було прийнято Закон України “Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету

Міністрів України перед Національним банком України” № 1697 від 20 квітня 2000 р., яким було скасовано ст. 2 Закону України “Про внутрішній державний борг” 1997 р. (заборгованість за відстроченими кредитами НБУ для фінансування дефіциту Державного бюджету було віднесено на внутрішній державний борг).

З метою зменшення поточних витрат з обслуговування внутрішнього державного боргу 25 вересня 2000 р. Міністерство фінансів України уклало угоду про реструктуризацію заборгованості перед НБУ за державними цінними паперами [5]. Згідно з цією угодою ОВДП обсягом 9562,27 млн грн було замінено на процентні ОВДП з терміном погашення в 2002–2010 рр.

Ефективність управління державним боргом можна дослідити за даними табл. 3. Порівняння обсягів надходжень від державних запозичень і витрат з обслуговування (у тому числі погашення) державного боргу свідчить про скорочення обсягів чистого залучення коштів.

Якщо в 1998 р. чисте позитивне залучення коштів було за рахунок зовнішніх державних запозичень — 90,6 млн грн (при від'ємному чистому залученні за рахунок внутрішніх запозичень), то вплив іноземних капіталів у 1999 р. призвів до вимивання внутрішніх фінансових ресурсів за кордон і спрямування надходжень від зовнішніх запозичень на обслуговування зовнішнього боргу. Примусова конверсія ОВДП у 1999 р. за несприятливих для інвесторів умов дала змогу уряду України сформувати чисте залучення коштів за рахунок внутрішніх запозичень у розмірі 780,9 млн грн.

У 2000 р. ситуація значно погіршилась. Зниження довіри резидентів та нерезидентів до державних боргових зобов'язань, загроза дефолту призвели до того, що державні запозичення повністю спрямовувалися на обслуговування раніше сформованого боргу, але й їх було недостатньо. Чисте залучення коштів було від'ємним і дорів-

Таблиця 2

Результати аукціонів з розміщення ОВДП на первинному ринку [1]

Період (строк) обігу	Кількість проведених аукціонів	Кількість розміщених ОВДП, тис. шт.	Сума коштів, залучених до бюджету, млн грн.	Середньозважена дохідність, %
1995 р.	28	294	304,0	85,59
1996 р.	258	31474,1	3062,9	70,93
1997 р.	591	105087,6	8321,8	32,76
1998 р.	539	114746,6	7923,7	54,83
1999 р.	141	46845,8	3841,8	27,51
2000 р.	87	203888,7	1892,1	20,49

Динаміка надходжень від державних запозичень та витрат на обслуговування державного боргу України за 1998–2000 рр.

млн грн.

Показник	1998 р.	1999 р.	2000 р.
Обсяги державних запозичень, у тому числі:	11402,2	5659,8	2419,1
внутрішні	8157,4	3844,7	2038,5
зовнішні	3244,8	1815,1	380,6
Витрати з погашення основного державного боргу, у тому числі:	9207,3	3709,1	2628,4
внутрішні	6814,2	1813,1	1663,6
зовнішні	2393,1	1896,0	964,8
Витрати на сплату відсотків та інших витрат за основним державним боргом, у тому числі:	2423,9	3059,2	4568,9
внутрішні	1662,8	1250,7	1661,4
зовнішні	761,1	1808,5	2907,5
Залучення коштів від державних запозичень, у тому числі:	2194,9	1950,7	-209,3
внутрішніх	1343,2	2031,6	374,9
зовнішніх	851,7	-80,9	-584,2
Чисте залучення коштів, у тому числі за рахунок запозичень:	-229	-1108,5	-4778,2
внутрішніх	-319,6	780,9	-1286,5
зовнішніх	90,6	-1889,4	-3491,7

Таблиця 4

Обсяги державного боргу України за період з кінця 2000 р. по липень 2001 р.

тис. дол. США

Державний борг	31.12.2000	31.07.01	Різниця
Сукупний	11846189	11681355	-134834
У тому числі:			
внутрішній	3823835	3885486	61651
зовнішній	7992354	7795869	-196485

нювало -4778,2 млн грн при тому, що одночасно уряд України проводив переговори про реструктуризацію державного боргу.

За офіційними даними Міністерства фінансів України, реструктуризація державного боргу в 2000 р. сприяла скороченню обсягів державного боргу (табл. 4), виявивши вагому взаємозалежність таких чинників: скорочення абсолютних обсягів боргу та витрат поточного року з обслуговування державного боргу шляхом реструктуризації призводить до їх зростання на перспективу.

Таким чином, ефективність управління державним боргом залежить від можливостей і здатності приймати виважене рішення щодо доцільності здійснення реструктуризації державного боргу за конкретних умов.



Література

1. *Бюлетень* Національного банку України. — 2001. — № 2. — С. 127.
2. *Ковальчук Т.* Детінізація економіки — фактор фінансової безпеки України // *Банківська справа*. — 2001. — № 2. — С. 8.
3. *Проблеми внутрішнього і зовнішнього державного боргу України: Звіт Ін-ту економіки НАН України* / Під кер. акад. НАН України В. М. Гейця. — К., 1997. — С. 46–47.
4. *Ходайчук О.* Аналіз динаміки макропоказателів України за годы незалежності // *Финансовые рынки*. — 2000. — № 1/(21).
5. *Щодо реструктуризації заборгованості Міністерства фінансів України* // *Вісн. НБУ*. — 2000. — № 12. — С. 48.