

А. М. Мних,
старший науковий консультант Головного науково-
експертного управління Верховної Ради України, ст. викладач
кафедри державних та місцевих фінансів,
Академія муніципального управління

ПРОБЛЕМА ЗОВНІШНЬОЇ ЗАБОРГОВАНOSTІ ТА МЕТОДИ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Кожна держава, бажаючи найефективніше використати свої фінансові ресурси, активізувати підприємницьку діяльність, намагається залучити додатковий капітал, що є передумовою виникнення державного боргу. Невміння держави використовувати залучені кошти призводить до зростання державного боргу. Тому величина державного боргу та вплив його на економіку значною мірою залежить від ефективності механізму управління та обслуговування державного боргу.

Every state, wishing more effective in all to use the financial resources, activate entrepreneurial activity, tries to attract an additional capital which is pre-condition of origin of national debt. To use the lack of ability of the state brings the attracted facilities over to growth of national debt. That is why size of national debt and influencing of him on an economy, largely depends on efficiency of mechanism of management and maintenance of national debt.

ВСТУП

Зростання рівня нагромадження зовнішньої заборгованості в Україні та значна питома частка ресурсів, які відволікаються на його обслуговування, зумовлюють дедалі гостріший характер проблеми зовнішньої заборгованості, ефективність розв'язання якої пов'язана з тактичними і зі стратегічними підходами.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові дослідження, присвячені проблемам впливу державного боргу на економічний розвиток, допоки є відносно новим напрямом у вітчизняній науці, тоді як зарубіжною економічною думкою проблеми наслідків державного боргу вивчаються вже більше двох століть. На вивченні окремих аспектів державного боргу акцентували увагу українські вчені: В.Л. Андрущенко,

Т.П. Вахненко, А.С. Гальчиський, І. Заверуха, О.Д. Заруба, В.В. Козюк, Н.Я. Кравчук, В. Лісовенко, В. Федосов, О. Царук, С. Юрій та інші. Варто зауважити, що дотепер вченими не сформовано єдиного погляду щодо впливу державного боргу на економічний розвиток країни. Загалом економісти аналізують багатоаспектний вплив державного боргу на різні вектори економічної активності в державі, зокрема, на економічне зростання та рівень інвестиційної активності в країні, на проведення фіскальної та монетарної політики, а також на стан платіжного балансу.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Управління державним боргом — одне з пріоритетних завдань фінансової політики держави, важлива умова її фінансової стабільності. Процес управління боргом має декілька

етапів: залучення коштів; використання коштів; повернення боргу і виплата відсотків.

Можна визначити наступні боргоутворювальні фактори політико-економічного й фінансового характеру, що зумовили виникнення проблеми зовнішньої заборгованості в Україні та активізували зовнішні запозичення:

— незбалансованість державних фінансів ще з часів початку незалежності та хронічний дефіцит поточного рахунку платіжного балансу в останні роки;

— нестабільність грошової одиниці, відсутність ефективної державної політики енергозбереження та надмірна імпортна енергетична залежність;

— суттєва потреба в інвестиціях на тлі зниження інвестиційної активності;

— неможливість залучення коштів населення у банківський сегмент, значний відтік капіталу за межі України і пов'язана з ними нестача фінансових ресурсів для реалізації соціально-економічних реформ.

У теоретичному та практичному аспектах державне управління державним боргом, як правило, здійснюється в контексті бюджетного процесу, де законом "Про державний бюджет" на відповідний рік встановлюються граничні розміри боргу і державні гарантії його повернення. Мета політики управління боргом — одержати найвищий ефект від фінансування за рахунок запозичених коштів та уникнути макроекономічних труднощів і проблем платіжного балансу в майбутньому. Управління розміщенням запозичених коштів є основним елементом усієї системи управління боргом держави. Тому залучені кошти повинні використовуватися для фінансування зростання виробничих потужностей. При цьому повинно збільшуватися виробництво товарів не лише для внутрішніх потреб, а й експорт продукції, кінцею необхідною для одержання іноземної валюти на обслуговування та погашення зовнішнього боргу. В той же час залучені боргові ресурси було б доцільно використовувати на нові технології. Якщо цього не буде, то платежі з обслуговування боргу досягнуть неприпустимо високої частки експорту та вітчизняного виробництва. В результаті комерційні кредитори, побоюючись імовірних неплатежів, скорочуватимуть кредитування країни.

У той же час обсяг залучених зовнішніх позик для будь-якої країни визначається двома факторами: по-перше, скільки капіталу країна може поглинути, по-друге, який обсяг боргу вона може обслуговувати без ризику виникнення кризи платежів. При обчисленні цих факторів повинні враховува-

тись як короткотермінові, так і довготермінові характеристики державного боргу. Тому важливою умовою збереження платоспроможності, довіри кредиторів і пом'якшення умов кредитування є економічне зростання.

Усвідомлення наслідків державної заборгованості є важливою передумовою зваженого управління борговими зобов'язаннями держави, що сприяє стабільності фінансування державного бюджету та стійкості внутрішнього фінансового ринку, оскільки необхідність обслуговування державного боргу суттєво впливає на макроекономічний розвиток держави, зокрема на параметри монетарної і фіскальної політики. Тому важлива роль відводиться виваженій борговій політиці.

Важливе значення в системі забезпечення управління державним боргом займає механізм обслуговування державного боргу, оскільки існують деякі розбіжності в трактуванні цього поняття. Міжнародна статистика під час оцінки платоспроможності позичальника державних кредитів тлумачить обслуговування державного боргу як сукупність операцій повернення основного боргу та сплати відсотків і компенсаційних виплат за борговими зобов'язаннями.

Ефективне управління зовнішнім боргом неможливе без постановки чітких цілей і створення механізму для їх реалізації. Це можна вважати однією з пріоритетних задач економічної політики, вирішення якої дозволило б зменшити навантаження на бюджет з обслуговування зовнішньої заборгованості і оптимізувати політику залучення нових запозичень.

Управління державним боргом є одним з елементів макроекономічної політики. Ефективне використання зовнішнього боргу може стати потужним фактором економічного росту, який дасть додаткові фінансові ресурси. Стабільна позиція країни на міжнародному ринку капіталів, своєчасне виконання боргових зобов'язань — усе сприяє зміцненню міжнародного авторитету і забезпечує приплив інвестицій на більш вигідних умовах. Крім того, зростає довіра до її валюти, зміцнюються зовнішньоторговельні зв'язки. З іншого боку, зовнішній борг може стати серйозним негативним фактором не лише економічного, але і політичного значення. Непомірно високі виплати із державного бюджету по боргах відвертають кошти від фінансування соціальних, економічних, оборонних та інших програм країни.

Основні цілі управління державним боргом в найбільш загальному вигляді можна розділити на декілька груп.

До економічних цілей відносять-

ся, передусім, мінімізація вартості зовнішніх запозичень, які залучаються, покращення умов рефінансування і, або переоформлення заборгованості, зниження загальних витрат по обслуговуванню зовнішнього боргу, підвищення ефективності використання залучених ресурсів. До цієї групи можна також включити нерівномірності податкових надходжень і фінансування поточних бюджетних витрат. В цілому економічні цілі визначаються ступенем обтяженості країни зовнішнім боргом.

Політичні цілі управління зовнішнім боргом полягають у підтримці стабільності функціонування політичної системи.

До соціальних цілей відносяться, перш за все, своєчасне фінансування соціальних програм, забезпечення соціальної стабільності.

Управління розміщенням залучених фінансових ресурсів характеризується як ключовий активний елемент системи управління зовнішнім боргом. Можна виділити три способи можливого використання залучених ресурсів:

— фінансове розміщення тобто фінансування інвестиційних проєктів та розвитку економіки. Даний спосіб є найбільш прогресивним видом використання зовнішнього боргу. При цьому надзвичайно важливим є відбір конкурентних високоєфективних інвестиційних проєктів, які забезпечували б повернення одержаних ресурсів.

— бюджетне використання, при якому за допомогою залучених ресурсів фінансуються поточні бюджетні витрати, в тому числі на обслуговування зовнішньої заборгованості. Даний спосіб є найменш ефективним;

— змішане бюджетно-фінансове розміщення, коли запозичення використовують як на фінансування поточних бюджетних потреб, так і на розвиток економіки в цілому.

РЕЗУЛЬТАТИ

Мінімізація вартості обслуговування державного боргу є стратегічним завданням управління державним боргом, а в більш широкому розумінні — всієї бюджетно-податкової політики. Це завдання погоджується не лише з чисто фінансовими інтересами, але і з потребами стимулювання інвестиційної активності, а також з довгостроковим покращенням добробуту населення, адже економія поточних витрат на обслуговування боргу знижує податковий тягар для майбутніх поколінь.

Управління залученням зовнішнього боргу може базуватися як на прямому державному управлінні, так і на побічних методах, які включають державні гарантії і нормативно-адміністративне регулювання залучен-

ня негарантованих кредитів приватними фірмами. Проте державне управління залученням зовнішнього боргу, як правило, здійснюється в контексті бюджетного процесу, який визначає граничні розміри зовнішніх державних запозичень і державних гарантій на поточний бюджетний рік.

ВИСНОВКИ

З урахуванням зазначеного, під управлінням державним боргом необхідно розуміти сукупність державних заходів із залучення коштів, їх використання, що пов'язані з випуском та погашенням державних боргових зобов'язань, за допомогою державних цінних паперів визначення ставок процентів та виплатою доходу по державних цінних паперах, проведення конверсії та консолідації, встановлення ліміту боргу, підтримання курсу державних зобов'язань, визначення умов і випуску нових державних цінних паперів.

Таким чином, при управлінні зовнішнім боргом ставляться завдання досягнення оптимальної структури боргу з точки зору вартості та строків погашення облігаційних сертифікатів, а також необхідності дотримання "золотого правила" державних фінансів: збільшення довгострокових позик при скороченні питомої ваги короткострокових позик.

В українській практиці значне поширення отримав найменш ефективний спосіб — нові запозичення спрямовуються на фінансування поточних витрат бюджету, включаючи і обслуговування існуючого зовнішнього боргу.

Література:

1. Лісовенко В.В. Реструктуризація зовнішнього боргу України. Досвід подолання проблеми ліквідності 2000—2001 років // Вісник НБУ. — 2000. — № 5. — С. 2—3.
2. Лісовенко В.В. Державний зовнішній борг України: етапи формування та розвитку // Вісник НБУ. — 2000. — № 9. — С. 35—36.
3. Д'яконова І.І. Удосконалення методів регулювання доходів і витрат державного й місцевого бюджетів // Фінанси України. — 2004. — № 3. — с. 125—129.
4. Економічна теорія: у 2-х кн. Кн.1. Макроекономіка: навч. посібник / За ред. З.Г. Ватаманюка та С.М. Панчишина. — К.: Заповіт, 2003. — 408 с.
5. Закон України "Про державний бюджет України на 2008 рік": <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=107-17>
6. Закон України "Про державний бюджет України на 2009 рік": <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17>

Стаття надійшла до редакції 30.11.2009 р.