

Новосолова О.С.

ГЕНЕЗА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ УКРАЇНИ ТА ВІТЧИЗНЯНІ ТЕНДЕНЦІЇ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті наведено періодизацію етапів розвитку боргових відносин України, проаналізовано основні тенденції формування та нагромадження державного та гарантованого державою боргу. Надано пропозиції стосовно оптимізації вітчизняної боргової політики, спрямованої на скорочення внутрішнього та зовнішнього державного боргу та інтенсифікацію використання запозичених коштів.

Ключові слова: державний борг, гарантований державою борг, державні запозичення, боргова політика, державний бюджет.

ВСТУП

Постановка проблеми. Державний борг є невід'ємною складовою економік більшості країн світу та потужним важелем макроекономічної політики держави. Першочерговими причинами використання боргових джерел фінансування потреб суспільства є менш негативні наслідки державних запозичень для фінансової системи держави порівняно з додатковою емісією грошей та підвищенням рівня оподаткування. Водночас нерациональне нарощування державного боргу, необґрунтоване використання запозичених коштів та відсутність системного підходу до проведення боргової політики здійснюють дестабілізуючий вплив на економіку країни.

На сучасному етапі за умов зростаючого дефіциту Державного бюджету України та платіжного балансу, високих темпів нарощування державного боргу та зростання залежності від зовнішніх кредиторів виникає необхідність пошуку шляхів удосконалення формування державного боргу, розроблення ефективної політики та механізму управління державними запозиченнями.

Стан вивчення проблеми. Питання дослідження формування та управління державним боргом є досить поширеними у працях вітчизняних економістів та розглядалися у роботах В.Андрущенка, О.Барановського, Т.Богдан, Н.Зражевської, В.Козюка, І.Лютого, Є.Новицького, О. Плотнікова, Л. Сідельникової та ін. Проте більшість дослідників розглядає лише загальні проблеми накопичення державного боргу, його економічні наслідки та відповідно загрози, що виникають унаслідок відсутності скоординованої та раціональної боргової політики держави.

Разом з тим, не вирішеними залишаються проблеми оптимізації боргового навантаження на вітчизняну економіку, пошуку шляхів диверсифікації боргових інструментів, застосування

ризик-менеджменту державного боргу, інтенсифікації використання позикових коштів.

Метою статті є здійснення періодизації етапів формування державного боргу України, дослідження його поточного стану, аналіз показників динаміки державного боргу за період 2009-2013 років, виявлення напрямів оптимізації боргової політики України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Трансформаційні процеси в економічній, фінансовій, політичній, соціальній та інших сферах потребують значних фінансових вливань. У той же час брак бюджетних ресурсів на зазначені цілі є об'єктивною причиною залучення коштів на позиковій основі, що призводить до утворення та нагромадження державного боргу.

Формування боргової політики України обумовлено конкретними етапами формування державного боргу (рис.1).

Перший етап формування державного боргу припав на 1991-1994 роки та відзначився безсистемним характером зовнішніх запозичень. На внутрішньому ринку основним кредитором був Національний банк України. Головні чинники впливу на зростання обсягів державного боргу - розірвання виробничих зв'язків через вихід України зі складу Радянського Союзу, введення власної грошової одиниці.

На другому етапі (1995-1996 роки) вперше було прийнято рішення про випуск державних цінних паперів – облігацій внутрішньої державної позики, що дозволило відмовитися від кредитів Національного банку, які фактично були прихованою емісією. Окрім того, набуло розвитку і фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок казначейських векселів. Третій етап (1997 рік - перша половина 1998 року) відзначився активним запозиченням на внутрішньому та зовнішньому ринках. Так, протягом 1997 року було отримано 610 млн. дол. США на покриття дефіциту бюджету та реалізацію державних програм. Для спрощення умов виходу на міжнародний ринок капіталу у квітні 1998 року укладено угоду з американським рейтинговим агентством Duff&PhelpsCreditRatingCo («DCR»).

© Новосолова Олена Сергіївна, аспірант кафедри податкової та бюджетної політики, Херсонський національний технічний університет, м. Херсон, тел. 0963207116, e-mail: novoselova27@gmail.com

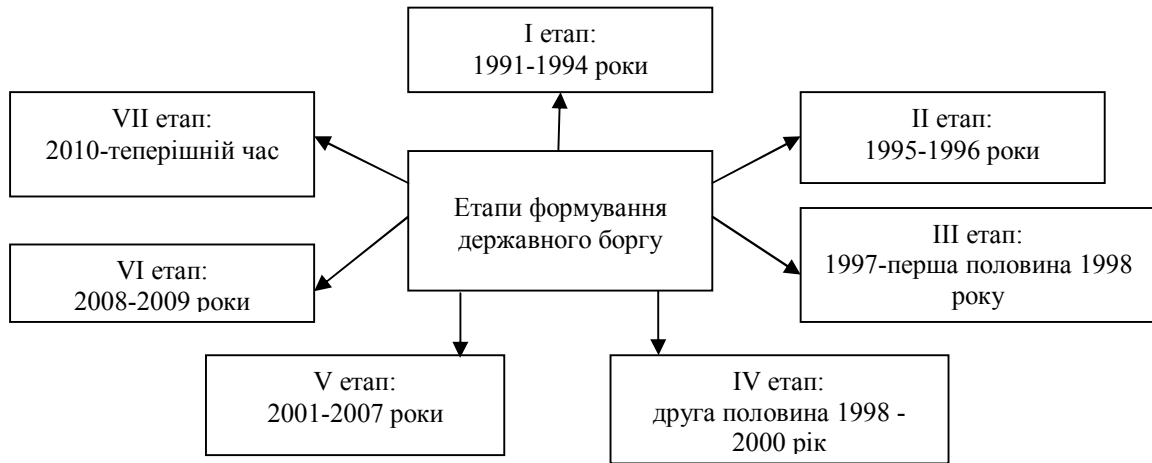


Рис. 1. Етапи формування державного боргу України [1, с. 218]

Четвертий етап (друга половина 1998 року - 2000 рік): на кінець 1998 року припав термін погашення значної суми державного боргу, в той же час, вітчизняна економіка характеризувалася загостренням кризових явищ. У цей період вперше здійснено низку операцій із реструктуризації державної заборгованості, що дозволило уникнути дефолту.

П'ятий етап (2001-2007 роки) відзначався виваженим підходом до формування державного боргу. Цей період характеризувався зменшенням співвідношення обсягів державного боргу та ВВП як за рахунок зростання економіки, так і ефективного підходу до проведення боргової політики (рис. 2).

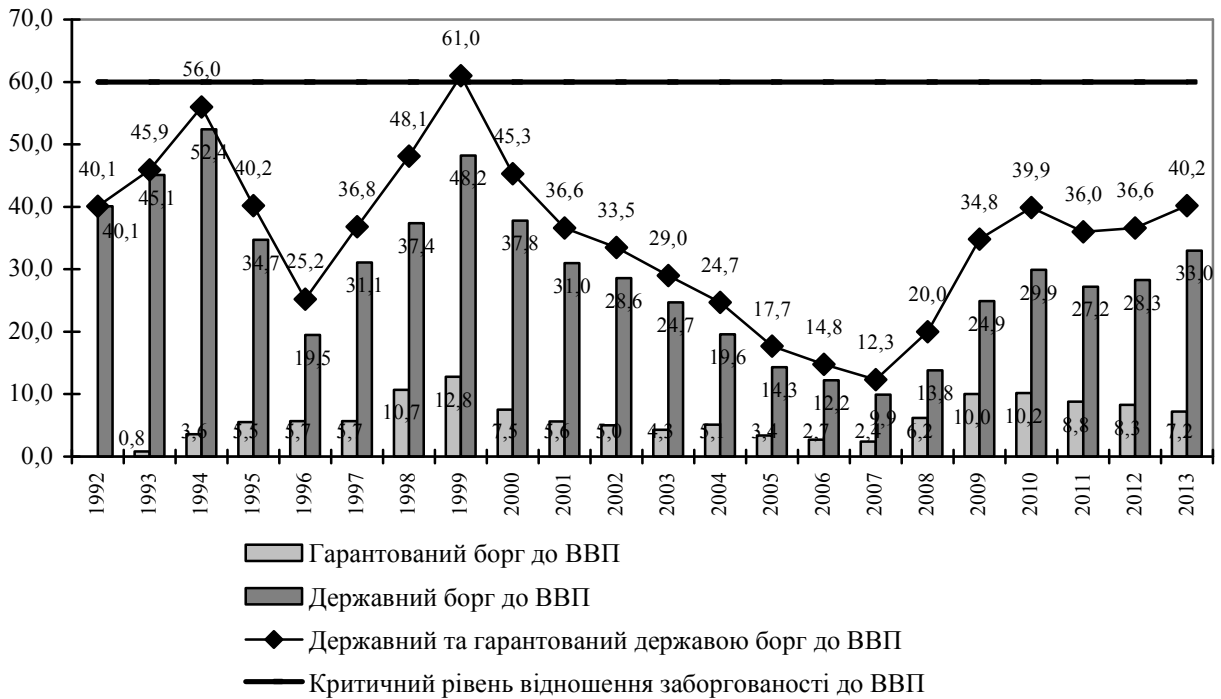


Рис. 2. Співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП у 1992-2013 роках, % [2]

Шостий етап (2008-2009 роки) є періодом загострення світової фінансової кризи, падіння вітчизняної економіки, зростання дефіциту державного бюджету та погіршення боргової безпеки через стрімке нарощування державного боргу (за рахунок випуску ОВДП для збільшення статутних капіталів банків та поповнення Стабілізаційного фонду; отримання першого траншу позики Міжнародного валютного фонду; знецінення національної валюти).

Сьомий етап (2010 рік - теперішній час)

характеризується посиленням боргового навантаження на економіку України, що обумовило зниження довгострокових та короткострокових кредитних рейтингів країни. На період 2012-2013 років припав термін погашення значної частини боргу за стабілізаційними кредитами, отриманими від МВФ у 2008-2009 роках, що продукує необхідність залучення додаткових коштів на сплату попередніх боргів.

У табл.1 наведено динаміку державного та гарантованого державою боргу України за останні 5 років.

Таблиця 1. Динаміка державного та гарантованого державою боргу України, млрд. грн.*

Показник	31.12.09	31.12.10	31.12.11	31.12.12	31.12.13	Відхилення 2010/2009		Відхилення 2011/2010		Відхилення 2012/2011		Відхилення 2013/2012	
						млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Державний та гарантований державою борг	316,89	432,30	473,12	515,51	584,37	115,41	+36,42	+40,82	+9,44	+42,39	+8,96	+68,86	+13,36
Державний борг	227,00	323,47	357,27	399,22	480,22	96,47	+42,50	+33,80	+10,45	+41,95	+11,74	+81,00	+20,29
- внутрішній	91,07	141,66	161,47	190,30	256,96	50,59	+55,55	+19,81	+13,98	+28,83	+17,85	+66,66	+35,03
- зовнішній	135,93	181,81	195,80	208,92	223,26	45,88	+33,75	+13,99	+7,69	+13,12	+6,70	+14,34	+6,86
Гарантований борг	89,89	108,83	115,85	116,29	104,15	18,94	+21,07	+7,02	+6,45	+0,44	+0,38	-12,14	-10,44
- внутрішній	14,06	13,89	12,24	16,21	27,13	-0,17	-1,21	-1,65	-11,88	+3,97	+32,43	+10,92	+67,37
- зовнішній	75,83	94,93	103,61	100,08	77,02	19,1	+25,19	+8,68	+9,14	-3,53	-3,41	-23,06	-23,04

* Складено за даними [2, 3]

Сума державного та гарантованого боргу на кінець 2011 року становила 473,12 млрд. грн., що на 40,82 млрд. грн. або на 9,44% більше, ніж на кінець 2010 року. У 2011 році збільшення спостерігалось практично по всіх статтях державної заборгованості. Величина державних зобов'язань на кінець 2012 року сягнула 515,51 млрд. грн., що більше аналогічного показника на кінець 2011 року на 42,39 млрд. грн., чи 8,96%. Сума державного та гарантованого боргу збільшилася за рахунок зростання внутрішнього державного боргу на 28,83 млрд. грн., або 17,85%, зовнішнього державного боргу – на 13,12 млрд. грн., або 6,70% та внутрішнього гарантованого боргу – на 3,97 млрд. грн., або 32,43%. Зменшилася лише сума гарантованого внутрішнього боргу на 3,53 млрд. грн., чи 3,41%. За результатами 2013 року загальна величина державного та гарантованого державою боргу становила 584,37 млрд. грн., тобто порівняно з попереднім роком зросла на 68,86 млрд.

грн., або 13,36%. Найбільш стрімкими темпами зростав державний внутрішній борг – на 66,66 млрд. грн., або 35,03%. В той же час величина гарантованого зовнішнього боргу зменшилася до 77,02 млрд. грн., тобто на 23,06 млрд. грн., або 23,04% порівняно із попереднім роком.

Отже, за період 2009-2013 років величина державного та гарантованого державою боргу України невпинно зростала. При цьому найістотніше збільшувалася величина внутрішнього державного боргу, що пояснюється переорієнтацією уряду на внутрішні джерела фінансування та тимчасовим призупиненням співробітництва між Україною та Міжнародним валютним фондом [5, с. 16].

Окрім оцінки обсягів та структури здійснених державою запозичень, важливого значення для дослідження ефективності боргової політики набуває з'ясування напрямів використання позикових коштів.

Таблиця 2. Напрями використання державних запозичень*

Показник	2009		2010		2011		2012		2013	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Загальний фонд ДБ України	113,85	94,12	85,35	68,68	71,05	88,10	103,00	93,81	156,94	97,55
- внутрішні запозичення	58,13	48,06	33,64	27,07	48,39	60,00	64,23	58,50	108,98	67,74
- зовнішні запозичення	55,73	46,07	51,71	41,61	22,66	28,10	38,77	35,31	47,96	29,81
Спеціальний фонд ДБ України	7,11	5,88	38,93	31,32	9,60	11,90	6,80	6,19	3,94	2,45
- внутрішні запозичення	4,66	3,85	36,41	29,30	5,02	6,22	2,62	2,39	0,00	0,00
- зовнішні запозичення	2,45	2,03	2,52	2,03	4,58	5,68	4,18	3,81	3,94	2,45
Всього	120,96	100,00	124,28	100,00	80,65	100,00	109,80	100,00	160,88	100,00

* Складено за даними [2, 3, 4].

Таким чином, переважна частина запозичених коштів спрямовується до загального фонду державного бюджету України. Зазначене наочно свідчить про використання державних запозичень на фінансування поточних видатків, на погашення попередніх позик та виконання зобов'язань з погашення гарантованих державою позик. І лише незначна частина запозичених коштів витрачається на підтримку стратегічно важливих

галузей економіки, фінансування інвестиційних проектів, впровадження інноваційних заходів, що, зрештою, не сприяє підвищенню ефективності економіки.

Крім того, варто констатувати (рис. 3), що у 2009 році величина запозичень перевищувала величину погашення державного боргу майже в 4 рази, у 2010р. – 5 разів, у 2011р. це співвідношення становило практично 1:2, у 2012р. сума, спрямована на погашення державного

боргу, була лише у 1,5 рази меншою за обсяг залучених коштів, а у 2013р. через значне зростання обсягів

державних запозичень співвідношення сум погашення та запозичення становило 1:2.

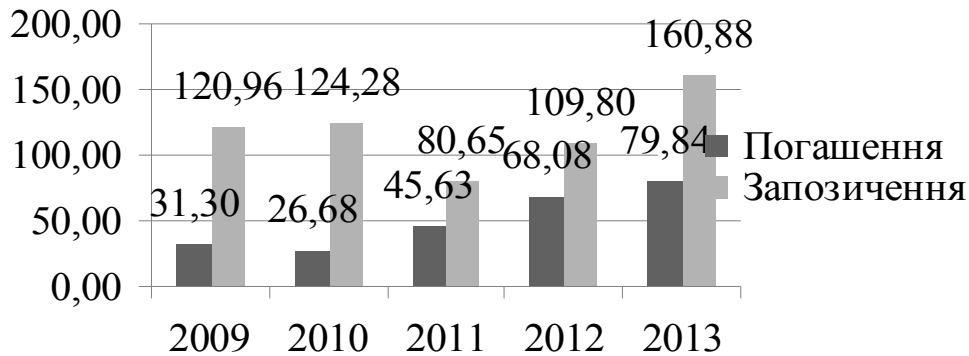


Рис. 3. Обсяги державних запозичень та виплат на погашення державного боргу, млрд. грн. [2]

Розглянемо прогностичні показники погашення державного боргу України у найближче десятиріччя (рис.4).

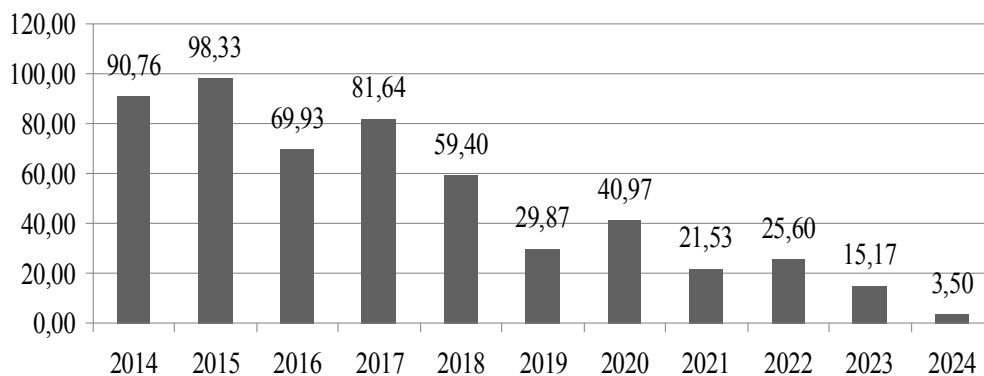


Рис. 4. Прогностичні обсяги погашення державного боргу України у 2014-2024 роках, млрд. грн. [2]

Отже, пікові платежі з погашення державного боргу припадають на 2015 рік, у який необхідно буде сплатити 98,33 млрд. грн., у той же час величина погашення державного боргу у 2014 році є також значною - 90,76 млрд. грн. Однак, починаючи із 2018 року, сума погашення починає зменшуватися.

Динаміка державного боргу та державних запозичень характеризує лише кількісну сторону

проблеми, а для оцінки якісної складової боргової політики держави важливе значення має вивчення показників боргової безпеки, які характеризують рівень боргового навантаження на економіку країни.

Основні показники, що характеризують динаміку та масштабність державного боргу і боргового навантаження на економіку України, представлено у таблиці 3.

Таблиця 3. Показники боргового навантаження на економіку України, млрд. грн.*

Показник	2009	2010	2011	2012	2013
Державний та гарантований державою борг	316,89	432,30	473,12	515,51	584,37
Величина доходів державного бюджету України	209,70	240,62	314,62	346,03	339,23
Величина офіційних резервів НБУ	211,47	275,32	254,08	196,23	163,16
Сума, що спрямовується на погашення державних зобов'язань	31,30	26,68	45,63	68,08	79,84
Сума, що спрямовується на обслуговування державних зобов'язань	9,04	15,60	23,10	54,55	31,68
Загальна сума платежів за державним боргом	40,04	42,30	68,70	122,63	111,52
Обсяг ВВП України	913,35	1082,57	1302,08	1411,24	1454,93
Відношення державного та гарантованого державою боргу до доходів ДБ України, %	151,11	179,66	150,38	148,98	172,26
Відношення платежів за державним боргом до доходів ДБ України, %	19,09	17,58	21,84	35,43	32,87
Відношення державного боргу до офіційних резервів НБУ, %	149,85	157,03	186,23	262,73	358,16
Відношення державного боргу до ВВП, %	34,70	39,90	36,00	36,30	40,16
Приріст ВВП, % відповідно до попереднього періоду у пост. цінах 2007р.	-14,80	+4,10	+5,20	+0,20	0,00
Приріст державного та гарантованого державою боргу, % відповідно до попереднього періоду	+85,01	+36,42	+9,44	+8,96	+13,36

* Складено за даними [2, 3, 4, 6].

Варто відзначити, що загальний обсяг державного боргу України перевищив за розміром доходну частину державного бюджету на 245,14 млрд. грн. за підсумками 2013 року. Показник відношення державного і гарантованого державою боргу до доходів державного бюджету у 2009-2011 роках перевищував критичний рівень у 150%, проте у 2012 році цей показник становив 148,48% та практично знаходився на межі гранично допустимого рівня, що є загрозою для боргової безпеки України. За підсумками 2013 року відношення державного і гарантованого державою боргу до доходів державного бюджету досягло позначки 172,26%, що є вкрай негативним явищем.

В Україні відбувається настільки швидке зростання боргу, що вже його обслуговування та погашення починає вимагати запозичень. Так, у 2013 році величина платежів за державним боргом становила 32,87%, проти критичного значення у 45%.

Обсяг офіційних резервів НБУ на 31.12.2013 року був майже у 3,6 рази меншим за сукупний державний борг. До того ж сума офіційних резервів за досліджуваний період скоротилася майже на 50 млрд. грн.

Частка державного боргу у ВВП протягом 2009-2013 років збільшилася із 34,70% до 40,16%. Значення показника співвідношення державного боргу і ВВП свідчить про економічно безпечний розмір державного боргу і відповідає загальносвітовим критеріям - критичний рівень показника не повинен перевищувати 60%, проте невинне зростання державного боргу на фоні зменшення номінальної величини ВВП становить значну загрозу борговій безпеці України.

Незважаючи на те, що в цілому обсяги державного боргу України знаходяться на допустимому для економічної безпеки рівні, сума державних боргових зобов'язань має істотну тенденцію до збільшення. Подальше зростання обсягу державних запозичень спричинить зниження рівня боргової безпеки держави, що, у свою чергу, може призвести до зростання відсоткових ставок на ринку державних запозичень, підвищення рівня оподаткування господарюючих суб'єктів, зменшення виробничого споживання внаслідок падіння інвестицій, відпливу з країни сукупних валютних резервів, зниження міжнародного престижу країни та рівня життя населення.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сідельникова Л.П. Податкові та позичкові фінанси: фіскальна філософія вибору: монографія / Л.П. Сідельникова. - Херсон: Грінв Д.С., 2010. - 436 с.
2. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
3. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
4. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
5. Вахненко Т.П. Особливості формування державного боргу та управління його складовими у період фінансової кризи / Т.П. Вахненко. // Фінанси України. - 2009. - №6. - С. 14-28.
6. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
7. Семко Т.В. Вплив державного боргу на стійке функціонування національної економіки / Т.В. Семко, М.В. Покутня. // Економіка, фінанси, право. - 2010. - №6. - С. 6-11.

Одержано 15.05.2014 р.

ВИСНОВКИ

Для вдосконалення управління державним боргом України пріоритетним має стати визначення концептуальних засад вітчизняної боргової політики та розроблення і законодавче закріплення обґрунтованої стратегії залучення позикових коштів та їх використання [7, с.10]. Основними вихідними положеннями цієї стратегії мають бути: розробка законодавчого забезпечення формування державного та гарантованого державою боргу; підвищення ролі внутрішніх державних запозичень, зокрема необхідно передбачити можливість залучення коштів фізичних осіб через випуск ощадних облігацій та сприяти розвитку внутрішнього фінансового ринку; надання переваги довгостроковому залученню позик задля уникнення пікових навантажень при погашенні державних запозичень; законодавче встановлення лімітів на обсяги позик терміном до одного року та позик із плаваючою відсотковою ставкою; здійснення планування державної заборгованості на часовому інтервалі у декілька років, що дозволило б приймати рішення стосовно державних запозичень скоординовано і зважено; зменшення обсягів гарантованого зовнішнього боргу та здійснення жорсткого контролю цільового використання коштів суб'єктів господарювання, отриманих під державні гарантії; переорієнтація державної боргової політики на фінансування розвитку експортних та високотехнологічних галузей національної економіки; вживання заходів для підвищення кредитного рейтингу боргових зобов'язань України; пошук резервів скорочення дефіциту державного бюджету України та шляхів зростання ефективності здійснення видатків, у першу чергу розробка енергетичної стратегії, яка б дозволила зменшити залежність від імпорту енергоносіїв, а також запровадження системи недержавного пенсійного та медичного страхування, що дозволить скоротити бюджетні видатки.

Перспективним напрямом подальших досліджень є визначення оптимального рівня боргового фінансування суспільних видатків та розробка стратегії боргового менеджменту в Україні