

В. Й. Башко

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ В УКРАЇНІ

Досліджено обсяги та структуру державних гарантій, що надавалися протягом 2004—2012 рр. Обґрунтовано необхідність відмови від надання державних гарантій за позиками, обслуговування яких передбачається за рахунок державного бюджету. Надано інші пропозиції щодо підвищення ефективності державних гарантій.

Amount and structure of state guarantees for 2004—2012 yrs. are investigated. Necessity of refusal to provide state guarantees for loans that are serviced from the state budget is substantiated. Other suggestions for improving the efficiency of government guarantees are provided.

Ключові слова: державні гарантії, державні підприємства, квазіфіскальні операції, дефіцит бюджету.

В умовах глобалізації та мінливості фінансових потоків важливу роль у підвищенні інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств відіграють заходи непрямої державної підтримки, одним із інструментів якої є надання державних гарантій.

Протягом 1990-х років в Україні цей механізм активно використовувався, що призводило до значних втрат бюджету. На сьогодні державні гарантії надаються невеликій кількості підприємств, а відношення гарантованого державою боргу до ВВП поки що перебуває на прийнятному рівні.

Проблеми підвищення ефективності надання державних гарантій в Україні розкриваються в працях таких учених, як Т. П. Богдан, В. М. Калитчук, В. П. Кудряшов, І. О. Луніна [1—4], а також широко висвітлюються засобами масової інформації. Разом із тим збільшення протягом останніх років обсягу цих гарантій потребує детальнішої оцінки ефективності використання цього інструменту.

Основними причинами неефективності державних гарантій у 1990-х роках були:

- гарантування державою всієї суми позики й водночас відсутність відповідальності кредиторів та банків-агентів, через які надавалися кредити;
- відсутність передумови щодо фінансування частини вартості проекту за рахунок власних коштів;
- невиправдано широкий перелік суб'єктів, галузей і проектів, віднесених до пріоритетних, що унеможливлювало здійснення їх контролю;
- недостатньо чіткі умови надання гарантій, що призводило до відвертого лобіювання чиновниками пов'язаних із ними бізнесових структур;
- велика кількість міністерств і відомств, залучених до надання гарантій та наділених контролюючими функціями, що спричиняло колективну безвідповідальність.

Деякі проблеми вдалося розв'язати. Так, протягом 2000—2008 рр. державні гарантії надавалися невеликій кількості підприємств, що сприяло зменшенню

© Башко В. Й., 2013

гарантованого державою боргу в 2007 р. до 2,4 % ВВП. У 2008—2012 рр. цей показник збільшився через віднесення кредиту МВФ Національному банку України до гарантованого боргу та на кінець 2012 р. становив 8,3 % ВВП.

Проте низка питань, пов'язаних із механізмом надання державних гарантій, залишилася. Наприклад, немає дієвих обмежень обсягу гарантованого державою боргу. Згідно з п. 2 ст. 18 Бюджетного кодексу України загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП. Таке обмеження є недостатнім.

Обсяги надання державних гарантій щороку обмежуються в законі про державний бюджет на відповідний рік.

Порівняно з країнами ЄС відношення гарантованого державою боргу до державного боргу в нашій державі перебуває на досить високому рівні. На кінець 2012 р. цей показник із урахуванням кредиту МВФ Національному банку України становив 29,1 %, а без його врахування — 19,7 %. За першим показником Україну випереджають Ірландія¹ та Словенія, за другим — Ірландія, Словенія, Фінляндія, Чехія та Мальта (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка відношення гарантованого державою боргу до державного боргу в країнах Європи протягом 2007—2012 рр., %

Країна	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ірландія	9,6	6,3	4,9	115,8	84,4	59,6
Австрія	—	—	—	—	63,9	56,8
Фінляндія	—	—	—	33,6	47,7	46,4
Україна (з урахуванням кредиту від МВФ НБУ)	24,5	44,9	40,0	33,6	32,4	29,1
Мальта	18,6	18,9	21,9	23,5	23,2	24,4
Бельгія	5,4	18,6	27,0	24,4	21,4	25,6
Чехія	22,1	20,0	20,6	23,0	24,3	22,2
Іспанія	2,7	3,3	13,0	14,3	16,9	23,6
Естонія	4,9	2,2	4,0	4,8	28,2	12,0
Україна (без урахування кредиту від МВФ НБУ)	24,5	17,9	18,7	15,5	16,0	19,7
Португалія	9,1	10,5	9,4	6,4	12,4	11,6
Угорщина	—	—	—	12,4	11,6	—
Болгарія	11,1	13,4	12,4	10,9	9,8	7,0
Франція	—	—	—	—	8,2	6,3
Румунія	10,1	12,4	8,9	10,8	6,4	7,1
Латвія	0	5,6	12,7	7,6	5,8	5,0
Литва	—	—	—	—	2,8	2,3
Польща	4,4	4,1	3,6	2,8	2,5	2,4
Словаччина	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Словенія	—	—	—	0	0	—

Джерело: складено за даними Eurostat та власними розрахунками автора.

¹ Високе відношення в Ірландії зумовлене тим, що з метою підтримки банківського сектору в кризовий період уряд у 2010 р. гарантував зобов'язання банківських установ.

Відсутність дієвих обмежень обсягу гарантованого боргу зумовила збільшення розміру наданих гарантій у 2012 р. — до 75,3 млрд грн, або 5,4 % ВВП (табл. 2).

Таблиця 2. Обсяг наданих урядом гарантій у 2004—2012 рр.

Рік	Позичальник	Гарантовані позики/кредити		
		Сума, млн	Сума в національній валюті, млрд	Усього, млрд грн
1	2	3	4	5
2004	Укравтодор	480,0 дол. США	2,6	8,5
	НАЕК “Енергоатом”	65,0 євро	0,4	
		74,3 дол. США	0,4	
	Укрзалізниця	120,0 дол. США	0,6	
		700,0 дол. США	3,7	
	ДКБ “Південне” ім. М. К. Янгеля	150,0 дол. США	0,8	
2005	Укравтодор	100,0 дол. США	0,5	0,7
	Укренерго	25,8 євро	0,2	
2006	Укравтодор	279,9 євро	1,7	3,5
	Укресімбанк	154,5 дол. США	0,8	
	Державна іпотечна установа	1000,0 грн	1,0	
2007	Укравтодор	465,0 дол. США	2,3	3,5
	ДП “Іллічівський морський торговельний порт”	26,0 євро	0,2	
	Державна іпотечна установа	1000,0 грн	1,0	
2008	Державна іпотечна установа	1000,0 грн	1,0	1,0
2009	Укравтодор	1600,0 грн	1,6	29,7
		465,0 дол. США	3,6	
		2,1 грн	2,1	
		1,0 грн	1,0	
		0,7 грн	0,0	
	НАК “Нафтогаз України”	3,8 грн	0,7	
	Укрмедпостач	85,0 євро	3,8	
		17,0 євро	1,0	
	ДП “Львівська обласна дирекція з протипаводкового захисту”	50,0 євро	0,2	
	НАК “Нафтогаз України”	0,3 дол. США	0,6	
		1595,0 дол. США	12,8	
	ДП “Укркосмос”	292,4 дол. США	2,3	
2010	ДП “Фінінпро”	568,0 дол. США	4,5	10,1
	Укравтодор	440,8 дол. США	3,5	
	Південна залізниця	261,0 дол. США	2,1	
2011	ДП “Фінінпро”	690,0 дол. США	5,5	12,8
	Укравтодор	376,0 дол. США	3,0	
	ДП “Конструкторське бюро “Південне”	260,0 дол. США	2,1	
	Укресімбанк	200,0 дол. США	1,6	
	ВАТ “Лисичанськвугілля”	85,0 дол. США	0,7	

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5
2012	Укрексімбанк	150,0 дол. США	1,2	75,3
	ДП "Фінінпро"	550,0 дол. США	4,4	
	НАК "Нафтогаз України"	3656,0 дол. США	29,2	
	ПАТ "ДПЗКУ"	1500,0 дол. США	12,0	
		1500,0 дол. США	12,0	
	ДК НАК "Нафтогаз України" "Укртрансгаз"	53,6 євро	0,6	
	Державна іпотечна установа	2000,0 грн	2,0	
	Укравтодор	14000,0 грн	14,0	

Джерело: звіти Державної казначейської служби України.

Слід зауважити, що вітчизняна аграрна продукція є конкурентоспроможною на міжнародному ринку. Рентабельність виробництва продукції рослинництва протягом останніх років істотно перевищує відповідний показник у інших галузях економіки, що робить сільське господарство привабливим як для міжнародних, так і для вітчизняних інвесторів. На сьогодні розвиток галузі стримують відсутність гарантій на право власності та адміністративні перешкоди. Тому замість залучення зв'язаних кредитів доцільно провести інституційні реформи, спрямовані на поліпшення інвестиційного клімату.

Держава гарантує повернення всієї суми позики, беручи на себе ризики невиконання боргових зобов'язань позичальником, тоді як кредитор, покладаючись на державну гарантію, не схильний якісно оцінювати кредитні ризики, що істотно викривляє ринкові механізми. Тому з метою зменшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань доцільно обмежити їхню частку 80 %. Перекладання частини ризиків на кредитора дасть змогу не лише зменшити витрати державного бюджету, а й підвищити якість аналізу інвестиційних проектів із боку кредиторів, активніше здійснювати стягнення заборгованості за кредитним договором тощо. Отже, буде поєднано дію ринкового механізму та державну підтримку.

Серед нових проблем у сфері надання державних гарантій треба виокремити такі.

Перша проблема. Протягом 2004—2012 рр. в Україні практикується надання державних гарантій за запозиченнями, погашення яких здійснюватиметься з державного бюджету. Починаючи з 2004 р. Укравтодор залучив понад 32 млрд грн. У 2009 р. державні гарантії за позиками, що погашалися за рахунок державного бюджету, було надано ДП "Укрмедпостач" на загальну суму 102 млн євро, і ДП "Львівська ОДПС" — 50 млн євро. У 2010—2012 рр. ДП "Фінансування інфраструктурних проектів" (Фінінпро) залучило 1,8 млрд дол. США.

Варто зазначити, що як пряме фінансування бюджетних установ та інвестиційних проектів із державного бюджету, так і делегування їм функцій здійснення власних запозичень під гарантії уряду орієнтовані на забезпечення фінансовими ресурсами. Однак результати цих варіантів фінансування різні.

У разі *прямого фінансування з державного бюджету* дефіцит збільшується в момент отримання позики, натомість у випадку здійснення запозичень під гарантії уряду дефіцит зростає, коли настає термін погашення гарантованого державою боргу. Зокрема, для Укравтодору, що є бюджетною установою, запозичення під гарантії уряду починаючи з 2004 р. відображались як власні надходження, тобто доходи спеціального фонду державного бюджету. Операції з погашення цих позик обліковувалися в державному бюджеті як капітальні видатки, оскільки бюджетні кошти спрямовувались Укравтодору, а він від свого імені повертав позики кредиторам. Фактично держава сама собі надавала гарантії, не відображаючи надходження цих коштів як державні запозичення, що суперечить міжнародній методиці та призводить до невідповідності інформації про реальний обсяг дефіциту бюджету й державного боргу.

Загальноприйнятими індикаторами стану державних фінансів є дефіцит державного бюджету, а також державний та гарантований державою борг, на рівень та обсяги яких у Бюджетному кодексі України та законі про державний бюджет встановлено кількісні обмеження.

Наявність інформації про обсяги дефіциту бюджету, боргу, видатків і квазі-фіскальних операцій та їх контроль із боку суспільства є обов'язковою умовою проведення органами державного управління збалансованої бюджетно-податкової політики, забезпечення стабільності державних фінансів у довгостроковому періоді.

Здійснення запозичень під державні гарантії такими установами, як Укравтодор та Фінінпро, надає змогу знизити дефіцит бюджету та державний борг, граничні значення яких обмежуються в законі про державний бюджет.

Також проблему становить відсутність у офіційних звітах органів державного управління інформації про такі показники, як дефіцит бюджету та обсяг боргу на рівні сектору загального державного управління, котрі є основними індикаторами стабільності державних фінансів у більшості розвинутих країн. Це спонукає делегувати окремі операції позабюджетним установам (Фінінпро) або установам, операції яких некоректно відображаються в державному бюджеті (Укравтодор).

Надання гарантії за позиками, які обслуговуватимуться за рахунок державного бюджету, призводить до більших витрат порівняно з прямим фінансуванням. Це пов'язано з вищою процентною ставкою за запозиченнями під державні гарантії, ніж за прямими запозиченнями держави як суверена.

Дослідження показують, що вартість запозичень Укравтодору та Фінінпро на 0,5–3 % більша, ніж тих, які здійснюються урядом. Наприклад, у липні 2004 р. Укравтодор залучив 480 млн дол. США від “Deutsche Bank” під Libor6M+ 6,8 % річних (процентна ставка за перший процентний період становила 8,0 % річних) та сплату комісійної винагороди в розмірі 1,0 % суми кредиту. Водночас 30 липня того ж року уряд випустив облігації зовнішньої державної позики терміном на п'ять років зі ставкою Libor6M+ 3,375 % річних.

Те саме стосується запозичень Фінінпро. У табл. 3 наведено розрахунок втрат державного бюджету від них порівняно з варіантом, коли такі запозичення здійснювалися би безпосередньо урядом.

Таблиця 3. Порівняння дохідності ОЗДП та облігацій Фінінпро

Показник	Листопад 2010 р.	Квітень 2011 р.	Грудень 2012 р.
Номинальний обсяг розміщення, млн дол. США	568	690	550
Чистий обсяг надходжень від розміщення, млн дол. США	563,6	688,6	547,7
Термін, років	7	7	5
Ставка, %	8,4	7,4	9,0
Ставка за п'ятирічними ОЗДП на вторинному ринку у відповідному періоді	6,7	6,4	7,1
Різниця в процентних ставках державних запозичень і запозичень Фінінпро	1,9	1,0	1,7
Втрати бюджету, млн дол. США	52,3	48,3	66,6

Джерело: складено автором.

Друга проблема. В умовах відсутності обліку операцій на рівні всього державного сектору, який окрім сектору загального державного управління охоплює державні підприємства, державні гарантії допомагали компенсувати частину витрат на проведення цими підприємствами квазіфіскальних операцій, пов'язаних із виробництвом товарів і послуг за цінами, нижчими від економічно обґрунтованого рівня. Тобто в цьому випадку державні гарантії — це одна з форм відшкодування державою зазначених витрат.

Через взаємозв'язок згаданих підприємств із державним бюджетом у довгостроковому періоді їхня збиткова діяльність усе одно позначиться на доходах та/або витратах державного бюджету. Каналами взаємозв'язку фінансового стану вказаних підприємств і державного бюджету є: недонадходження податку на прибуток; субсидії для компенсації втрат від виконання квазіфіскальних операцій; здійснення витрат на поповнення статутного капіталу підприємств із метою недопущення банкрутства; відшкодування урядом гарантованих ним позик тощо.

Тому треба встановити чітку систему взаємовідносин із іншими державними підприємствами, на які покладаються квазіфіскальні операції.

Таким чином, із метою вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні необхідно:

1. Змінити форми фінансування установ, витрати яких покриваються з державного бюджету. Вартість залучення позик під державні гарантії, джерелом повернення котрих передбачаються кошти державного бюджету, є вищою, ніж залучення позик безпосередньо урядом. Доцільно заборонити іншим установам, окрім Кабінету Міністрів України, залучати позики, погашення яких здійснюватиметься з державного бюджету.

2. Довести встановлені ціни на товари й послуги, що виробляють або надають НАК “Нафтогаз України”, НАК “Енергоатом” та ін., до економічно обґрунтованого рівня та/або в повному обсязі відшкодовувати витрати

державних підприємств на виконання делегованих державою квазіфіскальних операцій, за рахунок внесення в законодавство таких змін:

— п. 121 ст. 38 Бюджетного кодексу України викласти в такій редакції: “Інформацію про обсяги квазіфіскальних операцій, відшкодування витрат суб’єктів господарювання, пов’язаних із їх здійсненням, а також оцінку можливого впливу таких операцій на показники бюджету в наступних бюджетних періодах”;

— передбачити, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики встановлює ціни й тарифи для окремих категорій споживачів не нижче від собівартості виробництва та надання відповідних товарів і послуг.

3. Посилити дію ринкового механізму та зменшити ризики для державного бюджету, доповнивши п. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України таким абзацом: “Державні гарантії для забезпечення повного виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання надаються лише за позиками від міжнародних фінансових організацій. Державна гарантія для забезпечення часткового виконання боргових зобов’язань надається на не більше ніж 80 % від обсягу платежів за ними”.

4. Встановити обмеження обсягу наданих гарантій, доповнивши ст. 17 Бюджетного кодексу України таким пунктом: “Обсяг наданих державою гарантій за позиками, що отримуються від інших кредиторів, ніж міжнародні фінансові організації, не повинен перевищувати одного відсотка від фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України”.

Список використаних джерел

1. *Богдан Т. П.* Китайські кредити аграрному та енергетичному секторам України: досягнення влади чи повторення минулих помилок? / Т. П. Богдан // *Дзеркало тижня*. — 2012. — № 31, 7 верес.
2. *Калитчук В. М.* Підходи до оцінки ризиків умовних боргових зобов’язань / В. М. Калитчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://sites.google.com/site/debtrm/golovna/13>.
3. *Кудряшов В. П.* Удосконалення державних гарантій за кредитними операціями / В. П. Кудряшов, В. Й. Башко // *Наукові праці НДФІ*. — 2007. — № 1 (38). — С. 30—39 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ecofin.org.ua/guarantee_2007.
4. *Луніна І. О.* Державні гарантії у перехідній економіці: теоретичний аналіз і досвід України / І. О. Луніна // *Економіка України*. — 1999. — № 12. — С. 19—30.