

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УМОВНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДЕРЖАВИ

В дослідженнях державного боргу, які проводяться міжнародними фахівцями, значна увага приділяється проблемі умовного боргу, себто боргу, вимоги за яким можуть виникнути при настанні певних подій у майбутньому. Умовність у даному випадку означає, що вимоги кредиторів стають дійсними лише при виникненні умов чи обставин, визначених заздалегідь.

Проблема трансформації умовних зобов'язань у прямі зобов'язання держави посилюється у періоди фінансових криз. Це відбувається шляхом масштабного вливання бюджетних коштів у банківський капітал, фінансової підтримки місцевих органів влади та державних підприємств.

У фінансовій теорії феномен масового прийняття урядом зобов'язань приватного сектору має назву «усуспільнення приватних боргів». Так, у ході нещодавніх фінансових криз у країнах з ринками, що формуються, вливання державних коштів у банківський капітал стало найвагомішим чинником зростання державного боргу. Наприклад, в Індонезії підтримка банків державою призвела до зростання державного боргу більш як на 50 %, породивши проблеми боргової стійкості, у Таїланді і Кореї відповідні показники склали відповідно 42 % і 34% ВВП, а у Туреччині зростання державного боргу внаслідок реалізації програми рекапіталізації банків досягло 33% ВВП.

Комітет INTOSAI з питань державного боргу у своєму документі «Фінансові ризики: наслідки, що впливають на управління боргом, і роль найвищих ревізійних органів», схваленому в лютому 2003 року, рекомендує здійснювати вибір боргової політики на основі

комплексного аналізу фінансового стану країни, у тому числі аналіз потенційних запозичень із майбутніх бюджетних ресурсів для уникнення фінансової нестабільності і непередбачуваних змін у фінансуванні потреб. Серед заходів пом'якшення ризиків основними виділяє такі як підвищення прозорості та створення механізмів прямого контролю ризиків, що притаманні державному боргу.

Для підвищення прозорості ризиків притаманних державному боргу запропонована матриця фінансових ризиків, розроблена Ханою Полячковою-Бриксі. Матриця фінансових ризиків була розроблена для ряду країн, зокрема країн Південної Африки, Угорщини і Болгарії, з метою ідентифікації ризиків. В доповнення до забезпечення прозорості фінансових ризиків були зроблені перші кроки для створення процедур щодо обмеження ризиків притаманних державному боргу. Зокрема, уряд Канади в процесі управління державним боргом та ризиками пов'язаними з ним, чітко окреслив завдання і принципи політики управління державним боргом щодо обмеження ризиків державних та гарантованих позик.

Проведені фахівцями Комітету розрахунки на основі витрат (generational accounts), свідчать про виникнення додаткових труднощів, які вже сьогодні істотно вищі, ніж боргові зобов'язання нагромаджені шляхом запозичень, і які збільшуватимуться разом із передбаченою зміною вікової структури (неочевидний державний борг). Розрахунок неочевидного умовного боргу в окремих періодах може ускладнюватися, оскільки уряди часто-густо покладаються на неякісну прогнозно-інформаційну базу, а саме прогнози стосовно головних макроекономічних показників і демографічних чинників (економічне зростання, демографічний розвиток, тенденції процентної ставки і ступінь активності).

Оцінка ризиків при виникненні додаткових державних зобов'язань і їх пом'якшення, включаючи бюджетне планування

ризиків, на даний період часу знаходиться на початковій стадії досліджень. Альтернативні підходи до пом'якшення ризику можуть знаходитись в діапазоні від підвищення прозорості до встановлення прямого контролю за обсягами ризику. Фахівці Національного контрольно-ревізійного управління Великобританії на основі досліджень, які проводяться Світовим банком, була розроблена структура для ідентифікації, класифікації і оцінки потенційних (умовних) фінансових зобов'язань країни.

Дана структура розглядає державний борг з таких позицій:

по-перше, за типом зобов'язань – чи є потенційні видатки очевидними чи неочевидними;

по-друге, за умовами, в результаті яких виникають зобов'язання – чи виникає зобов'язання в результаті події, яка уже відбулася, чи його виникнення залежить від настання події у майбутньому.

В Україні, внаслідок ескалації економічної і фінансової криз та необхідності втручання держави у діяльність корпоративного сектору економіки з метою утримання під контролем системних ризиків і відвернення масових банкрутств проблема умовних зобов'язань держави набула особливої гостроти.

Поняття «умовного боргу» чи «умовних боргових зобов'язань» у законах України і нормативно-правових актах уряду не визначено, а застосовувана Міністерством фінансів України термінологія щодо умовних зобов'язань не відповідає загальноприйнятій міжнародній практиці.

Як зазначають фахівці Рахункової палати, Міністерство фінансів до умовного боргу зараховує лише гарантований державою борг (на початок 2009 р. – 58,9 млрд. грн). і, таким чином, звітує лише про частину державних боргових зобов'язань. Водночас, ще до розвитку сучасної фінансової кризи сума очевидних і неочевидних, прострочених, розстрочених і нерегульованих умовних державних

зобов'язань уже досягла 453 млрд. гривень. З них 217 млрд. гривень – оцінний обсяг гарантованих державою внесків фізичних осіб у банках, а 121 млрд. гривень – гарантовані державою зобов'язання з виплати знецінених заощаджень громадян.

Офіційна державна статистична звітність щодо умовного боргу нормативно-правовими актами України не передбачена, а наявна статистика Національного банку України щодо валового зовнішнього боргу України лише частково розкриває дані про умовний борг. Як наслідок, відповідальні державні органи, звітуючи про стан державного боргу, не здійснюють аналіз впливу умовного боргу на державний бюджет та обсяги і структуру державного боргу.

Неочевидні умовні зобов'язання пов'язані з очікуваннями громадськості чи певних груп впливу і витікають із ролі держави у суспільстві. До подій при яких виникають вимоги до уряду, щодо виконання неочевидних умовних зобов'язань можна віднести: дефолти місцевих органів влади, державних підприємств і приватних компаній за негарантованими кредитами; криза банківської системи та банкрутство банків (за виключенням видатків забезпечених страховою програмою); вплив іноземного капіталу з внутрішнього фінансового ринку; неплатоспроможність фондів соціального страхування; стихійні лиха та екологічні катастрофи. Однак, держава несе фінансові витрати на виконання неочевидних умовних зобов'язань лише у випадку неплатоспроможності, дестабілізацією та руйнування на фінансовому ринку, а також необхідності втручання держави шляхом вливання державних коштів для уникнення масштабних потрясінь в економіці та збереження економічної безпеки.

Вимірювання і прогнозування витрат, пов'язаних з умовними зобов'язаннями – складний процес. Однак необхідно визначати, класифікувати і взяти до уваги весь спектр умовних зобов'язань, які можуть у майбутньому перетворитися на фактичні і призвести до

необхідності виплати коштів із Державного бюджету.

Проблема нині полягає в тому, що уряд України не здійснює належного обліку умовного боргу та оцінку його впливу на державні фінанси. Міністерство фінансів України веде оперативний облік лише боргу за цінними паперами, отриманими банківськими кредитами, позиками, отриманими від іноземних держав або міжнародних установ та за наданими гарантіями повернення кредитів. Облік боргу за іншими державними фінансовими зобов'язаннями у Міністерстві фінансів не ведеться й у звітності уряду ці зобов'язання як потенційний борг не враховуються. Зокрема, не береться до уваги відстрочена заборгованість за внесками України до міжнародних фінансових організацій тощо. Усе це створює при виконанні державного бюджету постійні ризики, пов'язані з необхідністю погашення неочевидних у ньому фінансових зобов'язань.

Відтак умовні зобов'язання держави повинні враховуватися у складі сукупних зобов'язань уряду і оцінюватися у поєднанні з іншими видами фінансових зобов'язань.