

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УГОРЩИНИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ТА ПОЛІТИКА УПРАВЛІННЯ

Розглянуті погляди основних економічних шкіл про природу та необхідність державного боргу. У статті проаналізований сучасний стан та структура державного боргу Угорщини, охарактеризовані основні напрями вирішення боргової проблеми Угорщини

Ключові слова: державний борг, бюджет, видатки, податки

Постановка проблеми. Негативний вплив економічної кризи 2008 року відобразився на стані державних фінансів країн ЄС, в тому числі й Угорщини, призвівши до суттєвого зростання дефіцитності бюджетів та загальної суми державного боргу. Внаслідок обмеженості власних ресурсів, залежності від зовнішніх джерел фінансування, періодичне порушення строків виконання боргових зобов'язань на фоні поглиблення проблем у забезпеченні економічного зростання призвели до пошуку шляхів боротьби з державним боргом. Угорщина у 2004 році, вступивши в ЄС була лідером в економічному розвитку 10 країн, що приєдналися. Однак, як свідчать економічні показники останніх років, ставши заручницею поглиблення боргової залежності, на даний час вона знаходиться в кінці списку країн-учасниць ЄС за показниками економічного зростання.

Метою дослідження є відображення сучасних методів зменшення боргової залежності Угорщини як необхідного заходу на шляху забезпечення економічного зростання країни.

Аналіз результатів останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній літературі проблеми розвитку економік зарубіжних країн, особливості формування зовнішнього та внутрішнього боргу є достатньо дослідженими. Серед західних вчених особливої уваги заслуговують праці Дж. Кейнса, П. Кругмана, Р. Барро, П. Харрода, А. Сміта, А. Лернера, Р. Масгрейва, К. Макконнелла, С. Брюта іт. Теоретичними і практичними питаннями державного боргу присвячені роботи вітчизняних дослідників: В.А. Андрущенко, О.І. Барановського, З.О. Лютого, О.В. Плотнікова, Н.В. Зражевської, Я.В. Онищук, В.В. Козюка, Ю.К. Алексєєва та ін. Оцінці та проблемам управління державного боргу Угорщини присвячені праці Ч. Лентнер, Л. Борбей, Ю. Неймет, І. Бешенєй та ін.

Викладення основного матеріалу. Кожній центральній владі необхідною є дохідна база, тому можна стверджувати, що питання фінансування державних видатків займає ключове значення в фінансовій політиці держави. Теорії, пов'язані із сучасним розумінням державного боргу, відносяться з ідеями мислителів XIX століття, які лягають в основу сучасних дискурсів економічної теорії. Перший суттєвий погляд стосовно накопичення боргів озвучив А. Сміт [4]. Шотландський науковець в своїй роботі "Багатство народів" (1776) був прихильником думки, що єдиним джерелом фінансування державних видатків є збір податків. Відійти від цього методу та брати кредит, на його думку, можна лише у військовий час, коли актуальні важливі військові потреби не можуть бути забезпечені звичайним способом. Полярної точки зору були представники камералізму, які доводили, що у питаннях фінансування державних видатків податкам відведено другорядну роль. На місце останньої вони поставили ресурси державних підприємств та земля (природні ресурси) у державній власності, і, якщо їх не вистачає, тоді, на думку більшості представників школи, доречним є отримання кредиту. Виділення істотних відмінностей цих шкіл необхідно для того, аби фокусувати увагу на суттєвих розбіжностях поглядів стосовно методів фінансування державних видатків, які вже тоді мали глибокий ідеологічний зміст. Наведені вище розбіжності витікають з різнопланового розуміння ролі держави в економіці. На думку камералістів [1], основна мета державного бюджету та будь-яких інших інструментів економічної політики – забезпечення добробуту, причому держава повинна

виступати в ролі одного з суб'єктів економічних відносин. На думку А. Сміта [4], держава не є суб'єктом економіки, має лише можливість впливу силовим методом.

Зі спору між класиками та камералістами випливає, що незважаючи на ідеологічну відмінність, кількість типів та методи державного фінансування є обмеженими. Дослідники фіскального напрямку здебільшого розглядають оподаткування та державні ресурси пріоритетним, основним джерелом залучення ресурсів. Одним з важливих, однак не пріоритетним джерелом, є емісія грошей. В цьому випадку держава не безпосередньо виводить гроші від економічних суб'єктів, а шляхом збільшення пропозиції грошей зменшує реальну вартість останніх. Однак серед другорядних джерел все більшої важливості набуває кредит.

У повоєнний період (після 1945 року) часто виникали дискусії щодо державної заборгованості. Згідно класичних поглядів, державний борг дозволяє реструктуризувати надходження ресурсів, необхідних для фінансування державних видатків на час від моменту отримання до моменту повернення. Певний дискурс виникає саме стосовно того, на яких умовах дозволяється реструктуризація боргів. Якщо інтереси майбутніх платників податків не представляються при прийнятті рішення про отримання державою кредиту, тоді актуальні платники податків схильні підтримувати процес державних запозичень. Цим самим тягар погашення кредитів перекладається на плечі наступних поколінь. З другої сторони, здійснені державні видатки в певний момент часу може також принести суттєву вигоду для майбутніх платників податків. В цьому випадку можна погодитися, щоб фінансування поточних видатків проведенням боргової політики шляхом перекладення податкового тягара на тих, які в майбутньому стануть вигодонабувачами поточних державних витрат. Тобто, класична теорія допускає державний борг, але тільки за жорстких умов, в залежності того, на які потреби буде використано отримані таким шляхом ресурси.

Іншу точку зору розвивали представники кейнсіанської школи. На думку Лернера [2], все-рівно, чи на військові потреби, інвестиції чи споживання використовують отримані кредити, перекладення податкового тягара на майбутні покоління не є допустимим. Не дивлячись на сферу використання позичених коштів, джерелами погашення останніх будуть кошти платників податків чи кредиторів. Якщо держава фінансує свої видатки за рахунок кредиту, то майбутнє погашення заборгованості не матиме ніякого відношення до його первинного використання – воно буде лише трансфером від платників податків попереднім кредиторам. Звичайно, при цьому, вагомою умовою є те, щоб кредитування було внутрішнім, тобто коло потенційних кредиторів співпадало з колом потенційних платників податків.

На думку Кейнса, саме за такої умови не йде мова про реструктуризацію основного боргу, що поряд з акцентуванням на трансфері дозволяє виділяти такі другорядні фактори, як підвищення процентної ставки внаслідок стрімкого зростання рівня заборгованості, які насправді пов'язані з видатками та впливають на майбутні покоління.

Бушанан звернув увагу на тому, що незважаючи на джерела фінансування державних видатків, чи то за рахунок податків, чи за рахунок нових боргів, залучення ресурсів призводить до одночасного звуження фінансового простору приватної сфери.

Однак, суттєвим є на його думку, в той час, поки власники державних облігацій добровільно відтермінують власне споживання, доти платники податків не з доброї волі приймають рішення про те, коли та в якій мірі взяти участь у фінансуванні державних витрат. Тому, на думку Бушанана, накопичення боргів означає дві операції між державою та її громадянами. Перша зводиться до того, що потенційні тримачі державних облігацій погоджуються фінансувати державні видатки, а в другій операції майбутні платники податків зобов'язуються в майбутньому погасити вартість облігацій. Внаслідок цього, тримачі облігацій забезпечують державу необхідними ресурсами, однак тягар не вони несуть, при поверненні своїх коштів з процентами. Витрати в цьому випадку, замість актуальних платників податків перекладаються на майбутні покоління, і в цьому розумінні Бушанан погоджується з ідеєю класиків, згідно якої накопичення боргів означає реструктуризацію боргів.

Отже, на даний час існують різні підходи до розуміння державного боргу та його формування, вибір ідейного напрямку залежить від актуальної економічної політики держави.

Історія формування державного боргу Угорщини відходить в далекі 70-і роки ХХ століття і має свої специфічні риси. В роки, що передували перебудові Угорщини, не велася точна статистика зовнішнього боргу, сума якої майже відповідає сукупному державному боргу держави, адже в господарській структурі того часу знаходилися в державній, а борги перед країнами соціалістичного табору не були суттєвими. В 90-х роках дефіцит бюджету фінансувався за рахунок національного банку Угорщини, тому до 1997 року, в якому було здійснено конвертацію держборгу Угорщини, переважна сума заборгованості відображалася в річних звітах Центрального Банку Угорщини (ЦБУ). Після цього можливим став чіткий облік та оцінка суми державного боргу, що було необхідною мовою приєднання до ЄС, а також відповідаючи вимогам інвесторів стосовно відкритості та прозорості таких даних. Паралельно цим процесам державний борг покладено на ринкові умови: окремо виділяється неліквідний ("мертвий") борг, до якого відносять незначні за розмірами урядові позики, отриманий у 2008-2009 роках кредит МВФ, а також борги місцевих органів влади.

Зростання заборгованості у доларах США почало активно зростати на початку 70-х років. Початкове його зростання викликане з гальмуванням реформ 1968 року, а також з тодішніми незалежними факторами, які мали місце у світовій економіці. Внаслідок того, що структура економіки Угорщини, в першу чергу, була націлена на імпорт енергоресурсів та сировини та експорт готової продукції, перша хвиля нафтової кризи призвела до суттєвої зміни в структурі та співвідношенні експорту та імпорту. В першій половині 70-х років не спостерігалось політичного бажання погіршений стан торговельного балансу відкоригувати за рахунок зміни структури собівартості товарів, як цього робили західні країни. Взамін цьому, держава фінансувала процеси за рахунок нових кредитів.

У 1978 році були спроби зупинити такі негативні тенденції, однак вони не принесли бажаних результатів, й так у середині 80-х років процес накопичення боргів державою продовжився й недолугу економічну політику уряду тих часів, призвівши до рецесії, фінансували зовнішні кредитори. У 1987-1988 роках уповільнення темпів зростання державного боргу обумовлено зменшенням внутрішнього попиту, що тривало відносно недовго.

Внаслідок зростання боргу у 80-х роках на період "перебудови" співвідношення сукупного боргу до ВВП країни становило більше 60%, причому переважна сума боргу знаходилася у вільноконвертованій валюті. Серед країн з перехідною економікою, в яких частка державного

боргу становила більше 20 % (Болгарія, Польща, Угорщина), лише остання не просила списання заборгованості чи її реструктуризації, що поставило країну у складні умови економічну політику держави у 90-х роках.

Уряд Й. Антала за рахунок приватизації намагався покрити суттєвий бюджетний дефіцит, утворений внаслідок зростання витрат на обслуговування боргу.

Однак на середину 90-х років стало зрозуміло в середині держави та за кордоном, що без кардинальних заходів, рівень державного боргу не вдасться втримати. Внаслідок прийняття т. з. пакету Бокроша, що проявилось в зміні структури державного бюджету через різке урізання соціальних виплат з одночасним зростанням інфляції, рівень державного боргу почав падати.

В цей період, а саме 2 січня 1997 року, відбулася конвертація боргу між ЦБУ та урядом. Цьому передувало те, що отримання валютних кредитів займався ЦБУ, які потім у форинтах розміщував далі уряду. Різниця у відсоткових ставках не була перекладена уряду, і, внаслідок девальвації форинта, ЦБУ постійно отримував збитки, які уряд оформив на себе у вигляді державних цінних паперів з нульовою доходністю, що отримали назву "нульовий склад". Внаслідок конвертації нульовий склад перетворили у валютні кредити ЦБУ в її активах, й так валютний борг перейшов у річні звіти новоствореного органу під назвою "Центр управління державного боргу Угорщини".

З 1998 року по 2002 рік номінальний державний борг зріс більш ніж на 3000 млрд. форинтів, однак, завдяки динамічному зростанню економіки, рівень державного боргу у ВВП Угорщини зменшився на 4 % (з 59,9 % до 55,6 %) [5].

Водночас, для даного періоду характерною була тенденція суттєвого зменшення частки валютного боргу з 39% до 25%, чим знизилася вразливість країни в питанні боргової залежності. В цьому плані 2002 рік вважається водороздільним, адже саме в цьому році відбулася кардинальна зміна трендів: постійне зменшення рівня державного боргу досягло мінімального значення (52%), й в наступних роках спостерігалось зростання даного показника. За період 2002-2010 років номінальний борг зріс на 12000 млрд. форинтів, частка боргу у ВВП збільшилася на 25%. Фактично, маастрихтський критерій у 60% було перевершено у 2005 році, після чого країна все дала та далі відходила від можливості приєднання до зони євро [5].

Основними прорахунками урядів 2002-2010 років були відсутність структурних реформ та боргове фінансування непродуктивних витрат, що несприятливо, негативно впливали на рівень зайнятості, не стимулювали повернення працездатних на ринок праці.

Недосконала та роками незмінна структура економіки не тільки пришвидшила зростання номінального боргу, але й пригальмувала потенційне зростання економіки Угорщини. Так, першопричиною зростання рівня державного боргу були систематичний дефіцит державного бюджету та низький рівень економічного зростання, а також в даному періоді відбулася девальвація національної валюти Угорщини, що відіграло суттєву роль у переоцінці валютної заборгованості держави.

Негативна тенденція боргової залежності Угорщини посилювалася зміною структури в сторону збільшення державного боргу в іноземній валюті. Так, за період 2002-2010 рр. частка державний боргу у валюті зріс з 25 % до 47 %.

Внаслідок таких процесів, у 2010 році державного борг країни зріс до 21790 млрд. форинтів, що становив більше 80 % ВВП, з яких 20041 млрд. форинтів складав борг безпосередньо уряду. Середній термін погашення боргів становив 4,5 роки з середньозваженою процентною ставкою 5,8 %, частка валютних кредитів становила 44 % (рис. 1).

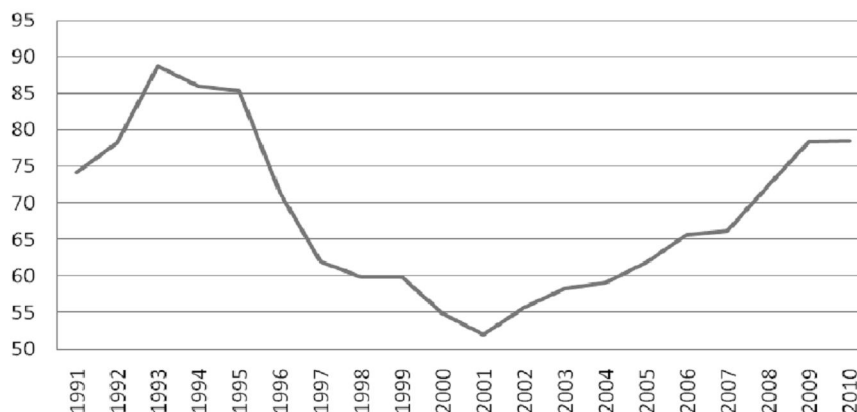


Рис. 1. Динаміка рівня державного боргу Угорщини за період 1991-2010 рр. [5]

Іншою специфічною рисою державного боргу Угорщини є надзвичайно висока частка зовнішнього боргу, наслідком якого є те, що Угорщина – найбільш вразливіша серед країн центрально-східної Європи в питанні зовнішнього фінансування.

Оцінку структури державного боргу слід дати в розрізі наступних характеристик:

1) за типом позичальника.

Без сумніву, заборгованість уряду є найбільш суттєвою, однак місцеві позики також почали суттєво зростати з середини першого десятиліття XIX ст., чим все більшу частку почали займати в широкому (маастрихтському) розумінні державного боргу: на даний час у сукупному борговому портфелі вони становлять більше ніж 5%. Борги соціальних Фондів, як можливих позичальників, досягли свого максимуму у середині 2000-х років на рівні 3%, однак на даний час їх вага у структурі боргу несуттєва.

2) за типом валют (співвідношення національної та іноземної валюти).

До 2002 року частка заборгованості в іноземній валюті скорочувалася. Внаслідок підвищеного попиту іноземних інвесторів, Центр управління державного боргу емітував валютні облігації, чим сприяв зростанню частки облігацій у борговому портфелі до рівня 24%. Внаслідок отримання у 2008-2009 рр. кредитів від МВФ та ЄС, загальна кредитна заборгованість Угорщини в іноземній валюті становить майже 5000 млрд. форинтів, що становить близько 23% заборгованості держави. Внаслідок цього суттєво зросла частка у валюті в структурі сукупного державного боргу, адже маастрихтський валютний борг зріс з 25% у 2002 році до 47% у вересні 2010 року.

Окрім того, зміщення в бік валютної заборгованості призвело до того, що Угорщина на обслуговування державного боргу щорічно витрачає більш ніж 1000 млрд. форинтів, що складає більш ніж 4% ВВП і є одним з найбільших показників серед країн ЄС. Для порівняння, серед країн-сусідів Угорщини ніхто не має такий високий рівень виплат з обслуговування боргу. Внаслідок цього, у 2011 році з кожного форинта, що надійшов у вигляді податку на прибуток, 2/3 спрямовано на обслуговування боргу, що лягає великим тягарем на економіку Угорщини.

При виборі оптимального співвідношення рівня валютної заборгованості слід врахувати два важливих, кардинально протилежних, погляди:

– вищий рівень валютного боргу посилює (й без того високу) вразливість держави щодо валютних коливань, що в свою чергу зменшує простір маневрування економічної, зокрема, монетарної, політики;

– утримання в руках іноземних суб'єктів великої кількості облігацій, емітованих у форинтах, містить ризик високої вразливості та залежності держави, адже одна

хвиля продажу може призвести до незворотних наслідків для ринку державних цінних паперів та курсу національної валюти, що не є характерним для валютних боргів.

3) за типом кредитора.

Під гаслом переходу до ринкового фінансування, місце ЦБУ у фінансуванні державного боргу поступово зайняли інші суб'єкти ринку – в переважній більшості нерезиденти. На даний час, в основному внаслідок отримання кредиту від міжнародних організацій, 56% державного боргу знаходиться в руках нерезидентів, інші 40% – в інших руках сектору фінансових корпорацій. Домогосподарства та сфера бізнесу Угорщини лише в невеликій мірі зберігає державні цінні папери.

В таких реаліях, перед діючим Урядом постає першочергове завдання стосовно зменшення рівня державного боргу. Цьому сприяє, прийнятий т. з. "План Силл Калмана", задачею якого є суттєве зменшення рівня заборгованості Угорщини до 2020 року.

Перші плоди реалізації програми дозволили у 2012 році стати одним з лідерів (за Грецією) з-поміж країн ЄС у питанні зменшення рівня державного боргу.

Основні підходи в даному Плані полягають в комплексному впливі одночасно як на рівень (розмір) державного боргу, так і на ВВП. Уряд Угорщини для цього використовує кілька методів та здійснює наступні заходи. Першим заходом, що був здійснений у рамках Плану Сил Калмана – передача активів приватних пенсійних фондів у державну систему пенсійного забезпечення. Згідно розрахунків, 63% майна використано для зменшення державного боргу, завдяки чому, рівень держборгу впав з 82% до 78%. Наступним кроком є чітке дотримання політики бюджетної економії з одночасним недопущенням неефективного використання бюджетних коштів. Неординарним у Європі та всьому світу, було запровадження Угорщиною податку на банківські операції. Спочатку, впровадження цього податку піддавалося жорсткій критиці, проте на даний час багато європейських країн використовують її. Завдяки введенню цього податку, у Фонд зменшення державного боргу щорічно надходить 90 млрд. форинтів. Водночас, всі електронні надходження від плати за користування автомобільними дорогами Угорщини надходять у цей самий Фонд, що становить близько 100 млрд. форинтів в рік. Третім джерелом надходження Фонду є надходження сум податку на прибуток за ставкою 19% з підприємств, прибуток яких становитиме більше 500 млн. форинтів в рік. Дана ставка діятиме у 2013-2014 роках, планові надходження становитимуть 100 млрд. форинтів в рік.

З точки зору поживлення економіки, в Угорщині впроваджується комплекс заходів, що держава з-серед країн центрально-східної Європи стала лідером як у економічному розвитку, так і у питаннях зменшення боргової залежності (рис. 2).



Рис 2. Загальна схема заходів впливу на зменшення державного боргу в Угорщині

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Таким чином, приклад Угорщини свідчить, що обґрунтована та виважена довгострокова стратегія зменшення рівня державного боргу дозволяє вже в перші роки її запровадження отримувати позитивні результати. Однак, при цьому необхідною умовою є строге дотримання режиму бюджетної економії без винятку, на всіх рівнях. Подальші дослідження повинні стосуватися адаптації цієї політики в Українських реаліях.

Список використаних літературних джерел:

1. *Justi, J.H. G. Von.* [1969]: *Natur und Wesen der Staaten.* Darmstadt: Scientia Verlag Aalen. [Reprint from 1771 edition.] 2. *lerner, A.P.* [1948]: *The Burden of the National Debt.* In: *income, Employment, and Public Policy,* New York: W. W. Norton. pp.255-275. 3. *Ricardo, D.* [1817] [1963]: *Principles of Political Economy and Taxation.*

Homewood 4. *Smith, A.* (1776) [1937]: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* New York: Modern Library. 5. *Széll Kálmán Terv.* <http://www.kormany.hu> 6. *Wagner, R.E.* [2004]: *Debt, Money, and Public Finance.* In: *Handbook of Public Finance.* Kluwe Academic Publisher pp. 195-217.

БАЧО Роберт Йосипович – кандидат економічних наук, доцент кафедри історії Угорщини та європейської інтеграції ДВНЗ “Ужгородський національний університет”

Наукові інтереси:

– фінансовий ринок України та зарубіжних країн;
– державні фінанси.

Стаття надійшла до редакції: 28.01.2013 р.