

УДК 336.774.3

*Герасимчук Ю.О., к.е.н., доцент, Київський національний університет ім. Тараса Шевченка***КРЕДИТИ ПІД ГАРАНТІЇ УРЯДУ: МОЖЛИВОСТІ І ПРОБЛЕМА**

Автор розглядає сформовану практику кредитування під гарантії уряду за період з 1992 по 1998 р. Зроблено висновок про те, що вся вага погашення приватних зовнішніх позик, бюджетних позик та іноземних кредитів, отриманих підприємствами й організаціями під гарантії уряду, перекладаються на Державний бюджет України, що сприяє загостренню бюджетної кризи. Автор пропонує власні рекомендації і пропозиції щодо створення сприятливих умов по поверненню позик, отриманих під гарантії уряду.

Ключові слова: борг, державні гарантії, кредити.

Перед економікою України 90-х років, яка була протягом тривалого періоду часу невід'ємною складовою командно-адміністративної економіки СРСР, постало питання зайняття гідного місця в новій системі економічних та політичних зв'язків – ринковій економіці. Перший етап входження в цю систему передбачає забезпечення принципів потреб населення України її народним господарством. Вирішення проблем української економіки потребує не тільки чіткої програми дій, але й серйозних капітальних вкладень, які, на жаль, не здатна забезпечити фінансово-кредитна система нашої країни.

Реструктуризації вимагали цілі сектори економіки, тому знову постало питання власності та соціального забезпечення. Крім того, з 1992 р. розрив підприємницьких зв'язків, інфляція та нові вимоги до господарювання серйозно загострили проблему недостатності оборотних коштів та необхідності оновлення основних фондів.

Джерелами додаткових фінансових ресурсів стали приватні кредити в різних формах, бюджетне кредитування та кредити під гарантії Уряду.

В приватному секторі тільки товарна кредиторська заборгованість на вересень 1999 р. становила 170177 млн. грн., що є переконливим доказом платіжної кризи і недостатності кредитних ресурсів в країні [5, с. 18]. З 1992 р. внаслідок інфляції процентні ставки по комерційних кредитах сягали 200 % річних і ніколи не були нижчими за 52 %, що, зрозуміло, не стимулювало виробництво.

Для фінансування функціонування підприємств стратегічного значення уряд в свій час вдався до бюджетного кредитування на пільгових умовах – 20 % річних, в той час, коли облікова ставка НБУ не зменшувалася нижче 27 %. До 1997 р. на цих умовах було надано кредити близько 180 юридичним особам, і тільки половину простроченої заборгованості підприємства повернули. На 1998 р. заборгованість підприємств перед бюджетом по кредитах і розрахунках становила 11 млрд. грн. А враховуючи заборгованість перед позабюджетними фондами та зі страхування – 19,5 млрд. грн. [5, с. 19], що перевищує обсяг внутрішнього державного боргу.

З 1992 по 1998 р. уряд України також став гарантом по приватних зовнішніх позиках на суму 2,4 млрд. дол. 1,4 млрд. дол. з цієї суми вже погаше-

но, але, на жаль, близько половини її – з Державного бюджету по гарантійним випадкам. Це збільшує не тільки заборгованість підприємств перед бюджетом, але й призводить до зростання зовнішнього державного боргу.

Як від частини державного боргу, від кредитів під гарантію уряду вимагається дотримання умов боргової безпеки: укладені угоди не повинні суперечити інтересам держави ні обсягами, ні умовами обслуговування, ні напрямками використання [4, с. 30-31].

З іншого боку, оскільки кредити надаються під приватні проекти, позики мають бути повернені в Державний бюджет, отже проекти повинні бути фінансово ефективними.

Наведені дані свідчать, що головними причинами утворення заборгованості позичальників кредитів перед бюджетом, з одного боку, є недостатня урегульованість законодавчої та нормативно-правової бази, на основі якої регламентуються питання кредитних взаємовідносин у державі, а з іншого – масові порушення позичальниками умов укладених кредитних угод.

Таким чином, можна констатувати, що практично весь тягар погашення бюджетних позичок та іноземних кредитів, отриманих підприємствами і організаціями під гарантії уряду, перекладається на Державний бюджет України і сприяє загостренню бюджетної кризи. На сьогодні однією з актуальних проблем державного бюджету є проблема оплати товарних кредитів, наданих українським юридичним особам під гарантію Кабінету Міністрів України в межах іноземних кредитних ліній.

Станом на 1 січня 1997 р. 40 підприємств в рамках діючих кредитних ліній залучили іноземні кредити під гарантії уряду України на умовах валютної самоокупності. Загальна сума таких кредитів складає близько 860 млн. дол. Загальна сума заборгованості перед урядом України підприємств, що отримали іноземні кредити на умовах валютної самоокупності, складає 186 млн. дол. На 1997 р. сума платежів по кредитах, отриманих позичальниками на умовах валютної самоокупності, складає 112 млн. дол., і є загроза, що знову будуть відволікатися кошти з бюджету на цю мету.

У зв'язку з тим, що боржники не розраховуються через свої рахунки в банках, відшкодування ними

бюджетних витрат шляхом списання коштів з їх рахунків практично не здійснюється. Протягом 1996 р. з підприємств-боржників було стягнуто коштів на загальну суму, що приблизно еквівалентна 270 тис. дол. США. Неодноразові доручення Уряду з цього питання не виконуються. Відповідними міністерствами не вживається ефективних заходів щодо відшкодування згаданих витрат бюджету підприємствами підпорядкованих галузей.

Галузеві міністерства, за участю Мінекономіки, Мінфіну, Фонду Державного майна, повинні підготувати конкретні пропозиції і вжити заходів стосовно відшкодування витрат Державного бюджету по кожному позичальнику, що має заборгованість перед бюджетом внаслідок настання гарантійних випадків по іноземних кредитах, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України. Робота стосовно залучення зовнішніх кредитних ресурсів, гарантованих Кабінетом Міністрів України, деякою мірою стримується невирішеністю проблемних питань, пов'язаних, в першу чергу, з недосконалістю нормативної бази.

Тенденція до подальшого іноземного кредитування під державні гарантії була закладена і в Державному бюджеті України на 1999 р. [1, с. 10-11], що збільшувало обсяги зовнішнього державного боргу. Адаже незважаючи на той факт, що стаття 40 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" пропонує Кабінетові Міністрів України у 1999 р. утриматись від надання державних гарантій по іноземних кредитах, ця ж стаття передбачає кредитування проектів загальнодержавного значення, спрямованих на створення імпортозамінних виробництв, підтримку агропромислового комплексу, сільськогосподарського машинобудування, переробної промисловості, підприємств суднобудування та літакобудування, а також розвиток інфраструктури.

В таких умовах стає невідкладним вирішення наступних двох проблем. По-перше, розрахунку підприємств по зобов'язаннях, тобто повернення боргів. По-друге, забезпечення подальшого розвитку підприємства, створення для цього прийнятних умов.

Щодо вирішення першої проблеми, статтею 34 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" встановлено, що для стягнення заборгованості, яка виникла внаслідок невиконання юридичними особами своїх зобов'язань щодо погашення та обслуговування наданих на умовах повернення кредитів під державні гарантії тощо, органами державної податкової служби України встановлюється порядок, передбачений законодавством для стягнення не внесених у строк податків та неподаткових платежів.

Закон України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" [2, с. 6-7] в статтях 20-й та 21-й пропонує наступні заходи:

- безспірне стягнення заборгованості;
- погашення заборгованості за рахунок майна боржників;
- продаж права вимоги за простроченою більше 2 років заборгованістю юридичних осіб-резидентів

(можливе зниження ціни продажу права вимоги до 50 % від суми заборгованості).

Подібний механізм не дозволяє використати принцип конвейєра, тому що відверто суперечить підходам до вирішення другої проблеми, отже вимагає всебічного розгляду кожного конкретного випадку. Частина підприємств буде позбавлена обігових коштів і знову постане перед питанням про джерела додаткових фінансових ресурсів. Інша частина пройде процедури банкрутства або санації, що не може повністю відповідати інтересам держави, тому що, виходячи з Постанови Кабінету Міністрів України № 414 від 5.05.1997 р. та Закону України "Про державний бюджет України на 1999 рік", гарантії надавалися відповідно до державних пріоритетів.

У зв'язку з сумнівною повернення основної маси заборгованості її продаж уявляється рішучим кроком на шляху поповнення бюджету. Але цілком зрозуміло, що продаватиметься безнадійна заборгованість, єдиним прибутком від придбання якої буде можливість тиску на боржника з метою його санації тощо. Тому немає впевненості щодо активності ринку прав вимоги, навіть у випадку втрати бюджетом 50 % своїх грошей, що не може вважатися бажаним.

Натомість, існує певна ймовірність більш повного повернення заборгованих коштів шляхом обміну кредиторської заборгованості на акції підприємства-боржника, які потім можуть бути продані державою за гроші. Засади такого обміну і прийнятність розширення статутних фондів підприємств повинні розроблятися і досліджуватися Фондом Державного майна України, який має зробити висновок про доцільність такого підходу в кожному випадку. Реальність позитивного результату подібної операції залежить від фінансового стану боржників та можливості їх функціонування на існуючому ринку. Щодо підприємств, які потребують реструктуризації, найбільш слушною для них лишається процедура банкрутства.

Якими ж власне є причини неповернення підприємствами-боржниками акумульованих на умовах позики коштів і відсотків за ними?

По-перше, фінансова неефективність проектів. Вона може бути пов'язана з неточною оцінкою ринків, неврахуванням тих чи інших важливих для успішності проекту чинників, справдженням політичних та інших ризиків тощо. Або з недостатністю повноти фінансування. В цьому випадку існує цілий спектр можливостей повернення грошей шляхом активізації роботи підприємства. Законодавством України затверджена ціла низка заходів, спрямованих на підтримку державою тільки ефективних проектів, особливо це стосується проектів, повернення позик по яких передбачається на умовах валютної самокупності.

Надання гарантій Кабінетом Міністрів України передують державна експертиза проектів, для реалізації яких залучаються іноземні кредити. Державна експертиза здійснюється Національним агентством з реконструкції та розвитку, Міністерством економіки, Міністерством фінансів, МЗЕЗторгом, іншими держав-

ними органами, в тому числі СБУ, банками-агентами [3, с. 6].

Схвалює погоджені проекти Валютно-кредитна рада Кабінету Міністрів України, яка, в свою чергу, доручає:

- Національному агентству з реконструкції та розвитку – здійснювати узагальнення пропозицій, висновків міністерств та інших державних органів, а за результатами аналізу та експертизи проекту – підготовку узагальненої пропозиції та висновку про доцільність надання гарантій Кабінету Міністрів України;
- Міністерству економіки – встановлювати відповідність проекту пріоритетним напрямкам використання іноземних кредитів та розвитку України, а також здійснювати загальну техніко-економічну експертизу проекту;
- Фонду державного майна – розглядати відповідність проекту державній політиці в галузі державного майна (в разі його застави);
- Міністерству фінансів – проводити аналіз загального фінансового становища позичальника, наявності заборгованості перед бюджетом і ліквідних активів;
- організаціям, визначеним Валютно-кредитною радою Кабінету Міністрів України, – проводити цінову експертизу імпорتنих та експортних контрактів, а в разі потреби – експертизу економічної ефективності проектів;
- МЗЕЗторгу – проводити економічну експертизу експортних та імпорتنих контрактів, а також експертизу результатів міжнародних торгів (тендерів) та здійснення імпорتنих закупівель;
- банку-агенту – проводити аналіз платоспроможності юридичної особи-резидента, валютної самокупності проекту та його відповідності загальним умовам кредитів, що залучаються для фінансування, підготовку проектів договорів застави та/або поруки;
- Фонду страхових гарантій – проводити підготовку проекту договору страхування [2, с. 24].

У разі потреби Валютно-кредитна рада Кабінету Міністрів України може залучати до проведення державної експертизи інші державні органи.

Банк-агент, який підписує субкредитну угоду з НБУ у випадку надання підприємству гарантій уряду за угодами позики, як і при наданні позики за стандартною кредитною угодою, формує резервний (страховий) фонд на випадок невиконання боржником умов кредитної угоди. Звичайно маржа комерційного банку для страхування ризику за подібними угодами коливається від 1 до 5 %. Угоди гарантії дещо звужують можливості комерційних банків на кредитному ринку, але вони є необхідною умовою боргової безпеки держави.

По-друге, валютний ризик. Більшість угод про іноземне кредитування під гарантії уряду передбачає надання позик у вільно конвертованій валюті (найчастіше в доларах США, німецьких марках, євро). Нестабільність грошової системи та загальна

економічна криза призводять до значної девальвації гривні протягом терміну дії кредитної угоди. Це особливо відбивається на тих, хто працює на внутрішньому ринку, тобто не виробляє товари на експорт і вдається до конвертації валюти для погашення позик, на чому втрачає.

Стандартним способом хеджування валютних ризиків є купівля деривативів або операції своп. Банк-агент може емітувати облігації на суму кредитної угоди в гривнях, обслуговувати які доручить підприємству-боржнику, натомість обслуговуватиме позику підприємства в іноземній валюті. Ризик і витрати за такою угодою повинні бути враховані під час розрахунку самокупності проекту. На жаль, нерозвиненість ринку похідних фінансових інструментів та відносно довгі терміни кредитних угод можуть не дозволити використання подібних механізмів.

Якщо державні гарантії по іноземних кредитах надавалися під зустрічні гарантії комерційних банків, як це було, наприклад, в проектах МСП-1 та МСП-2 (кредитні лінії ЄБРР для підтримки малого та середнього підприємництва) [6, с. 3], повернення позик в разі неплатоспроможності боржника здійснювалося за рахунок відповідного комерційного банку. У випадку ж банкрутства останнього тягар повернення боргу покладався на НБУ. Для страхування подібного ризику до вартості кредиту додавалася за умовами МСП-1 маржа у розмірі 1,5 %. Але резервного фонду, створеного таким чином, в свій час не вистачило для покриття ризиків, пов'язаних з погіршенням фінансового стану АТ "Градобанк". Проте за відбір комерційних банків для участі в проектах зустрічних гарантій в межах угод іноземного кредитування під гарантії уряду відповідає НБУ, так само як комерційні банки відповідають за фінансову ефективність проектів, що підтримуються.

В Законі України "Про державний бюджет України на 2000 рік" [2, с. 7] з метою контролю за борговою безпекою України було затверджено наступні вимоги до подальшого надання державних гарантій:

- державні гарантії надаються під зустрічні безвідкличні і безумовні гарантії банків України, фінансові показники яких відповідають вимогам НБУ;
- гарантії видаються на повну суму виданих державних гарантій;
- загальний обсяг державних гарантій в 2000 р. не може перевищувати 600 млн. грн.

Ще однією важливою причиною неефективності проектів, що фінансуються шляхом залучення іноземних кредитів під гарантію уряду, є політичний ризик країни, який полягає, в першу чергу, в мінливості нормативно-законодавчої бази України. Можливо, з точки зору підприємця відповідальність за такі ризики Державного бюджету є справедливою, але для їх нівелювання варто було б створити окремий резервний фонд. Джерелами формування такого фонду мала б бути частина коштів, отриманих внаслідок покращення фінансового становища в секторах економіки,

а отже і надходжень до бюджету, завдяки оновленню законодавства.

Іншим способом є уникнення політичного ризику шляхом врахування можливих змін в законодавстві державними експертами, до яких, як вже зазначалося, належать Національне агентство з реконструкції та розвитку, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, МЗЕЗторг, НБУ, СБУ та інші державні органи.

Питання залучення і обслуговування кредитів під гарантію уряду належить до системних, і його вирішення вимагає не тільки заходів підтримки фінансової дисципліни суб'єктів господарської діяльності України, але й стимулювання ефективності рішень, що приймаються, ще на стадії схвалення проектів Кабінетом Міністрів України.

Тому, крім необхідності створення механізму розрахунків за заборгованістю підприємств з бюджетом, який би стимулював розвиток перспективних господарських одиниць, хотілося б зазначити важливість:

- особистої відповідальності керівників проектів та державних експертів в разі неповернення позичальником кредиту, яке не пояснюється виникненням форс-мажорних обставин;
- розв'язання проблеми валютних ризиків за кредитними угодами з іноземними юридичними особами;
- пошуку внутрішніх джерел кредитування економіки та створення державою сприятливих умов для цього.

Список літератури

1. Закон України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" // Офіційний вісник України. – 1999. – № 4. – С. 1-15.
2. Закон України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" // Офіційний вісник України. – 2000. – № 11. – С. 1-76.
3. Постанова КМУ від 5 травня 1997 року № 414 "Про впорядкування залучення та використання іноземних кредитів, повернення яких гарантується Кабінетом Міністрів України, вдосконалення системи залучення зовнішніх фінансових ресурсів та обслуговування зовнішнього державного боргу."
4. Барановський О. Боргова безпека // Банківська справа. – 1999. – № 1. – С. 28-32.
5. Лісицький В., Руднев О., Лісицький І. Знову про гроші та борги в економіці України // Вісник НБУ. – 2000. – № 1. – С. 17-21.
6. Якубенко Н., Трохимчук І., Єремян Г. Нові кредитні лінії для підтримки малого та середнього підприємництва // Вісник НБУ. – 1999. – № 10. – С. 3-6.

Summary

Low liquidity of ukrainian banks and insufficient level of ukrainian natural and juridical person savings makes our entrepreneurs to look for loans in excess capital countries. But high political risk and economic instability requires state guarantees for the loans. Ukrainian Government gave and continues to give such guarantees, but unfortunately not always the projects financed with the loans meet the requirements of economic and finance effectiveness. Such situation threatens debt security of Ukraine. That is why it requires careful analysis and search of the ways of solving the problem.