

О. В. ЦАРУК,
аспірант,
Київський національний
університет імені Тараса Шевченка

Особливості статистичного спостереження державного боргу в Україні та світі

Сучасні умови ринкової економіки вимагають належного рівня розвитку національних облікових систем – бухгалтерського обліку та статистики. Сьогодні безперечним фактом є визнання економіки України як частини глобальної економічної системи, а надання статусу країни із ринковою економікою є тому яскравим підтвердженням. Це ставить вимоги до відкритості та порівнянності інформації про стан та розвиток економіки країни, невід'ємним елементом якої є державний сектор.

Стан державних фінансів країни є об'єктом аналізу не тільки керівних органів держави і громадськості, а і міжнародних фінансових організацій та приватних інвесторів. Державний борг та дефіцит є одними із ключових показників під час аналізу фінансової стійкості економіки країни. Тому достовірність, об'єктивність та порівнянність інформації про фінансові зобов'язання державного сектора економіки є необхідною умовою не тільки для здійснення фіскальної та монетарної політики, але і для визначення потенційних ризиків та загроз для розвитку економіки та ефективності інвестицій.

Вивчення проблеми державного боргу, його впливу на економічну систему країни, боргової безпеки займає значне місце в працях як вітчизняних, так і закордонних вчених [1, 2]. Деякими дослідниками зроблено значний внесок у вивчення питання статистики державного сектора економіки, а також проблеми гармонізації із міжнародними стандартами [3, 4].

Грунтовні дослідження будь-якого економічного явища чи процесу мають базуватись на якісному інформаційному забезпеченні, основним елементом якого є статистичні дані. Це ставить нові вимоги до достовірності та порівнюваності статистичної інформації, що підтверджує актуальність та необхідність подальшого вивчення методики статистичного спостереження державного боргу як вихідного етапу статистичного дослідження.

Метою нашого дослідження було вивчення особливостей статистичного спостереження державного боргу в Україні та інших країнах світу відповідно до міжнародних стандартів статистики ЄС та МВФ. У свою чергу це потребує вирішення таких завдань:

- вивчення інформаційно-аналітичних та методологічних особливостей статистичного спостереження боргових зобов'язань держави;
- порівняння основних методологічних та організаційних відмінностей статистики державного боргу України із міжнародними стандартами;
- визначення шляхів удосконалення методики збору та оприлюднення статистичної інформації про стан державного боргу.

Статистичне спостереження – це спланована, науково-

організована реєстрація даних про масові явища та процеси. Воно може бути первинним, коли дані надходять безпосередньо від об'єкта, та вторинним, збирання даних, що вже були зареєстровані.

В нашому випадку, спостереження є вторинним, за організаційною формою відноситься до звітності, за ступенем охоплення є суцільним, за часом реєстрації - поточним і за способом здійснення є документальним обліком.

Державний борг, можна розглядати як поняття фінансового права чи економічної теорії, проте, для нас безпосередній науковий інтерес представляє процес його виявлення, оцінки і реєстрації, тобто спостереження. Проте, звісно, відправним моментом є вибір об'єкта та меж спостереження, а отже чіткого визначення сутності явища, що підлягає обстеженню.

Як показують наші попередні дослідження, поняття державного боргу є досить дискусійним, в економічній літературі його тлумачать по-різному, проте головним критерієм віднесення зобов'язань до державного боргу є те, що зобов'язання щодо його погашення покладені на державу чи її органи. Тому, органи статистики мають оприлюднювати показники, розраховані на основі загальновизнаних підходів та методів [5].

Розглянемо організаційні моменти збору та оприлюднення статистичної інформації про державні фінанси України в цілому.

За часів незалежності Україна зробила істотні кроки до приведення офіційної статистики до міжнародних стандартів. У січні 2003 року Україна стала 52-ю країною, що приєдналася до Спеціального стандарту поширення даних (ССПД) Міжнародного валютного фонду (Special Data Dissemination Standard). Ця подія була одним із найважливіших кроків у сфері розвитку статистики країни.

Спеціальний стандарт поширення даних був започаткований МВФ у березні 1996 року для висвітлення економічних і фінансових показників країн-членів МВФ. Надання даних зі статистики країни відповідно до вимог стандарту МВФ має на меті покращання доступу до інформації про макроекономічну політику і функціонування фінансових ринків. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ визначає параметри даних (охоплення, періодичність, своєчасність), параметри доступу, достовірності, якості. Приєднання до цього стандарту вимагає дотримання методів розповсюдження даних зі статистики, встановлених МВФ.

Координатором поширення даних за спеціальним стандартом МВФ в Україні визначено Державний комітет статистики. Зокрема, він формує показники щодо розвитку реального сектора економіки та демографії населення.

За показники фінансового і зовнішнього секторів відповідає Національний банк України.

Показники бюджетно-податкового сектора (сектора державного управління) формує і оприлюднює Міністерство фінансів України. Інформація цього сектора складається за трьома категоріями: операції сектора загальнодержавного управління, центральних органів державного управління і державні боргові зобов'язання.

Показники операцій сектора загальнодержавного управління оприлюднюють щорічно. Вони охоплюють дані операцій центральних

органів державного управління (включаючи позабюджетні фонди соціального та пенсійного страхування) та місцевих органів державного управління.

Показники операцій центральних органів державного управління (без позабюджетних фондів соціального та пенсійного страхування) оприлюднюються щомісячно, на дискретній основі.

Показники державних боргових зобов'язань України оприлюднюються щоквартально. Вони охоплюють дані прямих боргових зобов'язань держави. Також оприлюднюються показники умовного (гарантованого державою) боргу. Методологічною основою для спостереження та розрахунку таких показників є офіційні видання МВФ, а саме: "Керівництво зі статистики державних фінансів 2001" та "Статистика зовнішнього боргу: Керівництво для складачів та користувачів" (2003 р.) [6, 7].

Розглядаючи поняття "боргові зобов'язання держави", слід мати на увазі, що в українській практиці дані про боргові зобов'язання оприлюднюються лише по одному із підсекторів сектора державного управління (General government), а саме по підсектору "центрального уряду" (Central government). Такий підхід повністю відповідає вимогам МВФ, згідно з яким країни оприлюднюють дані про зобов'язання держави. Проте, показник загального державного боргу (General government debt), який містить в собі борги органів місцевого самоврядування (State and local government debt), фондів соціального страхування (Social security funds debt), а також державні гарантії (State guarantees) в Україні не оприлюднюються. Проте, це передбачено спеціальним стандартом поширення даних Євростату, до якого, на жаль, Україна не приєднана. Слід також наголосити на тому, що методологічною основою даних про стан державних фінансів ЄС є Європейська система рахунків 1995 року (ЄСР 95) та низка нормативних актів [8, 9, 10, 11].

Розглянемо основні моменти щодо оприлюднення і використання статистичної інформації про державний борг та дефіцит ЄС. Ці показники є ключовими індикаторами фінансової позиції державного сектора економіки. Вони підлягають звітуванню Раді міністрів ЄС в рамках "процедури надмірного дефіциту" (Excessive Deficit Procedure (EDP)). Державний дефіцит і борг також є критеріями конвергенції до європейського грошового союзу.

Договір про заснування ЄС (стаття 104) зобов'язує державу-члена, уникати надмірних бюджетних дефіцитів та дотримуватись бюджетної дисципліни згідно з двома критеріями: співвідношення державного дефіциту та боргу до ВВП, які не повинні перевищувати 3% і 60% відповідно, як визначено в Протоколі "Про процедуру надмірного дефіциту" [10].

"Процедура надмірного дефіциту" встановлює графіки та терміни для подачі звітів держав-членів до Ради міністрів ЄС для винесення рішення про відповідність чи перевищення критеріїв. Таке рішення приймають протягом трьох місяців з моменту подачі звіту (1 березня і 1 вересня щорічно). Якщо державний дефіцит все ж перевищив граничне значення 3% ВВП, але тимчасово, країна може уникнути санкцій у двох випадках: 1) це спричинено надзвичайними подіями, що виходять за межі контролю країни-члена, які чинили безпосередній вплив на фінансовий стан

державного сектора; 2) це спричинено значним економічним спадом (якщо річне падіння реального ВВП складає не менше 2%).

Коли Рада міністрів ЄС приймає рішення, що надмірний дефіцит існує, країні-члену робляться рекомендації та дають термін чотири місяці для здійснення заходів щодо зниження дефіциту. У разі відсутності додаткових обставин такі заходи мають передбачити приведення державного дефіциту до норми протягом року після його виявлення. Якщо, країні-члену не вдалось протягом десяти місяців здійснити запропоновані заходи і привести дефіцит до норми, Рада міністрів ЄС зазвичай вирішує накладати санкції.

Санкції за порушення граничних нормативів дефіциту спочатку мають форму безвідсоткового депозиту. Його величина складається із константи у розмірі 0,2% ВВП та змінної, прив'язаної до величини дефіциту. Кожного наступного року Рада ЄС може прийняти рішення про додаткові санкції через збільшення величини депозиту, проте він не може бути більшим за 0,5% ВВП. Депозит, як правило, перетворюється на штраф, якщо, рівень дефіциту не було зменшено протягом двох років.

Рада міністрів ЄС може прийняти рішення про анулювання частини чи всіх санкцій від прогресу, якого досягнула країна в скороченні дефіциту. Проте, жоден із вже накладених штрафів не підлягає відшкодуванню. Відсотки по депозитах та доходи від штрафів підлягають розподілу серед країн-членів, дефіцити яких знаходяться в межах, пропорційно до їх частки ВВП.

Отже, законодавство ЄС не тільки дає визначення державного боргу і дефіциту, їх граничних показників, але й встановлює процедури зменшення дефіциту. Що, звісно, вимагає від статистичної інформації про державні фінанси країни високої об'єктивності та достовірності.

Офіційна статистика МВФ передбачає оприлюднення даних про зовнішній борг країни. В Україні дані щодо цього показника оприлюднює Національний банк України, але під назвою "валовий зовнішній борг України". Дані статистики валового зовнішнього боргу України формуються відповідно до міжнародних стандартів, викладених в офіційних виданнях Міжнародного валютного фонду: "Статистика зовнішнього боргу: керівництво для укладачів та користувачів" (МВФ, 2003); "Керівництво зі складання платіжного балансу" (МВФ, 1993).

Валовий зовнішній борг за станом на певну дату - це загальний обсяг заборгованості за всіма існуючими, але в жодному разі не умовними, зобов'язаннями, що мають бути сплачені боржником у вигляді основної суми та/або відсотків у будь-який час у майбутньому, і які є зобов'язаннями резидентів цієї економіки перед нерезидентами.

Валовий зовнішній борг країни охоплює всі види заборгованості резидентів України перед нерезидентами, які класифікують за чотирма основними секторами економіки: сектор державного управління, органи грошово-кредитного регулювання, банки, інші сектори. Розраховані показники валового зовнішнього боргу України за станом на кінець звітного періоду охоплюють: прямий державний та гарантований державою борг, зокрема кредити, отримані Національним банком України від Міжнародного валютного

фонду та міжнародних фінансових організацій; зобов'язання банків за борговими цінними паперами, залученими кредитами та депозитами; зобов'язання реального сектора економіки України за борговими цінними паперами, залученими кредитами та кредиторською заборгованістю (торгові кредити та прострочена заборгованість за ними).

Для компіляції показників зовнішнього боргу сектора державного управління використовують інформацію Міністерства фінансів України про стан державного та гарантованого державою боргу, зокрема за зобов'язаннями перед міжнародними фінансовими організаціями, зарубіжними органами управління, банками та іншими зобов'язаннями. Інформацію Мінфіну України щодо зобов'язань за облігаціями зовнішніх державних позик коригують на обсяги купівлі їх резидентами України на зовнішніх ринках. Враховують також обсяги куплених нерезидентами на ринку України облігацій внутрішніх державних позик та облігацій внутрішніх державних позик, що випущені в рахунок погашення простроченої бюджетної заборгованості з податку на додану вартість.

Інформацію Національного банку України щодо обсягів зобов'язань за кредитами та позиками Міжнародного валютного фонду та міжнародних фінансових організацій, а також обсяги залучених депозитів використовують для визначення боргу органів грошово-кредитного регулювання. Основними джерелами даних щодо боргових інструментів банківського сектора є зведений баланс банківської системи, система поопераційного обліку (ITRS) і звіти банків про залучення та обслуговування іноземних кредитів.

Для формування показників зовнішнього боргу України інших секторів економіки країни використовують звіти про залучення та обслуговування іноземних негарантованих кредитів, систему поопераційного обліку (ITRS) та дані обстежень Держкомстату про обсяги накопиченої заборгованості за експортно-імпортними операціями з нерезидентами.

Показник "Інші боргові зобов'язання" відповідних секторів економіки містить накопичену прострочену заборгованість за основною сумою, процентними та іншими платежами, які підлягали сплаті згідно з графіком платежів, але фактично не сплачені.

Складання статистики зовнішнього боргу здійснюється шокквартиально. Перша публікація даних містить попередні дані, які можуть уточнювати протягом наступних кварталів, і лише через п'ять кварталів після першого опублікування дані вважають остаточними.

Отже, статистичне спостереження державного боргу України здійснює НБУ відповідно до міжнародних стандартів статистики. Проте, Національний банк безпосередньо збирає дані тільки про фінансовий сектор економіки (органи грошово-кредитного регулювання, банки тощо), а дані про корпоративні борги, борги центрального уряду збирають Держкомстат та Міністерство фінансів України, які у своїй практиці не завжди керуються методами, гармонізованими із міжнародними стандартами. Наприклад, ще не введено облік операцій державного сектора на основі методу нарахування, що передбачено ЄСР 95 та Керівництвом зі статистики державних фінансів 2001 МВФ.

Дослідження показують, що система збору та оприлюднення

статистичної інформації про державний борг України не повною мірою є гармонізована із міжнародними стандартами ЄС та МВФ. Враховуючи також те, що державний борг є одним із індикаторів інвестиційної привабливості та платоспроможності країни, достовірність, своєчасність та об'єктивність даних про нього є необхідними умовами для прийняття виважених стратегічних рішень з управління економікою країни в цілому та державними фінансами зокрема.

З огляду на це, приведення системи державної статистики України до визнаних у світі стандартів, що визначають загальні підходи зі спостереження та оприлюднення інформації про державний борг, потребує здійснення низки заходів, а саме:

- гармонізації системи статистики України до стандартів статистики державних фінансів ЄС та ЄСР 95;
- приведення у відповідність показників статистики державного боргу та дефіциту до законодавства ЄС;
- упровадження Маастрихтських критеріїв бюджетної дисципліни щодо розміру державного боргу та дефіциту через внесення змін до законодавства України;
- адаптації та приєднання системи поширення статистичної інформації про державні фінанси України до спеціального стандарту поширення даних ЄВРОСТАТУ.

Література

1. *Elmendorf D. W., Mankiw N. G.* Government Debt // Harvard Institute of Economic Research, Working Papers. - 1998. - №1820. - 82р.
2. *Т. Вахненко.* Теоретичні засади формування зовнішнього національного боргу // Вісник НБУ. - 2006. - №9. - С.16-25
3. *Ковтун Н.В., Прімерова О.М.* Проблеми гармонізації Української та міжнародної класифікацій у статистиці державних фінансів // Київ: Видавничий дім "КМ Академія". - 2002. - Том 20. - Частина II. - С. 418-421.
4. *Швець В.Г.* Концепція стандартизації та гармонізації обліку і статистики в Україні // Економіка і управління. 2000. №4(5). С.16.
5. *Царук О.В.* Гармонізація системи статистики державних фінансів з міжнародними стандартами: статистика державного боргу та дефіциту бюджету // Статистика України. - 2006. - № 3, С. 21-25
6. *Government Finance Statistics Manual.* // Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001. - 199р.
7. *External debt statistics: guide for compilers and users.* // Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003. - 309.
8. *Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community* // Official Journal L 310, 30/11/1996 P. 0001 - 0469.
9. *Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version)* // Official Journal C 325, 24.12.2002, p. 33-184.
10. *Protocol № 20 on the excessive deficit procedure.* // Protocol annexed to the Treaty establishing the European Community (Maastricht consolidated version) - Official Journal C 224, 31/08/1992 P. 0079.
11. *ESA95 Manual on government deficit and debt* // Luxemburg, EUROSTAT - 2002, 243 p.