

**Гармонізація системи статистики державних фінансів  
з міжнародними стандартами:  
статистика державного боргу та дефіциту бюджету**

**О. В. Царук,**

*аспірант економічного факультету  
Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка*

*Розглянуто стандарти статистики державних фінансів МВФ та ЄС. Визначено загальні відмінності у методології обчислення державного боргу та обліку державних коштів, що застосовується в Україні та прийнятій МВФ і ЄС. Визначено напрямки гармонізації статистики державних фінансів в Україні з міжнародними стандартами.*

У сучасних умовах міжнародної інтеграції та глобалізації економіки посилюється увага до проблем уніфікації статистики, зокрема систем макроекономічного обліку. Основними ж підходами до їх вирішення є гармонізація та стандартизація. Однією з найбільш актуальних проблем статистики в Україні є приведення існуючої в країні системи державної статистики до вимог ринкової економіки та загальновизнаних міжнародних стандартів.

Актуальність проблеми гармонізації системи статистики державних фінансів тісно пов'язана з глобалізаційними процесами та умовами ринкової економіки, що визначають сутність національних та міжнародних стандартів статистики. Швидкий розвиток міжнародних економічних відносин зумовлює значний інтерес та ставить нові вимоги до порівнювальності статистичних даних різних країн. Велика частина цих завдань вирішується міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄВРОСТАТ, Міжнародний валютний фонд (МВФ), тощо. їхня діяльність на сьогоднішньому етапі спрямована на вирішення нових обліково-статистичних проблем міжнародного рівня. Система статистики України має відповідати вимогам цих міжнародних організацій, що і визначає сучасні напрямки її вдосконалення.

Проблема державних фінансів та державного боргу, їх статистичного вивчення займає значне місце в працях як вітчизняних, так і іноземних науковців. Це, зокрема, О.

Барановський, А. Єріна, Т. Вахненко, Д. Еффорд, Г. Менків, Р. Барро та ін.

Принципи побудови системи статистики державних фінансів, методологічні основи та практичні прийоми статистичного вивчення державного боргу визначені в офіційних виданнях МВФ та ЄС [10,11,12]. Слід виділити внесок Дона Еффорда у вивчення проблеми використання методу нарахування в обліку та сектору державного управління [9], оскільки результати його досліджень та практичні пропозиції були покладені в основу розробки нового видання "Керівництва зі статистики державних фінансів 2001". Це був основний документ, яким керувалися в дискусії з питання переходу від обліку на основі касового методу до обліку за методом нарахування.

Пропозиції щодо напрямків реформування статистики державних фінансів України були зроблені І.Ф. Книшенком [4], зокрема наголошено на необхідності переведення обліку операцій сектору державного управління від касового методу до методу нарахування, що і передбачено міжнародними стандартами.

Основна ж увага решти вітчизняних дослідників приділялася проблемам визначення впливу державного боргу на економіку, аналізу монетарної та фіскальної політики, статистичної оцінки платоспроможності, вдосконаленню методів статистичного аналізу та оцінки соціально-економічних явищ тощо [1,5].

Загальні підходи до реформування бухгалтерського обліку та статистики України відповідно до міжнародних стандартів, напрямки їх гармонізації та стандартизації висвітлені в роботах В. Швеця [6].

Перед державною статистикою України постала проблема приведення її відповідно до останніх змін у міжнародних стандартах статистики державних фінансів та статистики державного боргу зокрема. Тому питання гармонізації системи статистики державних фінансів України є наразі досить актуальним.

**Метою** цієї статті є дослідження статистики державного боргу та дефіциту в системі статистики державних фінансів, питання її стандартизації та гармонізації. У свою чергу це потребує виконання таких **завдань** :

- порівняння узгодженості статистики України з міжнародними стандартами статистики державних фінансів;

- дослідження основних концептуальних відмінностей методології, що використовується в Україні, та визначеної міжнародними стандартами статистики державних фінансів щодо державного боргу та дефіциту бюджету;

- визначення підходів до гармонізації та стандартизації статистики державних фінансів в Україні.

Гармонізація системи статистики державних фінансів вимагає повної відповідності та узгодженості, дотримання загальноприйнятих принципів статистики, складання звітності групою країн чи їх об'єднаннями, наприклад країнами ЄС. СНД.

Гармонізація передбачає поєднання та взаємну відповідність законодавства країн щодо регулювання бухгалтерського обліку і статистики та допускає існування в кожній країні своєї моделі організації обліку і системи стандартів. Головне завдання гармонізації полягає в тому, щоб вони суттєво не відрізнялися від аналогічних стандартів в інших країнах - членах співтовариства, тобто знаходились у гармонії один з одним [6].

Таким шляхом пішли країни ЄС, в яких загальні підходи та вимоги до методології та організації всіх рівнів обліку, як макроекономічного, так і бухгалтерського, визначаються низкою нормативних актів. Вони є обов'язковими для виконання в усіх країнах, що входять до ЄС. Прикладами можуть слугувати такі документи: Директива № 322 від 17.02.1997 року "Про статистику ЄС", Директива № 2223 від 25.06.1996 року "Про Європейську систему національних і регіональних рахунків" [7, 8]. Директиви є нормативними документами, обов'язковими для виконання всіма членами ЄС. Європейська система рахунків 1995 (ЄСР 95) є прикладом уніфікації регіонального рівня.

Зокрема, статтею 1 Директиви 332 передбачено, що для забезпечення порівнянності результатів статистика ЄС повинна формуватися на основі уніфікованих стандартів, що базуються на належним чином обґрунтованих гармонізованих методах. На жаль, законодавство України не містить подібних норм, як і принципів

неупередженості, надійності, об'єктивності, наукової незалежності, ефективності витрат та конфіденційності, яким повинна відповідати статистика ЄС. Зазначені принципи передбачені статтею 285 Договору про заснування ЄС [14].

Система статистики державних фінансів має забезпечувати комплексну інформацію для аналізу та оцінки фіскальної політики держави, а також про результати діяльності державного сектору (Public Sector) та сектору державного управління (General Government Sector) будь-якої країни.

Хоча деякі вітчизняні дослідники [4] не зовсім вірно визначають мету статистики державних фінансів, обмежуючи сферу її охоплення тільки межами сектору державного управління, проте у Керівництві зі статистики державних фінансів 2001 МВФ (далі СДФ 2001) чітко визначені її цілі та об'єкти [12, с. 1, 14].

Гармонізація статистики державних фінансів України передбачає наявність уніфікованих класифікацій, методів обліку, звітності тощо. Однією з основних класифікацій в СНР є класифікація секторів економіки. Оскільки СДФ 2001 узгоджена з СНР 93, узгодженими є й класифікації секторів; проте СДФ 2001 має надавати більш повну інформацію про стан державних фінансів у порівнянні з СНР, оскільки СНР у першу чергу спрямована на відображення інформації про всі сектори економіки та їх внесок у ВВП.

Тому для більш повного та якісного подання інформації про стан державних фінансів, активи і зобов'язання держави у СДФ 2001 повинна подаватись інформація не тільки про сектор державного управління, а і про державний сектор у цілому (див. рис. 1).

На жаль, в Україні інформацію про державний сектор у зведеному вигляді отримати неможливо навіть для уряду, оскільки Класифікація інституціональних секторів економіки України, згідно з СНР [3], містить лише сектор державного управління. Можливо це і є причиною того, що деякі дослідники, пропонуючи напрямки реформування статистики державних фінансів України, не звернули увагу на цю прогалину методологічного і нормативного характеру.

СДФ України повинна відповідати сучасним вимогам і надавати державним органам повну інформацію про стан і діяльність тієї

частини (сектору) економіки, яка повністю їм підпорядкована. Тобто система державної статистики України не приведена у

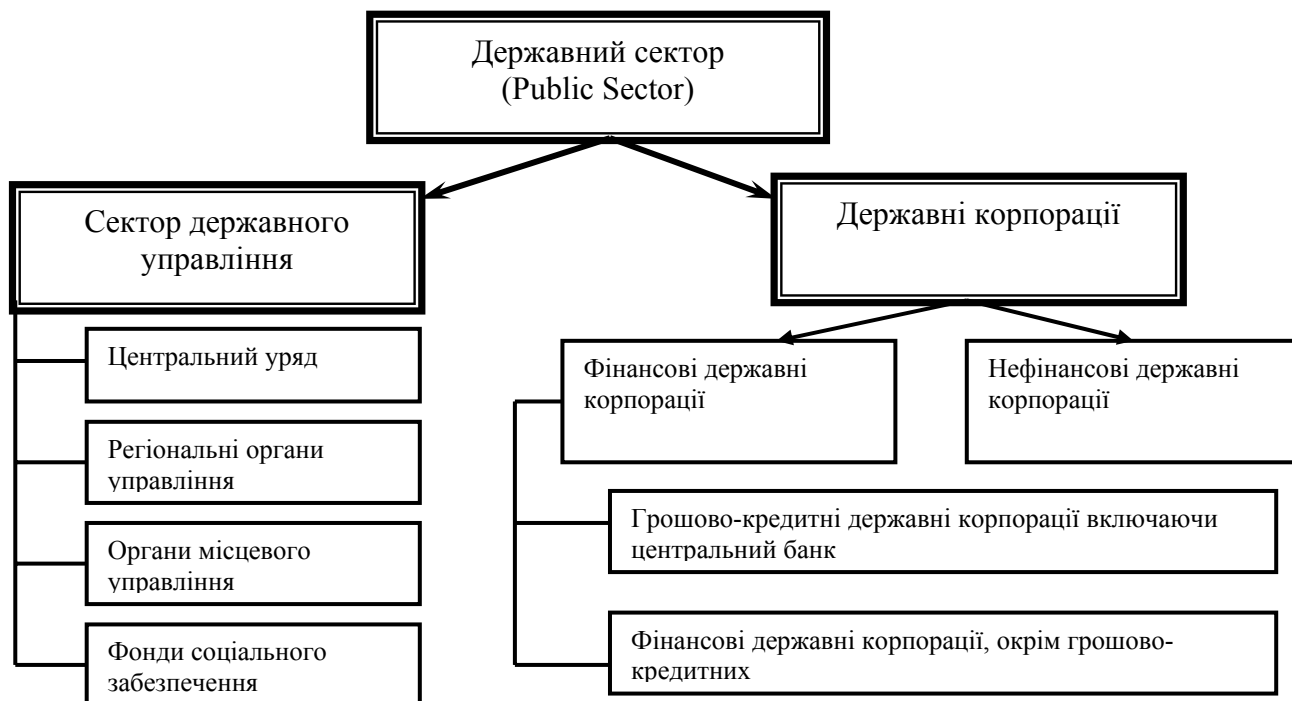


Рис.1. Структура державного сектору

відповідність до вимог стандартів статистики державних фінансів МВФ навіть у розрізі секторів, оскільки передбачає консолідацію інформації не тільки про сектор державного управління, а й про державний сектор у цілому.

Проблема визначення меж охоплення державного сектору в економічній системі країни має системний характер, оскільки це спричинює значні структурні зрушення у макропоказниках, що зокрема відображають стан державних фінансів. Приміром, величина боргу державного сектору економіки буде змінюватися залежно від величини самого сектору, оскільки врахування активів і зобов'язань фондів соціального страхування чи місцевих органів влади значно вплине на структуру та величину сектору.

Звернемося до підходів, що використовуються в ЄС. Європейська система рахунків 1995 року (ЄСР 95) у структурі сектору державного управління виділяє ті самі чотири елементи, як і в СНР і СДФ 2001, це зокрема: центральний уряд (central government), регіональні органи влади (state government), органи місцевого управління (local government), фонди соціального забезпечення (social security funds). На жаль, у ЄСР 95 немає чіткого визначення державного

боргу, проте там подані загальні підходи до його оцінки. Пункт 7.01 Директиви 2223 від червня 1996 передбачає: "Статті активів і зобов'язань, записані в балансовому звіті, повинні бути оцінені за ринковими цінами на дати балансу". Тобто зобов'язання сектору державного управління, що подаються у балансовому звіті за обліковий період, повинні бути оцінені за ринковими цінами до дати балансу. З огляду на це, державний борг повинен дорівнювати сумі всіх зобов'язань сектору державного управління, а саме: готівки та депозитів, цінних паперів, крім акцій, фінансових деривативів, позик, іншої кредиторської заборгованості тощо [10, с. 197].

Але згідно з СФД 2001, "валова боргова позиція" сектору державного управління не включає зобов'язань з похідних фінансових інструментів, тобто є певні розбіжності між даними стандартами.

Проте Стаття 2 Протоколу № 20 "Про процедуру надмірного дефіциту" Договору про заснування ЄС [13] дає визначення державного боргу (government debt): "Борг - це непогашена загальна номінальна величина валового боргу на кінець року і консолідована між та в середині підсекторів сектору державного управління". Слід також відмітити, що у випадку оцінки державного боргу як суми номінальної вартості зобов'язань, до його величини не можуть бути включені похідні фінансові інструменти, оскільки вони не мають номінальної вартості порівняно з іншими борговими інструментами.

Аналіз показує, що як у системі СФД 2001, так і в ЄСР 95 визначені принципи оцінки величини державного боргу, в т.ч. законодавчими актами (в ЄС). Незважаючи на метод оцінки (ринкова чи номінальна), державним боргом є загальна сума зобов'язань сектору державного управління.

Виникає питання: на якій основі визначається величина державного боргу України, його структура, метод оцінки та ступінь консолідації зобов'язань державного сектору України. У статті 2 Бюджетного кодексу України дано визначення державного боргу, а саме: "загальна сума заборгованості держави, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань

держави, включаючи боргові зобов'язання держави, що вступають у дію в результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору" [2]. Причому боргові зобов'язання держави можуть утворитися тільки внаслідок запозичення.

Визначення, подане у Бюджетному кодексі України, значно звужує величину державного боргу, оскільки передбачає, що державним боргом є виключно зобов'язання держави, тобто уряду (central government). До того ж, щоб зобов'язання було віднесено до величини державного боргу, воно повинно утворитися внаслідок запозичення чи вступу в силу державних гарантій. А це не відповідає підходам, визначеним у СДФ 2001 і ЄСР 95.

Визначення, подане в Бюджетному кодексі, не враховує зобов'язання інших підсекторів сектору державного управління, а саме: боргів регіональних органів влади, органів місцевого управління, фондів соціального забезпечення. Наприклад, влада м. Києва успішно провела ряд емісій муніципальних облігацій, у тому числі й єврооблігацій. Борг міста, відповідно до принципів СДФ 2001 і ЄСР 95, є державним боргом, а згідно з законодавством України – не є державним боргом. Тобто для приведення визначення величини державного боргу відповідно до міжнародних стандартів статистики державних фінансів необхідно в першу чергу внести зміни до Бюджетного кодексу України, що також слугуватиме передумовою внесення змін до бюджетної класифікації та інших змін у нормативно-правових актах.

Для керівних органів ЄС достовірне та точне визначення величини державного боргу країни-члена ЄС є дуже важливим, оскільки стаття 104 Договору про заснування ЄС та Протокол № 20 визначають вимоги до величини державного боргу та державного дефіциту, зокрема відношення державного боргу до ВВП має бути меншим за 60%, а дефіцит не повинен перевищувати 3% ВВП. Ці вимоги ставляться до країн-членів ЄС. За орієнтир для України також прийняте відношення боргу до ВВП та граничне значення якого у 60% визначене в Бюджетному кодексі. Проте як показує наш аналіз, методика розрахунку величини державного боргу України є іншою порівняно з методикою, визначеною законодавством ЄС та ЄСР

95, а це в свою чергу призводить до заниження цього показника для України. Мало того, величина у 60% є прийнятною для країн із ринковою розвинутою економікою, але на думку багатьох дослідників, повинна бути меншою для країн із перехідною економікою.

Щодо "державного дефіциту", а саме такий термін вживається в Договорі про заснування ЄС, та його визначення також міститься у Протоколі № 20. В статті 2 Протоколу державний дефіцит визначається як чисте запозичення сектору державного управління. На сьогодні величина державного дефіциту, на жаль, не оприлюднюється урядом, оприлюднюється лише величина дефіциту бюджету. Отже, як і у випадку з державним боргом, дефіцити інших підсекторів сектору державного управління не враховані, а величина дефіциту державного бюджету може бути значно меншою за величину державного дефіциту.

Тобто через негармонізовані методи і принципи оцінки державних зобов'язань в Україні такі макроекономічні індикатори, як відношення державного боргу та державного дефіциту до ВВП не відповідають загальноприйнятим у світі, та в ЄС зокрема, стандартам і методикам, спричинює викривлення інформації про фінансову стійкість і платоспроможність України. Це призводить до недотримання принципу порівнянності статистичної інформації та зумовлює незіставність даних про державні фінанси України та державний борг і дефіцит зокрема у порівнянні з країнами, статистичні системи яких гармонізовані з ЄСР 95 і СДФ2001.

Не потрібно також забувати про методи оцінки та їх гармонізацію з методами, передбаченими СДФ 2001 та ЄСР 95. у розрізі державного боргу оцінка, а отже, і облік, повинні здійснюватися на основі ринкової та номінальної вартості зобов'язань. Що стосується оцінки за номінальною вартістю, то система бюджетного обліку України зразково виконує цю задачу, оскільки касовий метод дозволяє отримати необхідні дані. Облікова ж оцінка на основі ринкової вартості вимагає застосування методу нарахування, впровадження і використання якого передбачено в СДФ 2001. А це в свою чергу потребує реформування системи обліку бюджетних коштів, як обліку

державного бюджету, так і коштів бюджетних установ та організацій.

Відомо, що близько 80% інформації про економічний та соціальний розвиток держави статистика отримує з бухгалтерської звітності. Тому якість облікової інформації, а отже, достовірність і точність розрахованих макроекономічних показників наряду залежить від досконалості та ефективності системи бухгалтерського обліку. Завдання вдосконалення бухгалтерського обліку і фінансової звітності державного сектору на сьогодні є надзвичайно актуальним, оскільки гармонізація статистики державних фінансів з вимогами СДФ 2001 передбачає реформування системи обліку бюджетних коштів.

На нашу думку, серед показників податково-бюджетної статистики цілком логічним було б виділити аналітичний показник "валовий борг державного сектору", який давав би змогу оцінити величину зобов'язань держави та фінансову стійкість державного сектору; під його величиною слід розуміти суму всіх валових зобов'язань, консолідованих в середині підсекторів державного сектору України. Цей показник доцільно використовувати в оцінці граничної величини відношення боргу до ВВП. Оскільки фінансові зобов'язання підприємств, що знаходяться повністю у державній власності, особливо таких природних монополістів, як "Укрзалізниця" чи "Нафтогаз України", можна вважати квазідержавними, і, як показує досвід, у багатьох випадках позики такими організаціями беруться під державні гарантії, то і борги таких компаній - інституційних одиниць державного сектору - слід відносити до державних боргів.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що система статистики державних фінансів України має забезпечувати необхідними статистичними даними державні органи та аналітиків для вивчення стану та динаміки фінансів державного сектору. СДФ України потребує гармонізації з визнаними у світі міжнародними стандартами МВФ та ЄСР 95.

Першочерговими кроками з гармонізації СДФ України з міжнародними стандартами є реформування системи обліку коштів у межах сектору державного управління. Впровадження методу

нарахування в облік сприятиме підвищенню достовірності, якості та порівнянності інформації про стан державних фінансів України.

Гармонізація СДФ потребує належного законодавчого забезпечення, оскільки норми національного права повинні бути узгоджені з визнаними у світі стандартами МВФ та ЄСР 95. Законодавство України з питань статистики повинно базуватися на принципах неупередженості, надійності, об'єктивності, наукової незалежності, ефективності витрат та конфіденційності, прикладом чого нам слугує законодавство ЄС.

Приведення у відповідність показників державного боргу та дефіциту до норм СДФ 2001 та ЄСР 95 вимагає внесення змін не тільки до системи державної статистики України, а й Бюджетного кодексу України. Показники "державний борг" та "державний дефіцит" повинні відображати валові зобов'язання та чисте запозичення державного сектору економіки. Це сприятиме порівнянності статистичної інформації та зіставності даних про державні фінанси України при порівнянні з країнами, статистичні системи яких гармонізовані з ЄСР 95 і СДФ 2001.

### **Література**

1. *Барановський О.І.* Боргова безпека // Банківська справа. - 1999. - №1. - С. 28-32.
2. *Бюджетний кодекс України* від 21.06.2001 № 2542-Ш // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 37-38. - ст. 189.
3. *Класифікація інституціональних секторів економіки* // Наказ Держкомстату України від 01.09.2005 р. №249. // [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
4. *Книшенко І. Ф.* Основні напрямки реформування статистики державних фінансів на сучасному етапі // Проблеми статистики: 36. наук, праць Науково-технічного комплексу статистичних досліджень Держкомстату України. - К.: Видавничий центр Держкомстату України, 2005. - Вип. 7. - С. 27-32.
5. *Особливості та пріоритети боргової політики України: аналіт. доп.* / А.С. Гальчинський, З.С. Варналій, В.Я. Майстришин та ін. - К.: НІСД, 2004. - 104 с.
6. *Швець В.Г.* Концепція стандартизації та гармонізації обліку і статистики в Україні // Економіка і управління. - 2000. - №4(5). - С. 16.
7. *Council Regulation (EC) № 322/97 of 17 February 1997 on Community Statistics* // Official Journal L 52. - 22.2.1997.-P. 1-7.

8. *Council Regulation (EC) № 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. 1-469.*
9. *Efford D. The Case for Accrual Recording in the IMF's Government Finance Statistics System // IMF Working Paper № 96/73. - Washington: International Monetary Fund, 1996. - 31 p.*
10. *ESA95 Manual on government deficit and debt. - Luxemburg: EUROSTAT, 2002. - 243 p.*
11. *External debt statistics: guide for compilers and users // Washington: International Monetary Fund, 2003. - 309 p.*
12. *Government Finance Statistics Manual // Washington: International Monetary Fund, 2001. - 199 p.*
13. *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, 79.*
14. *Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) // Official Journal C. - 325. - 24.12.2002. -P. 33-184.*