

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ У СИСТЕМІ СТАТИСТИКИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ

О.В. Царук

Розглянуто основні стандарти статистики державних фінансів. Визначені загальні концептуальні відмінності в методології обчислення зовнішнього боргу та обліку державних коштів, що використовується в Україні та прийнятій МВФ. Визначені напрямки гармонізації статистики державних фінансів в Україні.

Вступ

Нині економіку України відносять до перехідного типу, тобто в ній тривають значні трансформаційні процеси. Реформування економічних відносин вимагає внесення змін у систему статистики державних фінансів, гармонізації її з визнаними у світі стандартами.

Нагальні проблеми сфери державного управління економікою неможливо дослідити і вирішити без якісного інформаційного забезпечення, основу якого складає вчасна та достовірна інформація про фінансовий стан державних фінансів. Статистика державних фінансів у практичному аспекті формує інформаційну систему і дає змогу користувачам оперувати відповідними даними.

Актуальність проблеми уніфікації статистичної інформації, в тому числі стосовно державних фінансів, значно посилюється в умовах глобалізації економіки. Основними підходами до вирішення даної проблеми є гармонізація державної статистики України з міжнародними системами та стандартизація статистичної методології.

Необхідність гармонізації статистики державних фінансів України пояснюється рядом причин. Ця проблема тісно пов'язана з глобалізаційними процесами та умовами ринкової економіки, що визначають сутність стандартів статистики в різних країнах. 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: Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, ООН, ЄВРОСТАТ тощо. Їхня діяльність на даному етапі спрямована на вирішення нових обліковостатистичних проблем міжнародного рівня. Система статистики Україні має відповідати

вимогам даних міжнародних організацій, що і визначає нові напрямки її вдосконалення.

Рівень дослідження

Проблема державного боргу займає значне місце в працях як вітчизняних, так і іноземних науковців, це зокрема: А. Гальчиський, А. Єріна, Т. Вахненко, О. Барановський, А. Вавілову Г. Менків (Gregory Mankiw), Д. Елмендорф (Douglas Elmendorf), Р. Барро (Robert Barro), Дж. Стігліц та ін.

Причому слід зазначити, що у висвітлення питання статистики державного боргу основний внесок був зроблений фахівцями міжнародних фінансових організацій, в першу чергу МВФ [11,12,13,14], під час розробки міжнародних статистичних стандартів державного боргу та державних фінансів. Основна ж увага як вітчизняних, так і іноземних дослідників приділялася проблемам визначення впливу державного боргу на економіку, аналізу монетарної та фіскальної політики, вдосконаленню методів статистичного аналізу та оцінки соціально-економічних явищ тощо. Тобто питання статистики державного боргу в системі статистики державних фінансів є досить актуальним для України та потребує вивчення.

Концептуальні засади реформування бухгалтерського обліку та статистики України, напрямки їхньої гармонізації і стандартизації висвітлені в роботах В. Швеця [8].

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

—вивчення основних статистичних стандартів державних фінансів;

—дослідження основних концептуальних відмінностей методології, що використовується в Україні, та визначеної міжнародними стандартами статистики державних фінансів;

—визначення підходів щодо гармонізації і стандартизації статистики державних фінансів в Україні.

Результати дослідження

Зростаюча складність розробки й оцінки фіскальної політики держави обумовлює необхідність вдосконалення методики податково-бюджетного аналізу та системи

статистики державних фінансів. Для задоволення нових потреб користувачів у міжнародних стандартах статистики державних фінансів МВФ [11] (далі – СДФ) облік економічних подій ведеться на основі методу нарахування для відображення всіх потоків ресурсів, а також вводиться велика кількість балансуєчих статей, з яких користувач міг би вибрати саме ту, що відповідає конкретному аналітичному завданню. Крім того, концепції й принципи СДФ повинні бути узгоджені з концепціями й принципами "Системи національних рахунків 1993 року" (далі – СНР 1993 р.), для того щоб статистичні дані державних фінансів можна було використовувати разом з іншою макроекономічною статистикою.

Найбільш вагомий внесок у розробку міжнародних стандартів статистики державних фінансів зроблено спеціалістами МВФ. Основні засади збирання, обробки та аналізу статистичної інформації стосовно фінансового стану державного сектору економіки подані в офіційних виданнях МВФ [11, 12, 13, 14]: Керівництво зі статистики державних фінансів" (2001р.); "Статистика зовнішнього боргу: Керівництво для складачів та користувачів" (2003р.); "Міжнародна інвестиційна позиція: Керівництво по джерелам даних (2002р.); Керівництво по монетарній та фіскальній статистиці (2000р.).

Фахівці з аналізу державних фінансів традиційно використовують податково-бюджетну статистику для визначення масштабів державного сектору, його внеску в сукупний попит, інвестиції й заощадження; впливу податково-бюджетної політики на економіку, включаючи використання ресурсів, ситуацію в грошово-кредитній сфері та стан державного боргу; податкового тягаря; тарифного протекціонізму; а також системи соціального захисту. Крім того, експертів усе більше цікавить оцінка ефективності державних видатків на скорочення бідності, стабільність податково-бюджетної політики, чистої вартості майна й умовних вимог до органів державного управління.

Для вирішення цих аналітичних завдань часто буває необхідно використовувати статистику по державному сектору, а не по сектору державного управління. Навіть у тих випадках, коли статистика складається тільки по сектору державного управління, потрібна певна інформація про державні корпорації (організації), що

відображає рівень участі одиниць сектору державного управління в капіталі державних корпорацій (організацій) і зміну цього рівня.

Основні концепції, класифікації й визначення, використані у стандартах МВФ, економічно обґрунтовані й побудовані на принципах, які повинні зберігати свою чинність у всіх випадках, незалежно від умов їхнього застосування. Тому система СДФ застосовна до економіки будь-якого типу, незалежно від інституціональної або правової структури органів державного управління країни, рівня розвитку її статистики, системи державного фінансового обліку й звітності або масштабу державної участі в капіталі комерційних підприємств.

Призначення системи СДФ – забезпечувати статистичними даними, які надають можливість державним органам і аналітикам послідовно й систематично вивчати динаміку фінансових операцій, фінансової позиції й стану ліквідності сектору державного управління або державного сектору. Аналітична основа СДФ може бути використана для аналізу операцій як органів державного управління певного рівня й операцій між різними рівнями державного управління, так і сектору державного управління або державного сектору в цілому.

Гармонізація системи СДФ із іншими системами макроекономічної статистики означає, що дані системи СДФ можуть використовуватися в поєднанні з даними інших систем для того щоб оцінювати динаміку показників сектору державного управління або державного сектору щодо показників іншої країни. Аналогічним чином, введення визнаних на міжнародному рівні стандартів дає змогу використовувати статистику державних фінансів для порівняльного аналізу державних операцій у різних країнах, наприклад, для зіставлення рівнів податків або видатків стосовно валового внутрішнього продукту тощо.

Незважаючи на гармонізацію системи СДФ і СНР 1993 р., між цими двома статистичними системами є певні розбіжності. Це в першу чергу стосується того, що в системі СДФ основна увага приділяється таким об'єктам, як фінансові операції – оподаткування, видатки, запозичення й кредитування, – тоді як у СНР 1993 р. пріоритетними є виробництво і споживання товарів та послуг.

У результаті методика обліку виробничої діяльності

органів державного управління в системі СДФ істотно відрізняється від методики обліку такої діяльності в СНР 1993 р. Значні розбіжності пов'язані з порядком обліку нагромадження капіталу за рахунок власних коштів, пенсійних програм для державних службовців, а також ступенем консолідації.

Основною складовою пасивів держави є державний борг. Оскільки він чинить значний вплив на економіку, параметри монетарної та фіскальної політики, економічну кон'юнктуру в цілому, дані про його величну та операції з ним мають велике значення для аналітиків, органів державної влади, міжнародних фінансових організацій та інвесторів. Як показують дослідження [1,2,3,4,5,6,7], саме зовнішній державний борг у багатьох країнах значно переважає величину внутрішнього і його обслуговування може чинити значний тиск на економіку та проявляється через ряд макроекономічних ефектів.

Питання обліку фінансових зобов'язань держави займає чільне місце у системі СДФ. Основними нормативними документами, що регламентують статистичний облік державного боргу, є "Статистика зовнішнього боргу: Керівництво для складачів та користувачів" (МВФ, 2003) [12] та "Керівництво зі статистики державних фінансів" (МВФ, 2001) [11], причому перший документ повністю узгоджений із другим, проте вирізняється більшою деталізацією методики відображення інформації щодо операцій з державним боргом, оскільки є спеціалізованим документом виключно з питання зовнішнього державного боргу.

Перший документ є продуктом спільної праці міжнародних організацій (МВФ, СБ, ООН, Банк міжнародних розрахунків, ЄВРОСТАТ, Секретаріат Співдружності націй (The Commonwealth Secretariat), Організація економічного розвитку та співробітництва (OECD), Паризький клуб). Поштовхом до вдосконалення системи статистичного спостереження та аналізу зовнішнього боргу стала світова фінансова криза кінця 90-х років ХХ ст., вона підтвердила значущість достовірної та вчасної інформації про зовнішній борг країни як деструктивного чинника, що підвищує вразливість її фінансової системи.

Дані про зовнішній борг на основі методології МВФ розраховуються НБУ, проте у зв'язку з тим, що Міністерством фінансів України також оприлюднюються

дані про державний зовнішній державний борг, але вже на основі підходів, визначених у Бюджетному кодексі України, величина цих показників суттєво відрізняється. Основна відмінність полягає у врахуванні чи неврахуванні зобов'язань фінансових установ та реального сектору економіки України у показнику зовнішнього боргу. Ця невідповідність призвела до появи двох однойменних показників фінансової статистики, що розраховуються на основі різної методології – зовнішній борг України та державний зовнішній борг.

За даними НБУ, зовнішній борг України станом на 01.04.2006 р. становив 39,9, а за даними Мінфіну, державний зовнішній борг України (прямий) – 8,3 млрд.дол.США., тобто величини відрізняються в 4,5 раза.

Отже, система статистики державних фінансів України потребує вдосконалення та гармонізації з міжнародними стандартами, це в першу чергу пояснюється відсутністю узгодженості в методологічних підходах до визначення величини зовнішнього державного боргу України.

Ще одним значним недоліком статистики про державні фінанси України є ведення обліку на основі касового методу. Облік бюджетних коштів в Україні сьогодні ведеться за методикою, визначеною Державним казначейством України відповідно до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність". Тобто методологія так званого "бюджетного" обліку всупереч "Програмі реформування системи бухгалтерського обліку із застосуванням міжнародних стандартів" не зазнала значних змін. Проте міжнародними стандартами статистики державних фінансів передбачено ведення обліку на основі методу нарахування [с. 35, 11].

Методологія обліку коштів державного бюджету також поширюється і на облік фінансових зобов'язань, основну частку яких становить державний борг. Тобто інформація про стан державного боргу і операції над ним на даному етапі не може в повній мірі задовольняти органи влади, що здійснюють оперативне управління державним боргом, та експертів, що досліджують боргову політику України. Внаслідок недосконалої системи бухгалтерського обліку боргових зобов'язань держави фахівцям подекуди складно визначити фінансовий результат від здійснення тієї чи іншої операції з борговими інструментами. Тобто об'єктивно та

комплексно оцінити фінансову ефективність управління державним боргом України на даний момент дуже складно навіть для уповноважених органів, відповідальних за управління боргом.

Дослідження фіскальної та монетарної політики важко уявити без здійснення аналізу стану державного боргу, його макроекономічних ефектів, а також без якісного інформаційного забезпечення. Проте в умовах, коли дані органів державної влади, відповідальних за здійснення фіскальної та монетарної політики, відрізняються в 4,5 рази неможливо провести ґрунтовний аналіз, оскільки заходи монетарної політики впливають на фіскальну і навпаки.

Отже, перед Україною постала проблема впровадження інтегрованої та гармонізованої зі стандартами МВФ системи СДФ. Проте даний процес потребує значних фінансових витрат та всебічного комплексного обґрунтування. Зокрема, гармонізація СДФ України з міжнародними стандартами вимагає перегляду базових систем бухгалтерського обліку коштів державного сектору, для того щоб впровадити в них принципи обліку за методом нарахування, змін також потребують класифікації СДФ України.

Висновки

У результаті проведеного дослідження встановлено, що система статистики державних фінансів має забезпечувати статистичними даними, які надають можливість державним органам і аналітикам послідовно й систематично вивчати динаміку фінансових операцій, фінансової позиції й стану ліквідності сектору державного управління або державного сектору. СДФ України потребує гармонізації із визнаними у світі міжнародними стандартами МВФ, а це в свою чергу, вимагає якісного законодавчого забезпечення, оскільки норми національного фінансового права мають бути узгоджені із визнаними у світі стандартами. А це створить умови для узгодження методологічних підходів до визначення показника зовнішнього боргу України.

Внаслідок недосконалої системи бухгалтерського обліку боргових зобов'язань держави та обліку бюджетних коштів складно визначити фінансовий результат від здійснення тієї чи іншої операції. Тому реформування СДФ України потребує ведення обліку економічних подій державного сектору на основі методу

нарахування з метою забезпечення оцінки ефективності діяльності та підвищення рівня транспарентності статистичної інформації про фінансовий стан держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барановський О. Боргова безпека // Банківська справа. – 1999. – №1. – С. 28–32.
2. Вавилов А., Ковалишин Е. Принципы государственной долговой политики // Вопросы экономики. – 2001. – №8. – С.46–63.
3. Вахненко Т. Напрями вдосконалення боргової політики держави // Економіка України. – 2002. – №5. – С. 16–22.
4. Особливості та пріоритети боргової політики України: аналіт. доп./ А. Гальчинський, З. Варналій, В. Майстришин та ін. – К.: НІСД, 2004. – 104 с.
5. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
6. Третьяк А. Категории валового и чистого госдолга в анализе государственной задолженности // Российский экономический журнал. – 2000. – №9. – С. 92–95.
7. Єріна А., Єрін Д. Статистичні індикатори платоспроможності країни // Наук, записки. – К.: Видавничий дім "КМ Академія". – 2003. – Т.22. – С. 330–334.
8. Швець В. Концепція стандартизації та гармонізації обліку і статистики в Україні // Економіка і управління. – 2000. – №4(5). – С. 16.
9. Barro, Robert J. On the Determination of the Public Debt // Journal of Political Economy, University of Chicago Press. – 1979. – vol. 87(5), p. 940–971.
10. Douglas W. Elmendorf, N.Gregory Mankiw Government Debt // Harvard Institute of Economic Research Working Papers. – 1998. – №1820.
11. Government Finance Statistics Manual. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001. – 206 p.
12. External debt statistics: guide for compilers and users. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003. – 309.
13. International Investment Position: A Guide to Data Sources. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002. (Second printing 2004). – 59 p.
14. Monetary and Financial Statistics Manual. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000. – 502p.