

## Нормативно-правове регулювання статистичного оцінювання державних фінансів у світі

Розглянуто питання нормативно-правового регулювання статистичного оцінювання державних фінансів у світі. Систематизовано та згруповано основні нормативно-правові документи, які регламентують збирання та аналіз інформації про державні фінанси. Надано їх загальну характеристику.

**Ключові слова:** державні фінанси, статистичне оцінювання державних фінансів, статистичний аналіз державних фінансів.

З розвитком світової економіки, світогосподарських зв'язків та міжнародних платіжних систем країни світу почали розширювати зовнішньо-економічну діяльність, що спричинило труднощі в міжнародних порівняннях економічних даних та потребу у певній стандартизації процедур збирання статистичної інформації та її аналізу. Це актуалізує проблему гармонізації національних систем статистики державних фінансів, розроблення та дотримання загальноприйнятих принципів складання відповідної статистичної звітності.

Важливу роль у стандартизації та гармонізації інформації про систему державних фінансів відіграють міжнародні організації, основними серед них є Міжнародний валютний фонд (МВФ), Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація вищих органів контролю державних фінансів та інші.

Питання вивчення, аналізу та зіставлення даних про системи державних фінансів різних країн світу привертало увагу багатьох відомих вітчизняних науковців, таких як Михайлов В. С. [1], Яценко Л. О. [1, 2], Пугачева М. О. [1], Швець В. Г. [3], Момотюк Л. Є. [4], Царук О. В. [5] та інші. Вони досліджували міжнародні принципи статистичного оцінювання державних фінансів, визначали ступінь відповідності статистики державних фінансів в Україні світовим стандартам та надавали пропозиції щодо покращення їх впровадження та аналізу.

Метою дослідження є аналіз основних міжнародних нормативно-правових документів, які регулюють збирання, оброблення та групування інформації про систему державних фінансів країн світу, необхідної для їх статистичного вивчення та оцінювання.

Основним методологічним документом у галузі статистичного оцінювання державних фінансів за кордоном є Керівництво зі статистики державних фінансів (КСДФ), розроблене Статистичним департаментом МВФ та видане у 2001 році. Це видання являє собою доопрацьований варіант Керівництва, опублікованого ще у 1986 році.

Стандарти КСДФ гармонізовані із статистичними стандартами Системи національних рахунків (СНР, 1993), в якій формуються дані макро-

економічної статистики. КСДФ є спеціалізованою системою макроекономічної статистики і призначена для опису тієї частини національної економіки, яка пов'язана з діяльністю сектору державного управління і державного сектору. Крім того, ця методологія гармонізована зі статистикою платіжного балансу, грошово-кредитною та фінансовою статистикою, що забезпечує можливість використання даних статистики державних фінансів в поєднанні з даними інших статистичних систем.

Головна мета КСДФ полягає в тому, щоб забезпечити комплексну концептуальну та облікову основу, придатну для аналізу та оцінювання податково-бюджетної політики, особливо результатів діяльності сектору державного управління та більш широкого державного сектору будь-якої країни [6, с. 1].

У КСДФ основну увагу приділено економічним та статистичним визначенням, правилам обліку, класифікаціям і принципам статистики державних фінансів, тому основними користувачами КСДФ є укладачі цього виду статистики.

Основне призначення системи статистики державних фінансів – забезпечувати збирання та аналіз статистичних даних, які дозволяють органам управління і аналітикам послідовно і систематично вивчати динаміку фінансових операцій, фінансової позиції і стану ліквідності державного сектору. Один з методів цієї системи, який застосовується для підготовки зведених даних про загальні результати діяльності та фінансової позиції сектору державного управління, оснований на використанні набору балансуєчих статей, таких як чисте операційне сальдо, чисте кредитування / запозичення і зміна чистої вартості активів. Найбільш ефективно визначення і кількісне вимірювання таких статей забезпечується в рамках інтегрованої та комплексної системи обліку [6, с. 2].

Згідно з КСДФ статистичне дослідження державних фінансів охоплює всі структури, які мають істотний вплив на податково-бюджетну політику країни. До них включають державні міністерства, відомства тощо. Однак крім зазначених структур податково-бюджетну політику можуть проводити і підприємства, які належать державі або підконтрольні їй та займаються комерційною діяльністю. До

них належать центральний банк, національна залізниця та інші.

Аналітики МВФ проводять аналіз економіки на основі її поділу на сектори, кожен із яких складається з інституційних одиниць. Саме така концепція є однією із основних у системі статистики державних фінансів. Отже, інституційна одиниця – це господарська одиниця, яка володіє активами та може брати на себе зобов'язання.

Розрізняють два основних види структур, які включаються до інституційних одиниць: 1) фізичні особи або групи осіб у формі домашніх

господарств; 2) юридичні особи або суспільні організації. Друга група включає корпорації, квазікорпорації, некомерційні організації, а також одиниці органів державного управління (державні одиниці) [7, с. 13].

Державний сектор охоплює всі інституційні одиниці (резиденти досліджуваної країни), які виконують або залучені до виконання операцій із фінансовими ресурсами держави. У свою чергу, державний сектор поділяється на дві групи :

- 1) сектор державного управління;
- 2) державні корпорації (організації) (рис. 1).



Рис. 1. Державний сектор згідно з КСДФ 2001 [6, с. 18]

КСДФ передбачено чотири види звітів:

- баланс активів та пасивів (відображається інформація про активи, зобов'язання та чисту вартість активів державного сектору на кінець звітного періоду);

- звіт про операції органів державного управління (вказуються зведені дані про операції, проведені державним сектором протягом звітного періоду);

- звіт про інші економічні потоки (надається інформація про зміни в активах, зобов'язаннях та чистій вартості активів, джерелом яких не є здійснення операцій);

- звіт про джерела та використання грошових коштів (відображається інформація про надходження та використання грошових коштів).

Міністерство фінансів України на власному офіційному сайті розміщує інформацію про стан виконання зведеного та державного бюджетів України за відповідний період, яка отримується зі звітів Державної казначейської служби України. Проаналізуємо виконання зведеного бюджету України за останні роки (див табл. 1).

Виконання зведеного бюджету України за 2011–2013 роки  
(складено за даними Міністерства фінансів України [8])

(млн. грн.)

№ з/п	Статті бюджету	2011 р.	2012 р.	2013 р.
1	Доходи	398553,6	445454,3	442742,9
2	Видатки та кредитування	416853,6	492394,9	505791,9
3	Фінансування (“+” – дефіцит, “-” – профіцит)	+ 23557,6	+ 50730,3	+ 63591,3

З табл. 1 можна зробити висновок, що доходи зведеного бюджету України в 2013 році в порівнянні з 2011 роком збільшилися на 44189,3 млн. грн., а в порівнянні з 2012 роком, навпаки, зменшилися на 2711,4 млн. грн. Зменшення надходжень до бюджету було спричинено економічною та політичною ситуацією в країні.

Видатки зведеного бюджету, навпаки, протягом 2011–2013 років показували тенденцію до зростання. Так, видатки 2013 року в порівнянні з 2011 роком збільшилися на 88938,3 млн. грн., а в порівнянні з 2012 роком – на 13397 млн. грн. Результатом значного збільшення видатків у 2013 році стало зростання дефіциту зведеного бюджету на 40033,7 млн. грн. у порівнянні з 2011 роком та на 12861 млн. грн. у порівнянні з 2012 роком.

Важливе значення для дослідження та порівняння інформації про державні фінанси різних країн світу відіграє складання платіжного балансу.

Платіжний баланс характеризує, з одного боку, економічний стан країни та її валютно-фінансові відноси з усім іншим світом, а з іншого – ефективність світогосподарських зв'язків та участь цієї країни у міжнародному розподілі праці [9].

Оскільки світова економіка стрімко розвивається, виникає потреба в постійному удосконаленні методології складання платіжних балансів. На сьогоднішній день МВФ застосовує шосту редакцію Керівництва платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції (КПБ6), яке було розроблено Комітетом зі статистики платіжного балансу та опубліковано в 2012 році.

Основною метою КПБ6 є [10, с. 1]:

- представлення та пояснення концепцій, визначень, класифікацій та загальноприйнятих підходів стосовно статистики платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції;

- збільшення можливостей для міжнародних зіставлень даних через впровадження міжнародно визнаних методологічних принципів;

- показ взаємозв'язку між платіжним балансом і міжнародною інвестиційною позицією та іншими розділами макроекономічної статистики, та сприяння зіставленню даних з різних масивів;

- коротке ознайомлення з можливостями використання даних про платіжний баланс, інші зміни у фінансових активах та зобов'язаннях, а також про міжнародну інвестиційну позицію, які є рахунками зовнішньоекономічної діяльності економіки країни.

Методика складання платіжного балансу, представлена в КПБ6, може застосовуватися країнами, що розвиваються, країнами з невеликою за розмірами економікою та високо розвинутими країнами зі складними економічними системами.

В основу складання платіжного балансу покладено два методологічні принципи [11]:

- Перший принцип – відображення всіх зовнішньоекономічних операцій за певний період часу (місяць, квартал, рік). Згідно з ним у платіжному балансі відображаються всі економічні операції, що здійснюються за певний термін часу між резидентами і нерезидентами певної країни.

- Другий принцип – метод подвійного запису, коли кожна зовнішньоекономічна операція, що належить до платіжного балансу, записується до нього двічі. Один запис показує, які зміни в активах і пасивах країни спричиняє ця операція. Другий запис зрівноважує перший запис і показує, якими засобами регулюються взаємні вимоги і зобов'язання між країнами, які виникають внаслідок зовнішньоекономічної операції.

Оцінку стану платіжного балансу України надає Національний банк України (НБУ). Проаналізуємо стан платіжного балансу України за останні роки (див. табл. 2) на основі інформації, отриманої з офіційного сайту НБУ [12].

Таблиця 2

Платіжний баланс України у 2011–2013 роках

(млн. дол. США)

№ з/п	Статті бюджету	2011 р.	2012 р.	2013 р.
1	Рахунок поточних операцій, у т. ч.:	-9006	-14315	-16355
	- баланс товарів та послуг	-8918	-14326	-15484
	- доходи (сальдо)	-3796	-2965	-3020
	- поточні трансферти (сальдо)	3708	2976	2149

2	Рахунок операцій з капіталом та фінансових операцій, у т. ч.:	8570	12940	16667
	- рахунок операцій з капіталом	98	38	-83
	- фінансовий рахунок	8472	12902	16750
3	Помилки та упуцнення	436	1375	-312
4	Баланс	0	0	0

Як бачимо з табл. 2, за останні роки спостерігалось від'ємне сальдо поточного рахунку, яке у 2013 р. в порівнянні з 2011 р. збільшилось на 7349 млн. дол. США, а в порівнянні з 2012 р. – на 2040 млн. дол. США. Така ситуація виникла внаслідок скорочення попиту на товари українського експорту та збільшення виплат на доходи від інвестицій.

На рахунку операцій з капіталом та фінансових операцій спостерігається інша тенденція – зростання додатного сальдо в 2013 році в порівнянні з 2011 роком на 8097 млн. дол. США, а в порівнянні з 2012 р. – на 3727 млн. дол. США. Така тенденція була спричинена високим обсягом залучень за цінними паперами уряду України та розміщенням єврооблігацій приватного сектору в першій половині 2013 року.

Іноді уряди країн надають інформацію щодо державних фінансів таким чином, що вона не дозволяє отримати повне і достовірне уявлення про їхній фінансовий стан та зробити відповідні розрахунки про можливі перспективи та ризики. З метою отримання достовірної та повної статистичної інформації про державні фінанси МВФ у 1998 році розробив та запровадив Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, посібник та допоміжне керівництво до нього.

Цей Кодекс містить рекомендації щодо функціонування державних фінансів. В основу такого функціонування мають бути покладені чотири принципи [13]:

- чіткий та прозорий розподіл компетенції між державою і недержавним сектором економіки, різними рівнями та гілками державного управління (такий розподіл передбачає чітку правову основу управління державними фінансами);
- уряд має взяти на себе зобов'язання щодо оприлюднення повної та достовірної інформації стосовно державних фінансів;
- відкритість підготовки та виконання бюджету, звітності;
- забезпечення можливостей громадського та незалежного контролю інформації у сфері державних фінансів.

На початку 2013 року МВФ розробив новий варіант Кодексу, в якому передбачено збільшення ступеня фіскальної прозорості (повнота, ясність, достовірність, своєчасність та актуальність інформації про стан державних фінансів у минулому, поточному та майбутньому періодах, яка надається

країнами). Новий варіант Кодексу, розроблений з урахуванням досвіду, отриманого в результаті подолання світової економічної кризи 2009 року, спрямований на посилення стандартів фіскальної звітності, що сприяє наданню законодавчим органам, громадянам та учасникам ринків більш повної інформації про стан державних фінансів.

Ще одним досить важливим документом МВФ є Спеціальний стандарт поширення даних (ССПД), ухвалений у березні 1996 року. ССПД було розроблено з метою поліпшення інформаційного забезпечення користувачів даних. ССПД призначений для висвітлення економічних і фінансових показників країн-членів МВФ.

10 січня 2003 року Україна офіційно стала 52-ю країною, що приєдналася до ССПД МВФ, зробивши істотні кроки до приведення офіційної статистики до міжнародних стандартів [12].

ССПД вимагає від країн, які є членами МВФ, оприлюднювати відповідну (визначену стандартом) інформацію про стан справ у реальному, фінансовому та зовнішньому секторах економіки та сфері державних фінансів. При цьому визначено мінімальні вимоги щодо періодичності та своєчасності оприлюднення такої інформації.

Окрім МВФ існують інші організації, основними функціями яких є забезпечення збирання повної, достовірної та неупередженої інформації в галузі державних фінансів. Однією з таких організацій є Міжнародна організація вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), створена у 1953 році.

INTOSAI було видано ряд міжнародних директив у сфері фінансового управління, які стосуються проведення аудиту і контролю державних фінансів, що, в свою чергу, сприяє отриманню неупередженої статистичної інформації. Такими документами є:

1. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів (містить загальні принципи контролю державних фінансів).
2. Кодекс етики (містить принципи повсякденної роботи контролерів).
3. Стандарти аудиту (включають перелік концепцій, принципів та методів, що застосовуються під час ревізійної роботи).
4. Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю. Керівник кожного державного органу повинен забезпечити створення, оцінювання та

удосконалення належної структури внутрішнього контролю, а також гарантувати її ефективність.

На сьогоднішній день приведення статистики державних фінансів України до міжнародних стандартів має низку недоліків:

- групування статистичної інформації лише за сектором державного управління та її відсутність за державним сектором у цілому, що призводить до надання неповної, часткової інформації;

- розрахунок основних показників (наприклад, розміру державного боргу, державних зобов'язань) не завжди проводиться за методами, гармонізованими з міжнародними, що призводить до надання недостовірної інформації;

- недотримання принципу порівнянності статистичної інформації.

Система статистики державних фінансів в Україні ще не цілком відповідає стандартам МВФ та інших міжнародних організацій, хоча всі країни,

що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність та займають певну нішу на світовому ринку, мають подавати та групувати інформацію у відповідності з ними.

Оскільки система державних фінансів України наразі перебуває на етапі формування, досить важливим є вивчення, дослідження та аналіз закордонного досвіду в цій сфері. Багато країн вже пройшли цей етап та навчилися на власних помилках, і тому варто звернути увагу на їхні досягнення.

Дотримання рекомендацій і вимог, що містяться в міжнародних документах, та уніфікація з ними українського законодавства має сприяти не тільки поліпшенню національної економічної політики та державного управління у відповідних сферах, а й виробленню оптимальних рішень міжнародними інвесторами та кредиторами.

#### Список використаних джерел

1. Михайлов В. С. Деякі методологічні проблеми статистичного оцінювання державних фінансів України / В. С. Михайлов, М. В. Пугачова, Л. О. Яценко // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2012. – Вип. 4 (37). – С. 4–15.
2. Яценко Л. О. Методологічні аспекти статистики державних фінансів / Л. О. Яценко // Статистика України. – 2012. – № 2. – С. 34–40.
3. Швець В. Г. Концепція стандартизації та гармонізації обліку і статистики в Україні / В. Г. Швець // Економіка і управління. – 2000. – № 4 (5). – С. 16.
4. Момотюк Л. Є. Статистика державних фінансів та її гармонізація з міжнародними стандартами / Л. Є. Момотюк // Фінанси та оподаткування. – 2013. – № 2. – С. 93–99.
5. Царук О. В. Гармонізація системи статистики державних фінансів з міжнародними стандартами: статистика державного боргу та дефіциту бюджету / О. В. Царук // Статистика України. – 2006. – № 3. – С. 21–25.
6. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года (Government. Finance. Statistics. Manual. 2001) (Washington, D. C.: IMF, 2001). [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>
7. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. / ДННУ “Акад. фін. управління”; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – ISBN 978-966-2380-22-4.  
Т. 1 : Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ. – 2011. – 1016 с. – ISBN 978-966-2380-23-1.
8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>
9. Момотюк Л. Є. Методологічні підходи та практика складання платіжного балансу [Електронний ресурс] / Л. Є. Момотюк // Електронне наукове фахове видання “Ефективна економіка”. – 2013. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2030>
10. Руководство по платежному балансу и международной инвестиционной позиции. – Вашингтон, округ Колумбия : Международный валютный фонд, 2012. – 463 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/bop/2007/bopmanbr.pdf>
11. Солонінко К. С. Міжнародна економіка : навч. посіб. / К. С. Солонінко. – К. : Кондор, 2008. – 382 с.
12. Офіційний сайт Національного банку України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>
13. Рогач О. І. Міжнародні фінанси: підручник / За ред. О. І. Рогача. – К. : Либідь, 2003. – 784 с.