

Шемаєва Л.Г.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу макроекономічного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ “Академія фінансового управління”

ОЦІНКА РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Висвітлено питання оцінки фінансової безпеки держави у сфері державних фінансів, як головної складової економічної безпеки держави, задля поліпшення управління державними фінансами та забезпечення стійкості фінансової системи. Запропоновано методичні підходи до оцінки рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України.

The issues of estimation of the state financial safety are tackled in the sphere of public finances as a n integral part of the state economic security for improving state financial management and safeguarding the stability of financial system. Methodical approaches for assessing the level of financial security of state finances of Ukraine are suggested.

Ключові слова: фінансова безпека держави, сектор державних фінансів, оцінка, методичні підходи.

Накопичення системних проблем у бюджетній сфері попереднім урядом та ігнорування викликів світової фінансово-економічної кризи призвели до розбалансування системи державних фінансів та, як наслідок, до виникнення загрози фінансовій і, зокрема, бюджетній безпеці України. У зв'язку з цим актуалізується питання застосування комплексного підходу до оцінки факторів, що можуть негативно впливати на розвиток економіки країни, її фінансову систему та її окремі сектори, спричиняти виникнення фінансових криз. На сьогодні в апараті державного управління України системного підходу до такої оцінки сектору державних фінансів не існує. Отже, є потреба в розробці концептуальних і методичних підходів до оцінки фінансової безпеки держави у сфері державних фінансів, її інтеграції в систему загальнодержавного управління (систему аналізу, контролю, прогнозування та прийняття управлінських рішень).

Значний внесок у дослідження проблем фінансової безпеки держави зробили такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як О. Барановський, О. Василик, О. Власюк, І. Гришуніна, М. Єрмошенко, Т. Єфименко, В. Кудряшов, В. Мартинюк, В. Міщенко, С. Мочерний, В. Сенчагов, Н. Старостенко, В. Шлемко, Н. Яшина. Втім, питання оцінки й прогнозування загроз у бюджетному секторі під час реформування економіки в умовах нестійкої макроекономічної ситуації, обґрунтування заходів збільшення позитивного внеску бюджетної політики в підтримку стабільності фінансової системи потребують додаткового висвітлення.

Мета статті полягає в оцінці за розробленою методикою рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України як головної складової економічної безпеки держави задля поліпшення управління державними фінансами та

забезпечення стійкості фінансової системи, що є передумовою стійкого економічного зростання та гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Основними індикаторами стану бюджетної безпеки, згідно з Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, є рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), відношення дефіциту, профіциту держбюджету до ВВП, відношення профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, обсягу трансфертів із державного бюджету до ВВП¹.

Аналіз цих індикаторів свідчить про те, що їх перелік потребує розширення. Тому, загалом дотримуючись логіки і структури оцінки фінансової безпеки держави, що міститься в зазначеній методиці, та враховуючи підходи до оцінки стійкості фінансової системи, розроблені НБУ², визначимо основні методичні підходи й показники оцінки рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України.

Передусім детально розглянемо терміни, що вживаються при оцінці рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України. Це:

— фінансова безпека сектору державних фінансів — захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, що гарантує забезпечення її платоспроможності з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів;

— оцінка фінансової безпеки сектору державних фінансів — аналіз можливості сектору державних фінансів забезпечувати економічні й соціальні зобов'язання держави в умовах дії тих чи інших внутрішніх і зовнішніх шоків;

— загрози фінансовій безпеці сектору державних фінансів — сукупність наявних і потенційно можливих явищ та чинників, що призводять до порушення процесу формування й розподілу централізованих фондів держави та, як наслідок, дестабілізації банківської системи, знецінення національної валюти й дефолту за суверенними боргами;

— критерії фінансової безпеки сектору державних фінансів — статистичні показники, за якими оцінюється сектор державних фінансів країни з точки зору його здатності забезпечувати гарантоване виконання державою своїх економічних і соціальних зобов'язань із урахуванням балансу доходів та видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів;

— індикатори фінансової безпеки сектору державних фінансів — реальні статистичні показники, котрі найповніше характеризують явища й тенденції в секторі державних фінансів;

¹ Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ М-ва економіки України від 02.03.2007 № 60: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.4251.0>.

² Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи: Інформ.-аналіт. матеріали / За ред. В.І. Міщенко, О.І. Кіреєва, М.М. Шаповалової. — К.: Центр наук. досліджень НБУ, 2005. — 97 с.

— оптимальні значення індикаторів — інтервал величин, у межах яких створюються найсприятливіші умови для стабільного функціонування й розвитку сектору державних фінансів;

— порогові значення індикаторів — граничні значення індикаторів фінансової безпеки сектору державних фінансів, порушення котрих призводить до неможливості забезпечення гарантованого виконання державою своїх економічних і соціальних зобов'язань із урахуванням балансу доходів та видатків державного й місцевих бюджетів, державних цільових фондів та ефективності використання бюджетних коштів.

Оцінка рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України проводиться за такими етапами:

1. Формування множини індикаторів. Індикатори стану фінансової безпеки України систематизовано з метою його оцінки за кожною складовою фінансової безпеки сектору державних фінансів.

2. Визначення порогових значень індикаторів. Здійснювалося з урахуванням світового досвіду та напрацьовань українських учених. Перегляд порогових значень індикаторів у зв'язку зі змінами в національній і світовій економіці здійснюється в разі потреби, але не рідше, ніж раз на два роки.

3. Нормалізація індикаторів. Завдання нормалізації показників полягає в переході до такого масштабу вимірювань, коли “найкращий” показник має значення 1, або 100 %, а “найгірший” — 0, або 0 %.

При формуванні множини індикаторів важливо забезпечити інформаційну односпрямованість показників x_j . Із цією метою їх поділяють на стимулятори й дестимулятори.

Зв'язок між інтегральною оцінкою I та показником-стимулятором прямий, а між I та показником-дестимулятором — обернений. Дестимулятори перетворюють на стимулятори з допомогою нормування.

Нормування індикаторів розраховується за формулою:

$$Z_{ij1} = \begin{cases} x_{ij} / x_{\text{опт}}, & \text{якщо показник є стимулятором,} \\ & \text{при цьому } z_{ij1} = 1 \text{ при } x_{ij} = x_{\text{опт}}; \\ x_{\text{опт}} / x_{ij}, & \text{якщо показник є дестимулятором,} \\ & \text{при цьому } z_{ij1} = 1 \text{ при } x_{ij} = x_{\text{опт}}, \end{cases}$$

де x_{ij} — значення індикатора;

z_{ij1} — нормоване значення індикатора x_{ij} .

4. Визначення вагових коефіцієнтів. Здійснюється експертно.

5. Розрахунок інтегрального індексу фінансової безпеки сектору державних фінансів. Проводиться за формулою:

$$I_{j2} = \sum_i \alpha_{ij} \cdot z_{ij2},$$

Таблиця. Розрахунок інтегрального індикатора фінансової безпеки сектору державних фінансів (за даними 2010 р.)

№ з/п	Індикатор	Порогове значення	Фактичне значення	Нормоване значення	Ваговий коефіцієнт*	Розрахунок
1	2	3	4	5	6	7
1	Рівень дефіциту/профіциту зведеного бюджету, %	не більше 1,0	5,9	0,17	0,125	0,021
2	Рівень виконання плану по доходах зведеного бюджету, %	не менше 98,0	97,0	0,99	0,042	0,042
3	Рівень виконання плану по видатках зведеного бюджету, %	не менше 98,0	100,0	1,0	0,042	0,042
4	Рівень перерозподілу ВВП через дохідну частину зведеного бюджету, %	не більше 30,0	28,7	1,0	0,042	0,042
5	Рівень перерозподілу ВВП через видаткову частину зведеного бюджету, %	не більше 30,0	34,5	0,87	0,042	0,037
6	Індекс чистої валютної позиції зведеного бюджету	не більше 1,0–2,0	0,3	1,0	0,040	0,040
7	Відношення загальної суми річних платежів за державним і гарантованим державою боргом до доходів зведеного бюджету (та з розовнякою на внутрішній (D _в) і зовнішній (D _з) борг, %	не більше 3,0	3,7	0,81	0,050	0,041
8	Частка надходжень від приватизації відносно ресурсів зведеного бюджету, %*	не більше 5,0	0,4	1,0	0,050	0,050
9	Рівень державного та гарантованого державою зовнішнього й внутрішнього боргу, %	оптимальне, менше 30,0	39,5	0,76	0,10	0,076
10	Коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу	не менше 1,0	0,7	0,70	0,075	0,053
11	Відношення річних виплат із обслуговування й погашення зовнішнього боргу до експорту товарів і послуг, %	не більше 12,0	2,3	1,0	0,050	0,050
12	Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП* на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, %	не більше 4,0	2,64	1,0	0,050	0,050
13	Рівень податкового боргу платників податків, %	не більше 1,0	1,5	0,67	0,042	0,028
14	Рівень заборгованості бюджету по заробітній платі та соціальним виплатам, %	не більше 0,1	0,1	1,0	0,017	0,017
15	Рівень дефіциту Пенсійного фонду, %	не більше 0,3	0,5	0,60	0,017	0,010
16	Рівень виконання плану по доходах Пенсійного фонду, %	не менше 98,0	96,6	0,99	0,016	0,016
17	Рівень виконання плану по видатках Пенсійного фонду, %	не менше 98,0	99,6	1,0	0,017	0,017
18	Рівень доходів Пенсійного фонду, %	не менше 12,0	16,9	0,71	0,017	0,012
19	Рівень видатків Пенсійного фонду, %	не більше 12,0	17,5	0,69	0,016	0,011
20	Рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду, %	не більше 23,0	18,1	1,0	0,017	0,017

Закінчення табл.

1	2	3	4	5	6	7
21	Рівень заборгованості Пенсійного фонду по пенсійних виплатах, %	не більше 5,0	1,4	1,0	0,017	0,017
22	Рівень дефіциту державних соціальних цільових фондів (окрім ПФ), %	не більше 0,3	0,02	1,0	0,016	0,016
23	Рівень виконання плану по доходах державних соціальних цільових фондів (окрім ПФ), %	не менше 98,0	102,8	1,0	0,017	0,017
24	Рівень виконання плану по видатках державних соціальних цільових фондів (окрім ПФ), %	не менше 98,0	97,5	0,99	0,017	0,017
25	Рівень доходів державних соціальних цільових фондів (окрім ПФ), %	не більше 2,0	1,72	1,0	0,016	0,016
26	Рівень видатків державних соціальних цільових фондів (окрім ПФ), %	не більше 2,0	1,74	0,87	0,017	0,015
27	Рівень трансфертів із бюджету в доходах державних соціальних цільових фондів (окрім ПФ), %	не більше 0,5	0,2	1,0	0,017	0,017
28	Рівень заборгованості державних соціальних цільових фондів по соціальних допомогах, %	не більше 3,0	3,0	1,0	0,016	0,016
Інтегральний показник: 0,801						

* Визначається експертним шляхом.

Джерело: розрахунки автора за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>); Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>); Національного банку України (<http://www.bank.gov.ua>).

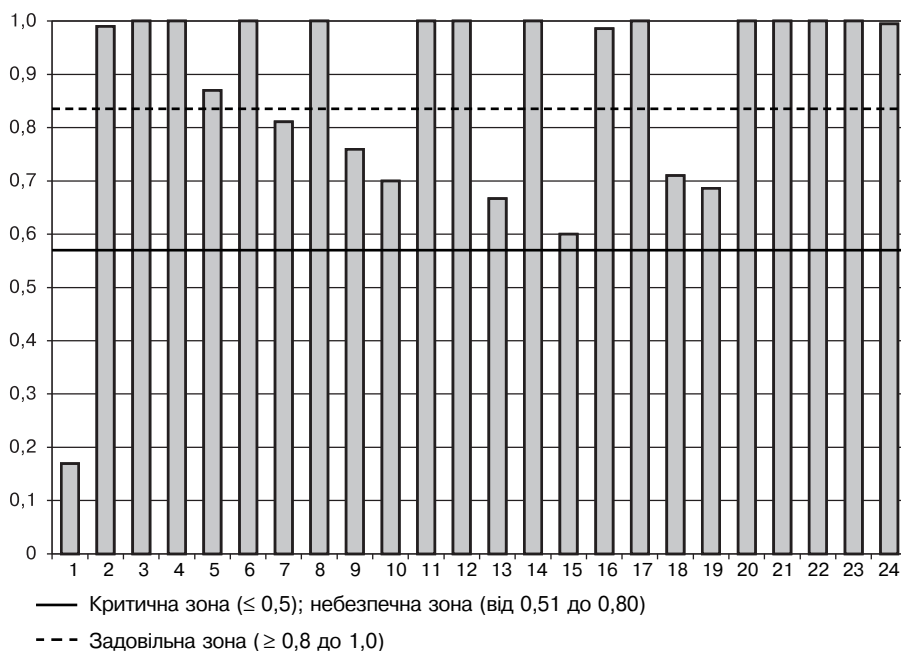
де α_{ij} — вагові коефіцієнти, що визначають ступінь внеску i -го показника в інтегральний індикатор;

z_{ij2} — нормалізовані значення вхідних показників x_{ij} .

Ваговий коефіцієнт j -ої сфери визначається експертним шляхом серед N -го числа експертів як відношення суми балів, котрі даній сфері дали всі експерти, до загальної суми балів.

Розраховане значення інтегрального індикатора фінансової безпеки сектору державних фінансів подано в таблиці.

Проведені розрахунки інтегрального показника рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України за даними 2010 р. свідчать, що він дорівнював 0,801 оптимального значення. Рівень окремих складових фінансової безпеки сектору показано на рисунку (цифри від 1-го до 24-ох відповідають порядковому номеру складової згідно з таблицею).



Джерело: розрахунки автора за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>); Міністерства фінансів України (<http://www.minfin.gov.ua>); Національного банку України (<http://www.bank.gov.ua>).

Рис. Рівні основних складових фінансової безпеки сектору державних фінансів України

Як видно з рисунка, в критичній зоні перебувала одна складова фінансової безпеки сектору державних фінансів із 28-ми — внаслідок падіння в 2010 р. показника дефіциту зведеного бюджету до 5,9 % (у 2009-му — 3,7 %). Крім того, в небезпечній зоні перебували такі складові фінансової безпеки сектору державних

фінансів: рівень дефіциту Пенсійного фонду (0,5 % ВВП при пороговому значенні 0,3 %); рівень податкового боргу платників податків (1,5 % фактичного обсягу доходів зведеного бюджету при пороговому значенні, не більшому за 1 %); рівень видатків Пенсійного фонду (17,5 % ВВП при пороговому значенні, не більшому від 12 %); рівень доходів Пенсійного фонду (16,9 % ВВП при пороговому значенні, не більшому за 12 %); коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування короткострокового зовнішнього боргу (0,7 % обсягу короткострокового зовнішнього боргу при пороговому значенні, не меншому від 1 %). За іншими показниками фінансова безпека сектору державних фінансів перебувала в задовільній зоні.

Проведені розрахунки щодо оцінки стану фінансової безпеки сектору державних фінансів свідчать, що за результатами 2010 р. у критичній зоні перебував показник дефіциту зведеного бюджету, а в небезпечній — рівня дефіциту Пенсійного фонду, податкового боргу платників податків, доходів і видатків Пенсійного фонду, коефіцієнта достатності міжнародних резервів для обслуговування короткострокового зовнішнього боргу. За іншими показниками фінансова безпека сектору державних фінансів перебувала в задовільній зоні.

Підвищення рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів передбачає прийняття дієвих правових актів, адекватних управлінських рішень фінансової політики. Відповідні заходи мають бути системними та зосереджуватися на визначених ключових проблемах.