

УДК 336.1

Цицик Р.В.

аспірант відділу державних фінансів
Академії фінансового управління

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ФІСКАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблеми забезпечення фінансової стійкості в умовах подолання економічної кризи. Розроблений алгоритм моніторингу та оцінки фінансового стану національної економіки. Запропоновано організувати на базі Міністерства фінансів України окремий структурний підрозділ – відділ оцінки та моніторингу фінансової стійкості. Визначені мета, завдання й напрями роботи, права працівників такого структурного підрозділу.

Ключові слова: фінансова стійкість, оцінка фінансової стійкості, моніторинг фінансової стійкості, відділ оцінки та моніторингу фінансової стійкості, матриця макроекономічних і макророзрахункових індикаторів.

Цыцык Р.В. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ФИСКАЛЬНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ В УКРАИНЕ

В статье исследованы проблемы обеспечения финансовой устойчивости в условиях преодоления экономического кризиса. Разработан алгоритм мониторинга и оценки финансового состояния национальной экономики. Предложено организовать на базе Министерства финансов Украины отдельное структурное подразделение – отдел оценки и мониторинга финансовой устойчивости. Определены цели, задачи и направления работы, права работников такого структурного подразделения.

Ключевые слова: финансовая устойчивость, оценка финансовой устойчивости, мониторинг финансовой устойчивости, отдел оценки и мониторинга финансовой устойчивости, матрица макроекономических и макрофинансовых индикаторов.

Tsytsyk R.V. MONITORING AND EVALUATION OF FISCAL SUSTAINABILITY IN UKRAINE

The article is devoted to the problems of fiscal sustainability ensuring in terms of economic crisis. The author developed an algorithm for monitoring and evaluation of the fiscal condition of the national economy. Organization of the special unit on the basis of the Ministry of Finance of Ukraine – department of evaluation and monitoring of fiscal sustainability is proposed. Goal, objectives and work rights of employees of the department are defined.

Keywords: fiscal sustainability, fiscal sustainability assessment, monitoring of fiscal sustainability, department of evaluation and monitoring of fiscal sustainability, macroeconomic and macro-fiscal matrix indicators.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна переживає, мабуть, найважчий період в історії своєї незалежності. Сепаратистські настрої частини населення східного регіону, які супроводжуються військовою агресією з боку сусідньої держави, втрата частини території, економічна й соціально-політична криза висувають перед керівництвом країни вимоги негайного здійснення глобальних трансформацій у всіх сферах життя нашої держави. Україна потребує глибоких реформ у системі державного управління, економіки, судочинства, національної безпеки й оборони, у системі охорони здоров'я та податкової системі. Такі реформи мають стати гарантією реалізації економічної частини підписаної угоди про асоціацію з Європейським Союзом та передумовою отримання повноправного членства нашої держави в Європейському Союзі. Про це також йдеться в презентованій Президентом «Стратегії реформ–2020», метою якої є членство України в ЄС [1].

У свою чергу, Міністром фінансів України, у межах стратегії економічної політики Уряду, викладеної в основних положеннях Меморандуму, підписаному Україною та Міжнародним валютним фондом, була анонсована реформа державних фінансів. Вона передбачає три основних напрями. Перший з них – це глибока і всеосяжна податкова реформа. По-друге, реформа встановлення нової моделі міжбюджетних стосунків. І по-третє, оптимізація видаткової частини бюджету [2]. На нашу думку, такі кроки будуть сприяти виходу з економічної кризи й забезпеченню фінансової стійкості держави. Водночас актуальним постає питання ефективного та фахового управління фінансовою стійкістю в нашій державі, аналізу її показників і механізмів забезпечення на середньо- та довгостроковий періоди в Україні. Ці питання є недостатньо розкритими вітчизняною наукою. Практично відсутні дослідження, спрямовані на визначення параметрів стійкості державних фінансів і

розроблення системи індикаторів для відображення тенденцій їх розвитку. На практиці не здійснюється постійний моніторинг та оцінка динаміки показників фінансової стійкості. Це свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням фінансової стійкості (fiscal sustainability) у розвинутих країнах в останні роки приділяють значної уваги як науковці, так і практики. Натомість в Україні практично відсутні наукові праці, спрямовані на визначення змісту, критеріїв, детермінант, системи показників, моніторингу та оцінки фінансового стану, інституційних механізмів управління й напрямів забезпечення стійкого стану як державних фінансів у цілому, так і їх окремих складових. Серед невеликої кількості напрацювань українських дослідників фінансової стійкості слід виділити праці С. Гасанова, Р. Копича, В. Кудряшова, Т. Єфименко [3–7]. Підвищена увага зазначеним вище питанням на європейському та світовому рівні приділяється у зарубіжних наукових публікаціях таких авторів, як А. Афонсо, Ф. Баласоне, К. Барнсайд, У. Бенц, О. Бланшард, В. Бютер, С. Власов, З. Велієв, П. Геллер, А. Громова, А. Крейдл, Е. Кроше, П.К. Падоан, Ю. фон Хаген та інші [8–27].

Постановка завдання. На основі вищевикладеної постановки проблеми й визначення актуальності дослідження можемо сформулювати мету та завдання роботи – це розробка алгоритму моніторингу й оцінки фінансового стану національної економіки та обґрунтування доцільності створення окремого структурного підрозділу з реалізації оцінки й моніторингу фінансової стійкості в контексті управління фінансовою стійкістю України в системі антикризового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансову стійкість можна визначити як такий стан державних фінансів, що дозволяє уряду проводити передбачувану та послідовну соціально-економічну

політику з урахування дії зовнішніх і внутрішніх шоків протягом тривалого періоду часу. Фіскальна стійкість характеризується рядом показників, відповідає певним критеріям і зазнає впливу різних факторів, що зумовлюють її погіршення або покращення. Саме під впливом негативних внутрішніх та зовнішніх факторів показники стійкості державних фінансів України в період економічної кризи значно погіршилися. На сьогодні в країні існують значні проблеми у сфері державних фінансів, про що йшлося вище. Система середньострокового й довгострокового управління фіскальною стійкістю практично відсутня, як і механізми виявлення та належного оперативного реагування на можливі ризики, що виникають у досліджуваній сфері. Такий стан державних фінансів відображає низький рівень фіскальної стійкості, що обмежує можливості протидії внутрішнім і зовнішнім викликам. Для вирішення зазначених проблем необхідним є впровадження заходів, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів, розширення фіскального простору. У свою чергу, щоб мати змогу спрогнозувати вплив заходів з управління та підвищення фіскальної стійкості на стан державних фінансів, важливо сформулювати належну організаційну й інституційну основу для проведення регулярного моніторингу та оцінки фіскального стану національної економіки.

Для того, щоб здійснити оцінку фіскальної стійкості важливо налагодити механізм прогнозування стану економіки у середньо- (5–10 років) та довгостроковій перспективі (11–50 років). Лише за наявності актуальних даних про майбутній стан економічного середовища з урахуванням актуальних тенденцій і ризиків можна здійснити оцінку стану фіскальної вразливості держави.

Загалом процес моніторингу та оцінки фіскального стану національної економіки має відбуватися так (див. рис. 1). Спочатку вивчається поточний стан економіки й на основі цих даних, а також очікуваних змін у системі управління державними фінансами прогнозується подальший розвиток економіки. Такий прогноз дає змогу отримати змінні для того, щоб розрахувати оцінку стану фіскальної стійкості національної економіки. Надалі розраховується вплив різних заходів на середньо- та довгострокову фіскальну стійкість. Така система надає можливість

встановити вищу пріоритетність довгострокових цілей розвитку національної економіки над короткостроковими, що позитивно впливає на послідовність економічного зростання, знижує чутливість до бізнес-циклів. Останнім етапом такого процесу є безпосередня реалізація системи заходів щодо управління фіскальною стійкістю. Такі заходи дають змогу підвищити стійкість системи державних фінансів.

Проводити постійну оцінку (моніторинг) фіскальної стійкості повинен структурний підрозділ у Міністерстві фінансів України. Вважаємо, таку пропозицію оптимальною, адже цей орган центральної влади наділений значними повноваженнями у сфері управління державними фінансами, що зокрема надає можливість формувати належне інформаційне забезпечення для здійснення постійного прогнозування та оцінки фіскальної стійкості національної економіки. Основними складовими рівняння фіскальної стійкості є доходи й видатки бюджету, вартість і частка державного боргу тощо. Міністерство фінансів України тією чи іншою мірою впливає на їх розмір – відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України, формує графік проведення аукціонів з розміщення державних боргових цінних паперів на внутрішньому ринку, складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди тощо [28]. Ці найважливіші складові в сукупності з даними Національного банку України (наприклад, плановий рівень інфляції, розмір монетарної бази) дають змогу оцінити фіскальну стійкість.

Отже, постійний моніторинг фінансової стійкості має здійснювати відповідний відділ оцінки та моніторингу фіскальної стійкості України як структурний підрозділ Міністерства фінансів України. Основними завданнями цього відділу є такі:

- здійснювати прогнозування стану національної економіки в середньо- та довгостроковій перспективі;
- розраховувати показники фіскальної стійкості, а також відносні показники, що характеризують сфери фінансового життя держави, які власне формують стан фіскальної стійкості;

- аналізувати причини відхилення отриманих показників від тих, що були затверджені у процесі планування Державного й місцевих бюджетів;

- розраховувати вплив управлінських рішень у сфері державних фінансів за різними сценаріями;

- готувати рекомендації та звіт про поточний стан системи державних фінансів і можливість підтримання послідовної та стабільної соціально-економічної політики тощо.

Цей відділ має бути наділений такими правами:

- право отримувати інформацію від інших органів влади та структурних підрозділів Міністерства фінансів України щодо поточного стану системи державних фінансів і розрахованих планових показників (на наступні три роки);
- право організувати власні дослідження для отримання додаткових інформаційних необхідних даних;

- право голови відділу брати участь у засіданнях Міністерства фінансів України з



Рис. 1. Алгоритм моніторингу та оцінки фіскального стану національної економіки

Джерело: складено автором

питань стосовно середньо- та довгострокової фінансової стійкості;

– право надавати пропозиції та рекомендації структурним підрозділам і посадовим особам Міністерства фінансів України для прийняття або коректування поточних управлінських рішень у сфері управління державними фінансами з метою відновлення стійкості всієї системи та зниження її вразливості до внутрішніх і зовнішніх шоків.

Тобто, вбачаємо метою роботи відділу оцінки та моніторингу фінансової стійкості України інформаційно-аналітичне забезпечення роботи Міністерства фінансів України в частині підтримання середньо- й довгострокової фінансової стійкості.

До основних документів (окрім тих, що формуються у межах поточної діяльності державної установи – службові записки, листи тощо), які генеруватиме відділ, належать такі:

– звіт про поточний стан системи державних фінансів (фінансову стійкість) України з розрахунком основних показників у цій сфері;

– довгостроковий прогноз стану національної економіки й системи державних фінансів.

Щодо показників, які доцільно розраховувати при оцінці фінансової стійкості, сюди належать такі, як необхідний рівень профіциту бюджету чи критичний рівень дефіциту для збереження стабільного стану частки боргу у валовому внутрішньому продукті, необхідний рівень профіциту бюджету для досягнення планової частки боргу у валовому внутрішньому продукті. Також доцільно розраховувати відносні показники, що дають змогу отримати картину про вплив окремих сфер фінансового життя держави на фінансову стійкість – показники стану системи державних банків, інших державних фінансових корпорацій (страхових компаній, інших установ), суб'єктів господарської діяльності державної форми власності, сектора загального державного управління (Зведений бюджет, Пенсійний фонд і фонди соціального страхування), управління державним та гарантованим державою боргом тощо.

Пропонована періодичність розрахунку цих показників – щоквартальна. Це надасть можливість вчасно реагувати на нові виклики, які можуть загро-

зувати середньо- й довгостроковій фінансовій стійкості України.

Ще одним важливим напрямом діяльності відділу оцінки та моніторингу фінансової стійкості Міністерства фінансів України вважаємо розробку, вдосконалення й регулярне поновлення системи макрофінансових індикаторів для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів, що негативно впливають на фінансову стійкість країни. Тут доцільним є використання досвіду країн Європейського Союзу.

Так, у листопаді 2011 р. з метою посилення економічного управління та керованості фінансової сфери у межах ЄС було ухвалено шість правових актів (п'ять Регламентів і одна Директива), які набрали чинності 13 грудня 2011 р. Особливе значення мають два нормативних документи: Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1176/2011 від 16 листопада 2011 р. [29] щодо запобігання й коригування макроекономічних дисбалансів і Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1174/2011 від 16 листопада 2011 р. [30] щодо впровадження заходів коригування надмірних макроекономічних дисбалансів у межах Єврозони. Цими законодавчими актами впроваджено новий порядок нагляду, скерований на запобігання й коригування макроекономічних дисбалансів (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP), на посилення дієвості та своєчасності застосування заходів підтримки фінансової стійкості.

У разі існування серйозних дисбалансів держава – член ЄС має запровадити детальний план задля досягнення цілей коригування й забезпечити реалізацію заходів щодо ефективного виконання плану. MIP створюється на основі методу «двох кроків». Перший крок передбачає створення механізму сигналів тривоги (Alert Mechanism), який виконує функцію певного фільтра (ст. 3 Регламенту ЄС № 1176/2011). Метою механізму сигналів тривоги є зосередження уваги органів державного управління на отриманих шляхом проведених спостережень ризиках та ідентифікація країн, щодо яких необхідно застосувати заходи другого кроку – більш глибокий аналіз для того, щоб оцінити їхню вразливість і обґрунтувати дієві заходи подальшої економічної політики.

Таблиця 1

Індикатори макроекономічних і макрофінансових дисбалансів у державах-членах Європейського Союзу

Індикатори	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси		
	Валовий зовнішній борг (% ВВП)	Борг приватного сектора (% ВВП)	Кредити приватному сектору (% ВВП)	Середньорічний баланс поточного рахунку (за три останні роки)	Чиста міжнародна інвестиційна позиція (% ВВП)	Реальний ефективний обмінний курс (% зміни за три роки)
Індикативне порогове значення	+60%	160%	+15%	+6/-4%	-35%	+/-5% (Єврозона) +/-11% (поза Єврозоною)
Період для обчислення порогового значення		1995–2007	1995–2007	1970–2007	Нааявні дані за перший рік середини 90-х рр.-2007	1995–2007
Додаткові індикатори		Борг приватного сектора на консолідованій основі; середньорічні зростання фінансових зобов'язань неконсолідованого фінансового сектора	% зміни зобов'язань неконсолідованого фінансового сектора	Відношення поточного рахунку до ВВП; відношення поточного й капітального рахунку до ВВП; відношення чистого торговельного балансу енергетичними товарами до ВВП	Відношення чистого зовнішнього боргу до ВВП; відношення припливу прямих іноземних інвестицій до ВВП	% зміни реального ефективного обмінного курсу протягом трьох років відносно інших країн зони євро

Джерело: Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances / European Commission // Occasional Paper № . 92 – February 2012. – P. 28

Механізм сигналів тривоги містить матрицю макроекономічних і макрофіскальних індикаторів (Scoreboard) для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів (таблиця 1) [31]. Згідно зі ст. 4 Регламенту ЄС № 1176/2011 матриця індикаторів має включати індикативні порогові значення, котрі відображають рівень тривоги щодо стану того чи іншого індикатора. Європейська Комісія зобов'язана удосконалити й поновлювати індикатори як мінімум один раз на рік. Вважаємо необхідним розробку відділом оцінки та моніторингу фіскальної стійкості аналогічної системи індикаторів макроекономічних і макрофіскальних дисбалансів для Української економіки з урахуванням особливостей економічного розвитку держави, допустимого значення дефіциту й державного боргу як для економіки, що розвивається.

Висновки з проведеного дослідження. У контексті проведення реформ у сфері публічних фінансів з метою подолання економічної кризи в Україні актуальним є питання забезпечення фіскальної стійкості нашої держави як партнера й контрагента Європейського Союзу і як активного позичальника на ринку капіталів у Європі. Враховуючи процеси постійного дослідження й моніторингу, оцінки в реальному часі та прогнозування фіскальної стійкості в країнах-членах Європейського Союзу, Україні слід перейняти європейський досвід і вжити ряд заходів, спрямованих на забезпечення фіскальної стійкості. Для того, щоб мати змогу спрогнозувати вплив таких заходів на стан державних фінансів, важливо сформуванати належну організаційну й інституційну основу для проведення регулярного моніторингу та оцінки фіскального стану національної економіки. Так, у межах моніторингу та оцінки фіскального стану національної економіки запропоновано сформуванати відповідний структурний підрозділ у складі Міністерства фінансів України для того, щоб проводити щоквартальний моніторинг та оцінку середньо- й довгострокової фіскальної стійкості України. Обґрунтований алгоритм проведення такого моніторингу, визначені завдання, мета й напрями роботи, права працівників структурного підрозділу тощо. Одним із важливих напрямів діяльності відділу оцінки та моніторингу фіскальної стійкості Міністерства фінансів України вважаємо розробку, удосконалення та регулярне поновлення системи макрофіскальних індикаторів для ранньої ідентифікації і своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів, що негативно впливають на фіскальну стійкість країни. Переконані, що наявність такого органу (структурного підрозділу) з відповідними функціями дасть змогу забезпечити ефективне управління фіскальною стійкістю в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

- Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
- Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
- Гасанов С.С. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління / С.С. Гасанов, В.П. Кудряшов, Р.Л. Балакін // *Фінанси України*. – 2012. – № 9. – С. 18–36.
- Копич Р.І. Практичні підходи до визначення фіскальної стійкості країн Центральної та Східної Європи / Р.І. Копич // *Економіка і прогнозування*. Науково-аналітичний журнал. – 2011. – № 3 – С. 42–60.
- Кудряшов В.П. Стійкість державних фінансів / В.П. Кудряшов // *Економіка України*. – 2012. – № 10. – С. 54–67.
- Кудряшов В.П. Фіскальна консолідація та її вплив / В.П. Кудряшов // *Економіка України*. – 2013. – № 9. – С. 31–46.
- Єфименко Т.І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т.І. Єфименко. – К.: ДНУ «Акад. фін. управління», 2012. – 226 с.
- Afonso A. Fiscal Sustainability: The Unpleasant European Case // *FinanzArchive*. – 2005. – No. 61. – P. 19–44.
- Afonso Antonio, Rault Christophe. 3-Step analysis of public finances sustainability: the case of the European union // *European Central Bank working paper series № 908/June 2008* – P.10.
- Balassone F. and Franco D. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU // *Fiscal Sustainability. Public Finance Workshop (Perugia, 20–22 January, 2000)*. – Roma: Banca d'Italia, 2000. – P. 21–60.
- Benz, Ulrich; Fetzer, Stefan. Indicators for Measuring Fiscal Sustainability: A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting, *Diskussionsbeiträge // Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau*, No. 118, 2004. – P. 1–24.
- Blanchard O., J. C. Chouraqui, R. P. Hagemann, and N. Sartor. The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question // *OECD Economic Studies*, No. 15, 1990. – P. 7–36.
- Buiter, Willem H. and Clemens Grafe. Reforming EMU's fiscal policy rules; some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union, in Marco Buti ed // *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*, Cambridge University Press, 2003. – P. 92–145.
- Burnside, Craig. *Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook* / edited by Craig Burnside / *The World Bank*. Washington, D.C. – 2005. – 285 p.
- Croce E. Assessment of the Fiscal Balance / E. Croce. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/l-7a.pdf>.
- Croce E. and Juan-Ramon V. Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison / *IMF Working Paper No. 03/145*. – Washington : International Monetary Fund, 2003. – 33 p.
- Heller P. Understanding Fiscal Space // *IMF Policy Discussion Paper*. – 2005. – № 05/4. – 18 p.
- Krejdl A. Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability // *CNB Working Paper Series 3/2006*. – Prague: the Czech National Bank, 2006. – 29 p.
- Padoa-Schioppa Carlo. Fiscal policy in the crisis: impact, sustainability and long-term implications // *Asian Development Bank Institute Working Paper Series No. 178, December 2009*. – 19 p.
- Juergen von Hagen. The sustainability of public finances and fiscal policy coordination in the EMU // № 412, 2010. – P. 8.
- Васильева Е.А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации / Е.А. Васильева, С.А. Власов, А.А. Пономаренко // *Экономический журнал ВШЭ*. – 2009. – № 3. – С. 383–402.
- Власов С.А. Обеспечение устойчивости государственных финансов в условиях антикризисного развития: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 / С.А. Власов. – Саранск, 2010. – 156 с.
- Власов С.А. Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов / С.А. Власов // *Компетентность*. – 2010. – № 6. – С. 30–36.
- Митрохин В.В. Повышение устойчивости государственных финансов / В.В. Митрохин, С.А. Власов // *Компетентность*. – № 8(79) – 2010. – С. 50–54.
- Власов С. Исследование устойчивости государственных финансов России / С. Власов // *Вопросы экономики*. – 2011. – № 7. – 160 с.
- Велиев З.Т. Фискальная устойчивость: теория и практика / З.Т. Велиев // *Проблемы современной экономики: [материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, декабрь 2011 г.)]*. – Челябинск : Два комсомольца, 2011. – 65 с.
- Громова А.С. Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики / А.С. Громова // *Вестник Томского Государственного Университета*. – 2012 – № 1(17) – 156 с.
- Бюджетный кодекс Украины: закон Украины від 8 липня 2010 року № 2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
- On the prevention and correction of macroeconomic imbalances : regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 // *Official Journal of the European Union*. – L 306. – 23.11.2011. – P. 25–32.
- Enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area: regulation (EU) № 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on // *Official Journal of the European Union*. – L 306. – 23.11.2011. – P. 8–11.
- Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances / *European Commission // Occasional Paper № 92 – February 2012*. – P. 28.