

С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНДИКАТОРІВ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розкрито зарубіжний досвід формування й використання індикаторів стійкості державних фінансів у секторі державного управління. Зроблено висновки щодо необхідності його запровадження в Україні з метою підвищення результативності управлінських рішень. Визначено перелік заходів, необхідних для розв'язання цього завдання.

International experience in formation and application of sustainability indicators of the public finances in the sector of public administration are investigated. Conclusions about the necessity of introduction of such indicators in Ukraine to increase the effectiveness of management decisions are done. The list of measures to solve this problem is defined.

Ключові слова: державні фінанси, сектор державного управління, стійкість державних фінансів, індикатори стійкості державних фінансів, індикатори стійкості сектору державного управління.

Здійснення стратегічних перетворень в Україні потребує підвищення ефективності системи державних фінансів, посилення її спрямованості на обмеження негативних впливів світової фінансової кризи, розв'язання поточних і перспективних проблем розвитку. Реалізація Програми економічних реформ на 2010—2014 роки у нашій країні передбачає формування сучасної системи державного управління й передусім запровадження нових підходів до управління державними фінансами на інноваційних засадах¹.

Розв'язання таких завдань передбачає проведення оцінки реального стану сектору державних фінансів протягом визначених періодів, урахування можливих викликів і загроз, які здійснюватимуть вплив на його розвиток у середньо- й довгостроковій перспективі, обґрунтування інноваційних механізмів, спрямованих на розширення ресурсної бази сектору, забезпечення його стабілізації та стійкості в період проведення реформ.

Інституційні чинники формування фінансової системи, актуальні проблеми розвитку й реформування державних фінансів досліджуються у працях М. Я. Азарова, В. Д. Базилевича, В. М. Гейця, А. І. Даниленка, Т. І. Єфименко, І. О. Луїної, В. М. Федосова, А. А. Чухна, С. І. Юрія та багатьох інших вітчизняних науковців². Підвищена увага зазначеним питанням приділяється також

¹ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

² Азаров М. Я. Інноваційні механізми управління програмами розвитку / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв. — К. : Самміт-Книга, 2011. — 528 с.; Гець В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Гець. — К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2009. — 864 с.; Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко. — К. : ДНУ "Акад. фін. управління", 2012. — 226 с.; Базилевич В. Д. Державні

у зарубіжних наукових публікаціях, число яких значно збільшилося протягом останніх років.

Зауважимо також, що дослідження питань розвитку державних фінансів має важливе практичне значення. Для виявлення їхнього стану й тенденцій розвитку запроваджено проведення моніторингу показників динаміки державних фінансів у більшості розвинутих країн. На постійній основі здійснюється оперативний аналіз динаміки показників розвитку державних фінансів, спрямований на виявлення позитивних та негативних факторів, що впливають на їхній стан. Розроблюються заходи, що мають за мету досягнення й підтримання стабільного стану сектору державних фінансів, забезпечення поступальної динаміки їхніх показників протягом поточного, а також середньо- й довгострокового періодів.

Так, фахівці Міжнародного валютного фонду значну увагу приділяють дослідженню макроекономічних аспектів глобальної фінансової стабільності, питанням оцінки стійкості сектору державних фінансів³, зокрема стійкості суверенного боргу розвинутих країн і країн з ринками, що формуються⁴. У публікаціях експертних служб Фонду визначено індикатори фінансової стійкості сектору державного управління, розкрито вплив накопичення державного боргу на фінансову стійкість країн, розглядаються питання загострення

фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за заг. ред. В. Д. Базилевича. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К. : Атіка, 2004. — 368 с.; Державна політика стабілізації фінансів підприємств / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка. — К. : Ін-т екон. та прогноз., 2011. — 452 с.; *Луїна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луїна. — К. : Наук. думка, 2006. — 432 с.; Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. — К. : Знання, 2008. — 611 с.; *Чухно А. А.* Економічна теорія : у 2 т. Т. 2 / А. А. Чухно. — К. : ДНУ АФУ, 2010. — С. 374—400.

³ Fiscal Monitor. Balancing Fiscal Policy Risks. — Washington, DC : International Monetary Fund, April 2012. — 82 p.; Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice / Prepared by N. Chalk, R. Hemming // IMF Working Paper. — April 2000. — No. 00/81. — 27 p.; The IMF-FSB Early Warning Exercise. Design and Methodological Toolkit. — September 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf>; Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World / Prepared by Abbas, S.M.A., O. Basdevant, S. Eble, G. Everaert, J. Gottschalk, F. Hasanov, J. Park, C. Sancak, R. Velloso, M. Villafuente. — Washington, DC : International Monetary Fund, 2010. — 54 p.; IMF. Fiscal Rules — Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. — December 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>; Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators / Prepared by E. Baldacci, J. McHugh, I. Petrova // IMF Working Paper. — April 2011. — No. 11/94. — 20 p.; Assessing Fiscal Stress / Prepared by E. Baldacci, I. Petrova, N. Belhocine, G. Dobrescu, S. Mazraani // IMF Working Paper. — May 2011. — No. 11/100. — 41 p.

⁴ World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth. Chapter 3. The good, the bad, and the ugly: 100 years of dealing with public debt overhangs. — Washington, DC : International Monetary Fund, April 2012. — P. 101—127; Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users. — Washington, DC : International Monetary Fund, 2011. — 219 p.; From Bail-Out to Bail-In: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions / Prepared by J. Zhou, V. Rutledge, W. Bossu, M. Dobler, N. Jassaud, M. Moore // IMF Staff Discussion Note. — April 2012. — No. 12/03. — 26 p.; The Joint World Bank — IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries. — April 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/jdsf.pdf>; Public Debt Dynamics: The Effects of Austerity, Inflation, and Growth Shocks / Prepared by R. Cherif, F. Hasanov // IMF Working Paper. — September 2012. — No. 12/230. — 27 p.

довгострокових ризиків, запропоновано заходи щодо поглиблення консолідації бюджетної політики⁵.

Протягом останніх років Європейська комісія підготувала й опублікувала результати досліджень, у яких розглянуто як методологічні, так і методичні питання формування системи індикаторів, а також проведення моніторингу й аналізу стійкості державних фінансів⁶. Результати досліджень рекомендовано урядам держав — членів Європейського Союзу для використання у практичній діяльності. У 2012 р. опубліковано нове видання — огляд проблем моніторингу, аналізу й визначення заходів забезпечення стійкого стану сектору державних фінансів⁷.

Зазначені підходи мають важливе практичне значення і для України, адже в нашій державі практично відсутні спеціальні дослідження, спрямовані на визначення параметрів стійкості державних фінансів і розроблення системи індикаторів для відображення тенденцій їхнього розвитку; не здійснюється постійний моніторинг динаміки показників сектору державних фінансів; відсутній цілеспрямований, комплексний аналіз факторів впливу на розвиток державних фінансів, який має здійснюватися на постійній основі (з урахуванням коротко- й середньострокових трендів), не розроблюються (з метою практичного запровадження) превентивні заходи, спрямовані на забезпечення поступальної динаміки державних фінансів для підтримки стійкого стану впродовж довгострокового періоду.

Із метою запровадження програм, орієнтованих на зміцнення стійкості державних фінансів, у практичну діяльність Міністерства фінансів України передусім необхідне розроблення системи індикаторів їхньої стійкості. При цьому доцільно врахувати досвід зарубіжних країн у сфері розроблення і проведення моніторингу й аналізу таких індикаторів для визначення напрямів державної фінансової політики щодо розвитку сектору державних фінансів. Прикладом може бути система індикаторів, запроваджена в країнах ЄС, де розроблено підходи до визначення переліку показників стійкості державних фінансів, обґрунтовано методику проведення їх розрахунків і порядок використання, етапи здійснення моніторингу й аналізу їхньої динаміки. Визначено також можливі першочергові заходи для забезпечення стійкого стану державних фінансів та

⁵ Global Financial Stability Report. The Quest for Lasting Stability. — Washington, DC : International Monetary Fund, April 2012. — 192 p.; What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt. An Overview of the Coverage of Public Sector Debt for 61 Countries / Prepared by R. Dippelsman, C. Dziobek, C. A. Gutiérrez Mangas // IMF Staff Discussion Note. — July 2012. — SDN/12/09. — 20 p.; Escolano J. A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregate / J. Escolano. — Washington, DC : International Monetary Fund, 2010. — 25 p.

⁶ European Commission. The long-term sustainability of public finances in the European Union // European Economy. — 2006. — No. 4. — 197 p.; European Commission. Sustainability Report 2009. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. — 160 p.

⁷ European Commission. Fiscal Sustainability Report 2012 // European Economy. — 2012. — No. 8. — 204 p.

рекомендовано їх конкретизувати з урахуванням особливостей розвитку економіки кожної країни.

Метою статті є обґрунтування системи індикаторів фінансової стійкості державних фінансів в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн, передусім Європейського Союзу.

Враховуючи зарубіжний досвід, вбачаємо за доцільне розроблення й запровадження у практичну діяльність системи індикаторів стійкості державних фінансів із метою проведення постійного моніторингу їхньої динаміки, аналізу тенденцій їхнього розвитку й розроблення на цій основі рекомендацій для вжиття заходів забезпечення стійкого стану сектору державних фінансів.

Система індикаторів стійкості державних фінансів, яка використовується в зарубіжних країнах, охоплює такі складові: сектор державного управління (може розглядатися на рівнях загального або центрального державного управління), сектор державних корпорацій (поділяється на підсектори — державних фінансових і державних нефінансових корпорацій). Стан кожного з цих секторів відображається певною підсистемою індикаторів. У ЄС прийнято єдині підходи до визначення переліку таких індикаторів, застосування єдиної методики їх розрахунків та класифікації можливих розривів між базовими показниками для врахування в ході обґрунтування управлінських рішень, спрямованих на забезпечення стійкого стану як кожного підсектору державних фінансів зокрема, так і сектору в цілому⁸.

Державна служба статистики України⁹ розроблює й оприлюднює дані щодо відображення операцій органів загального державного управління. Сектор загального державного управління охоплює центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління, включаючи фонди соціального страхування. У рамках статистики відображення операцій загального державного управління окремо виділяється сектор центрального державного управління. До інституційного охоплення сектору центральних органів державного управління включаються дані за операціями центральних органів державного управління, що фінансуються з державного бюджету України, до яких належать: Верховна Рада України, Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства, державні служби, державні агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, Конституційний суд, суди загальної юрисдикції тощо.

Крім того, включаються дані позабюджетних фондів соціального страхування: Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві

⁸ European Commission. Public Finances in EMU 2012 // European Economy. — 2012. — No. 4. — 329 p.; Public Finance Sustainability [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/03_public_finance_sustainability.pdf.

⁹ Див.: Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

та професійних захворювань України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Пенсійного фонду України.

Для формування статистичних даних щодо державних фінансів використовується національна бюджетна класифікація, яку затверджує Міністерство фінансів України. Консолідовані показники центрального та місцевого бюджетів включають показники позабюджетних фондів соціального страхування та Пенсійного фонду.

Оприлюднюються показники доходів (включаючи доходи від продажу капіталу), видатків з урахуванням кредитування, балансу бюджету (дефіцит або профіцит) та фінансування бюджету із зовнішніх та внутрішніх джерел із розбивкою на банківське та небанківське фінансування.

Звіти про виконання державного бюджету України щодо доходів, видатків, кредитування й фінансування відповідно до Бюджетного кодексу України складає Державна казначейська служба України й надає Міністерству фінансів України у відповідні строки. Інформацію про операції позабюджетних фондів соціального страхування надають безпосередньо фонди.

Дані за операціями центральних органів державного управління (крім позабюджетних фондів соціального страхування та Пенсійного фонду) складаються щомісяця. Дані за операціями позабюджетних фондів соціального страхування й Пенсійного фонду складаються щокварталу.

Важлива роль у системі індикаторів стійкості державних фінансів належить визначенню їх переліку, який відображає стан операцій органів державного управління. З урахуванням обраних часових горизонтів дослідження (обмеженого або необмеженого) у практичній діяльності зарубіжних країн основні показники динаміки операцій сектору державного управління зводяться до єдиної системи шляхом розрахунків двох основних індикаторів розриву стійкості (порушення стійкого стану) сектору державного управління — S_1 і S_2 .

Індикатор S_1 показує, що довгострокове коригування структури первинного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення видатків) потребує досягнення прийнятих показників величини боргу на заздалегідь визначену дату, для чого обирається кінцевий термін аналізу. Шляхом використання набору показників розраховуються можливі (ймовірні) зміни розривів стійкості операцій органів державного управління, виходячи з реальних та прогнозованих даних, які відображають динаміку таких операцій протягом досліджуваного періоду. За такого підходу точність розрахунків динаміки індикатора S_1 залежить від правильності визначення показників, які використовуються для їх проведення.

Формула розрахунку індикатора стійкості S_1 має такий вигляд¹⁰:

$$S_1 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0}}_A - \underbrace{\frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_B + \underbrace{\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}}_C - \underbrace{\frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(\text{ageing})_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_D, \quad (1)$$

де r — різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП;

D_{t_0} — валовий державний борг у році, що передує початку здійснення довгострокового прогнозу, % ВВП;

PB_{t_0} — структурний первинний баланс сектору державного управління в році, який передує початку здійснення довгострокового прогнозу, % ВВП;

T — останній рік прогнозного періоду, визначеного для проведення аналізу;

i — прогнозні роки, обрані для дослідження;

t_0 — рік, що передує початку здійснення довгострокового прогнозу (рік, що не увійшов до горизонту довгострокового прогнозу, тобто попередній рік з відомими фактичними статистичними даними);

ΔPI_i — приріст доходу від власності у прогнозному році;

D_T — валовий державний борг на останній рік прогнозного періоду;

$\Delta PB(\text{ageing})$ — зміна структурного первинного балансу сектору державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно до базового року (% ВВП без урахування потоків доходів від власності протягом прогнозного періоду).

Така різниця розраховується з використанням рівності:

$$r = \frac{R - G}{1 + G},$$

де R і G — відповідно номінальна ставка процента (або дисконтна ставка) і темп приросту номінального ВВП.

Отже, індикатор S_1 відображає розриви між залученими доходами й витратами органів державного управління, визначені у відсотках до ВВП з урахуванням таких показників:

— рівень початкової бюджетної позиції (*initial budgetary position* — початковий рівень структурного первинного балансу з урахуванням (додаванням) ресурсів, залучених у межах валового державного боргу), що відображає обсяги мобілізованих органами державного управління ресурсів для фінансування виплат із погашення й обслуговування державних боргових зобов'язань;

— рівень структурного первинного балансу, необхідного для забезпечення поставленої мети: неперевищення визначеного значення обсягів валового державного боргу щодо ВВП на рівні 60 %;

¹⁰ European Commission. Sustainability Report 2009. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. — P. 149.

— рівень структурного первинного балансу, який резервується для розв'язання проблем фінансування можливих негативних впливів, що можуть спричинити зростання обсягу зазначеного розриву у зв'язку з погіршенням демографічної ситуації, пов'язаним насамперед зі старінням населення (наслідком чого стане збільшення бюджетних видатків на пенсійні виплати, соціальне забезпечення, охорону здоров'я, освіту, підтримку зайнятості тощо).

До основних складових, які використовуються для прогнозування виникнення можливих розривів між мобілізованою ресурсною базою сектору державного управління та його витратною складовою, належать такі показники (у % до ВВП):

— величина обслуговування державного боргу в періоді (році), який передувє здійсненню прогнозу (rD_{t_0}) з урахуванням номінальної процентної ставки обслуговування державних боргових зобов'язань і темпів приросту номінального ВВП;

— величина структурного первинного балансу сектору державного управління в періоді (році), який передувє здійсненню прогнозу (PB_{t_0});

— величина, на яку змінилися обсяги доходів від власності у прогнозованому періоді порівняно з показником, досягнутим у базовому році (ΔPI), дисконтована за ставкою, що розрахована як різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП $(1 + r)^{i-t_0}$ з урахуванням кількості періодів (років), прийнятих для прогнозування;

— величина зміни обслуговування скоригованого валового державного боргу станом на кінець прогнозного періоду порівняно з величиною, досягнутою в році, який передувє початку здійснення прогнозу $r(D_{t_0} - D_T)$, дисконтованою на ставку обслуговування боргу;

— зміна структурного первинного балансу сектору державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком відносно ВВП (без урахування потоків доходів від власності протягом прогнозного періоду) — $\Delta PB(\text{ageing})$, дисконтована на ставку, розраховану як різниця між номінальною ставкою обслуговування боргу й темпами зміни обсягів ВВП з урахуванням кількості років, прийнятих для прогнозу.

Виділимо основні змістовні показники, що використовуються для проведення розрахунків індикатора S_1 , а саме:

— величина структурного первинного балансу операцій сектору державного управління;

— обсяги скоригованого державного боргу на період проведення розрахунків з урахуванням рівня показників, які відображають розвиток економіки;

— величина ресурсу, необхідного для фінансування розривів, викликаних погіршенням демографічної ситуації.

Первинний баланс бюджету, який відображає операції органів державного управління, являє собою ту частину балансу бюджету, в якій не відображено фінансові потоки, пов'язані зі здійсненням платежів, спрямованих на обслуговування державних боргових зобов'язань¹¹. Виділення такого балансу здійснюється для аналізу обсягів і структури фінансування видатків бюджету без урахування впливу обсягів процентних платежів, спрямованих на виплату за державними борговими зобов'язаннями. Таким чином розв'язується завдання врахування обсягів доходів і видатків бюджету, які здійснюються лише на виконання функцій органів державного управління в чистому вигляді, без урахування платежів з обслуговування державних боргових зобов'язань.

Структурний баланс — це баланс бюджету без урахування впливу фактора економічного циклу (фактичний баланс бюджету за вирахуванням циклічно скоригованого балансу бюджету, одноразових і тимчасових виплат).

Поняття структурного первинного балансу сектору державного управління, за визначенням фахівців МВФ, охоплює баланс суспільного бюджету (*public budget balance*) за винятком виплат процентів за державним боргом, циклічних чинників і одноразових операцій. Тобто це баланс бюджету загального уряду за винятком виплат процентів за валовим державним боргом, впливу циклічних факторів на доходи та видатки бюджету, а також ефекту одноразових і тимчасових операцій сектору державного управління.

Особливого значення з урахуванням такого підходу набуває відображення впливу факторів, пов'язаних із циклічним розвитком економіки в ході визначення обсягів і структури балансу бюджету органів державного управління.

Величина циклічно скоригованого балансу бюджету визначається за формулою:

$$b^* = \frac{\left(\sum_{i=1}^4 T_i^* \right) - G^* + X}{Y^*}, \quad (2)$$

де b^* — обсяг первинного балансу органів державного управління, скоригованого з урахуванням впливу факторів, пов'язаних із циклічним розвитком економіки;

T_i^* — циклічно скориговані надходження i -го податку;

G^* — величина первинних бюджетних видатків уряду, скоригована з урахуванням впливу факторів, пов'язаних із циклічним розвитком економіки;

X — неподаткові надходження за вирахуванням капітальних і чистих процентних платежів;

Y^* — потенційний ВВП.

Циклічні компоненти розраховуються, виходячи з фактичних податкових надходжень і бюджетних видатків, скоригованих з урахуванням таких

¹¹ Див.: European Commission. Report on Public Finances in EMU 2012 // European Economy. — 2012. — No. 4. — P. 314.

показників: відношення потенційного ВВП до фактичного ВВП; відношення структурного безробіття до фактичного безробіття; еластичність надходжень i -го податку з урахуванням розриву між потенційним і фактичним ВВП, тобто:

$$b^* = \frac{\left(\sum_{i=1}^4 T_i \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\epsilon_{i,y}} \right) - G \left(\frac{U^*}{U} \right)^{\epsilon_{g,u}} + X}{Y^*}, \quad (3)$$

де T_i — фактичні надходження i -го податку;

Y — фактичні обсяги ВВП;

G — фактичні первинні бюджетні видатки уряду за вирахуванням капітальних і чистих процентних платежів;

$\epsilon_{i,y}$ — еластичність i -ої категорії податку з урахуванням розриву між потенційним та фактичним ВВП;

U^* — рівень структурного безробіття;

U — рівень фактичного безробіття;

$\epsilon_{g,u}$ — еластичність поточних первинних видатків уряду стосовно показника відношення структурного безробіття до фактичного безробіття.

Водночас слід звернути увагу на те, що величину структурного первинного балансу сектору державного управління необхідно також коригувати, враховуючи обсяги видатків бюджету, пов'язаних зі старінням населення. Уточнення потребує також сума структурного первинного балансу сектору державного управління з урахуванням обсягів доходів, залучених до бюджету від власності.

Доходи від власності органів державного управління включають: проценти з депозитів, облігацій і наданих позичок; дивіденди на акції, відрахування коштів із доходів квазікорпорацій та аналогічних доходів, які одержують власники фінансових активів; ренту, котру виплачують державі за користування землею, надрами й іншими нефінансовими активами від здачі їх в оренду іншим інституційним одиницям¹².

Індикатор S_1 показує, як має змінитися структурний первинний баланс бюджету загального уряду, щоб задовольнити потреби в покритті видатків, пов'язаних зі зміною рівня заборгованості до 60 % ВВП у 2060 р. При цьому враховується зменшення доходів бюджету від власності і збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби, зумовлені старінням населення країни. Довгострокове коригування структури первинного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення видатків) потребує досягнення цільового показника боргу в 60 % ВВП у 2060 р., включаючи будь-які додаткові витрати (на прогнозовану дату порівняно з теперішнім періодом), які зростають внаслідок старіння населення. Вибір граничного показника для індикатора S_1

¹² Див.: European Commission. Sustainability Report 2009. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. — P. 159.

пов'язаний із величиною порогового боргу, який встановлено Договором про функціонування Європейського Союзу¹³.

Розрахунки індикатора S_2 передбачають урахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного обмеження. Вважається, що індикатор S_2 є більш точним, тому ширше використовується в бюджетному нагляді¹⁴.

Формула розрахунку індикатора стійкості S_2 має такий вигляд¹⁵:

$$S_2 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0}}_D - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}, \quad (4)$$

де t — номер року, який береться для проведення розрахунків;

ΔPI_t — зміни обсягу доходів від власності порівняно з величиною, досягнутою в базовому році, % ВВП.

До основних складових, які використовуються для прогнозування виникнення можливих розривів між мобілізованою ресурсною базою сектору державного управління та його витратною складовою, належать такі показники (% ВВП):

— обсяг обслуговування державного боргу в періоді (році), який передуює здійсненню прогнозу (rD_{t_0});

— рівень структурного первинного балансу сектору державного управління в періоді (році), який передуює здійсненню прогнозу;

— величина змін обсягів доходів бюджету від власності у прогнозованому періоді, дисконтована за ставкою, що розраховується як різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП $(1+r)^{t-t_0}$ з урахуванням кількості періодів (років), узятих для прогнозування;

— величина змін обсягів структурного первинного балансу, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення впродовж прогнозованого періоду;

— величина первинного структурного балансу сектору державного управління, дисконтована за ставкою, що розраховується як різниця між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зміни обсягів номінального ВВП упродовж прогнозованого періоду.

Показник S_2 відображає зміни величини структурного первинного балансу на кожний майбутній рік з урахуванням фактичних показників базового року. Істотною відмінністю між індикаторами S_1 і S_2 є спрощення розрахунків шляхом вилучення показника обсягів дисконтованого державного боргу на

¹³ Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. — 2010. — Vol. 53. — 30 March. — P. 279.

¹⁴ Tax reforms in EU Member States 2011 // European Economy. — 2011. — No 5. — P. 77.

¹⁵ European Commission. Sustainability Report 2009. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. — P. 149.

визначений період (що виявляється у відсутності $\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}$), а також показника дисконтування $\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}$. Це пояснюється тим, що для визначення індикатора S_2 передбачено врахування нескінченного періоду, адже наслідки бюджетної консолідації виявляються протягом декількох десятиліть (табл. 1). Таким чином, максимальний вплив на бюджет відбувається в кінці терміну, прийнятого для дослідження. Для розрахунків реальна процентна ставка вважається постійною для всіх країн і дорівнює 3 %.

Слід звернути увагу на те, що необхідний первинний баланс може бути розраховано для обох індикаторів, проте Європейська комісія регулярно обчислює необхідний первинний баланс шляхом розрахунку розриву стійкості за індикатором S_2 . Водночас обидва індикатори є подібними: індикатор S_1 розглядається як кінцева версія міжчасового бюджетного обмеження, індикатор S_2 найчастіше повинен бути більшим від індикатора S_1 , за винятком країн, де початковий рівень заборгованості значно вищий за 60 % ВВП або збільшення витрат у зв'язку зі старінням нижче, ніж це прогнозується в останньому році, взятому для дослідження.

Показник S_2 визначається як приріст структурного первинного балансу, необхідний для того, щоб дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу була достатньою для покриття поточного рівня заборгованості загального уряду. Цей показник складається з двох компонентів, якими є початкова бюджетна позиція та довгострокові видатки, пов'язані зі старінням населення. Оцінка початкової бюджетної позиції країни дорівнює 0, якщо структурний первинний баланс у початковому році достатній для того, щоб рівень боргу (у % ВВП) зберігався на тому самому рівні, що й у початковому році, упродовж тривалого періоду. Це означає, що поточні доходи та первинні видатки мають залишатися незмінними.

Другий компонент індикатора S_2 — довгострокові видатки, пов'язані зі старінням населення, показує, на скільки має збільшитись (або зменшитись) у майбутньому первинний баланс, щоб забезпечити належне фінансування прогнозного збільшення (або скорочення) видатків, зумовлених старінням населення.

Індикатор S_2 показує, що коригування структурного первинного балансу потребує врахування необмеженого горизонту міжчасового бюджетного обмеження, включаючи оплату додаткових видатків, пов'язаних зі старінням населення. На відміну від індикатора S_1 показник S_2 не враховує додаткового бюджетного навантаження, яке спрямоване на досягнення таргетованого Європейською комісією показника боргу в 2060 р.

Індикатор S_2 обчислюється з урахуванням міжчасових бюджетних обмежень (*inter-temporal budget constraint*) за формулою:

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0. \quad (5)$$

Таблиця 1. Основні елементи індикаторів S_1 і S_2

Індикатор	Поточна бюджетна позиція та вартість майбутніх доходів від власності	Потрібний обсяг державного боргу (станом на 2060 р.)	Довгострокові зміни первинного балансу з урахуванням змін видатків, пов'язаних зі старінням населення
$S_1 =$	$A = rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}} - \frac{1}{\sum_{i=t_0+1}^T (1+r)^{i-t_0}}$	$\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}$	$C = - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \Delta PB(aging)_i}{(1+r)^{i-t_0}} - \frac{1}{\sum_{i=t_0+1}^T (1+r)^{i-t_0}}$
$S_2 =$	$D = rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}$	0	$E = -r \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(aging)_i}{(1+r)^{i-t_0}} = \alpha C + (1-\alpha)(-\Delta PB(aging)_t)$

Джерело: European Commission. Sustainability Report 2009. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. — P. 150.

Отже, дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу має покривати поточний рівень валового державного боргу. Міжчасові бюджетні обмеження є прийнятними за умови, що накопичений обсяг боргу повністю компенсується дисконтованою вартістю майбутніх профіцитів первинного балансу. У цьому разі стійкість фіскальної політики передбачає, що вибір між збільшенням державного боргу та підвищенням податків не впливає на основні макроекономічні показники. Відповідно способи фінансування дефіциту бюджету не мають істотного значення й фактично передбачається відповідність поточних видатків бюджету майбутнім податковим надходженням.

Динаміку індикаторів стійкості операцій сектору державного управління в зарубіжних країнах відображено в табл. 2.

Рівень індикатора розриву стійкості державних фінансів (сектору державного управління) S_2 для країн ЄС-27 у 2011 р. сягнув 5,3 % ВВП. При цьому переважний вплив на його динаміку здійснює компонент старіння населення (3,1 % ВВП). Що ж до початкової бюджетної позиції (первинного балансу бюджету операцій органів державного управління), то її частка становила 2,2 % ВВП. Середньорічний показник розриву стійкості державних фінансів S_2 протягом 2011–2015 рр. передбачено істотно скоротити — до 4,5 % ВВП. Водночас первинний структурний баланс на 2011 р. становив –0,6 % ВВП і значно погіршився порівняно з середньорічним показником за 2000–2007 рр. Більш низьким є індикатор S_2 для країн Єврозони-17 (5,1 % у 2011 р.). Слід звернути увагу на більш високе значення показника, що відображає компонент старіння населення (3,4 %) країн Єврозони. Передбачається досягнення більш прийнятної первинного балансу операцій органів державного управління на рівні 4,9 % ВВП, що значно вище порівняно з ЄС-27.

Що стосується рівня індикатора S_2 для окремих країн, то слід звернути увагу на досить високі його значення для Ірландії (15,5 %), Люксембургу (13,3 %), Словенії (12,5 %), Кіпру (8,9 %), Великобританії (8,8 %), Іспанії (8,5 %), Литви (8,3 %) й Румунії (8,0 %). При цьому за факторами впливу на формування розриву стійкості можна відзначити різні варіанти. Зокрема, для Ірландії високого рівня досягають показники як початкової бюджетної позиції, так і компонент старіння населення; для Люксембургу негативний вплив на формування індикатора S_2 здійснює виключно компонент старіння населення; для Словенії такий вплив є переважним (початкова бюджетна позиція становить 1,9 %, а компонент старіння населення — 10,6 %); для Великобританії складнішою є ситуація з початковою бюджетною позицією.

Натомість для Болгарії та Швеції характерна наявність негативного значення індикатора S_2 , тобто відсутність розриву стійкості публічних фінансів. При цьому для Швеції відсутній негативний вплив величини такого розриву спостерігається як із боку початкової бюджетної позиції, так і компонента

Таблиця 2. Індикатори стійкості публічних фінансів у країнах — членах ЄС, % ВВП

Країна	Індикатор розриву стійкості державних фінансів S_2 (2011 р.)				Показник первинного структурного балансу		Середньорічний індикатор неоподаткованого первинного балансу (2011—2015 рр.)	Індикатор фіскального ризику (2011 р.)
	Разом	у т. ч.		Первинний баланс (2011 р.)	Середньорічний первинний баланс (2000—2007 рр.)			
		початкова бюджетна позиція	компонент старіння населення					
1	2	3	4	5	6	7	8	
Бельгія	5,8	0,7	5,0	0,6	4,7	5,9	0,78	
Болгарія	-1,3	1,0	-2,3	-0,3	2,9	2,3	0,08	
Чехія	4,7	2,6	2,1	-1,8	-3,0	4,6	0,32	
Данія	-1,7	1,8	-3,5	-0,3	5,2	1,9	0,29	
Німеччина	4,1	0,6	3,4	0,9	0,7	5,0	0,40	
Естонія	1,0	1,5	-0,5	-0,7	1,4	0,3	0,06	
Ірландія	15,5	7,1	8,4	-5,7	2,8	7,2	0,70	
Греція	5,7	3,0	2,7	-0,7	0,5	12,7	1,02	
Іспанія	8,5	3,2	5,4	-2,1	2,6	6,4	0,54	
Франція	4,4	2,3	2,1	-1,3	0,1	2,8	0,61	
Італія	1,4	-0,1	1,5	2,1	2,4	3,4	0,88	
Кіпр	8,9	2,9	6,0	-2,1	0,8	8,9	0,48	
Латвія	1,1	3,4	-2,2	-2,1	-0,7	2,2	0,53	
Литва	8,3	4,3	4,0	-3,3	-0,6	4,2	0,53	
Люксембург	13,3	-0,2	13,5	0,8	2,6	13,6	-0,05	
Угорщина	3,5	3,1	0,5	-1,4	-2,1	3,5	0,82	
Мальта	7,3	1,2	6,1	0,0	-1,5	6,3	0,65	
Нідерланди	7,6	2,4	5,1	-0,4	2,1	6,5	0,44	
Австрія	5,6	1,6	3,9	-0,4	1,5	4,5	0,42	
Польща	2,4	3,9	-1,5	-2,6	-1,5	1,1	0,48	
Португалія	5,8	2,7	3,0	-1,2	-0,8	3,0	0,73	
Румунія	8,0	2,3	5,7	-1,5	-0,4	5,4	0,54	

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Словенія	12,5	1,9	10,6	-1,1	-0,4	8,4	0,37
Словаччина	6,1	4,3	1,8	-3,3	-2,4	4,0	0,35
Фінляндія	3,6	-0,8	4,4	2,0	6,0	5,5	0,22
Швеція	-1,6	-1,3	-0,2	2,0	3,8	3,1	0,06
Великобританія	8,8	4,5	4,3	-3,5	0,5	4,5	0,53
ЄС-27	5,3	2,2	3,1	-0,6	1,3	4,5	0,51
Єврозона-17	5,1	1,7	3,4	0,0	1,4	4,9	н/д

Примітка. Середньорічний первинний баланс 2000—2007 рр. слугує як докризовий орієнтир. Показник фіскального ризику за 2011 р. ґрунтується на динамічному аналізі, тобто стандартизації, проведеної з використанням середнього і стандартного відхилення цього показника для 27 країн ЄС у 2010 р.

Джерело: Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability // European Economy. — 2011. — No. 5. — P. 81; European Commission. Sustainability Report 2009. — Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. — P. 39.

старіння населення. У Болгарії відзначається негативний вплив початкової бюджетної позиції, який було перекрито позитивним значенням компонента старіння населення. Водночас зазначимо, що для Швеції передбачається досягнення до 2015 р. первинного балансу з розривом у 3,1 % ВВП порівняно з його рівнем у 2011 р. у 2,0 %, а фіскальні ризики є найнижчими серед країн ЄС. Формування первинного балансу операцій органів державного управління з дефіцитом до 2015 р. передбачається і в Болгарії (до 2,3 % ВВП), водночас фіскальні ризики станом на 2011 р. тут були також доволі низькими (0,08 %).

Європейська комісія виокремила три групи країн за показником S_2 : понад 2 % — середній ризик, понад 6 % — високий ризик, до 2 % — низький ризик. Згідно з прогнозом Комісії, за умови повного виконання фіскальних планів, зафіксованих у поточних програмах стабілізації (держави зони євро) або конвергенції (країни ЄС, які не входять до зони євро), у 2020 р. більше 2/3 держав — членів ЄС матимуть розрив довгострокової стійкості публічних фінансів (S_2), що перевищує 2 %; у п'яти країнах індикатор S_2 матиме значення понад 6 % (Іспанія, Румунія, Кіпр, Греція, Словенія)¹⁶.

Таким чином, запровадження моніторингу динаміки індикатора розриву стійкості сектору державного управління (S_2) стає підставою для визначення не лише обсягів такого розриву (та врахування їх відносно ВВП), а й причин його формування (врахування впливу початкової бюджетної позиції та компонента старіння населення). Крім того, використання підходів до розрахунків індикатора S_2 на середньо- й довгострокову перспективу дає можливість визначити реальні орієнтири досягнення необхідного первинного балансу операцій органів державного управління на визначений період. Такі результати стають основою розроблення конкретних заходів, спрямованих на досягнення зазначених орієнтирів та визначення обсягів і структури фінансового ресурсу, необхідного для їх реалізації. При цьому беруться до уваги ризики проведення операцій органів державного управління з фінансовими ресурсами.

Враховуючи досвід зарубіжних країн із формування й використання індикаторів стійкості операцій органів державного управління, доцільно рекомендувати його до запровадження в Україні. Це дасть можливість Міністерству фінансів України:

1. Отримувати на постійній основі (щороку, за підсумками кожного півріччя або щокварталу) достовірні фактичні дані щодо динаміки операцій сектору державного управління, які на сьогодні не оприлюднюються в Україні.
2. Здійснювати прогнозування розвитку операцій сектору державного управління з урахуванням факторів впливу на їхні обсяги і структуру, які використовуються в ході визначення індикатора S_2 .

¹⁶ European Commission. Public Finances in EMU — 2011 // European Economy. — 2011. — No. 3. — P. 49, 138.

3. Проводити аналіз динаміки показників розвитку сектору державного управління з метою визначення проблем, які потребують розв'язання в коротко- й середньостроковому періодах.

4. Визначати перелік заходів, спрямованих на стабілізацію операцій сектору державного управління, а також напрямів та інструментів їх реалізації.

Слід звернути увагу на те, що запровадження системи моніторингу й аналізу стійкості операцій сектору державного управління в Україні стримуватиметься низкою проблем формування інформаційної бази, організації збору й оброблення інформації, а також її аналізу, адже в нашій країні фактичні дані щодо первинного балансу операцій сектору державного управління не надаються. Оприлюднюються лише показники дефіциту бюджету центрального, а також загального державного управління, які відображають сальдо бюджету з урахуванням як непроцентних видатків, так і операцій фінансування державних боргових зобов'язань. Тому для проведення моніторингу індикаторів стійкості сектору державного управління необхідно окремо виділити первинний баланс та баланс операцій з обслуговування державного боргу.

В Україні для обчислення показника структурного первинного балансу сектору державного управління необхідне проведення розрахунків не лише загального обсягу дефіциту операцій органів державного управління в цілому, а також його змін з урахуванням виплат процентів за державними борговими зобов'язаннями. Важливим є також визначення обсягів дефіциту, спричиненого циклічним характером економіки (депресією, сповільненням темпів зростання ВВП), оскільки за таких умов можливі значні зміни обсягів доходів, видатків та кредитування бюджету органів державного управління.

До проблем формування інформаційної бази для проведення моніторингу індикаторів стійкості операцій органів державного управління належить також визначення обсягів скоригованого валового державного боргу. В Україні оприлюднюються фактичні дані щодо величини і структури державного й гарантованого державою боргу, водночас не розглядається питання його зіставності з показником валового державного боргу, не здійснюється його коригування з урахуванням низки факторів: інфляції, вартості державних запозичень, квазі-фіскальних операцій тощо.

Не розраховується в нашій країні й показник $\Delta PB(\textit{ageing})$ — зміна структурного первинного балансу сектору державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно до базового року відносно ВВП.

Ще однією важливою проблемою формування інформаційної бази для аналізу динаміки індикатора S_2 є надання показника “дохід від власності” (PB). Як відомо, доходи від власності — це первинні доходи, що їх одержують власники фінансових активів і матеріальних невироблених активів (землі,

запасів корисних копалин тощо) від надання їх у користування іншим інституційним одиницям. Вони включають:

— проценти, дивіденди й аналогічні доходи, які одержують власники фінансових активів;

— ренту, що отримують власники землі, надр та інших матеріальних невикористаних активів від здачі їх в оренду іншим інституційним одиницям.

До доходів від власності не належать:

— орендна плата за користування виробленими активами (будівлями, спорудами, машинами й обладнанням), що розглядається як оплата послуг і враховується в проміжному або кінцевому споживанні;

— плата за нематеріальні невикористані активи (патенти, ліцензії, ноу-хау тощо), яка відображається в рахунку інших змін у обсязі активів.

Такий показник публікує Державна служба статистики України в методичних матеріалах щодо національних рахунків¹⁷. Водночас для потреб проведення моніторингу операцій сектору державного управління необхідно виділити лише ті доходи від власності, які належать до сектору державного управління.

Слід звернути увагу й на необхідність уточнення показника r (різниці між номінальною процентною ставкою обслуговування державних боргових зобов'язань і темпом зростання номінального ВВП), який розраховується за формулою: $r = \frac{R - G}{1 + G}$, де R і G — відповідно номінальна процентна ставка (або дисконтна ставка) і темп приросту номінального ВВП. Потребує уточнення, яка процентна ставка береться за основу, а також як розраховується її величина з урахуванням термінів, валюти фінансування та ситуації на міжнародних ринках.

Показники, що застосовуються для визначення індикаторів стійкості операцій органів державного управління в країнах ЄС, значно відрізняються від статистичної бази, яка використовується для характеристики аналогічних операцій в Україні. Тому з метою запровадження в практичну діяльність Міністерства фінансів України моніторингу таких індикаторів необхідно передусім забезпечити внесення змін до вимог щодо розроблення, методологічного забезпечення й публікації відповідних статистичних показників розвитку сектору державного управління.

Заслужують на увагу й питання оцінки фіскальних ризиків. Основне завдання аналізу довгострокової стійкості державних фінансів зводиться до виявлення ризиків, які в перспективі можуть викликати необхідність змін у проведенні бюджетної політики. Для визначення довгострокової стійкості державних фінансів потрібно врахувати співвідношення між сукупними запасами ресурсів, чистим сукупним боргом, сукупними доходами та видатками

¹⁷ Методичні вказівки щодо складання рахунку розподілу первинного доходу : затв. наказом Державного комітету статистики України від 08.11.2004 № 609. — Розд. 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35109.html.

бюджету за відповідні періоди з урахуванням темпів зростання номінального валового внутрішнього продукту.

Зазначене дає підстави для таких висновків:

1. Розв'язання проблем стійкості державних фінансів у розвинутих країнах набуло важливого практичного значення. Визначено перелік індикаторів стійкості, проводяться моніторинг та аналіз їхньої динаміки, розроблюються й реалізуються заходи з прийняття управлінських рішень, спрямованих на забезпечення стійкості публічних фінансів. Особлива увага приділяється питанням фінансової стійкості сектору державного управління. Вивчення такого досвіду й запровадження його в нашій країні матиме важливе значення для підвищення результативності управління державними фінансами.

2. У зарубіжних країнах використовуються два індикатори стійкості сектору державного управління — S_1 і S_2 . З їх допомогою визначаються ймовірні розриви між залученими доходами та видатками органів державного управління, визначені у відсотках до ВВП. До основних показників, що використовуються для розрахунку таких індикаторів, належать: величина структурного первинного балансу операцій сектору державного управління; обсяги скоригованого державного боргу на період проведення розрахунків; величина ресурсу, необхідного для фінансування розривів, викликаних погіршенням демографічної ситуації. Індикатор S_2 є більш точним, тому ширше використовується в бюджетному нагляді.

3. Запровадження моніторингу динаміки індикатора стійкості органів державного управління (S_2) стало підставою для визначення не лише обсягів такого розриву (та врахування їх відносно ВВП), а й причин його формування. Розрахунки змін індикатора S_2 на середньо- й довгострокову перспективу надають можливість визначити реальні орієнтири досягнення необхідного первинного балансу операцій органів державного управління на визначений період. Досягнуті результати використовуються для розроблення конкретних заходів, спрямованих на досягнення зазначених орієнтирів та визначення обсягів і структури фінансового ресурсу, потрібного для їх реалізації.

4. Враховуючи досвід зарубіжних країн із використання індикаторів стійкості органів державного управління, вбачаємо за доцільне запровадження його в Україні. Водночас зауважимо, що використання такої системи стримується низкою проблем формування інформаційної бази, організації збору й оброблення інформації, а також відсутністю методології аналізу, яка враховує особливості розвитку нашої країни. Для запровадження в практичну діяльність моніторингу таких індикаторів необхідним є внесення змін до вимог щодо розроблення й публікації відповідних статистичних показників розвитку сектору державного управління, а також методологічного забезпечення проведення їх оцінки.