

ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.13

В. П. КУДРЯШОВ,
*професор, доктор економічних наук,
завідуючий відділом державних фінансів
ДННУ “Академія фінансового управління” Міністерства фінансів України*

СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Розкрито зміст стійкості державних фінансів та визначено її показники (як для державних фінансів у цілому, так і для їх складових). Висвітлено напрями забезпечення стійкого стану державних фінансів у зарубіжних країнах. Запропоновано заходи, спрямовані на підвищення стійкості державних фінансів в Україні.

Ключові слова: стійкість державних фінансів; операції органів державного управління, державних корпорацій; індикатори фінансової стійкості; заходи фіскальної консолідації.

The content of the stability of state's finances is defined, and its indicators (for state's finances on the whole and their components) are discussed. The directions of the support of a stable state of state's finances in foreign countries are clarified. Some measures directed to the assessment and the enhancement of the stability of state's finances in Ukraine are proposed.

Keywords: stability of state's finances; stability of operations of state's administration bodies and state's corporations; indicators of finance stability; measures on fiscal consolidation.

Державні фінанси відіграють важливу роль у розв'язанні соціальних проблем, забезпеченні економічного зростання, підтримці підприємницької діяльності, регулюванні економіки, створенні належних умов для розвитку регіонів. Для виконання цього публічні фінанси повинні мати достатню ресурсну базу, а також оптимальні обсяги і структуру. Особливого значення набувають питання надійного, прогнозованого розвитку державних фінансів, недопущення їх розбалансування та руйнування внаслідок проведення невваженої фінансової політики.

У зарубіжних країнах останніми роками питанням стійкості державних фінансів (sustainability public finance) приділяють істотну увагу. Водночас в Україні практично відсутні наукові праці, присвячені визначенню змісту, системи показників та напрямів забезпечення стійкого стану як державних фінансів у цілому, так і їх окремих складових. Також не здійснюється моніторинг динаміки індикаторів державних фінансів, відсутні програми, спрямовані на зміцнення їх стійкості. Але при цьому визнається, що “розбалансована система публічних фінансів сьогодні є однією з найбільших загроз для економічної безпеки України й одним з головних чинників стримування економічного розвитку та зростання добробуту населення”¹.

До першочергових завдань дослідження державних фінансів належать визначення поняття їх стійкості, характеристика її індикаторів і обґрунтування заходів щодо забезпечення стабільного та сталого розвитку.

¹ Модернізація України – наш стратегічний вибір. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. К., 2011, с. 110.

Розглядаючи питання стійкості державних фінансів, слід урахувати, що до їх складу входять різні елементи, розвиток яких відзначається певними особливостями (порівняно з іншими складовими) в рамках сектору державних фінансів у цілому. Згідно з методологією, прийнятою у МВФ, публічний сектор становлять сектор державного управління і сектор державних корпорацій. У свою чергу, сектор державного управління охоплює центральний уряд, регіональні органи управління та органи місцевого управління, а державні корпорації поділяються на фінансові державні корпорації та нефінансові державні корпорації².

До фінансових корпорацій в Україні належать НБУ, депозитні корпорації та інші фінансові корпорації (страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні установи, фінансові компанії тощо). До сектору державного управління входять центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління, включаючи фонди соціального страхування. Нефінансові корпорації – це державні нефінансові корпорації, приватні нефінансові корпорації та нефінансові корпорації під іноземним контролем³.

Державні фінанси відображають операції інституційних одиниць з фінансовими активами державного сектору. До них, зокрема, належать: залучення, розподіл та використання ресурсів з боку центральних органів державного управління (такі операції фіксуються в державному бюджеті), місцевих органів державного управління (місцеві бюджети), фондів соціального страхування, державних фінансових і державних нефінансових корпорацій.

Зарубіжні науковці сталим називають розвиток, який дає змогу розв'язувати поточні проблеми і не створює загроз для майбутніх поколінь. Сталість передбачає здатність системи обмежувати небажані впливи, а заходи щодо її забезпечення розглядаються як підтримка, підкріплення розвитку⁴.

З фінансової точки зору стійкий стан об'єкта (господарського комплексу в цілому, державного сектору, окремих галузей, господарських організацій та ін.) характеризується певними ознаками:

- фінансування поступального розвитку об'єкта забезпечується як у коротко-, так і у довгостроковому періодах шляхом використання власних і залучених ресурсів;

- зобов'язання, які виникають у зв'язку із залученням активів за умов позик, не здійснюють руйнівного впливу (не спричиняють навантаження, яке стає фактором значного обмеження фінансування поточних витрат) на систему фінансування об'єкта в майбутні періоди;

- існують достатні резервні фонди для фінансування заходів, спрямованих на обмеження можливих впливів (внутрішніх і зовнішніх), які призводять до загострення ризиків фінансування розвитку об'єкта.

Для забезпечення сталого розвитку здійснюється фінансування заходів, спрямованих на розв'язання як поточних, так і стратегічних завдань. При цьому

² Див.: Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Международный валютный фонд, 2001, 230 с.

³ Див.: Наказ Державного комітету статистики України “Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України” № 96 від 18.04.2005 р. (перелік доповнено позицією згідно з наказом Державного комітету статистики України № 214 від 12.07.2007 р.).

⁴ Див.: Ф л у д Н. А. Как измерить “устойчивость развития”? “Вопросы статистики” № 10, 2006, с. 19–29; А б а н и н С. Л., Р я з а н ц е в Д. А. Финансовая устойчивость и финансовая гибкость как важнейшие характеристики финансового состояния компании. “Финансы. Деньги. Инвестиции” № 4, 2011, с. 13–17.

створюються умови для розвитку в майбутніх періодах, а додаткове боргове навантаження (яке виникає у зв'язку з вирішенням довгострокових проблем) перебивається досягнутими результатами з поліпшення умов їх подальшої діяльності. Таким чином, стійкий (з фінансової точки зору) стан об'єкта передбачає, що фінансування витрат на забезпечення його діяльності (з урахуванням як розв'язання поточних проблем, так і реалізації довгострокових програм його розвитку) здійснюється способами, які не справляють руйнівного впливу на фінансування його діяльності в майбутні періоди.

Концепція стійкості державних фінансів, яка використовується науковцями ЄС, відображає спроможність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних витрат. За їх визначенням, стійкість є концепцією довгостроковою і зводиться до здатності країни фінансувати свої витрати. На стійкість державних фінансів впливає співвідношення між публічними зобов'язаннями та джерелами їх фінансування. Для подолання розривів між ними потрібно розробити консолідовані програми, спрямовані на зменшення боргів і дефіцитів у майбутні періоди, а також здійснити реформи у сфері соціального захисту⁵.

За такого підходу обсяги і структура витрат держави протягом даного періоду є визначеними, тому проблема фактично зводиться до виявлення забезпеченості їх джерелами фінансування. Стійким вважається стан, коли таке фінансування є достатнім протягом як коротко-, так і довгострокового періодів. Можливі розриви між обсягами зобов'язань та ресурсами, залученими для їх забезпечення, пропонується ліквідувати шляхом реалізації програм, спрямованих на обмеження боргового фінансування.

Для нестійкого стану державних фінансів характерним є те, що фінансування заходів щодо розв'язання поточних та довгострокових проблем здійснюється шляхом нарощування таких обсягів державних боргових зобов'язань, які доводять навантаження на сектор державних фінансів до критичного рівня. Він досягається тоді, коли витрати на погашення та обслуговування державних запозичень і виконання зобов'язань за гарантіями обмежують можливості забезпечення сталого і стабільного розвитку країни. Область стійкості системи відображає параметри, вихід за які переводить систему із стійкого стану в нестійкий. Зокрема, ряд російських науковців зводять нестійкий стан бюджету до такого рівня доходів, який не дозволяє фінансувати видатки без збільшення дефіциту і, відповідно, боргу⁶.

Проте питання стійкості державних фінансів доцільно розглядати ширше. Насамперед, потребують уточнення визначення обсягів і структури державних витрат. Витрати держави під час економічної кризи, відновлення економічного зростання, сталого розвитку, реалізації стратегічних реформ мають значні відмінності. Фінансування програми реформ спричиняє збільшення державних витрат, а пасивна політика, не націлена на забезпечення прискореного розвитку країни, не передбачає цього. В останньому випадку досягти відповідного співвідношення між витратами та обсягами їх фінансування буде простіше. Але при цьому питання модернізації не вирішуватимуться, що, по суті, означає перекладання завдань з їх впровадження на майбутні покоління.

⁵ Див.: European economy, 9/2009. Sustainability Report – 2009. Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2009, 160 p.

⁶ Див.: К у д р и н А., С е р г и е н к о О. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России. “Вопросы экономики” № 3, 2011, с. 4–19.

Щодо фінансування витрат, то слід звернути увагу на те, що зведення бюджету з дефіцитом та нарощування (до певних меж) державного боргу навряд чи можна розглядати як ознаки нестійкого стану бюджетної системи. Відповідно, наявність дефіциту сектору державних фінансів у цілому, без перевищення його критичних параметрів, не можна вважати ознакою неспроможності держави забезпечити фінансування своїх зобов'язань.

Зовсім не випадково в ЄС прийнято правила щодо обсягів дефіциту державного бюджету, яких мають дотримуватися його члени. Зокрема, рекомендовано утримуватися від нарощування надлишкового бюджетного дефіциту: як граничні прийнято 3% запланованого або досягнутого дефіциту від ВВП, а також 60% державного боргу⁷.

Таким чином, при розгляді стійкості державних фінансів передбачається, з одного боку, визначення обсягів та структури державних видатків і операцій кредитування, з іншого – забезпечення їх ресурсами, залученими у вигляді як доходів (державного бюджету, державних цільових фондів, державних корпорацій), так і позик. Також слід урахувувати можливості залучення ресурсів від продажу державного майна, відкриття депозитів, розміщених органами державного управління в банках, використання коштів резервних фондів. Доцільно взяти до уваги обсяги і структуру платежів, які направлялися на погашення та обслуговування заборгованості держави у попередні періоди.

З урахуванням зазначеного, стан державних фінансів можна вважати стійким, коли достатньою мірою здійснюється фінансування функцій держави (які спрямовані на забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян) за умови, що використання джерел їх фінансування не призводить до різкого посилення фіскального навантаження та нагромадження загального обсягу державних боргових зобов'язань, а також погіршення їх структури (зростання частки короткострокових позик, підвищення їх доходності, збільшення позик, номінованих в іноземній валюті, та ін.). Отже, стан державних фінансів є стійким, коли виконуються такі умови:

- вирішуються питання забезпечення поточних платежів (шляхом їх погашення, реструктуризації, рефінансування, відстрочення тощо);
- фінансуються витрати на розв'язання завдань розвитку країни в майбутні періоди;
- фіскальне навантаження не обмежує розвиток соціально та державно орієнтованого бізнесу⁸;
- обсяги заборгованості за борговими платежами не здійснюють руйнівного впливу на платоспроможність держави;
- загальний дефіцит державних фінансів використовується не для вирішення поточних проблем, а для досягнення стратегічних цілей (проведення реформ, які стануть основою нарощування економічного потенціалу та підвищення добробуту громадян, передусім, фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності).

⁷ Див.: Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (Article 122, 126; Protocol № 12. On the Excessive Deficit Procedure, Article 1). "Journal of the European Union", Vol. 53, 30 March, 2010, p. 98–279.

⁸ Під соціально та державно орієнтованим бізнесом розуміється підприємництво, орієнтоване не тільки на збільшення прибутків та обслуговування інтересів власників і менеджерів, але й на забезпечення повною мірою обов'язкових платежів до державних фондів, передбачених законодавством, а також на дотримання соціальних стандартів, прийнятих у державі.

Нерідко стійкість державних фінансів ототожнюється з платоспроможністю держави. За визначенням російського науковця С. Власова, уряд вважається платоспроможним, коли він здатний погасити свої борги за допомогою майбутніх первинних профіцитів бюджету. При встановленні чистої позиції державних фінансів ураховуються сукупні запаси (кошти суверенних фондів і органів державного управління на рахунках центрального банку в національній валюті; кошти федеральних і регіональних бюджетів на депозитах у комерційних організаціях; резерви Мінфіну в іноземній валюті та золоті) ⁹.

За такого підходу платоспроможність держави зводиться до вирішення проблем щодо її розвитку протягом поточного періоду. Проте нерідко виявляється, що досягнення позитивних результатів у короткостроковому періоді може стати причиною загострення ризиків розвитку в перспективі. Слід звернути увагу, що для вирішення поточних проблем можуть використовуватися різні методи: залучення ресурсів на основі позик, впровадження заходів щодо збільшення доходів (шляхом внесення змін до системи оподаткування), обмеження державних витрат, продаж нагромаджених у попередні періоди державних активів, використання створених раніше стабілізаційних і резервних фондів тощо. За умови проведення виваженої фінансової політики уряд може вирішити поточні проблеми шляхом не тільки досягнення профіцитів у майбутніх періодах, а й підвищення ефективності використання залучених ресурсів.

Деякі науковці вважають, що розгляд стійкості публічних фінансів пов'язаний з аналізом рівня заборгованості та спроможності до її обслуговування. За їх формулюванням, стійкість публічних фінансів відображає здатність уряду обслуговувати борг шляхом використання майбутніх доходів. Її зміст не збігається з ліквідністю країни (здатністю до погашення боргу протягом короткострокового періоду). З позиції визначення стійкості, платоспроможність для центрального уряду слід розглядати в площині міжчасових бюджетних обмежень. Прогнозовані виплати уряду (поточного публічного боргу та дисконтованих сум майбутніх витрат) мають забезпечуватися дисконтованою вартістю майбутніх доходів. Залежно від часових меж дослідження (обмеженого чи необмеженого) використовуються два індикатори розриву стійкості: $S1$ та $S2$. $S1$ означає, що довгострокове коригування структури первинного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення витрат) вимагає досягнення прийнятих величин боргу на визначену дату. Для індикатора $S2$ передбачається врахування необмеженого (не встановленого на конкретну дату) міжчасового бюджетного регулювання. Вважається, що індикатор $S2$ є більш точним, тому він ширше використовується в бюджетному нагляді ¹⁰.

Проте такий підхід спрямований переважно на визначення стійкості державних фінансів не у цілому, а тільки однієї його складової — операцій сектору державного управління. Потребує уточнення і положення щодо врахування сукупного боргу тільки порівняно з доходами та видатками бюджету, адже погашення та обслуговування державного боргу здійснюються не тільки з використанням ресурсів бюджетної системи. Слід брати до уваги також залучення коштів державними цільовими фондами, центральним банком, державними фінансовими та нефінансовими корпораціями.

⁹ Див.: В л а с о в С. А. Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов. “Компетентность” № 6, 2010, с. 30–36.

¹⁰ Див.: Tax reforms in EU Member States 2011. “European economy” № 5, 2011, p. 77.

Основне завдання аналізу довгострокової стійкості державних фінансів, на думку російських науковців, зводиться до вияву ризиків, які у перспективі можуть викликати необхідність змін у бюджетній політиці. Довгострокова стійкість державних фінансів визначається співвідношенням між сукупними запасами ресурсів, чистого сукупного боргу, сукупними доходами і видатками бюджету за відповідні періоди з урахуванням темпів зростання номінального валового продукту ¹¹.

Можна погодитися з тим, що для аналізу державних фінансів (з метою встановлення їх стану) важливим є виявлення ризиків їх розвитку. Але для цього доцільно використати значно більшу кількість індикаторів, адже до державних фінансів належать не тільки державний бюджет і державні цільові фонди. Необхідно врахувати поточні доходи і видатки (витрати) сектору державного управління, а також доходи і витрати державних корпорацій. Щодо індикаторів чистого боргу, то їх доцільно порівнювати не із загальними обсягами заборгованості держави, а із заборгованістю відповідних інституційних одиниць (центрального уряду, місцевих урядів, державних фінансових і нефінансових корпорацій), оскільки така заборгованість не завжди передбачає погашення за рахунок ресурсів державного бюджету.

Досить актуальним є питання щодо рівня стійкості державних фінансів, який у різні періоди розвитку країни має певні відмінності. Виділимо такі рівні: стійкий і нестійкий стан державних фінансів. Визначення допустимих показників, які характеризують кожен з рівнів, є необхідним для вжиття заходів щодо недопущення та обмеження негативного впливу встановлених факторів на розвиток державних фінансів.

Оцінка стану (стійкий чи нестійкий) державних фінансів та визначення заходів щодо його забезпечення, на наш погляд, проходять декілька етапів:

а) оцінка стійкості кожної складової державних фінансів, а саме секторів:

- центрального державного управління;
- загального державного управління;
- державних фінансових корпорацій;
- державних нефінансових корпорацій;

б) встановлення переліку інтегральних показників, які найбільшою мірою відображають стан державних фінансів у цілому (з урахуванням стану та впливу кожного сектору);

в) здійснення моніторингу динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом певних періодів;

г) оцінка динаміки таких індикаторів у поточному, середньо- і довгостроковому періодах та визначення загального стану державних фінансів;

д) обґрунтування заходів щодо забезпечення стійкості державних фінансів як у поточному, так і в майбутніх періодах.

Стійкість фінансової діяльності органів центрального державного управління визначається на основі аналізу мобілізації доходів до державного бюджету, а також державних цільових фондів та проведення витрат, пов'язаних з виконанням функцій, які вони забезпечують.

¹¹ Див.: Васильєва Е. А., Власов С. А., Пономаренко А. А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации. “Экономический журнал ВШЭ” № 3, 2009, с. 383–402.

Проте у зарубіжних країнах, як правило, насамперед проводиться аналіз стійкості державного бюджету. Для визначення його стану науковці¹² пропонують використовувати такі показники: мінімальні видатки бюджету (Вм); власні доходи бюджету (Дв); регулюючі доходи бюджету (Др); бюджетна заборгованість (З). За їх допомогою стійкість бюджету відображається так:

- абсолютна стійкість: $Vm < (Dv + Dr)$;
- нормальний стан стійкості: $Vm = (Dv + Dr)$;
- нестійкий стан: $Vm > (Dv + Dr - Z)$;
- абсолютно нестійкий стан: $Vm > (Dv + Dr)$.

Стан бюджету є нестійким, коли видатки перевищують обсяги доходів і запозичень.

Особливу роль відіграє питання стійкості місцевих бюджетів. “Фінансова стійкість бюджету – можливість місцевих органів влади в повному обсязі мобілізувати та якісно здійснювати фінансування комплексу соціально-економічних завдань на підвідомчій території відповідно до цільових орієнтирів, визначених бюджетними програмами”¹³. Рівень стійкості місцевого бюджету характеризується обсягом ресурсів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних видатків.

У рамках сектору центрального державного управління важливе значення має оцінка стійкості державних цільових фондів, передусім пенсійного. В останні роки у більшості розвинутих країн істотно підвищилося навантаження на державні пенсійні системи. Розбалансування обсягу доходів і витрат фондів стало причиною їх фінансування шляхом нарощування дефіциту бюджету. Такі зміни призвели до збільшення загального дефіциту сектору державних фінансів і, відповідно, до зниження показників його стійкості. Тому питання стійкості державних пенсійних систем нерідко виділяють в окремий напрям дослідження¹⁴.

За визначенням фахівців НБУ, індикатори стійкості фінансових установ включають як агреговані дані щодо окремих установ, так і показники, які дають уявлення про ринки, на яких проводять свою діяльність фінансові установи. МВФ рекомендує компіляцію та поширення країнами 40 індикаторів фінансової стійкості: 25 індикаторів для сектору депозитних корпорацій (з яких 12 – основних) і 15 індикаторів для клієнтів сектору депозитних корпорацій. НБУ щокварталу складає та поширює дані за індикаторами фінансової стійкості сектору депозитних корпорацій (банків), з яких 12 – основні і 10 – рекомендовані¹⁵.

Важливою є також характеристика фінансової стійкості державних нефінансових корпорацій (підприємств). В. Ковальов визначає фінансову стійкість підприємства як можливість відповідати за своїми довгостроковими зобов'язаннями. О. Філімоненков зводить її до забезпечення запасів і витрат підприємства джерелами коштів для їх формування. Це – такий стан підприємства, коли обсяг

¹² Див.: Ш и к у н о в а Л. Н., А л м а з о в С. Г. К вопросу устойчивости бюджетов административно-территориальных образований. “Финансы и кредит” № 35, 2007, с. 41–46.

¹³ Див.: У с к о в И. В. Сущность и методология оценки финансовой устойчивости местных бюджетов в Украине. “Економіка та держава” № 5, 2011, с. 29–32.

¹⁴ Див.: Ф и л и п п Л е У э р у. Реформы и устойчивость: европейские уроки для Украины. “Фондовый рынок” № 10, 2012, с. 2–3.

¹⁵ Див.: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=270346C79B7D49DE5EA864869F9E3653?art_id=58001&showTitle=true.

його майна (активів) є достатнім для погашення зобов'язань (підприємство є платоспроможним)¹⁶.

Дослідження фінансової стійкості складових державних фінансів спрямовано на визначення інтегральних індикаторів стійкості державних фінансів у цілому. Вони повинні охоплювати найважливіші показники, які відображають як розвиток окремих секторів державних фінансів (державного управління, державних фінансових і нефінансових корпорацій), так і їх взаємозв'язки та взаємодію. До завдань аналізу стійкості державних фінансів у цілому (як складової в рамках державного сектору) належить визначення системи індикаторів, які найбільш адекватно відобразатимуть розвиток сектору.

Під час економічної кризи у зарубіжних країнах виникли досить складні проблеми, які треба було терміново вирішувати. Зменшилися обсяги власних фінансових ресурсів інституційних одиниць, ускладнилися умови залучення активів на фінансових ринках, погіршилися можливості мобілізації коштів банківських установ. За таких умов вихід було знайдено в проведенні активної державної політики, спрямованої на поліпшення формування та використання ресурсів державних фінансів.

З урахуванням політичних та економічних міркувань, впровадження антикризових заходів на рівні держав здійснювалося з дотриманням певних підходів, а саме: недопущення різкого погіршення соціальних стандартів (у результаті чого залишилися незмінними високі соціальні зобов'язання з боку держави); створення належних умов для розвитку підприємницької діяльності; надання державної допомоги підприємствам і установам (як державного, так і приватного секторів), які мають стратегічне значення; підтримка (за допомогою бюджетної та грошово-кредитної політики) банківської системи. Динаміку показників операцій сектору загального державного управління країн ЄС показано в таблиці 1.

Таблиця 1

Динаміка показників сектору загального державного управління у країнах ЄС*

Показники	Р о к и			
	2008	2009	2010	2011
Єврозона (ЕА-17)				
ВВП у ринкових цінах (млн. євро).....	9244227	8919411	9162447	9419160
Дефіцит (-), профіцит (+) сектору загального державного управління:				
млн. євро.....	-196067	-569501	-571050	-387617
% від ВВП.....	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1

¹⁶ Див.: К о в а л е в В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М., "Финансы и статистика", 1995, с. 332; Ф і л і м о н е н к о в О. С. Финанси підприємств. Навчальний посібник. К., "Ельга", "Ніка-центр", 2002, с. 304; А. М. Поддєрьогін і Л. Ю. Наумова дійшли висновку, що фінансово стійким є "таке підприємство, яке спроможне за рахунок власних і позикових коштів (за винятком невинуватої кредиторської заборгованості) забезпечити поточну виробничу діяльність та інвестиційно-інноваційний розвиток, зберігаючи темпи збільшення власного капіталу, платоспроможність і кредитоспроможність". Фінансова стійкість відображає "досягнутий рівень оптимального співвідношення основного, оборотного й фінансового капіталу, його стан, а платоспроможність — це можливість здійснення платежів, що забезпечуються таким станом капіталу. Платоспроможність виступає одним з індикаторів досягнення фінансової стійкості підприємства, яка за сутністю є більш багатогранною" (П о д д е р ь о г і н А. М., Н а у м о в а Л. Ю. Фінансова стійкість підприємств у економіці України. Монографія. К., КНЕУ, 2011, с. 10–13).

Витрати сектору загального державного управління (% від ВВП).....	47,1	51,1	50,9	49,3
Доходи сектору загального державного управління (% від ВВП).....	44,9	44,8	44,7	45,2
Борг сектору загального державного управління:				
млн. євро.....	6481705	7125984	7817826	8215289
% від ВВП.....	70,1	79,9	85,3	87,2
ЄС (EU-27)				
ВВП у ринкових цінах (млн. євро).....	12466843	11742120	12260171	12634499
Дефіцит (-), профіцит (+) сектору загального державного управління				
млн. євро.....	-302270	-808644	-802311	-565117
% від ВВП.....	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5
Витрати сектору загального державного управління (% від ВВП).....	47,1	51,1	50,6	49,1
Доходи сектору загального державного управління (% від ВВП).....	44,7	44,2	44,1	44,6
Борг сектору загального державного управління:				
млн. євро.....	7789712	8777601	9811660	10421987
% від ВВП.....	62,5	74,8	80,0	82,5

* Джерело: Statistics. Euro Indicators/PEEs (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

До загальних тенденцій в ЄС (як для єврозони, так і для Євросоюзу) належать різке збільшення обсягів і частки бюджетного дефіциту до ВВП у 2009 р., незначне скорочення його показників у 2010 р. і помітне (більш як на 32%) його зменшення у 2011 р. для країн EA-17 та EU-27 (майже на 30%). Після зростання частки бюджетних видатків до ВВП у 2009 р. мало місце їх скорочення. Водночас протягом усього аналізованого періоду (2008–2011 рр.) доходи бюджетів відносно ВВП зменшувались у країнах EU-17, а у країнах EA-27 – зростали, починаючи з 2011 р. Фінансування видатків не забезпечувалося мобілізацією доходів, що стало наслідком різкого збільшення бюджетних дефіцитів у 2009 р. Тільки з 2010 р. частка бюджетних дефіцитів до ВВП почала зменшуватися, проте й у 2011 р. залишалася досить високою. Фінансування бюджетних дефіцитів здійснювалося шляхом залучення позик, що призвело до нарощування державного боргу. Його обсяги та частка до ВВП зростали високими темпами, і тенденцію до збільшення таких показників не було подолано й у 2011 р.

З метою вирішення зазначених проблем у розвинутих країнах запроваджуються заходи фіскальної консолідації, які спрямовуються на зменшення первинного дефіциту державного бюджету (балансу без урахування процентних платежів). Передбачається, у першу чергу, обмеження державних витрат, що, як правило, меншою мірою справляє негативний вплив на розвиток економіки порівняно з підвищенням оподаткування. Водночас (не дуже широко) використовуються і заходи, спрямовані на збільшення ресурсної бази сектору державних фінансів (шляхом підвищення оподаткування). Прикладом може слугувати Греція, де заходи

фіскальної консолідації спрямовані на зменшення дефіциту державного бюджету до 5% від ВВП до 2013 р., що передбачається здійснювати переважно шляхом зменшення витрат¹⁷.

У Російській Федерації до пріоритетів фінансово-економічної політики уряду віднесено збалансування федерального бюджету та зведення його на бездефіцитній основі до 2015 р. Гострою проблемою розвитку бюджетної сфери стала наявність значного ненафтогазового дефіциту (у 2011 р. він досягав 9,5% від ВВП). Обмеження його обсягів передбачається шляхом зменшення запозичень і державного боргу. Підтримання низького та безпечного рівня державної заборгованості розглядається як один із заходів, спрямованих на збереження важливої конкурентної переваги РФ порівняно з іншими країнами. Велика увага приділяється вирішенню основного завдання – забезпеченню стійкості бюджетної системи¹⁸.

У період економічної кризи стан державних фінансів України істотно погіршився. Вони виявилися розбалансованими і зводились із значними дефіцитами (сектору органів центрального державного управління та сектору органів загального державного управління). В умовах подолання наслідків кризи ресурсна база секторів державних фінансових і нефінансових корпорацій виявилася недостатньою. Показники операцій сектору загального державного управління наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Динаміка показників операцій сектору загального державного управління в Україні *

(млн. грн.)

Показники	Роки				
	2006	2007	2008	2009	2010
Доходи.....	237592,6	307591,6	415763,7	388562,9	453120,5
Видатки і кредитування за вирахуванням погашення.....	243329,6	313393,3	434026,6	444280,4	525441,4
Сальдо бюджету (дефіцит (-), профіцит (+)).....	-5737,0	-5801,7	-18262,9	-55717,5	-72320,9
Фінансування.....	5737,0	5801,7	18262,9	55717,5	72320,9
За рахунок зовнішніх джерел...	4806,6	4457,1	3102,8	44799,9	47174,6
За рахунок внутрішніх джерел	930,4	1344,6	15160,1	10917,6	25146,3
Приватизація.....	558,6	2458,8	482,3	807,8	1093,4

* Джерело: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції сектору загального державного управління (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

У 2009 р. обсяг доходів цього сектору помітно скоротився, водночас видатки та кредитування постійно зростали, наслідком чого стало нагромадження його дефіциту. Характерно, що найвищі його прирости (більш як у 3 рази) спостерігались у 2008 та 2009 рр. Слід зазначити, що переважну частку ресурсів, які були направлені на фінансування дефіциту, залучено за рахунок зовнішніх джерел. У 2009–2010 рр. частка надходжень від приватизації виявилася незначною; у 2010 р.

¹⁷ Див.: Fiscal consolidation. “The Economist” 26 May, 2012, p. 81.

¹⁸ Див.: Приоритеты бюджетной политики. Расширенное заседание коллегии Минфина России. “Финансы” № 5, 2012, с. 3–16.

істотно збільшився обсяг ресурсу, залученого на внутрішньому ринку, проте його частка була набагато меншою порівняно із зовнішніми запозиченнями.

Провідна роль у формуванні дефіциту сектору загального державного управління належить операціям центрального уряду, передусім, з ресурсами державного бюджету (табл. 3). Так, у 2010 р. за загального обсягу дефіциту сектору у 72320,9 млн. грн. на державний бюджет випадало 64266 млн. грн., або майже 89%, проте зовсім незначним виявився розмір дефіциту місцевих бюджетів (лише 419 млн. грн.). Це є свідченням того, що у місцевих бюджетів доступ до запозичень є обмеженим, що унеможлиблює залучення ресурсів на умовах позик для фінансування програм розвитку.

Розширення повноважень щодо залучення та використання ресурсів на умовах позик, є фактором зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів і розширення фінансової діяльності місцевих урядів. Водночас підвищується рівень прозорості операцій, створюються умови для збільшення результативності бюджетних видатків.

Також слід звернути увагу, що у 2009 р. зменшилися доходи державного і зведеного бюджетів, а видаткова частина зросла, що і стало причиною збільшення дефіциту. Характерно, що у 2011 р. було досягнуто значного прогресу у скороченні їх дефіциту: його було зменшено (порівняно з 2010 р.) більш як у 2,7 рази. Щодо частки бюджетного дефіциту відносно ВВП, то до 2010 р. відзначалося її зростання і зафіксовано максимальну за останні роки величину – 5,9%. Проте у 2011 р., завдяки активізації політики бюджетної консолідації, вона істотно скоротилася (до 1,8%), а протягом січня – лютого 2012 р. зведений та державний бюджети було виконано з профіцитом (див. табл. 3).

Водночас слід ураховувати, що у 2012 р. тиск на сектор державних фінансів посилюється. У цьому році загальні виплати за державним боргом за рахунок коштів державного бюджету сягають 95482,5 млн. грн., з яких 53207,6 млн. грн., або 55,7%, – виплати за внутрішнім боргом і 42274,9 млн. грн., або 44,3%, – за зовнішнім¹⁹.

Важливе питання – забезпечення стійкої діяльності державних цільових фондів соціального страхування. Протягом останніх років спостерігалось розбалансування їх власних доходів і видатків, що спричинило формування їх бюджетів із значними дефіцитами (табл. 4). Характерно, що і на 2012 р. передбачено зведення бюджету Пенсійного фонду України з дефіцитом у 9,71 млрд. грн.²⁰

При фінансуванні державних фінансових і нефінансових корпорацій продовжує використовуватися механізм ОВДП. Зокрема, на початку 2012 р. уряд прийняв рішення про збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” на 6 млрд. грн. Для цього був здійснений випуск ОВДП з метою подальшого передання в заставу банкам (переважно державним). Якщо на початку 2009 р. статутний капітал НАК становив 5,56 млрд. грн., то тепер він досяг 55,84 млрд. грн.²¹

¹⁹ Див.: Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік” № 67 від 01.02.2012 р.

²⁰ Див.: “Вісник Пенсійного фонду України” № 2, 2012, с. 8–9.

²¹ Див.: Маскалевич І. Навіщо роздувають статутний капітал “Нафтогазу”? “Дзеркало тижня” від 2 березня 2012 р.

Таблиця 3

Динаміка показників розвитку бюджетної системи України *

(млн. грн.)

Період	Державний бюджет України				Зведений бюджет України				У % до ВВП					
	доходи	видатки	повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету	дефіцит (-), профіцит (+)	доходи державного бюджету	видатки державного бюджету	дефіцит (-), профіцит (+)	повернення кредитів до державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету	видатки зведеного бюджету	доходи зведеного бюджету	дефіцит (-), профіцит (+)			
2005	105330	112976	300	-7946	23,9	25,6	-1,8	134183	141699	291	-7806	30,4	32,1	-1,8
2006	133522	137108	190	-3777	24,5	25,2	-0,7	171812	175284	228	-3701	31,6	32,2	-0,7
2007	165939	174254	1528	-9843	23,0	24,2	-1,4	219937	226054	1584	-7702	30,5	31,4	-1,1
2008	231686	241454	2732	-12501	24,4	25,5	-1,3	297845	309216	2811	-14183	31,4	32,6	-1,5
2009	209700	242437	2780	-35517	22,9	26,5	-3,9	272967	307399	2826	-37258	29,8	33,6	-4,1
2010	240615	303589	1292	-64266	22,0	27,7	-5,9	314506	377843	1348	-64685	28,7	34,5	-5,9
2011	314617	333460	4715	-23558	...	...	...	398554	416854	4758	-23058	...	...	...
2012														
січень	21709	20131	118	1460				27876	25692	1115	2069			
січень – лютий	51804	46849	258	4698				65710	60693	258	4759			

* Джерело: "Бюлетень Національного банку України" № 4, 2012.

Таблиця 4

**Показники операцій Пенсійного фонду України
і фондів соціального страхування ***

(млн. грн.)

Показники	Р о к и					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходи **.....	65780,8	87655,3	117870,8	115595,9	138614,2	161156,9
Видатки **.....	67935,9	83872,2	119900,9	144030,2	146250,2	172499,0
Дефіцит (-), профіцит (+)...	-2155,1	3783,1	-2030,1	-28434,3	-7636,0	-11342,1

* Джерело: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

** Власні доходи та видатки.

Для з'ясування заходів щодо досягнення стійкого стану державних фінансів України доцільно здійснювати моніторинг динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом конкретного періоду, оцінку стійкості кожного сектору державних фінансів, а також аналіз загального стану державних фінансів. За допомогою отриманих результатів необхідно обґрунтувати пропозиції відносно:

- напрямів використання ресурсів державних фінансів з метою попередження кризових явищ в економіці та соціальній сфері;
- заходів щодо обмеження впливу загостреної економічної ситуації в зарубіжних країнах на розвиток економіки та вирішення соціальних проблем в Україні;
- заходів щодо підвищення стійкості державних фінансів;
- внесення змін і доповнень до чинної нормативної бази, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів та посилення їх спроможності до стабілізації економічного та соціального розвитку України.

До одного з напрямів забезпечення стійкого стану державних фінансів належить їх консолідація, мета якої – привести їх до стану, коли видатки (включаючи кредитування) є збалансованими з доходами та фінансуванням. При цьому механізми залучення ресурсної бази не повинні здійснювати руйнівного впливу на розвиток економіки, а також не повинні провокувати нарощування інфляції та нагромадження державного боргу.

Такі завдання вирішуються шляхом упорядкування структури видатків; удосконалення механізмів надання державних гарантій; впровадження заходів щодо підвищення ефективності використання ресурсів сектору державних фінансів; розробки нових форм залучення внутрішніх запозичень (для мобілізації внутрішніх заощаджень); обмеження зовнішнього боргового фінансування; скорочення обсягів квазіфіскальних операцій.

Висновки

Стійкий стан державних фінансів має місце, коли фінансування функцій держави здійснюється за таких умов, які не призводять до різкого підвищення фіскального навантаження та нагромадження загального обсягу державних боргових зобов'язань і погіршення їх структури.

Оцінка стійкості державних фінансів передбачає аналіз стійкості операцій органів державного управління, державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Стійкість кожного з підсекторів відображається певною системою індикаторів. У свою чергу, оцінка стану державних фінансів передбачає проведення аналізу стійкості кожної складової державних фінансів, встановлення переліку інтегральних показників, які б відображали стан державних фінансів у цілому, моніторинг динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом визначених періодів, а також у поточному, середньо- і довгостроковому періодах.

За економічної кризи в зарубіжних країнах істотно зросло навантаження на державні фінанси, наслідком чого стало збільшення бюджетних дефіцитів і державного боргу. Для їх обмеження було запроваджено заходи фіскальної консолідації, реалізація яких спрямована на підвищення стійкості державних фінансів.

Державні фінанси України виявилися розбалансованими та характеризувалися значними дефіцитами (секторів органів центрального державного управління та загального державного управління); недостатньою є ресурсна база державних фінансових і нефінансових корпорацій. Пропонується на основі моніторингу динаміки індикаторів державних фінансів, оцінки стійкості кожної їх складової, інтегральних індикаторів сектору в цілому та постійного аналізу їх стану розробити та забезпечити реалізацію заходів, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів.

Стаття надійшла до редакції 7 червня 2012 р.
