

УДК 330.101.2

Колодій С.Ю.,
д.е.н., доцент, СІБС УАБС НБУ
Філюк С.А.,
ст. викладач, КІЕГП

КВАЗІФІСКАЛЬНІ ОПЕРАЦІЇ: СУТНІСТЬ, ВИДИ ТА ПРИКЛАДИ ЗАСТОСУВАННЯ

Розглянуто сутність квазіфіскальних операцій, їх суб'єкти та об'єкти. Показані особливості проведення квазіфіскальних операцій при реалізації фіскальної політики, вивчено та систематизовано види квазіфіскальних операцій в залежності від того, яким чином вони впливають на доходи і видатки державного і місцевих бюджетів в поточному і майбутніх періодах. Проаналізовано застосування квазіфіскальних операцій при формуванні тарифів на електроенергію, що виробляється та поставляється населенню.

Ключові слова: квазіфіскальні операції, фіскальна політика, збалансованість фінансових ресурсів держави

ВСТУП

Проблеми забезпечення фінансової стабільності національної економіки в останні роки набувають все більшої і більшої актуальності як для нашої держави, так і для більшості економічно розвинутих держав світу. Ще десять років тому назад складно було уявити, що фінансова та боргова криза стануть суттєвою загрозою для економік Італії, Франції, Іспанії, Португалії, не кажучи вже про проблемну та багатостраждальну Грецію. Проблеми накопичувалися роками, на них не звертали увагу в умовах економічної та фінансової стабільності, прогнозування зміни ситуації з урахуванням можливих ризиків та потенційних загроз не здійснювалося належним чином.

Сьогодні, коли економіки розвинутих країн і України ще не до кінця виправилися після наслідків світової фінансової кризи 2007-2009 р. і входять до фази економічної рецесії в рамках вже нового циклу, є дуже важливим забезпечення фінансової стабільності та недопущення фінансової, боргової та інших криз. Проблеми фінансової безпеки держави та розробка заходів щодо її забезпечення вивчалися багатьма вітчизняними вченими, серед яких слід виділити праці С. Буковинського, О. Власюк, І.Луніної, Т. Богдан, І. Богдан та інших [1-5]. Разом з цим слід зауважити, що поза увагою вчених залишаються питання впливу квазіфіскальних операцій на фінансову безпеку і фінансову стабільність держави.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Квазіфіскальні операції позначаються на стані бюджетного дефіциту, державного боргу, впливають на фінансову стабільність держави, а тому підлягають детальному вивченню, дослідженню їх сутності і видів, розкриттю і оцінці дії передатних механізмів застосування квазіфіскальних операцій на фінансові явища і процеси на загальнодержавному рівнях.

Метою роботи є дослідження сутності і видів квазіфіскальних операцій та вивчення мотивів їх застосування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Квазіфіскальні операції не є досить поширеним терміном в словнику сучасного економіста або навіть фінансиста. Більш того, цей термін є достатньо новим, що прийшов з англійської мови, ну і звісно із практики бюджетного менеджменту США, Великобританії та деяких інших країн. Квазіфіскальні операції не вивчають в курсах економічної теорії, макроекономіки, теорії фінансів, бюджетній системі, бюджетному менеджменті, але вони існують, і, як буде показано в нашій роботі, масштаби їх застосування дуже великі, особливо в Україні.

Співпраця між Україною та МВФ нерідко ускладнюється, тому що для міжнародного кредиторства наявність квазіфіскальних операцій є сигналом для того, що вітчизняна статистична інформація не досить правдоподібно відображає макроекономічні процеси та явища у сфері фіскальної та монетарної політики, а значить фінансове становище держави і її здатність своєчасно розраховуватися по прийнятих зобов'язаннях потребує додаткових досліджень і уточнень. Низький рівень України у рейтингах економічної свободи, легкості ведення бізнесу, інвестиційної сприятливості також пов'язаний з тим, що квазіфіскальні операції розглядаються незалежними економічними інститутами як скоріше негативне, а не позитивне явище.

Спочатку розглянемо походження терміну «квазіфіскальні». Він складається з двох слів: 1) квазі — перша частина складних слів, що відповідає поняттю «ніби», «несправжній», «фальшивий»; 2) фіскальні — синонім бюджетно-податкових. Тобто квазіфіскальні операції — це такі операції, що ніби є бюджетно-податковими, або фальшиво бюджетно-податковими.

Далі розглянемо, в чому ж полягає «фальшивість» бюджетно-податкових операцій, що входять до складу квазіфіскальних. Вони так називаються тому, що не включаються до офіційної бюджетної звітності, не враховуються бюджетною статистикою, і тому не відображаються на показниках дефіциту бюджету і державного боргу. Потрібно уточнити, що квазіфіскальні операції не є нелегальними; вони абсолютно легальні, але особливості формування бюджетної звітності не дозволяють їх відносити ні до складу доходів, ані до складу видатків державного чи місцевих бюджетів, також вони не розглядаються як зобов'язання держави.

Квазіфіскальні операції — це операції органів державної влади і управління, центрального банку, державних цільових фондів, державних і недержавних підприємств, державних банків та страхових компаній, які не враховуються бюджетною статистикою і не вказуються у бюджетній звітності, але впливають на показники виконання бюджету чи зобов'язання держави.

Квазіфіскальні операції можуть призводити до зниження надходжень або завищення видатків державного бюджету, місцевих бюджетів або державних цільових фондів. Також квазіфіскальні операції можуть призводити до підвищення зобов'язань держави, зменшення залишку коштів на єдиному казначейському рахунку. Таким чином, застосування квазіфіскальних операцій може призводити до зниження дефіциту бюджету, державного боргу, та в цілому зменшення масштабів державного втручання в економіку.

Зменшуючи бюджетні надходження або потребуючи додаткових витрат бюджету у майбутньому, квазіфіскальні операції впливають безпосередньо або опосередковано на дефіцит зведеного бюджету і на показники державного боргу. Внаслідок використання квазіфіскальних операцій можливе виникнення фіскальних дисбалансів, що може призвести до розбалансування фінансових ресурсів держави і багатьох макроекономічних проблем, характерних сьогодні для Греції, Іспанії, Італії та інших країн Європи.

З іншого боку врахування квазіфіскальних операцій та їх включення до переліку доходів або видатків державного бюджету, місцевих бюджетів чи державних позабюджетних цільових фондів може мати певні наслідки для сприйняття масштабів діяльності розширеного уряду.

Квазіфіскальні операції законодавчо розглянуті в Україні не так давно, лише в 2011 році з'явилося їх законодавче тлумачення [1]. Згідно з положенням Бюджетного кодексу України (стаття 2), квазіфіскальні операції — це операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому [2].

Кабінет міністрів України в 2012 році затвердив перелік квазіфіскальних операцій і органів управління, відповідальних за проведення оцінки їх можливого впливу на показники бюджету.

Серед квазіфіскальних операцій вказані:

- 1) залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання — резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії;
- 2) проведення гарантійних операцій, які пов'язані з настанням випадків за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання — резидентів;
- 3) здійснення НАК «Нафтогаз України» та іншими суб'єктами господарювання державного сектору економіки запозичень, за якими у разі зміни власника та з інших причин, встановлених у кредитному договорі (проспекті емісії облігацій), виникають зобов'язання щодо дострокового погашення запозичень;
- 4) постачання природного газу за пільговими цінами підприємствам теплоенергетики для виробництва теплової енергії, яка споживається населенням;
- 5) накопичення дебіторської заборгованості НАК «Нафтогаз України» за продаж природного газу населенню і підприємствам теплоенергетики;
- 6) надання послуг населенню з теплопостачання за цінами (тарифами), нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- 7) надання населенню послуг з водопостачання та водовідведення за цінами (тарифами), нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;

8) накопичення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгованості з виплати пенсій і соціальних допоміг, залучення ними кредитних ресурсів для покриття дефіциту коштів на виконання поточних зобов'язань;

9) відображення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування дефіциту коштів та невиконаних поточних зобов'язань;

10) накопичення заборгованості з відшкодування податку на додану вартість;

11) списання безнадійного податкового боргу, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків;

12) відображення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань, у тому числі сум податків і зборів (обов'язкових платежів), до бюджету;

13) перевезення залізничним транспортом пільгових категорій пасажирів.

Також законодавчо визначено перелік органів управління, що є відповідальними за проведення моніторингу можливого впливу квазіфіскальних операцій на показники бюджету, а саме:

а) органи державної влади, інші державні органи, що здійснюють управління об'єктами державної власності, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання державного та комунального сектору економіки;

б) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, Мінрегіон, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання комунального сектору економіки;

в) Пенсійний фонд України, Державна служба зайнятості, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, Державна казначейська служба України;

г) Державна податкова служба України, Державна митна служба України;

д) Міністерство інфраструктури України.

Більшість квазіфіскальних операцій проводяться Пенсійним фондом України, Державною службою зайнятості, Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, Державною казначейською службою України, тобто тими органами влади, що пов'язані з формуванням та використанням фінансових ресурсів держави.

Далі проаналізуємо склад квазіфіскальних операцій за їх економічною сутністю. Якщо розглянути затверджений КМУ перелік квазіфіскальних операцій за економічною сутністю і за фіскальною направленістю, то можна виділити наступні групи:

1. Операції, пов'язані з підвищенням гарантованого боргу держави — 1), 2) 3).

2. Операції, пов'язані з зниженням надходження доходів бюджету або їх перенесенням на інші бюджетні періоди — 4), 5), 6), 7), 11), 12), 13).

3. Операції, пов'язані з зниженням видатків бюджету або їх перенесенням на інші бюджетні періоди — 8), 9), 10), 12).

Таким чином, абсолютна більшість квазіфіскальних операцій пов'язана із впливом на бюджетний дефіцит. Причому, слід розрізняти операції, що пов'язані зі збільшенням дефіциту бюджету та його зменшенням. Крім цього слід розглядати вплив на бюджетний дефіцит в поточному та майбутньому періодах.

Далі розглянемо альтернативний підхід до класифікації видів квазіфіскальних операцій. В рамках роботи, що була проведена МВФ в цілях забезпечення фінансової прозорості та вдосконалення бюджетної звітності, Джордж Маккензі та Пітер Стела запропонували секторальну класифікацію квазіфіскальних операцій [3]. Вказана класифікація охоплює значно більшу кількість операцій, ніж розроблений і ухвалений Кабінетом міністрів України перелік квазіфіскальних операцій, що відносяться до фінансової або валютної системи (табл. 1).

Заслугує на увагу те, що серед затвердженого КМУ переліку органів управління відсутнім є Національний банк України, хоча якщо розглянути перелік квазіфіскальних операцій Джорджа Маккензі та Пітера Стела (табл. 1), то саме центральний банк є відповідальним органом управління за здійснення більшості операцій. Відсутність Національного банку України серед переліку квазіфіскальних операцій, затверджених Кабінетом міністрів України, пов'язана з тим, що НБУ є незалежним органом державної влади та управління. Але ж операції центрального банку прямо впливають на показники державного бюджету і державного боргу, тому вони відносяться до квазіфіскальних операцій.

Таблиця 1. Секторальна класифікація квазіфіскальних операцій згідно Дж. Маккензі та П.Стела *

Операції, що відносяться до фінансової системи	Операції, що відносяться до валютної системи	Операції, що відносяться до сектору комерційних підприємств
Кредитування, яке субсидується	Диференційовані курси обміну валюти	Встановлення цін на рівні, що є нижчим за ринковий
Обов'язкові резерви, відсотки на які нараховуються за пониженими ставками	Імпортні депозити	Надання некомерційних послуг
Граничні розміри кредитів	Депозити для придбання іноземних активів	Ціноутворення на основі досягнення цілей забезпечення доходів бюджету
Операції щодо здійснення екстреної фінансової допомоги	Гарантії курсу обміну валют	Розрахунки за поставками за цінами, що перевищують ринкові
—	Страхування валютного ризику, яке субсидується	—

* Складено авторами на основі [3]

Дослідивши сутність і види квазіфіскальних операцій, розглянемо деякі мотиви їх застосування та приклади використання в Україні. Квазіфіскальні операції нерідко використовуються тоді, коли неможливо в рамках діючого законодавства миттєво здійснити стабілізаційну політику, або необхідно підкорегувати бюджетну звітність, легально зробивши її більш привабливою для населення країни чи іноземних кредиторів.

Також вони дозволяють уряду швидко в ручному режимі вирішувати проблеми фіскального характеру, формувати додаткові доходи бюджету, або зменшувати його видатки. Крім того квазіфіскальні операції дозволяють проводити політику застосування диференційованих цін на продукцію природних монополістів та регулювати фінансово-економічну діяльність державних підприємств, що є природними монополіями. Таким чином квазіфіскальні операції можна розглядати як інструмент реалізації політики державного регулювання економіки.

Далі розглянемо декілька прикладів використання квазіфіскальних операцій. Вони пов'язані з встановленням державою фіксованих цін (тарифів) на електроенергію, вироблену з використанням альтернативних джерел, та встановленням цін на електроенергію, що поставляється різним категоріям населення. Спочатку розглянемо ціни (тарифи) на електричну енергію, вироблену альтернативними («зеленими») джерелами, встановлені НКРЕ на січень 2013 року (табл. 2).

Таблиця 2. Тарифи на електричну енергію, вироблену альтернативними джерелами, встановлені НКРЕ на січень 2013 року *

Вид енергії	Тариф, коп. / кВт год без ПДВ
Електрична енергія з енергії вітру	122,77
Електрична енергія з енергії біомаси	134,46
Електрична енергія з енергії сонячного випромінювання (наземні об'єкти)	505,09
Електрична енергія з енергії сонячного випромінювання (об'єкти, що розташовані на дахах та на фасадах)	463,00
Електрична енергія з енергії, виробленої малими гідроелектростанціями	84,18

* Складено авторами на основі постанови НКРЕ [9]

Таким чином тарифи на електроенергію, що має походження з альтернативних джерел, диференційовані від 84,18 до 505,09 коп./кВт год. без ПДВ, тобто вони відрізняються у 6 разів.

Далі розглянемо тарифи на електроенергію, що відпускається різним категоріям населення (табл. 3).

Якщо порівняти дані таблиць 2 і 3, можна відзначити, що найвищий тариф на електроенергію для населення, що складає 79,80 кВт·год без ПДВ, є меншим за найнижчий тариф на електроенергію, вироблену альтернативними джерелами, що складає 84,18 кВт·год без ПДВ. Таким чином, встановлюючи тарифи на вироблену і відпущену населенню електроенергію, держава свідомо йде на отримання операційних збитків від продажу «зеленої» електричної енергії населенню.

Наведений приклад показує, що

політика встановлення диференційованих цін підприємствами монополістами, з одного боку, є інструментом державного регулювання економіки, а з іншого боку, впливає на доходи і видатки державного бюджету. Встановлення занижених цін на продукцію природних монополій занижує доходи державних підприємств-монополістів, а встановлення завищених цін природними монополістами призводить до завищення видатків державних підприємств-монополістів. Тому держава або недоотримає доходи внаслідок заниження прибутку державних підприємств, або має додаткові видатки внаслідок компенсації із бюджету недоотриманих доходів державних підприємств. Таким чином, якщо квазіфіскальні операції є інструментом державного регулювання економіки, вони прямо або опосередковано впливають на бюджетний дефіцит або державний борг.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного в роботі дослідження квазіфіскальних операцій можна зробити наступні висновки.

1. Квазіфіскальні операції не враховуються у бюджетній звітності, та включаються до складу доходів та видатків державного і місцевих бюджетів, тому вони є «майже» фіскальними.

2. Квазіфіскальні операції можуть проводитися органами центральної виконавчої влади, що входять до складу або підпорядковані Кабінету Міністрів України, або Національним банком України та здійснюватися на валютному, фінансовому ринках або при операціях з комерційними державними підприємствами.

3. Використання деяких квазіфіскальних операцій проводиться як реалізація державного регулювання національної економіки та може розглядатися як інструменти фіскальної, монетарної, соціальної та інших політик макроекономічного регулювання. В деяких випадках квазіфіскальні операції направлені на збалансування фінансових ресурсів держави, в інших — на їх розбалансування. Тому оцінка впливу квазіфіскальних операцій на збалансованість фінансових ресурсів держави повинна здійснюватися окремо по кожному випадку їх застосування.

Таблиця 3. Тарифи на електроенергію, що відпускається населенню (станом на 31 січня 2013 року) *

Категорії споживачів	Тариф, коп. / кВт·год без ПДВ
1.1. Населення	
до 150 кВт × год.	23,35
від 150 кВт × год. до 800 кВт × год.	30,40
понад 800 кВт × год.	79,80
для багатодітних, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу незалежно від обсягів споживання електроенергії	23,35
1.2. Населення, яке проживає в сільській місцевості	
до 150 кВт × год.	21,60
від 150 кВт × год. до 800 кВт × год.	28,10
понад 800 кВт × год.	79,80
для багатодітних, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу незалежно від обсягів споживання електроенергії	21,60
1.3. Населення, що проживає в будинках проживає в сільській місцевості	
до 250 кВт × год.	17,95
від 250 кВт × год. до 800 кВт × год.	23,35
понад 800 кВт × год.	79,80
для багатодітних, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу незалежно від обсягів споживання електроенергії	17,95

* Складено авторами на основі інформації НКРЕ [10]

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Луніна І.О. Шляхи мінімізації впливу фінансової кризи на бюджет України / І.О. Луніна, В.В. Баліцька // *Фінанси України*. — 2008. — № 12. — С. 22-32.
2. Луніна І.О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів України / І.О. Луніна // *Фінанси України*. — 2010. — № 2. — С. 3-12.
3. Буковинський С.А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації / С.А. Буковинський // *Фінанси України*. — 2010. — № 11. — С. 10-30.
4. Власюк О.С. Виклики та загрози фінансовій безпеці України на середньострокову перспективу / О.С. Власюк // *Фінанси України*. — 2012. — № 5. — С. 3-13.
5. Богдан Т.П. Стабілізаційна бюджетно-податкова політика та особливості її застосування в Україні / Т.П. Богдан, І.В. Богдан // *Фінанси України*. — 2012. — № 5. — С. 3-13.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 №2456-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 07.07.2011 № 3614-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3614-17>.
8. Mackenzie G.A. Quasi-fiscal operations of Public Financial Institutions / G.A. Mackenzie, P. Stella // IMF, Occasional Paper. — 1996. — №142.
9. Про встановлення величин «зелених» тарифів на електричну енергію на січень 2013 року: Постанова НКРЕ від 27.12.2012 №1827. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/?id=5526>.
10. Тарифи на електроенергію, що відпускається населенню. / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/?id=4787>.

Стаття надійшла до редакції 01 лютого 2013 року