

ФІНАНСИ ТА СТРАХУВАННЯ

УДК 338.2

JEL: H69; H83; O24

© Швець Н. Р., Ткачук І. Я., Кобеля М. Я., 2020

shvetzn@ubs.edu.ua, i.tkachuk@chnu.edu.ua, marianakobelia@gmail.com

Університет банківської справи, Київ

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

Університет банківської справи, Київ

КВАЗІФІСКАЛЬНІ ОПЕРАЦІЇ В СЕКТОРІ ПІДПРИЄМСТВ ЗА ДЕРЖАВНОЮ УЧАСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Висвітлено підходи до трактування квазіфіскальних операцій як науковцями-теоретиками, так і авторитетними у цій сфері організаціями, що дало змогу узагальнити типові ознаки квазіфіскальних операцій в секторі підприємств з державною участю. З'ясовано передумови появи квазіфіскальних операцій в секторі підприємств з державною участю та інструменти їх впровадження. Обґрунтовано підхід до класифікації квазіфіскальних операцій у секторі підприємств за державною участю залежно від суб'єктів здійснення, впливу на бюджет сфери діяльності підприємств. Обґрунтовано негативні наслідки використання квазіфіскальних операцій у сфері підприємств із державною участю. Підсумовано, що, зважаючи на особливості здійснення даного виду операцій, держава повинна оцінювати наслідки їх застосування окремо для кожного випадку з урахуванням економічних, соціальних, політичних та інших факторів, притаманних країні.

Ключові слова: державне регулювання економіки, підприємства з державною участю, квазіфіскальні операції.

Постановка проблеми. Ризики, які несуть підприємства з державною участю, в найбільшій мірі спричинені необґрунтованими квазіфіскальними операціями в секторі таких підприємств. Ці ризики особливо очевидні, коли країна визначає свої фіскальні цілі з погляду державного сектора в цілому (тобто, включаючи всі державні підприємства), але вони також прослідковуються, коли цілі охоплюють лише окремі підприємства. Зокрема, Т. Ter-Minassian приходить до висновку, що є достатньо емпіричних доказів того, що підприємства за державною участю були джерелом значних ризиків для урядів, і що такі ризики проявлялися у багатьох випадках і з значними витратами для національних бюджетів [1]. Як аргументи вона наводить дослідження на основі вибірки з 80 країн, що розвиваються, і розвинених, які виявили, що протягом 1990–2014 років умовні зобов'язання від державних підприємств становили 14% усіх виявлених непередбачених зобов'язань у вибірці та 18% реалізованих зобов'язань. У підсумку це спричинило суттєві фіскальні витрати. Так, кошти на підтримку підприємств за державною участю в середньому дорівнювали 3% ВВП досліджуваних держав, але досягали 15% ВВП у найбільш критичному випадку. Загалом реалізовані зобов'язання державних підприємств становили четверте за величиною джерело фіскальних витрат у середньому по вибірці підприємств.

На думку працівників Міжнародного валютного фонду [2], реалізація умовних зобов'язань від діяльності державних підприємств є головним джерелом фінансових проблем багатьох країн. Це зумовлено тим, що реалізація умовних зобов'язань співвідноситься між собою і, як правило, відбувається в періоди кризи, так посилюючи тиск на бюджет держави у вже і так важкі часи.

Зважаючи на вищесказане, вважаємо за доцільне при викладенні положень щодо квазіфіскальних операцій у секторі підприємств за державною участю як інструменту державного регулювання економіки, окреслити суть квазіфіскальних операцій у секторі підприємств за державною участю; висвітлити різнопланову роль підприємств державного сектору господарювання (як реципієнтів і бенефіціарів квазіфіскальних операцій); визначити потенційні можливі наслідки від квазіфіскальних операцій на секторі підприємств за державною участю; дослідити, як відбувається розподіл втрат від квазіфіскальних операцій підприємств за державною участю між різними групами учасників.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Ознайомлення з публікаціями вітчизняних і зарубіжних дослідників дозволяє стверджувати, що проблематика квазіфіскальних операцій належить до однієї з найменш досліджених.

Учені А. Мехтієв та І. Ахмедов зазначають, що увага до квазіфіскальних операцій спершу практиків, а потім і науковців проявилася лише в кінці 90-х років минулого століття, коли всевітньо визнані міжнародні фінансові інститути, особливо Міжнародний валютний фонд, почали досліджувати й обговорювати проблеми квазіфіскальних операцій фінансових і нефінансових державних підприємств. Особлива увага дослідників була приділена таким операціям у країнах, що розвиваються, а також у постсоціалістичних країнах. У той же період МВФ розробив уперше концепцію квазіфіскальної діяльності, яка стала важливою складовою Керівництва МВФ щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері. Невдовзі, після публікації Керівництва, дослідження проблематики збільшилися, оскільки до вивчення тематики квазіфіскальних операцій активно долучилися й інші міжнародні відомі організації, зокрема такі, як Світовий Банк, Європейська Комісія, Міжнародний Бюджетний Проект та інші [3]. Проте безсумнівним лідером в дослідженні квазіфіскальних операцій залишається Міжнародний валютний фонд. Зазначимо, що з 1999 року МВФ провів 111 оцінок - під назвою фіскальні звіти про дотримання стандартів та кодексів (фіскальні ROSC) у 94 країнах [4].

Але, не зважаючи на окреслену гостроту та актуальність проблеми, досі не існує як єдиного підходу до тлумачення категорії «квазіфіскальні операції», так і до визначення їх місця і ролі в секторі підприємств за державною участю як інструменту державного регулювання економіки.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розкрити теоретичний зміст категорії «квазіфіскальні операції» як інструменту державного регулювання економіки в секторі підприємств за державною участю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення існуючих підходів, досліджень і звітів різних міжнародних організацій, які тлумачать категорію «квазіфіскальні операції» демонструє, що існують відмінності у трактуваннях, які можуть бути зумовлені як значною кількістю таких операцій та сферами діяльності організацій, які їх досліджують, так і регіональними економічними, політичними, історичними та іншими відмінностями країн, де такі операції відбуваються.

Наприклад, зарубіжний дослідник Монтанджіс М. трактує квазіфіскальні операції вузько, як операції з перерозподілу, які здійснюють суб'єкти державної власності, що не належать до широкого державного сектору [5].

Згідно з Кодексом фіскальної прозорості Міжнародного валютного фонду (визначення якого набуло чи не найбільшого поширення в публікаціях теоретиків і практиків), квазіфіскальні операції визначаються як операції, які проводяться за вказівкою органів державного управління фінансовими та нефінансовими державними корпораціями, а іноді також і приватним сектором, і мають у своїй основі фіскальний характер [6]. Зазначимо, що будучи лаконічним, дане трактування охоплює чи не найбільше число потенційних учасників здійснення квазіфіскальних операцій.

У Керівництві до прозорості публічних фінансів використовується термін «квазіфіскальна діяльність», яка трактується як «будь-яка діяльність, що проводиться державними банками та підприємствами, а іноді і компаніями приватного сектору за вказівкою уряду, де нараховані ціни менші, ніж зазвичай, або менші, ніж «ринкова ставка» [7]. У даному документі дослідники вже акцентують увагу на інших, відмінних від ринкових, правилах ціноутворення при здійсненні квазіфіскальних операцій. Аналогічний підхід до трактування цього терміна висвітлюється і на сайті Міжнародного бюджетного партнерства [8].

У публікації Світового банку також використовується термін «квазіфіскальна діяльність», однак трактується вузько секторально, винятково для фінансових інституцій, і визначається як фінансові операції, що здійснюються центральним банком або державними банками для досягнення цілей урядової політики. Ці операції, на думку фахівців, охоплюють субсидії на відсоткові ставки, підтримку слабких підприємств і фінансових установ, виплати державного боргу та фінансування втрат за обмінним курсом, зроблених урядом [9].

А Бюджетний кодекс України, навпаки, широко визначає квазіфіскальні операції, трактуючи їх як «операції органів державної влади й місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного та комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення його надходжень та / або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому» [10]. Таким чином законодавчий документ України акцентує увагу, по-перше, на широкому колі суб'єктів здійснення квазіфіскальних операцій, а, по-друге, на їх наслідках для бюджету держави.

У презентаційних матеріалах Національного банку Білорусії квазіфіскальними називають операції, що призводять до чистого трансферту через небюджетні канали, які в основному використовуються для досягнення конкретних податково-бюджетних цілей поза рамками бюджету (і часто непрозорим чином) [11]. Автор визначає їх як один із способів фінансування дефіциту бюджету (поряд з прямим кредитуванням дефіциту з боку центрального банку (збільшення грошової бази) і / або переведення частини прибутку до бюджету, купівлею боргових цінних паперів на внутрішньому ринку приватним сектором та зовнішніми запозиченнями).

На основі поєднання підходів стандартів Системи національних рахунків ООН 2008 р. і стандартів МВФ щодо забезпечення фіскальної прозорості 2007 р., а також урахування специфіки проведення таких операцій в Україні дослідниця Богдан Т. дає таке визначення терміна «квазіфіскальні операції – це операції, які здійснюються підприємствами (установами, організаціями) секторів нефінансових і фінансових корпорацій на вимогу (на доручення) органів загального державного управління з метою досягнення соціально-економічних і політичних цілей державної політики; квазіфіскальні операції реалізуються шляхом непрямого субсидування цільової категорії бенефіціарів і (або) стягнення додаткової плати з визначеної категорії платників та, по суті, заміщують операції органів загального державного управління з фінансування видатків бюджету чи отримання бюджетних доходів» [12]. Учена ґрунтовно доповнює підходи, зазначаючи мету здійснення квазіфіскальних операцій (досягнення соціально-економічних і політичних цілей державної політики), учасників та певні механізми реалізації (непряме субсидування, стягнення додаткової плати).

Заслуговує на увагу при дослідженні квазіфіскальних операцій підхід вітчизняних дослідників Колодій С. та Філюк С. Науковці спершу розглядають походження терміна «квазіфіскальні», зазначаючи, що він складається з двох слів: 1) квазі – перша частина складних слів, що відповідає поняттю «ніби», «несправжній», «фальшивий»; 2) фіскальні як синонім бюджетно-податкових. Вони зазначають, що квазіфіскальні операції – це такі операції, що ніби є бюджетно-податковими або фальшиво бюджетно-податковими. Суть «фальшивості» таких операцій вчені вбачають у тому, що вони не включаються до офіційної бюджетної звітності, не враховуються бюджетною статистикою, тому не позначаються на показниках дефіциту бюджету і державного боргу. При цьому науковці

уточнюють, що квазіфіскальні операції абсолютно легальні, але особливості формування бюджетної звітності не дозволяють їх відносити ні до складу доходів, ані до складу видатків бюджетів, також вони не розглядаються як зобов'язання держави. У підсумку науковці трактують квазіфіскальні операції як «операції органів державної влади й управління, центрального банку, державних цільових фондів, державних і недержавних підприємств, державних банків і страхових компаній, які не враховуються бюджетною статистикою і не вказуються у бюджетній звітності, але впливають на показники виконання бюджету чи зобов'язання держави» [13].

Зазначимо, що серед усіх учасників, які можуть бути учасниками квазіфіскальних операцій роль підприємств з державною участю у квазіфіскальних операціях унікальна, оскільки, по-перше, вони одночасно можуть виступати реципієнтами та бенефіціарами таких операцій, по-друге, за допомогою квазіфіскальних операцій уряд частково перекладає на такі підприємств функції непрямого фінансування інших суб'єктів.

Узагальнивши розглянуті напрацювання вчених і практиків, можна виділити такі типові ознаки квазіфіскальних операцій в секторі підприємств за державною участю:

- проводяться органами державної влади або підприємствами з державною участю за вказівкою органів державного управління;

- є інструментом фінансової політики, який передбачає перекладення функцій фінансування певних сфер економіки на сектор підприємств за державною участю та/або надання непрямої фінансової підтримки таким підприємствам.

- ціни обміну у квазіфіскальних операціях менші, ніж зазвичай, або нижчі, ніж ринкова ставка;

- здатні суттєво впливати на баланс державного сектора;

- не відображаються напряму у показниках бюджету, що знижує роль показника дефіциту бюджету як індикатора стану державних фінансів та ускладнює здійснення достовірних оцінок ролі держави в економіці і соціальній сфері;

- можуть суттєво впливати на зменшення надходжень до бюджету та / або формування додаткових витрат бюджету в майбутньому.

З огляду на таку вагому роль квазіфіскальних операцій доцільна їх ідентифікація, окреслення передумов їх появи та видів таких операцій у секторі підприємств за державною участю та їх наслідків для системи державних фінансів.

Як засвідчили проведені нами дослідження, передумови появи квазіфіскальних операцій у секторі підприємств за державною участю такі:

– Об'єктивна потреба у забезпеченні виконання підприємствами з державною участю функцій важливих для суспільства.

– Підтримка збиткових підприємств державного сектору через нездатність урядів накласти реальне жорстке бюджетне обмеження на такі підприємства. Ця нездатність може відображати недоліки в управлінні підприємств за державною участю (а саме фінансові відносини між підприємствами та їх власником урядом), лобювання певних інтересів політичними силами тощо.

– Бажання урядів зберегти власну репутацію через демонстрацію ліпшої завдяки квазіфінансовим операціям звітності.

До інструментів упровадження квазіфінансових операцій підприємств за державною участю належать:

– прийняття нормативно-правових актів, пов'язаних з діяльністю підприємств за державною участю, які можуть мати певний вплив на дохідну та / або видаткову частину бюджетів таких підприємств;

– проведення операцій, результатом яких є чистий трансферт державних коштів через небюджетні канали;

Закономірно, що уникнути повністю квазіфінансових операцій у секторі підприємств за державною участю неможливо з огляду на вагому історично притаманну соціальну роль таких підприємств. Проблеми виникають, коли завдяки квазіфінансовим операціям уряд підтримує нежиттєздатні підприємства, що дестабілізує продуктивність у всій економіці чи за розбалансованості державних фінансів, яка виникає через необґрунтоване використання таких операцій. Ситуація ускладнюється тим фактом, що квазіфінансові операції, часто здійснювані адміністративним рішенням, не відображаються в бюджеті чи бюджетній звітності і, отже, уникають законодавчого та громадського контролю. При цьому, як було зазначено, квазіфінансові операції в секторі підприємств за державною участю можуть набувати різноманітних форм, що також ускладнює їх ідентифікацію й оцінку ризиків.

Наявність різних форм таких операцій, закономірно, визначає необхідність їх систематизації за певними критеріями. У різних джерелах квазіфінансові операції класифікуються по-різному. Достатньо поширений, на нашу думку, дещо спрощений прикладний підхід з виокремленням двох груп квазіфінансових

операцій, на основі сфери діяльності підприємств, а саме: 1) операції, пов'язані з нефінансовими державними підприємствами; 2) операції, пов'язані з фінансовими державними підприємствами. У групі операцій, пов'язаних з нефінансовими державними підприємствами, найбільшого поширення набули емпіричні дослідження квазіфінансових операцій підприємств енергетичного сектору, в другій групі – операції центральних і державних банків.

Інший підхід до систематизації квазіфінансових операцій наведено в Керівництві по забезпеченню прозорості у бюджетно-податковій сфері Міжнародного валютного фонду, де всі операції, пов'язані з квазіфінансовою діяльністю, поділяються на три групи залежно від сектору їх прояву, і класифікуються так:

1) Операції, пов'язані з фінансовою системою;

2) Операції з надання екстреної фінансової допомоги;

3) Операції, пов'язані з сектором комерційних підприємств [14].

Узагальнено складові за трьома секторами згідно Керівництвом по забезпеченню прозорості у бюджетно-податковій сфері наведено в таблиці 1.

Водночас розглянуті класифікації мають узагальнений характер, оскільки охоплюють не лише операції підприємств за державною участю, а й операції інших суб'єктів. Це вимагає розробки підходу до систематизації таких операцій.

Запропоновану класифікацію квазіфінансових операцій у секторі підприємств за державною участю наведено на рис. 1. Вважаємо доцільною систематизацію квазіфінансових операцій у секторі підприємств за державною участю на основі таких критеріїв:

- залежно від суб'єктів здійснення;
- залежно від впливу на бюджет країни;
- залежно від сфери діяльності підприємств.

На відміну від існуючих підходів, авторська класифікація дає змогу досліджувати квазіфінансові операції в секторі підприємств за державною участю системно, враховуючи їх роль як суб'єктів проведення квазіфінансових операцій, так і бенефіціарів таких операцій, сферу діяльності, а також характер впливу квазіфінансових операцій на прибуток підприємств і бюджет країни.

Класифікація квазіфіскальних операцій згідно Керівництва по забезпеченню прозорості у бюджетно-податковій сфері

Операції, пов'язані з фінансовою системою	Операції з надання екстреної фінансової допомоги	Операції, пов'язані з сектором комерційних підприємств
- субсидоване кредитування; - обов'язкові резерви, проценти які нараховуються за зниженою ставкою; - верхні межі кредитування.	- операції, пов'язані з валютною системою і системі зовнішньої торгівлі; - множинні обмінні курси; - імпортовані депозити; - депозити за операціями придбання іноземних активів; - гарантії обмінного курсу; - субсидоване страхування валютного ризику; - нетарифні бар'єри	- стягнення цін нижче комерційних; - надання некомерційних послуг (наприклад, соціальних послуг); - ціноутворення, що виходять із цілей забезпечення доходів бюджету; - розрахунки з постачальниками за цінами, що перевищують комерційні.

* Джерело: [14]

Так, залежно від суб'єктів здійснення квазіфіскальних операцій доцільно виокремлювати:

– операції уряду щодо підприємств за державною участю;

– операції підприємств за державною участю щодо інших суб'єктів господарювання державного сектору, які здійснюються за вказівкою уряду на певних, відмітних від ринкових, умовах;

– операції між підприємствами за державною участю й іншими суб'єктами господарювання.

Квазіфіскальні операції уряду щодо підприємств з державною участю охоплюють створення більш сприятливих умов для ведення бізнесу (ніж в інших учасників ринку) підприємствами та / або їх фінансову підтримку. Як приклад можна навести такі [1; 12; 15]:

– установа нетарифних бар'єрів, за яких імпорт певних товарів, що конкурують з продукцією, яка виробляється в країні підприємствами за державною участю, може бути заборонений або обмежений;

– надання квазіфіскальних субсидій (трансфертів підприємствам з боку держави (у грошовій формі або у вигляді послуг, що мають грошову оцінку) на фінансування поточних витрат на безповоротній основі);

– надання податкових канікул;

– надання пільг зі сплати обов'язкових платежів;

– використання кількох валютних курсів, при яких центральний банк може використовувати ряд різних обмінних курсів для різних операцій, наприклад шляхом надання кращого курсу державному підприємству.

– надання центральним банком державним підприємствам гарантії обмінного курсу, коли вони повинні будуть оплатити за імпорт;

– операції уряду з придбання фінансових активів підприємств за державною участю (наприклад, викуп акцій підприємств за державною участю).

За даного типу квазіфіскальних операцій підприємства за державною участю виступають у ролі бенефіціарів (отримувачів вигод від операції), що, відповідно, позитивно впливає на стан їх прибутків.

Щодо фінансових наслідків цієї групи операцій для бюджету країни, то залежно від виду операції можливі три основні сценарії [1; 2; 13]:

1) Відсутність суттєвого впливу на показники бюджету (у випадку нетарифних бар'єрів). Зазначимо, що у деяких випадках квазіфіскальні витрати можуть фінансуватися за рахунок квазіфіскальних надходжень і, відповідно, не здійснювати також ніякого прямого впливу на загальний дефіцит бюджету, але при цьому впливати на розподіл ресурсів і макроекономічну збалансованість у державі.

2) Підвищення гарантованого боргу держави (в тому числі потенційних зобов'язань державного бюджету, що підтверджуються лише після моменту настання або ненастання певних подій, які є наслідком надання державних гарантій за кредитами підприємств за державною участю). Це, у підсумку, негативно впливає на боргову стійкість держави та зовнішню боргову стійкість, а також створює додатковий фінансовий тягар для бюджету. Окрім того, виникають також додаткові витрати бюджету, які пов'язані з тим, що ставки позик під державні гарантії, як правило, вищі, ніж ставки по державних запозиченнях.

3) Заниження витрат бюджету або їх перенесення на інші бюджетні періоди (наприклад, накопичення заборгованості із податків).

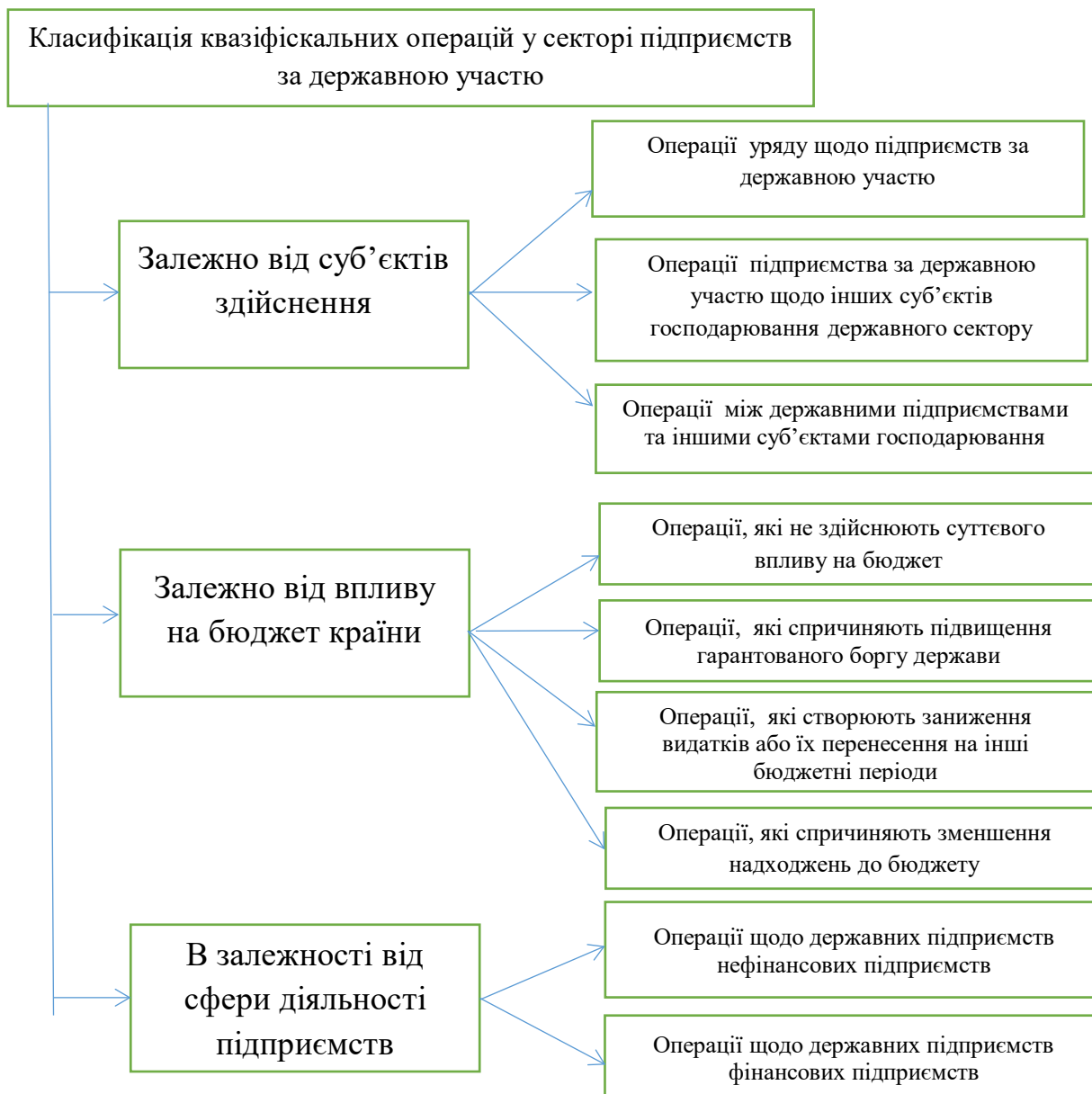


Рис. 1. Класифікація квазіфіскальних операцій у секторі підприємств за державною участю

Хоча у більшості випадків безпосередні квазіфіскальні операції уряду щодо підприємств за державною участю спрямовані на підтримку таких суб'єктів господарювання, додамо, що уряд може виступати і прямим бенефіціаром (одержувачем вигод). Для прикладу: це відбувається за придбання державними банками ОВДП із метою фінансування дефіциту бюджету в періоди зниження ринкового попиту на них.

За певних обставин підприємства за державною участю виступають каналом здійснення квазіфіскальних операцій уряду (суб'єктами проведення). Це відбувається, наприклад, коли уряд дає вказівки щодо здійснення підприємствами за державною участю операцій з іншими суб'єктами господарювання

державного сектору на інших умовах. Як приклади таких квазіфіскальних операцій підприємств господарювання державного сектору можна навести такі [8]:

- Дотаційне кредитування, за якого державні банки надають субсидовані позики підприємствам за державною участю;
- Надання урядом права підприємствам за державною участю купувати товари чи послуги за нижчими цінами в інших підприємств із державною часткою власності.

Окрім квазіфіскальних операцій, між суб'єктами господарювання державного сектору можливі також квазіфіскальні операції між підприємствами за державною участю і іншими суб'єктами господарювання та / або фізичними

особами. У найбільш розповсюдженій формі такі операції передбачають [12]:

– Продаж товарів чи надання послуг за нижчими, ніж комерційні, ціни. Наприклад, коли державні підприємства можуть надавати електроенергію за пільговою ціною деяким групам або всім категоріям споживачів. Іншим прикладом може бути безоплатне перевезення пільгових категорій пасажирів публічним транспортом.

– Надання некомерційних послуг (наприклад, певних соціальних послуг).

– Адміністративно визначена зайнятість працюючих на підприємствах за державною участю.

За здійснення даної групи квазіфіскальних операцій можна стверджувати про зменшення надходжень до державного бюджету внаслідок нижчих прибутків підприємств за державною участю, які виступають реципієнтами.

Причини та наслідки таких операцій ґрунтовно висвітлені В. Й. Башко, який зазначає, що є три групи видатків, які повинні здійснюватись урядом:

– на безоплатне забезпечення суспільства колективними послугами;

– на забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, що не мають економічного значення;

– трансферти іншим інституційним одиницям із метою перерозподілу національного доходу чи багатства.

Водночас, за пильного стеження суспільством за станом державного бюджету уряди схильні делегувати підприємствам за державною участю фіскальні функції, виконання котрих урядом призвело б до одночасного збільшення видатків бюджету. Як наслідок, ці операції відображаються не в бюджетних показниках, а в показниках діяльності підприємств [16].

Підприємства за державною участю, які надають за нижчими, ніж ринкові цінами товари чи послуги так надають свого роду неявну цінову субсидію іншим суб'єктам господарювання. Та, якщо такі операції чітко не включено у фінансові звіти уряду, квазіфіскальна операція виступає особливим видом позабюджетної і має непрозорий характер. Маркевич М., досліджуючи квазіфіскальні операції у фінансовій сфері, також зазначає, що кредити, які надаються за преференційною процентною ставкою, є в цілому також еквівалентом субсидії й адресовані здебільшого суб'єктам із більшим розміром премії за кредитний ризик [17].

Закономірно, що часте здійснення квазіфіскальних операцій підприємствами державного сектору господарювання без

компенсації недоотриманих ними прибутків призводить до регулярних збитків, недоінвестування та / або надмірного зростання запозичень таких компаній. Як наслідок, або фінансовий стан компанії стає нестійким і при несприятливій кон'юктурі неминуче виникає необхідність їх фінансової підтримки шляхом надання коштів власника-уряду з бюджету, або ж їх фінансовий стан і недостатнє інвестування негативно впливає на економічне зростання і розвиток країни.

Зазначимо також, що проведення квазіфіскальних операцій у секторі підприємств за державною участю є циклічним і взаємопов'язаним, оскільки надання підтримки підприємствам за державною участю проводяться за рахунок бюджету, тобто за рахунок квазіфіскальних операцій уряду (субсидій з бюджету, податкових пільг і розстрочок; перехресного субсидування за рахунок інших споживачів послуг державних корпорацій, у вигляді запозичень чи купівлі активів підприємств). Якщо ж держава взагалі не компенсує зазначені витрати або лише частково компенсує їх, у короткостроковому періоді це може позитивно позначатися на рівні держборгу, але в довготерміновій перспективі призводить до втрат бюджету через зменшення податкових і неподаткових надходжень, зокрема частини чистого прибутку (доходу), що відраховується до державного бюджету підприємствами за державною участю [12; 13; 16] та витрат на поліпшення активів таких суб'єктів.

Додамо також, що частина втрат, які виникають унаслідок збиткової підприємств державного сектору господарювання, через їх роль як реципієнтів квазіфіскальних операцій може перекидатися і на інших учасників ринку (наприклад, на комерційні банківські установи у вигляді безнадійної кредиторської заборгованості).

При цьому, крім фінансових утрат проведення квазіфіскальних операцій призводить до інших небажаних ефектів, а саме [17]:

1) відсутності конкуренції щодо використання обмежених державних ресурсів, і, як наслідок, спричинення небажаного перерозподільчого ефекту в економіці;

2) зниження транспарентності бюджетного процесу внаслідок непрозорої інформації щодо реального фіскального стану і обсягу перерозподілу ВВП через бюджет;

3) ускладнення фінансової політики держави щодо управління фінансовими ресурсами держави, налагодження дієвої й гнучкої системи формування пріоритетів діяльності уряду, а також

оцінки ефективності використання державних ресурсів.

4) послаблення фінансової дисципліни всіх учасників фінансової системи.

Висновки. З огляду на окреслені нами ознаки непрозорості квазіфіскальних операцій, закономірний висновок, що при функціонуванні підприємств за державною участю найбільш складними при вимірі є втрати саме від квазіфіскальних операцій, особливо в разі переплетення комерційних і некомерційних операцій. Враховуючи те, що в деяких випадках квазіфіскальні операції спрямовані на збалансування фінансових ресурсів держави, в інших – на їх розбалансування важливою, складовою фінансової політики держави є:

- визначати доцільність таких операцій,
- оцінювати розміри ризиків, пов'язаних з квазіфіскальними операціями в секторі

підприємств з державною участю та їх потенційний можливий вплив на показники державного бюджету в короткотерміновій та довготерміновій перспективах;

– розробляти превентивні заходи з мінімізації таких ризиків з метою їх урахування під час складання та виконання державного бюджету.

Враховуючи багатоманітність квазіфіскальних операцій та їх неоднозначний вплив, а також вагомі регіональні відмінності прояву, оцінка впливу квазіфіскальних операцій на збалансованість фінансових ресурсів держави, повинна здійснюватися окремо по кожному випадку їх застосування з урахуванням економічних, соціальних, політичних та інших факторів, притаманних країні.

Список літератури

1. Ter-Minassian T. Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs). URL: <https://publications.iadb.org/en/identifying-and-mitigating-fiscal-risks-state-owned-enterprises-soes>
2. Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F., Ture H. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper № 16/14, 2016.
3. Мехтиев А., Ахмедов И. Квазифискальные расходы государственных предприятий в добывающем секторе Таджикистана 2017 год. URL: <http://minfin.tj/downloads>
4. IMF Survey : IMF Strengthens Fiscal Transparency Code. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol061713a>
5. Montanjees M. Government Finance Statistics in the Countries of the Former Soviet Union: Compilation and Methodological Issues. IMF Working Paper № 95/2, 1995.
6. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. International Monetary Fund. 2007. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
7. Guide to Transparency in Public Finances. International Budget Partnership. URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>
8. Quasi-fiscal activities and the economy. NewsDay. 2019. March, 14. URL: <https://www.newsday.co.zw/2019/03/quasi-fiscal-activities-and-the-economy/>
9. The budget and its coverage. World Bank. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter1.pdf>
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010. № 2456-VI (із змінами і доповненнями). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50-51. ст. 572. URL: <https://zakon.help/law/2456-VI/edition01.01.2019/page11>
11. Рьжковская О. В. Денежно-кредитная, бюджетная и макроэкономическая политика при ИТ. Точки взаимодействия и сферы ответственности НБРБ и Правительства. Презентация. URL: <https://www.nbrb.by/mp/seminars/realizatsiya-dkp-usloviyah-monetarnogo-targetirovaniya/02-dkp-byudzhetskaya-i-makroekonomicheskaya-politika-pri-it.pdf>
12. Богдан Т. П. Квазіфіскальні операції та їх роль у формуванні бюджетного дефіциту. *Фінанси України*. 2011. № 9. С. 3-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2011_9_2
13. Колодій С. Ю., Філюк С. А. Квазіфіскальні операції: сутність, види та приклади застосування. *Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції*. 2013. № 2. С. 19-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvfb_2013_2_5
14. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Международный валютный фонд, 2007. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf> с. - 109
15. Mackenzie G., Stella P. Quasi-fiscal operations of public financial institutions. International Monetary Fund, 1996. 45 p.
16. Башко В. Сутність квазіфіскальних операцій, їх види та наслідки (на прикладі НАК «Нафтогаз України»). *Фінанси України*. 2014. №10. С. 87- 96.
17. Маркевич М. Квазіфіскальні операції Центрального банку України. *Интернет-холдинг Олега Соскіна*. URL: <http://soskin.info/ea/2002/2/20020263.html>

References

1. Ter-Minassian, T. (2017), "Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs)", Available at: <https://publications.iadb.org/en/identifying-and-mitigating-fiscal-risks-state-owned-enterprises-soes>

[mitigating-fiscal-risks-state-owned-enterprises-soes](#), (Accessed November 26, 2020).

2. Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., Ture, H. (2016), "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset", *IMF Working Paper*, Vol. 16/14.

3. Mekhtiev, A., Akhmedov, I. (2017), "Quasi-fiscal expenditures of state-owned enterprises in the extractive sector of Tajikistan 2017", Available at: <http://minfin.tj/downloads>, (Accessed November 26, 2020).

4. International Monetary (2015), "Fund IMF Survey: IMF Strengthens Fiscal Transparency Code", Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol061713a>, (Accessed November 26, 2020).

5. Montanjees, M. (1995), "Government Finance Statistics in the Countries of the Former Soviet Union: Compilation and Methodological Issues", *IMF Working Paper*, Vol. 95/2.

6. International Monetary Fund (2007), "Code of Good Practices on Fiscal Transparency", Available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>, (Accessed November 26, 2020).

7. International Budget Partnership (n. d.), *Guide to Transparency in Public Finances*. Available at: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>, (Accessed November 26, 2020).

8. NewsDay (2019), "Quasi-fiscal activities and the economy", Available at: <https://www.newsday.co.zw/2019/03/quasi-fiscal-activities-and-the-economy/>, (Accessed November 26, 2020).

9. World Bank (n. d.), "The budget and its coverage", Available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter1.pdf>, (Accessed November 26, 2020).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, № 50-

51, Available at: <https://zakon.help/law/2456-VI/edition01.01.2019/page11>, (Accessed November 26, 2020).

11. Ryzhkovskaya O. V. (2019), "Monetary, budgetary and macroeconomic policies under IT. Points of interaction and areas of responsibility of the NBRB and the Government", Available at: <https://www.nbrb.by/mp/seminars/realizatsiya-dkp-usloviyah-monetarnogo-targetirovaniya/02-dkp-byudzhethnaya-i-makroekonomicheskaya-politika-pri-it.pdf>, (Accessed November 26, 2020).

12. Bogdan, T. (2011), "Quasi-fiscal operations and their role in the formation of the budget deficit", *Finance of Ukraine*, Vol. 9, Pp. 3-17. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2011_9_2, (Accessed November 26, 2020).

13. Kolodiy, S., Filyuk, S. (2013), "Quasi-fiscal operations: essence, types and examples of application", *Finance, banks, investments*, Vol. 2, Pp. 19-24, Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvfb_2013_2_5, (Accessed November 26, 2020).

14. International Monetary Fund (2007), "Fiscal Transparency Guide", Available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf> с. - 109, (Accessed November 26, 2020).

15. Mackenzie, G., Stella, P. (1996), "Quasi-fiscal operations of public financial institutions", *International Monetary Fund*, 45 p.

16. Bashko, V. (2014), "The essence of quasi-fiscal operations, their types and consequences (on the example of NJSC "Naftogaz of Ukraine")", *Finance of Ukraine*, Vol. 10, Pp. 87- 96.

17. Markevich, M. (2002), "Quasi-fiscal operations of the Central Bank of Ukraine". *Oleg Soskin's Internet holding*, Available at: <http://soskin.info/ea/2002/2/20020263.html>, (Accessed November 26, 2020)

Аннотация

Наталья Швец, Ирина Ткачук, Марьяна Кобеля

КВАЗИФИСКАЛЬНЫЕ ОПЕРАЦИИ В СЕКТОРЕ ПРЕДПРИЯТИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Освещены подходы к трактовке квазифискальных операций как учеными-теоретиками, так и авторитетными в этой сфере организациями, что позволило обобщить типичные признаки квазифискальных операций в секторе предприятий с государственным участием. Освещены предпосылки появления квазифискальных операций в секторе предприятий с государственным участием и инструменты их внедрения. Обоснован подход к классификации квазифискальных операций в секторе предприятий с государственным участием в зависимости от субъектов осуществления, влияния на бюджет и сферы деятельности предприятий. Обоснованы негативные последствия использования квазифискальных операций в сфере предприятий с государственным участием. Соответственно, сделан вывод, что учитывая особенности осуществления данного вида операций, государство должно оценивать последствия их применения отдельно для каждого случая с учетом экономических, социальных, политических и других факторов, присущих стране.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики, предприятия с государственным участием, квазифискальные операции.

Summary

Nataliia Shvets, Iryna Tkachuk, Mariana Kobelia

**QUASIFISCAL OPERATIONS IN THE SECTOR OF ENTERPRISES WITH THE STATE PARTICIPATION
AS AN INSTRUMENT OF STATE REGULATION OF THE ECONOMY**

Actuality. *The risks of the state-owned enterprises are largely caused by unjustified quasi-fiscal operations in the sector of such enterprises.*

The main aim of the article *is to reveal the theoretical essence of the category "quasi-fiscal operations" as an instrument of the state regulation of the economy in the sector of enterprises with state participation.*

Research results. *The article highlights the approaches to the interpretation of quasi-fiscal operations by both scientists-theorists and high-authority organizations in this field, which allowed to summarize the typical features of quasi-fiscal operations in the sector of enterprises with state participation. The preconditions for the introduction of quasi-fiscal operations in the sector of enterprises with state participation and instruments for their implementation are highlighted. The approach to the classification of quasi-fiscal operations in the sector of enterprises with state participation taking into account the subjects of implementation, the impact on the budget and the sphere of activity of enterprises is substantiated. The negative consequences of the use of quasi-fiscal operations in the sphere of enterprises with state participation are substantiated.*

Conclusions. *Given the peculiarities of quasi-fiscal operations in the field of enterprises with state participation, the state must assess the consequences of their use separately for each case, taking into account economic, social, and political and other factors inherent in the country.*

The elements of scientific novelty. *Further studies have been devoted to highlighting the role of quasi-fiscal operations in the field of state-owned enterprises as an instrument for the state regulation of the economy.*

Practical significance. *The main results of the study can be used as the basis for further scientific research on the activities of enterprises with state participation, and will also be useful for decision-making by public authorities on the use of quasi-fiscal operations in this sector.*