

УДК 336.1

Вдовика К.І.

аспірант

Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

КВАЗІФІСКАЛЬНІ ОПЕРАЦІЇ БАНКІВСЬКОГО ТА ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРІВ

QUASI-FISCAL OPERATIONS OF BANKING AND ENERGY SECTORS

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлено результати аналізу квазіфіскальних операцій центральних банків та енергетичного сектору. Досліджено основні характеристики квазіфіскальних операцій, які є важливими в розумінні їх макроекономічних та фінансових аспектів. Виявлено заходи, спрямовані на ліквідацію або скорочення даних операцій. Проаналізовано макроекономічні та структурні наслідки проведення квазіфіскальних операцій.

Ключові слова: квазіфіскальні операції, центральний банк, енергетичний сектор, державні фінансові установи, бюджет, субсидія.

АННОТАЦИЯ

В статье отражены результаты анализа квазифискальных операций центральных банков и энергетического сектора. Исследованы основные характеристики квазифискальных операций, которые являются важными в понимании их макроекономических и финансовых аспектов. Выявлены мероприятия, направленные на ликвидацию или сокращение данных операций. Проанализированы макроекономические и структурные последствия проведения квазифискальных операций.

Ключевые слова: квазифискальные операции, центральный банк, энергетический сектор, государственные финансовые учреждения, бюджет, субсидия.

ANNOTATION

This article shows analyses of the quasi-fiscal operations of the central banks and the energy sector. The main characteristics of quasi-fiscal operations, which are important in understanding their macroeconomic and financial aspects. Identified activities aimed at eliminating or reducing these operations. Analyzes the macroeconomic and structural implications of the quasi-fiscal operations.

Keywords: quasi-fiscal operations, central Bank, energy sector, public financial institutions, budget, subsidy.

Постановка проблеми. Центральні банки та інші державні фінансові установи відіграють важливу роль в якості агентів податково-бюджетної політики в багатьох країнах – членах Міжнародного валютного фонду. Їх діяльність в такому вигляді може вплинути на загальний баланс державного сектора (на баланс нефінансових і фінансових державних секторів), не впливаючи на дефіцит бюджету в загальноприйнятому вимірі. Ці заходи часто називають квазіфіскальними операціями, чи квазіфіскальною діяльністю. Крім того, вони можуть впливати на збільшення ефективності, ролі і масштаби державного сектора. Квазіфіскальні операції, як правило, включені в неподаткові доходи центрального уряду.

Квазіфіскальні операції призводять до надмірного споживання і витрат ресурсів, що стають результатом високої енергоємності економіки. Дані операції є перешкодою на шляху

структурних змін, так як вони зменшують стимули до реструктуризації компаній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомим внеском у розробку теоретико-методологічних основ квазіфіскальних операцій банківського та енергетичного секторів стали праці таких авторів, як: Т. Богдан, Н. Будіна, Дж. Маккензі, М. Маркевич, Р. Перотті, Д. Робінсон, П. Стелла, І. Точітська, Р. Тчаїдзе та ін.

Мега статті полягає у дослідженні теоретичних, методологічних і практичних основ квазіфіскальних операцій та з'ясуванні особливостей квазіфіскальних операцій центральних банків та енергетичного сектору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Квазіфіскальні операції центральних банків та інших державних фінансових установ численні і різноманітні. У випадку з центральним банком найбільші квазіфіскальні операції виступають в ролі регулятора фінансової системи: пільгове кредитування, галузеві кредити, множинні валютні курси тощо. Кредитування з боку центрального банку, що надається уряду країни за цінами нижче ринкових, також є досить поширеною практикою.

Квазіфіскальні операції державних фінансових установ часто впливають з обмежень на фінансових ринках або від встановленого урядом спеціального відношення до певних категорій позичальників і кредиторів. Всі ці операції можуть спричинити явне або неявне оподаткування чи субсидування окремих груп або видів діяльності, що виходять за межі бюджету [3, с. 4].

Квазіфіскальні операції є предметом занепокоєння з декількох причин:

- у багатьох країнах збитки центрального банку та інших державних фінансових установ, що впливають з квазіфіскальних операцій, можуть бути досить великими і стати важливим чинником фінансової нестабільності;
- наявність квазіфіскальних операцій означає, що звичайні заходи державної фінансової збалансованості можуть дати спотворене уявлення про масштаби і ролі фіскальної активності в економіці та її макроекономічних наслідків;
- податки і субсидії, які є результатом квазіфіскальних операцій, можуть набути значних перекосів у впливі на розподіл ресурсів;

– квазіфіскальні операції можуть бути формою нефінансових або умовних зобов'язань, які можуть бути досить значними та невизначеними і які особливо важко контролювати.

Квазіфіскальні операції мають три характеристики, які є важливими в розумінні їх макроекономічних та фінансових ефектів: розмір та строки їх впливу на грошові доходи державного сектору; вимірність квазіфіскальних податків або субсидій, які вони тягнуть за собою; умовні зобов'язання, для яких повинно бути зроблено достатнє фінансове забезпечення.

Квазіфіскальна діяльність визначена як дії (під керівництвом уряду) центрального банку, державних фінансових установ та недержавних підприємств, які є фінансовими за своїм характером, тобто вони можуть бути дубльовані певними фінансовими заходами, такими як податки, субсидії або інші прямі витрати, навіть при тому, що точно визначити їх кількість може бути складно. Приклади включають субсидований банківський кредит і некомерційні соціальні послуги, надані підприємствами [1, с. 2].

Оскільки значні масштаби квазіфіскальних операцій є основним джерелом макроекономічної нестабільності, антиінфляційні заходи, щоб бути ефективними, повинні бути спрямовані на ліквідацію або скорочення даних операцій. Набір основних заходів для цього включає в себе:

- ліквідацію або значне зниження споживчих субсидій;
- скорочення державних витрат (в основному інвестиційні витрати і витрати на оборону);
- скорочення податкових пільг;
- ліквідацію квазіфіскальних операцій центрального банку (в основному у вигляді від'ємних реальних процентних ставок, диференційованих валютних курсів і кредитів, спрямованих в окремі галузі економіки).

Можна визначити два типи квазіфіскальних операцій:

1. Державні витрати (як правило, що будуть зроблені в майбутньому), не включені в поточну бюджетну звітність. Наприклад: імпорт урядом певних продуктів фінансується іноземними кредитами, і ці продукти будуть потім продані вітчизняним фірмам або громадянам за цінами нижчими, ніж імпортні ціни. Доходи від цих продажів будуть включені до складу поточних доходів бюджету (безпосередньо або через позабюджетні фонди) і погашення кредиту буде розглянуто як відкладене зобов'язання державного бюджету. Ще однією широко використовуваною, формою квазіфіскальних операцій є державні гарантії банківських кредитів, які навряд чи будуть погашені.

2. Неявні субсидії центрального банку, зумовлені квазіфіскальними операціями. Вони можуть приймати різні форми, наприклад, від'ємні реальні процентні ставки, кредити, надані конкретним підприємствам на прохання парламенту або уряду, що досить часто мають низьку ймовірність, що борг буде погашений;

пільгові курси обміну для певної групи клієнтів; державні інвестиційні кредити; громадське обслуговування зовнішнього боргу від імені уряду і багатосторонні клірингові прострочення платежів між підприємствами.

Останній тип неявних субсидій центрального банку використовується частіше і, як правило, у великих розмірах, ніж відстрочені зобов'язання державного бюджету. Це відображає політичну залежність центральних банків від парламентів і урядів, а також часто відсутність розуміння серед фінансових органів ролі, яку вони відіграють у створенні основ для ринкової економіки.

Схеми страхування вкладів для комерційних банків також є джерелами квазіфіскальних операцій. Страхування вкладів змушує центральний банк гарантувати всі вклади в комерційних банках, які застраховані. У відсутності необхідного контролю ця система дозволяє банкам зробити значні втрати без вилучення багатьма вкладниками своїх грошей, тому що втрати в кінцевому підсумку буде виплачено за рахунок коштів центрального банку [2, с. 12].

У деяких випадках квазіфіскальні витрати фінансуються за рахунок квазіфіскальних надходжень і не надають ніякого прямого впливу на загальний дефіцит бюджету, але можуть впливати на розподіл ресурсів і макроекономічну збалансованість. Це у випадку субсидованого кредиту для цільових секторів, що фінансуються за допомогою низьких процентних ставок за депозитами. Це обов'язково призведе до певних макроекономічних наслідків:

- спотворене розміщення інвестицій, оскільки гранична норма ефективності капіталу не буде зрівняна у всіх секторах;
- обсяг заощаджень буде скорочуватися у відповідь на зниження процентних ставок за депозитами.

Негативні наслідки квазіфіскальних операцій стосуються нераціонального використання ресурсів і відсутності прозорості. Вони мають тенденцію підірвати ефективність і цілісність бюджетно-фінансової політики та бюджетного процесу. Квазіфіскальні операції регулярно призводять до масштабних операцій з порятунку для підтримки компаній і банків, які раніше були джерелом прихованого дефіциту [4, с. 11].

Таким чином, важливо розрізнити дві сторони квазіфіскальних операцій:

- механізми непрозорого субсидювання приватного сектора, включаючи домашні господарства (тобто як ресурси передаються);
- фінансування цих субсидій (хто платить за цей ресурс передачі та як).

Більш того, проблема квазіфіскальних операцій має два взаємопов'язаних і однаково важливих аспекти, які відносяться, відповідно, до макроекономічного та корпоративного секторів. Накопичений досвід роботи з економікою свідчить про те, що різке скорочення сукупних субсидій (передбачених і не передбачених у бюджеті) є найважливішою передумовою для

макроекономічної стабілізації і реструктуризації підприємств.

Квазіфіскальні операції використовуються урядами для досягнення ряду соціальних, політичних та економічних цілей, отже, вони мають широкі макроекономічні та структурні наслідки:

– квазіфіскальна діяльність може призвести до неявних умовних зобов'язань, таким чином, впливаючи на рівень зовнішнього боргу. Наприклад, якщо умовні зобов'язання – це створені державою гарантії на внутрішні і зовнішні позики державних підприємств;

– квазіфіскальні операції, часто здійснювані адміністративним рішенням, не відображаються в бюджеті чи бюджетній звітності і, таким чином, уникають законодавчого та громадського контролю. Це призводить до відсутності «конкуренції» використання обмежених державних ресурсів на відміну від контролю розподілу бюджетних витрат;

– квазіфіскальні операції можуть призвести до збитків центрального банку, що може сприяти грошово-кредитній експансії. Деякі форми фінансування квазіфіскальних операцій можуть мати ті ж негативні наслідки, що і фінансування державних витрат, таких як збільшення заборгованості;

– несприятливі наслідки для фінансової системи через надмірне кредитування фінансовими інститутами стратегічно важливих державних підприємств.

Квазіфіскальні операції є досить значними в галузях електроенергетики, водопостачання, житлово-комунального господарства і транспорту. Вони в основному пов'язані з державним контролем тарифів на послуги на рівні нижче собівартості, а також інших форм державного втручання. До останніх відносяться: примус підприємств бути лояльними до несплат певних категорій споживачів, зберігаючи при цьому постачання послуг та фінансування підприємствами конкретних державних проектів, витрати яких не відображені у державному бюджеті. Частина квазіфіскальних операцій не покривається за рахунок явних і неявних трансфертів з бюджету і повинні фінансуватися за рахунок самих підприємств [7, с. 8].

Квазіфіскальні операції в енергетичному секторі багатьох країн стають джерелом великих фінансових дисбалансів у державному секторі і макроекономічної нестабільності. Вони пов'язані в першу чергу з помилковою оцінкою та терпимістю до заборгованості. Наприклад, в країнах СНД квазіфіскальні операції в енергетичному секторі становлять від 5 до 20% ВВП.

Квазіфіскальні операції можуть мати ряд несприятливих економічних наслідків, включаючи нерациональне використання ресурсів і адміністративні обмеження, що перешкоджають ефективним ринковим рішенням. Квазіфіскальні операції в енергетичному секторі виявляються у відшкодуванні витрат на енергоносії та неви-

конання платежів, що може спотворити розподіл ресурсів, в результаті чого відбувається перевитрата коштів, недостатній обсяг інвестицій, неефективність виробництва та витіснення приватного сектора. Неявні субсидії, що надаються через проведення квазіфіскальних операцій, мають тенденцію бути нецільового призначення і допомагати всім споживачам незалежно від їх рентабельності, тим самим допомагаючи підприємствам уникнути необхідної реструктуризації.

Необґрунтовано низькі ціни на енергоносії можуть також розглядатися в якості непрямого податку, який передає ресурси від виробників до споживачів енергії. Якщо тарифи на енергію встановлюються нижче собівартості, прибутки енергетичних компаній знижуються, що може призвести до недоінвестування та виснаження капіталу. Неналежно встановлені ціни на енергоносії підривають стимули до реструктуризації підприємств. Квазіфіскальні операції, що проводяться для підтримки збиткових підприємств, відбирають державні ресурси від пріоритетних потреб [6, с. 2].

Підприємство може опинитися в скрутному становищі не тільки тому, що воно змушене надавати послуги за низькими цінами, але також і тому, що воно не має достатньої потужності для забезпечення повного збору платежів. Не будучи в змозі зібрати достатньо коштів, підприємство може бути змушене скоротити необхідні витрати на утримання.

Встановлення цін на енергоносії нижче рівня відшкодування витрат для домашніх господарств за рахунок промислових споживачів (які сплачують підвищені тарифи) спотворює структуру цін в цілому і підриває конкурентоспроможність підприємств на зовнішніх ринках. Квазіфіскальні операції в енергетичному секторі є досить неефективним інструментом соціальної політики, так як великі домогосподарства, які споживають більше енергії та комунальних послуг, отримують більше вигод від субсидування. Якщо кінцеві споживачі не платять за газ і електроенергію підприємствам енергетичного сектора, з'явиться прострочена заборгованість за зобов'язаннями перед постачальниками та бюджетом. У такому випадку уряд буде надавати кредити або субсидії для підприємств енергетики, які можуть призвести до високих темпів інфляції [5, с. 3].

Оцінка квазіфіскальних операцій енергетичного сектора багато в чому залежить від якості наявних даних. Основним каналом для квазіфіскальних операцій є державні підприємства, і дані про їхню діяльність часто недоступні, оскільки у більшості випадків вони являють собою комерційну таємницю. У деяких випадках відсутність прозорості даних може бути мотивовано рентаорієнтованою поведінкою. Більше того, наявні дані можуть бути неточними, оскільки компаніям не вистачає технічних знань. Перевірка якості наявних даних ускладнюється ще й тим, що лише

кілька енергетичних компаній проходять аудит з боку незалежних компаній, і більшість з них не використовують загальноприйняті принципи бухгалтерського обліку.

Висновки. Квaziфіскальні операції можуть мати значні макроекономічні наслідки: спотворювати справжнє фінансове становище уряду; підірвати фінансову дисципліну в урядових установах і домашніх господарствах, тим самим послаблюючи ефективність фіскальної політики; генерувати значні умовні зобов'язання; призвести до збитків центрального банку, тим самим сприяючи грошово-кредитній експансії і в результаті збільшити заборгованість; тримати на плаву нежиттєздатні підприємства, що призведе до затримки реструктуризації підприємств і підриває зростання продуктивності у всій економіці; діючи так само, як податки і субсидії, вони можуть мати небажані перерозподільні ефекти.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Mackenzie G.A., Stella P. Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions / G.A. Mackenzie, P. Stella // *IMFOccasionalPaper*. – 1996. – № 142. – P. 62.
2. Markiewicz M. Quasi-fiscal operations of the NBU central bank in Ukraine / M. Markiewicz // *Bank of Finland Institute for Economies in Transition BOFIT*. – 2006. – P. 34.
3. Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Adjustment in Armenia // *Working Paper*. – 2003. – № 03/06. – P. 38.
4. Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries // *IMF Working Paper*. – 2006. – № 06/43. – P. 37.
5. Quasi-Fiscal Policies of Independent Central Banks and Inflation // *CAEPR Working Paper*. – 2009. – № 20. – P. 42.
6. Tchaidze R. Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises / R. Tchaidze // *ISET Policy Briefs*. – 2006. – P. 13.
7. Tochitskaya I. Quasi-Fiscal Activity in the Energy Sector in Belarus / I. Tochitskaya // *German economic team in Belarus*. – 2007. – № 8. – P. 9.