

УДК 330.341.1

Магута Р.М., економіст

КВАЗІФІСКАЛЬНІ ОПЕРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ АУДИТУ

У статті розглянуто методологічні питання щодо аудиту квазіфіскальних операцій. З метою оцінки потенційних втрат бюджету та запобігання розпорошенню фінансових ресурсів запропоновано ввести обов'язковий аудит квазіфіскальних операцій в бюджетно-податковій, валютно-кредитній сферах, зовнішній торгівлі, секторі комерційних організацій та інших сегментах економічних відносин.

Ключові слова: квазіфіскальні операції, аудит, прозорість бюджету, пільги, дотації, субсидії, втрати бюджету, дефіцит бюджету.

Maguta R.

QUASI-FISCAL OPERATIONS AS THE OBJECT OF THE AUDIT

The article examines methodological issues in the audit of quasi-fiscal operations. To evaluate potential budgetary charges and to prevent dissipation of financial resources it was proposed to implement obligatory audit in fiscal, monetary and credit sphere, foreign commerce, sector of commercial organization and others sections of economic relations.

Key words: quasi-fiscal operations, audit, budget transparency, privileges, grants, subsidy, budget loss, budgetary deficit.

Магута Р.Н.

КВАЗИФИСКАЛЬНЫЕ ОПЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ АУДИТА

В статье рассмотрены методологические вопросы аудита квазифискальных операций. С целью оценки потенциальных потерь бюджета и предупреждения распыления финансовых ресурсов предложено ввести обязательный аудит квазифискальных операций в бюджетно-налоговой, валютно-кредитной сферах, внешней торговле, секторе коммерческих предприятий и других сегментах экономических отношений.

Ключевые слова: квазифискальные операции, аудит, прозрачность бюджета, дотации, субсидии, льготы, потери бюджета, дефицит бюджета.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. У липні 2011 року внесено зміни до Бюджетного кодексу України та введено нове поняття «квазіфіскальні операції». У пункті 26.1 статті 2 Бюджетного кодексу визначено його сутність [1]. 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 потребувати додаткових витрат бюджету в поточний час, або в майбутньому.

Слід звернути увагу, що *оцінка квазіфіскальних операцій – обов'язкова умова, яку виставляє МВФ в контексті забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери*. МВФ видав методологічні матеріали: «Кодекс практики по забезпеченню прозорості в грошово-кредитній та фінансовій політиці» та «Керівництво із забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері» [4; 6] і в постійному режимі проводить оцінку прозорості фінансових систем різних країн. Враховуючи, що поняття «квазіфіскальні операції» введено до Бюджетного кодексу України і в світовій практиці здійснюється їх оцінки в розрізі різних видів фінансово-господарських операцій, необхідно зобов'язати державні контрольні органи та аудиторські фірми під час контролю законності, доцільності, ефективності використання коштів суб'єктами господарювання, органами влади, соціальними фондами давати своє заключення про обсяги та причини виникнення квазіфіскальних операцій, а також проводили експертизу як потенційних втрат бюджету, так і відволікання ресурсів суб'єктів господарювання, які спрямовуються на виконання різних програм.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Проблематика оцінки квазіфіскальних операцій для науковців та практиків є достатньо новою. Зустрічається не так багато публікацій на цю тему. Тим більше фактично немає публікацій за певний проміжок часу, за якими можна було б дослідити історію цього питання та думки науковців. В бюджетному процесі також поки що не проводяться оцінки сутності та обсягу квазіфіскальних операцій. Державна фінансова інспекція України та Рахункова палата здійснюють аудит нецільового, неефективного, незаконного використання державних коштів, але в їх матеріалах практично не використовується оцінка квазіфіскальних операцій. Крім того, у звітах вони роблять предметну оцінку заподіяним збиткам, потенційним втратам доходів та додатковим витратам бюджету, але при цьому не кваліфікують окремі операції як квазіфіскальні. Причина в тому, що на державному рівні не поставлене питання про необхідність розроблення відповідних стандартів та інструментів контролю, а також не введена обов'язковість проведення аудиту

реальних обсягів квазіфіскальних операцій, причин їх виникнення та оцінки розмірів потенційних втрат.

Слід підкреслити, що в «Концепції розвитку системи управління державними фінансами», яка була ухвалена розпорядження Уряду від 3 вересня 2012 р. № 633-р [5], вказується на необхідність посилення контролю за квазіфіскальними операціями. Також у Концепції поставлено завдання визначити повний перелік квазіфіскальних операцій та органів, які будуть відповідати за проведення оцінки впливу таких операцій на показники бюджету. Але активна робота в цих напрямках поки що не розпочата.

Із числа наукових установ проблематика квазіфіскальних операцій досліджується в ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Зокрема, д.е.н. Т.Богдан [2, с. 5, 9] основну сутність квазіфіскальних операцій, які найбільш поширені в Україні, визначила як фінансові відносини, що виникають внаслідок постачання (продажу) певних товарів і послуг за заниженими цінами (які не покривають витрати виробництва і обігу, або є нижчими від звичайних ринкових цін) з одночасним наданням пільг певним категоріям споживачів. На думку Т.Богдан подібні заходи використовуються замість прямої бюджетної підтримки виробників, і в той же час з наданням різних соціальних пільг споживачам. Показовим є те, що квазіфіскальні операції відображають фінансово залежні між собою явища і, свідчать про обмеженість як ресурсів держави, так і рівня доходів громадян.

Цілі статті. Метою статті є визначення основних методологічних принципів оцінки квазіфіскальних операцій та механізмів введення їх в аудит фінансово-господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Детальний аудит квазіфіскальних операцій займає центральне місце в оцінці прозорості бюджетної системи, обсягів доходів-витрат, дефіциту бюджету, розміру державного боргу тощо. Найбільш економічно змістовним і значущим в оцінці квазіфіскальних операцій є те, що відкривається можливість аналізу різнонаправлених явищ і здійснення більш реалістичної оцінки ефективності державної політики шляхом виявлення причин і наслідків. Як показує світовий досвід, здебільшого квазіфіскальні операції реалізуються шляхом непрямого субсидування цільової категорії споживачів, або стягнення додаткової плати з платників податків. Як наслідок ці операції заміщають видатки бюджету з фінансування різних програм, які потрібно було б виділяти

з бюджету. Обсяги квазіфіскальних операцій оцінюються на основі вартості субсидій, які отримує споживач від виробника (постачальника), що надає безоплатні послуги чи продає товари (послуги) за заниженими цінами. Квазіфіскальні операції можуть супроводжуватися відшкодуванням їх вартості виробникам (постачальникам) товарів (послуг) шляхом надання бюджетних субсидій, податкових пільг, списанням заборгованостей, ін.

Таким чином, квазіфіскальні операції, з одного боку, відображають процеси виділення ресурсів для надання бюджетних субсидій, компенсацій, пільгових позик, державних гарантій, податкових пільг, списання заборгованості, поповнення статутного капіталу різним суб'єктам. А з іншого – дозволяють оцінити причини, чому виникає потреба надавати різні бюджетні преференції. Вже тривалий час в Україні укорінилася практика надання безоплатних, або частково оплачуваних послуг населенню та виробникам, продажу різних товарів та послуг за заниженими цінами, накопичення різних видів заборгованостей. Але для таких дій є причини – низький рівень добробуту значної кількості громадян та незадовільне забезпечення фінансовими ресурсами суб'єктів господарювання.

Детальний аудит квазіфіскальних операцій має велике значення, оскільки дозволяє виявити вплив на всі компоненти бюджету: доходи, видатки, дефіцит, державний борг та більш об'єктивно їх оцінити. Згідно з оцінками ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», обсяги квазіфіскальних операцій підприємств, банків України і НБУ становили 42,6 млрд грн у 2009 р. і 61,0 млрд грн у 2010 р. Зазначені суми складають 8,6% ВВП за 2009 рік і 11,4% ВВП за 2010 рік. Відносно видатків бюджету обсяги квазіфіскальних операцій, що здійснюються державними підприємствами, банками і НБУ за дорученням центрального Уряду, складають: 17,6% видатків Державного бюджету і 13,9% видатків Зведеного бюджету у 2009 році; 20,1% видатків Державного бюджету і 16,1% видатків Зведеного бюджету у 2010 році [2, с. 8, 10]. В ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» систематизовано квазіфіскальні операції по лінії діяльності НАН «Нафтогаз України». Паливно-енергетичний комплекс, на думку вчених, є основним суб'єктом квазіфіскальних операцій, оскільки зосереджує фінансові операції, пов'язані з:

- продажем природного газу населенню і теплокомуненерго за заниженими цінами;
- накопиченням дебіторської заборгованості НАК «Нафтогаз

України» за поставлений природний газ населенню і теплокомуненерго;

- відпуском електроенергії населенню за заниженими цінами;
- поповнення статутного капіталу за рахунок держави.

Крім того, достатньо значні обсяги квазіфіскальних операцій мають місце у сфері:

- залізничних перевезень (збитки Укрзалізниці від пасажирських перевезень);
- наданні послуг зв'язку (вартість пільг з оплати користування квартирним телефоном і встановлення квартирних телефонів).

Але необхідно ще раз звернути увагу, що необхідність надавати такі соціальні преференції випливає із реального незадовільного стану дохідності та платоспроможності значної кількості населення. Щоб позбутися практики використання занижених цін, необхідно підвищувати добробут населення.

Також квазіфіскальні операції мають місце в банківській системі, що зумовлено наданням довгострокових і цільових кредитів банкам; середньострокових стабілізаційних кредитів (з урахуванням їх пролонгації) банкам під програми фінансового оздоровлення, а також різних пільгових кредитів окремим галузям та підприємствам. Однією із ознак квазіфіскальних операцій є також фінансові вливання з метою підтримки неплатоспроможних компаній і банків.

Переважаюча частина витрат, пов'язаних із квазіфіскальними операціями, покладається на Державний бюджет України або місцеві бюджети (у формі списання податкових заборгованостей, надання податкових пільг, виконання гарантованих зобов'язань за кредитами, не отримання дивідендів на частку державної власності, поповнення статутних капіталів державних підприємств і банків, ін.). Як наслідок квазіфіскальні операції призводять до формування умовних зобов'язань уряду.

У Звіті з ефективності управління державними фінансами, який у 2011 році розроблено Міжнародним банком реконструкції та розвитку, міститься розділ III з оцінювання системи управління державними фінансами в частині повноти та прозорості бюджетного процесу, доходів та витрат. За різними показниками ступінь прозорості оцінена як досить низька [3, с. 29-36]. Це треба врахувати і почати оцінювати квазіфіскальні операції, що є обов'язковою умовою, яку виставляє МВФ в контексті забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери.

Висновки. В перехідній економіці квазіфіскальні операції

мають свої причини і тому існують об'єктивно. Для їх поступового зменшення необхідно у постійному режимі проводити неупереджену оцінку та виробляти дієві механізми впливу на причини їх утворення. Сьогодні значні масштаби квазіфіскальних операцій не дають уявлення про реальні бюджетні процеси. Як наслідок показники бюджету: доходи, видатки, дефіцит, борги не відображають реальних масштабів потреби в ресурсах та напрямів їх використання.

Перед вченими, практиками, аудиторамі стоїть завдання опрацювати методологію оцінки квазіфіскальних операцій та розробити структуру спеціальних форм звітності. Показники з квазіфіскальних операцій повинні широко використовуватися для оцінки причин і наслідків їх утворення. Необхідно врахувати, що МВФ сформулював основні вимоги щодо формування звітності по квазіфіскальним операціям. Зокрема, рекомендовано, що інформація повинна відображатись у додаткових аналітичних формах до річного (квартального) звіту підприємств, Центрального банку, інших відомств з подальшим її узагальненням і відображенням в бюджетній документації. Аналітична звітність по квазіфіскальним операціям має містити вичерпну інформацію щодо цілей, строків, напрямів спрямування ресурсів, а також кола отримувачів. Державні підприємства, установи і організації мають відображати повний перелік некомерційних послуг, які вони надають за дорученням органів державного управління, а також всі статті витрат з надання таких послуг. Крім того, підприємства мають відображати повний перелік товарів і послуг, які реалізуються споживачам за заниженими цінами, а також втрати доходів (прибутків) від таких операцій. Далі всі звіти про квазіфіскальну діяльність повинні узагальнюватися в довідково-аналітичних матеріалах і включатися як до проектів бюджету, так і звітів про виконання бюджетів усіх рівнів.

Зазначена звітність має забезпечити можливість для комплексної оцінки вартості квазіфіскальних операцій, реальних масштабів фіскальних ризиків для бюджету, а також дати уявлення про реальну оцінку фінансового стану країни. Аудит квазіфіскальних операцій в бюджетно-податковій, валютно-кредитній сферах, зовнішній торгівлі, секторі комерційних організацій та інших сегментах економічних відносин дасть можливість оцінити фактичний розмір коштів, необхідних для виконання фінансових та соціальних зобов'язань держави. Головне, в результаті аналізу мають прийматися рішення щодо удосконалення механізмів бюджетно-податкової, соціальної, інституціональної, грошово-кредитної політики. Аудит

квазіфіскальних операцій – це нове слово в оцінці ефективності бюджетно-податкової політики, що може зробити більш відкритим бюджетний процес.

1. Бюджетний кодекс України // <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Богдан Т.П. Квазіфіскальні операції та їх роль у формуванні бюджетного дефіциту / Т.П. Богдан // *Фінанси України* – № 9. – 2011. – С. 3– 17.
3. Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні. Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк. – 2011. – 102 с.
4. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике. Декларация принципов. [Електронний ресурс]: – Доступний з: <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/index.htm>>.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р «Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами» // <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ – 2007. – 221 с. [Електронний ресурс]: – Доступний з: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>>.