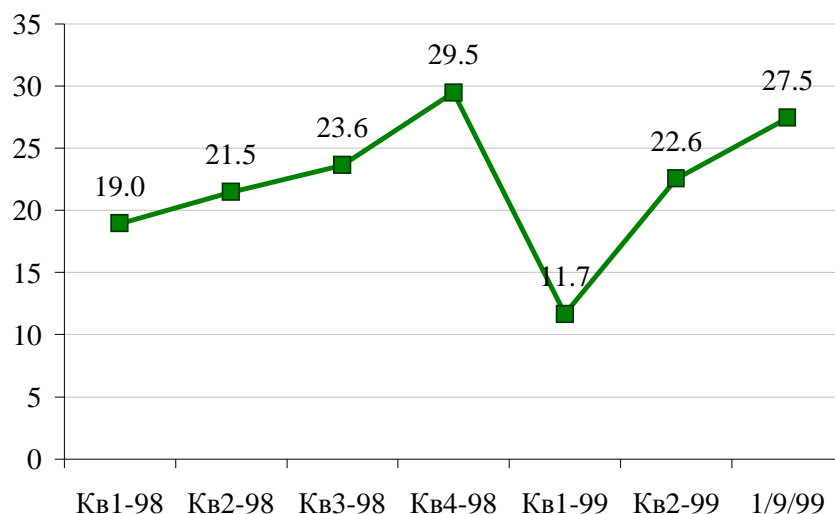


СКІЛЬКИ КОШТУЄ ГРИВНЯ ВЗАЄМОЗАЛІКІВ?

Взаємозаліки, які є сплатою податкового боргу в натуральній формі, порівняно нове явище для України (Way, 1997). До 1994 р. сплата податків у формі товарів і послуг не була поширена. Починаючи з кінця 1994 р. – початку 1995 р. почали застосовуватися взаємозаліки, оскільки уряд припинив друкувати гроші для покриття дефіциту бюджету, і місцеві органи влади почали шукати нових шляхів для конвертування дедалі зростаючої податкової заборгованості в платежі в натуральній формі. Як видно з даних, наведених на графіку 1, починаючи з цього часу взаємозаліки почали рости, як гриби після дощу, у в 1998 р. сягнули 29.5 відсотків обсягу податкових доходів, які збирають місцеві бюджети. Протягом першого півріччя 1999 р. вагомість взаємозаліків дещо скоротилася – до 26 відсотків загальних доходів місцевих органів влади (без врахування трансфертів), оскільки Уряд обмежив їхнє використання.¹ Прикметно, що кожен новий рік ДПА розпочинає з прагнення не допустити проведення взаємозаліків (саме через це найнижчими традиційно є показники перших кварталів), однак потім гору бере необхідність будь-що виконати план по надходженнях. В результаті адміністративні “послаблення” катапультиують криву взаємозаліків.

Графік 1

ПИТОМА ВАГА ВЗАЄМОЗАЛІКІВ У ЗАГАЛЬНИХ НАДХОДЖЕННЯХ



¹ Такого роду операції набули такого поширення, що чимало українських компаній навіть вміщують оголошення про наявність у них вакансії за відносно новим фахом “менеджера по взаємозаліках”.

Почасти під тиском з боку МВФ, Кабінет Міністрів видав 1998 року постанову, заборонивши застосування взаємозаліків, і до січня 1999 р. частка взаємозаліків скоротилася до 20 відсотків загальних доходів. З того часу, однак, взаємозаліки знов зросли і сягнули понад 40 відсотків загальних доходів у червні 1999 р. Це швидке зростання ваги взаємозаліків змусило Кабінет Міністрів скасувати раніше прийняту постанову і видати 27 серпня 1999 р. іншу, що обмежила проведення взаємозаліків. Згідно з цією новою постановою, місцевим органам влади заборонено випускати нові векселі для фінансування взаємозаліків з 1 вересня 1999 р.

Невідомо, чи буде ця нова спроба Уряду скоротити використання взаємозаліків успішнішою за попередні. Взаємозаліки й далі можна здійснювати без застосування векселів, або з векселів, випущених до 1.09.99. Найімовірніше, що взаємозаліки ще здійснюватимуться в Україні певний час, і місцеві органи влади продовжуватимуть застосовувати їх як засіб, що дозволить обходити проблему браку готівки.

Виходячи з припущення, що здійснення взаємозаліків найближчим часом триватиме, варто знайти відповідь на запитання, чи еквівалентна гривня взаємозаліків гривні, що збирається в готівковій формі. Окрім того, окремими постановами окремим областям, як от Одеській, продовжено право випускати векселі для проведення взаємозаліків. Поставити це запитання варто, бо коли в Україні буде запроваджено формульну систему трансфертів, податкоспроможність різних областей оцінюватиметься через коефіцієнт відносної податкоспроможності, і існування взаємозаліків потенційно може викривити цю оцінку.

У системі національних рахунків України взаємозаліки прирівнюються до готівки. Погашення податкової заборгованості через взаємозалік облікується в місцевому бюджеті як дохід і одночасно як еквівалентний за сумою видаток. Інакше кажучи, вважається, що кошти, отримані місцевим бюджетом в результаті взаємозаліку, мають таку саму вартість як і ті, що надійшли б готівкою.

Однак існує підозра, що справжня економічна вартість взаємозаліку може бути меншою за його номінальну обліковану вартість. Якщо, наприклад, місцевий орган влади погоджується отримати медикаменти за ринковою ціною - 100 грн в обмін на списання податкових зобов'язань, вартість яких становить 150 грн, то вартість взаємозаліка буде завищеною на 50 грн. Якби замість цього податкове зобов'язання було б оплачено готівкою, то місцевий бюджет

міг би придбати ліків на 150 грн. У цьому прикладі за рахунок взаємозаліку “чисті” доходи і купівельна спроможність місцевого органа влади зросли лише на 100 грн, а не на 150 грн, як впливає з обліку. Нижче наведено деякі свідчення, що підтверджують гіпотезу про необхідність коригування взаємозаліків таким чином, щоб їх можна було б прирівняти за вартістю до готівкових коштів.

I. МІКРОЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ВЗАЄМОЗАЛІКІВ

Існують два можливі підходи до вивчення питання, чи справді вартість гривні взаємозаліків менша за вартість гривні, заплаченої готівкою, і наскільки. Один шлях дослідження – проаналізувати вибірку окремих взаємозаліків, обрахувати вартість “залікової одиниці”, яка мала місце в кожному заліку і порівняти цю вартість одиниці з співставною ринковою вартістю аналогічного продукту чи послуги. Ступінь перевищення вартості “залікової одиниці” над ринковою вартістю покаже нам, який “дисконт” (понижуючий коефіцієнт) слід застосувати до взаємозаліку.

Попри прямолінійність цього мікроаналітичного підходу, застосування його пов’язане з цілою низкою труднощів. Одна з пов’язаних із ним проблем полягає в необхідності чіткої співставності. Наприклад, при обрахунку вартості одиниці ремонту шляхів, крім з’ясування ринкової вартості аналогічних ремонтних робіт, необхідно врахувати ще й якість ремонту і ринкову вартість матеріалів, що використовуються для ремонту, при тому, що різні поставники правлять різні ціни. Інша проблема виникає з необхідності певним чином зібрати воедино (агрегувати) цілу серію понижуючих коефіцієнтів, щоб одержати середній коефіцієнт, який можна буде застосувати до вартості всіх обліковуваних взаємозаліків. Оскільки існує ймовірність, що величина понижуючих коефіцієнтів буде різною в різних галузях економіки, то навряд чи можливо буде розробити однозначно вірний метод агрегації.

Такого роду мікроаналітичний підхід застосував О’Коннелл (1999), який показав на прикладі “Водоканалу” в Донецькій області, що вартість поставок бензину для необхідних ремонтних робіт становила лише приблизно половину вартості списаних внаслідок взаємозаліків податкових зобов’язань. Це дослідження ілюструє, що зворотнім боком втрати бюджетної організації є неоподатковуваний прибуток, отриманий приватним поставником, і що така можливість отримання прибутку в цей спосіб стимулює зростання податкової заборгованості.

Приховуючи свої готівкові кошти і експлуатуючи податкову заборгованість, підприємства можуть використовувати знаряддя взаємозаліків для сплати своїх податкових зобов'язань із суттєвою знижкою.

II. МАКРОЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ВЗАЄМОЗАЛІКІВ

Альтернативний підхід до оцінки цього понижуючого коефіцієнта ближчий до макроекономічного аналізу. Він являє собою спробу з'ясувати ступінь завищення оцінки будь-якого взаємозаліку на основі інформації обласного рівня про склад загальних доходів у готівковій формі і у формі взаємозаліків. Цей підхід також має певні обмеження, але він вільний від проблем, пов'язаних з необхідністю агрегації. Інтуїція підказує: якби ми могли спостерігати дві групи областей, в одній з яких платежі до бюджету надходили б лише готівкою, а в іншій – лише через взаємозаліки, то в останній облікована вартість загальних доходів була б вищою, бо вона фактично заплатила б більше за одержане нею, ніж “готівкова” група. Основне наше припущення полягає в тому, що обидві групи купують в основному однаковий кошик суспільних послуг, але “взаємозалікова” група платить більше за одержане нею, ніж має платити “готівкова”.

Однак, як видно з таблиці 1, пообласні дані важко розділити на дві групи, що необхідно для безпосереднього застосування цього макроаналітичного підходу. Натомість, дані свідчать про те, що питома вага взаємозаліків в доходах різних областей дуже істотно варіює. До того ж дані обмежені спостереженнями за 1998 р. та перше півріччя 1999 р. Попри ці обмеження, існує можливість перевірити гіпотезу про те, що взаємозаліки підвищують відносну вартість надання суспільних послуг за допомогою набору відповідним чином специфікованих економетричних рівнянь.

Перша специфікація має на меті перевірку, чи впливає склад готівкових платежів і взаємозаліків на спроможність загальних доходів попереднього періоду прогнозувати загальні доходи наступного періоду, тобто однаковий чи різний вплив готівки і взаємозаліків на спроможність збирати доходи в найближчому майбутньому. Ця специфікація має таку форму:

$$Y_i = a + b_1 X_1^i + b_2 X_2^i + e \quad \text{де}$$

Y_i = загальні доходи i -ої області за перше півріччя 1999 р.;

X_1^i = загальні готівкові доходи i -ої області за 1998 р.;

X_2^i = загальна вартість взаємозаліків, проведених в i -ій області в 1998 р.;
змінна “ e ” – це член, який представляє помилку рандомізації, який приймається за нуль при нормальному розподілі.

Варіант включення в регресійний аналіз змінної податкової заборгованості також розглядався, але був відхилений з такої причини. Інтуїція підказує, що область з високою податковою заборгованістю має ширші можливості для здійснення взаємозаліків, ніж область з меншим обсягом податкової заборгованості, і тому може бути корисним включити накопичену податкову заборгованість як потенційно істотну змінну. На жаль, через обмеженість наявних даних неможливо оцінити вплив цього фактора. Тобто, хоч накопичена заборгованість і може мати вплив на суму майбутніх взаємозаліків, в нашому наборі даних ці дві події майже повністю співпадають у часі, й ті області, які активніше здійснюють взаємозаліки, очевидно мають нижчий, а не вищий рівень податкової заборгованості.

A priori можна припустити, що знаки коефіцієнтів регресії будуть такими: $b_1 > 1$ і $b_2 > 0$. Вищі рівні готівкових коштів повинні позитивно корелювати з надходженням доходів наступного року. Величина коефіцієнта b_2 вказує на чисельний вплив цьогорічного рівня взаємозаліків на загальні доходи наступного року. За нульовою гіпотезою, якщо готівка і взаємозаліки справляють однаковий вплив на загальну суму доходів, відповідні коефіцієнти регресії мають бути однаковими.

В таблиці 2 (частина 1) показано результати регресійного аналізу. Обидві регресійні змінні статистично вагомі і позитивні, що узгоджується з очікуваннями. Однак величини коефіцієнтів регресії різні. Для того, щоб перевірити, чи вагома ця різниця, ми повторили регресію, застосувавши обмеження: $b_1 = b_2$. Результат порівняння з застосуванням F-тесту свідчить про вагомість цієї різниці, а отже, готівка і взаємозаліки справляють різний вплив на спроможність отримувати доходи в майбутньому.

Очевидно, що взаємозаліки справляють незалежний вплив на загальні доходи, і питання полягає в тому, наскільки великий цей вплив. Щоб відповісти на це запитання, необхідно визначити іншу специфікацію регресії, де головну увагу приділити швидкості зміни загальних доходів і ваги взаємозаліків у загальних доходах. У цьому випадку нульова гіпотеза буде такою: зростання відносної ваги взаємозаліків не повинно мати великого впливу на зростання загальних доходів. Для перевірки цієї гіпотези було вибрано таку специфікацію:

$$Y_i^* = a + b_3 X_i^* + e, \text{ де}$$

Y_i^* = процентний приріст загальних доходів у і-ій області в 1999 р. порівняно за 1998 р.;

X_i^* = зміна в питомій вазі взаємозаліків у загальних доходах в 1999 р. порівняно з 1998 р.

Результати цієї регресії показано в таблиці 2 (частина 2). Змінна взаємозаліків вагома, і нульову гіпотезу можна з впевненістю відхилити. Більша питома вага взаємозаліків у загальних доходах, як видно, веде до підвищення рівня загальних доходів. При зростанні доходів на один відсотковий пункт частка взаємозаліків у загальних доходах зростає на 0.55 відсотка. Цей результат є потужним непрямим доказом на користь того, що взаємозаліки містять елемент “води”, яку необхідно віджимати щоразу, коли здійснюється обрахунок загальних доходів.

Таблиця 2

ВПЛИВ ВЗАЄМОЗАЛІКІВ НА МІСЦЕВІ ВИДАТКИ

ЧЛЕН РЕГРЕСІЇ	КОЕФІЦІЄНТ	ЗНАЧЕННЯ t
ЧАСТИНА 1		
a	47861.1	4.19
b ₁	0.376	15.4 СКОРИГ. R ² =0.946
b ₂	0.275	4.52
ЧАСТИНА 2		
a	-0.48	-25.2
b ₃	0.55	2.88 КОРИГ. R ² =0.22

Цей результат регресії можна використати для моделювання наслідків впливу на доходну частину бюджету такої зміни в політиці, як відмова від взаємозаліків. При знехтуванні невеликим постійним членом, якщо частка взаємозаліків скоротиться з тридцяти двох відсотків (рівня, на якому здійснювалися взаємозаліки в 1998 р.) до нуля, очікуване скорочення загальних доходів становитиме приблизно

вісімнадцять відсотків ($0.55 \times (0-0.32)$). Якщо це скорочення доходів віддзеркалює зниження вартості видатків при застосуванні готівки для оплати суспільних послуг, то для того, щоб отримати готівковий еквівалент взаємозаліків, необхідно застосувати таке саме коригування до їхньої суми, тобто зменшити на вісімнадцять відсотків. Інакше кажучи, порівняно з готівковими платежами в операціях, пов'язаних із взаємозаліками, спостерігається завищення в середньому приблизно на вісімнадцять відсотків, і гривня взаємозаліків, очевидно, має меншу купівельну спроможність, ніж готівкова приблизно на такий самий відсоток. Для цілей розрахунків, наведених нижче, ми використали дещо вищу ставку знижки - 20 відсотків.

ІІІ. ЗНАЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ РЕГРЕСІЇ ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Для прийняття політичних рішень варто врахувати практичний вплив цього регресійного аналізу, а саме: при порівнянні податкоспроможності місцевих органів влади необхідно в явний спосіб зробити поправку на міжобласні відмінності в частках готівкових платежів і взаємозаліків у загальних доходах відповідних бюджетів. Наприклад, якщо дві області мають однакову загальну суму доходів, скажімо 100 грн, але одна з них одержала 60 грн готівкою і 40 грн через механізм взаємозаліку, а друга всі доходи – лише готівкою, то насправді загальні доходи області, в якій відбувалися взаємозаліки, складають приблизно 92 грн ($60 + 40 \times 0.8$), а не 100 грн, як показано в обліку.

Коригування такого роду, як показано в цьому прикладі, важливо робити для уточненого визначення відносної податкоспроможності, а саме на визначення відносної податкоспроможності великою мірою спирається формульна система трансфертів. При формульному підході до визначення міжбюджетних трансфертів сума субвенції, яка належить тій чи іншій області, визначається як різниця між розрахунковими видатковими потребами і прогнозованими доходами на душу населення з власних джерел доходів. Коригування коефіцієнта відносної податкоспроможності на відносну питому вагу взаємозаліків з урахуванням результатів регресійного аналізу веде до того, що в областях, де надходження збираються переважно живими грішми, значення коефіцієнта буде вищим, а в тих, де більша частка взаємозаліків - нижчим.

В таблиці 3 показано результат міжобласного порівняння коефіцієнта податкоспроможності за 1998 р. зі скоригованим коефіцієнтом (застосовано 20- відсотковий понижуючий коефіцієнт для врахування взаємозаліків). Як можна бачити, вплив цього коригування відносно невеликий. Як очікувалося, значення коефіцієнта в таких областях як Полтавська, Харківська та Миколаївська, де широко застосовувалися взаємозаліки, знизилося, але не більше як на п'ять відсотків. І навпаки в таких адміністративно-територіальних одиницях, де взаємозаліки застосовувалися далеко не так часто, скажімо, в місті Києві, коефіцієнт зростає, але зростання не дуже велике: у випадку Києва воно становить лише 4.5 відсотка.

Таблиця 3

Податкоспроможність з урахуванням взаємозаліків

<i>Адміністративно-територіальні одиниці</i>	<i>Розрахункові доходи на душу населення 1998 р.</i>	<i>Індекс податко-спроможності 1998 р.</i>	<i>Розрахункові доходи на душу населення 1998 р. (скориговані на взаємозаліки - 20%)</i>	<i>Індекс податко-спроможності 1998 р. (скоригований на взаємозаліки - 20%)</i>	<i>Відхилення</i>
РЕС.КРИМ	155.4	0.72	147.0	0.73	-0.006
ВІННИЦЬКА	99.0	0.46	94.2	0.46	-0.006
ВОЛИНЬСЬКА	89.4	0.41	86.0	0.42	-0.011
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	214.6	0.99	203.3	1.00	-0.009
ДОНЕЦЬКА	256.0	1.19	241.0	1.19	-0.004
ЖИТОМИРСЬКА	111.2	0.51	103.6	0.51	0.003
ЗАКАРПАТСЬКА	96.2	0.45	92.3	0.46	-0.010
ЗАПОРІЗЬКА	245.3	1.14	233.6	1.15	-0.017
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	163.7	0.76	145.9	0.72	0.038
КИЇВСЬКА	164.3	0.76	156.2	0.77	-0.010
КІРОВОГРАДСЬКА	89.5	0.41	84.6	0.42	-0.003
ЛУГАНСЬКА	159.9	0.74	148.8	0.73	0.006
ЛЬВІВСЬКА	175.7	0.81	167.5	0.83	-0.013
МИКОЛАЇВСЬКА	251.2	1.16	223.3	1.10	0.061
ОДЕСЬКА	188.0	0.87	183.7	0.91	-0.036
ПОЛТАВСЬКА	428.1	1.98	383.6	1.89	0.089
РІВНЕНСЬКА	150.6	0.70	135.1	0.67	0.031
СУМСЬКА	186.5	0.86	172.7	0.85	0.011
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	74.5	0.34	70.1	0.35	-0.001
ХАРКІВСЬКА	323.5	1.50	287.3	1.42	0.080
ХЕРСОНСЬКА	114.2	0.53	101.9	0.50	0.026
ХМЕЛЬНИЦЬКА	126.0	0.58	114.7	0.57	0.017
ЧЕРКАСЬКА	165.3	0.77	151.2	0.75	0.019
ЧЕРНІВЕЦЬКА	108.9	0.50	98.4	0.49	0.019
ЧЕРНІГІВСЬКА	129.6	0.60	123.4	0.61	-0.009
М.КИЇВ	710.1	3.29	696.5	3.44	-0.149
М.СЕВАСТОПОЛЬ	181.2	0.84	176.3	0.87	-0.031
Середнє	216.0		202.7	1.00	0.000

Ці коригування ведуть до деякого переспрямування потоку міжбюджетних трансфертів на користь тих областей, які більшою мірою залежать від взаємозаліків як джерела фінансування своїх видаткових програм. Слід зауважити, що попри те, що таке коригування дійсно справедливе, при розробці підходящої формульної програми трансфертів, до нього слід ставитися з обережністю. Кардинальним принципом будь-якої формульної системи трансфертів є те, що сама формула має бути вільною від будь-яких моментів, які

місцеві органи влади могли б використати для впливу на суму належної їм субвенції. Жодна формульна система не працюватиме, якщо місцеві органи влади можуть з легкістю збільшити суму своєї субвенції, скоригувавши відповідним чином свою витратну чи доходну політику.

В даному випадку будь-яке коригування величини, що визначає податкоспроможність, на відносну вагу взаємозаліків суперечить цьому кардинальному принципу. Тому важливо, щоб формула була побудована таким чином, щоб не дати областям можливість претендувати на більшу субвенцію, збільшивши обсяг застосування взаємозаліків. Для уникнення цього негативного стимулу можна запропонувати, зокрема, такий шлях: при запровадженні формули відповідним чином скоригувати величину, що визначає відносну податкоспроможність, але потім зафіксувати цю величину на певний достатньо довгий проміжок часу і не робити поправок на відносний обсяг застосування взаємозаліків після того, як формула вже набере сили.

БІБЛІОГРАФІЯ

O'Connell, Sean, "An Analysis of the Ukrainian Local Government Bills of Exchange or Veksels Market", World Bank, mimeo, February, 1999.

Way, Lucan, "The Barterization of Regional Finances", World Bank, mimeo, 1997.

