

Монетизація бартеризованої економіки Зменшення негрошових операцій з бюджетом в Україні

*Вісник Євробанку
4 жовтня 2000 року*

Демонетизація – одне з явищ пострадянської перехідної економіки, яке важко піддається точному виміру, обрахункам чи визначенню, і з яким важко боротися. Це явище заганяє реформи у глухий кут, перешкоджає розвитку ринків, гальмує економічне зростання. Зміни рівня демонетизації стають при цьому важливим показником успішного просування реформ у перехідній економіці. Що меншим є рівень демонетизації, то більшим є успіх. Враховуючи це, слід зазначити, що успішне просування в Україні до грудня 1999 року серйозно стримувалося високим рівнем демонетизації. У цьому плані, можна лише вітати ті зусилля, які докладають українські політики в напрямку монетизації, а також позитивні результати, одержані ними в поточному році. Маємо чимало ознак позитивних зрушень (зменшення рівня бартеру, зменшення заборгованості, збільшення банківських депозитів, кредитів та ін.). Однак незрозумілим залишається питання про надійність або сталий характер цих досягнень.

Слід підкреслити, що демонетизація, головним чином, є ознакою розвитку здорової економіки та її інституцій, а не самодостатнім явищем. Подібно до розширення тіньової економіки, "нездорового інвестиційного клімату" та кількох інших проблем, пов'язаних з перехідним періодом, від демонетизації неможливо позбавитися лише за допомогою формулювання й запровадження ефективної політики, спрямованої на розв'язання цієї проблеми як такої. Він неї не можна позбавитися і за допомогою заборон чи наказів. Демонетизацію слід розглядати в контексті широкого й глибокого інституційного реформування економіки в цілому. (Щоб позбавитися від симптомів захворювання, треба лікувати саму хворобу!).

Негрошові операції, в тому числі так звані взаємозаліки між державним бюджетом та учасниками економічної діяльності є однією з підвалин "віртуальності" у пострадянській економіці.¹ Разом із тіньовою діяльністю, корупцією тощо, ці операції (неплатежі, заборгованість, безнадійні кредити, бартер, виплати зарплатні та пенсій у натуральній формі та ін.) належать до того типу діяльності, який називають "потьомкінськими селами" і який перешкоджає економічному зростанню. Зовні такі операції виглядають ефективними й прийнятними. Однак із середини вони найчастіше виявляються небезпечними й згубними. Офіційно фіскальні взаємозаліки є поширеним типом фінансових розрахунків між бюджетом, бюджетними організаціями та підприємствами-платниками податків. Проте на практиці значну частину таких операцій складають непрозорі тіньові операції, які стимулюють ухилення від податків, корупцію й плутанину.

Взаємозаліки відкривають перед чиновниками можливості продовжувати управління економікою на мікрорівні. Такі операції дають чиновникам право вирішувати, кому саме дозволяти розраховуватися за податковими зобов'язаннями за допомогою різних, часом досить ускладнених, негрошових операцій.² Часто при таких рішеннях оперують мільйонами гривень. Таким чином визначаються переможці й переможені. Ці рішення дають збитковим підприємствам можливість успішно продовжувати діяльність, ба навіть розширювати її чи здійснювати інвестиції, виштовхуючи при цьому інші підприємства у сферу заборгованості й тіньової економіки. Такі рішення майже не піддаються регулюванню і є здебільшого непослідовними. Незрозуміло, чому одним підприємствам дозволено брати участь у цій схемі, а іншим не дозволено. Як наслідок, маємо підміну старого відкритого контролю радянського періоду новим "тіньовим" контролем. Цей новий контроль підтримується за допомогою чутливої неформальної мережі, яка охоплює посадових осіб з уряду, керівників підприємств та інших впливових осіб. Вона складається з телефонних дзвінків, запитів та

¹ Ця нова економіка дістала назву віртуальної, оскільки "вона спирається на ілюзорні або вдавані показники майже для всіх параметрів економіки: цін, реалізації, заробітної платні, податків та бюджетів. ... Саме такі вдавані показники стимулюють існування більшого уряду й більших видатків, ніж ті, які Росія може собі дозволити" (Clifford G. Gaddy and Barry W. Ickes, "Beyond a Bailout: Time to Face Reality About Russia's "Virtual Economy", The Brookings Institution, June 1998). Україна намагається розв'язати таку саму проблему віртуальності економіки. Основою цієї віртуальності є негрошові операції.

² Грошові операції сприяють економічній свободі виробників і споживачів. Вони є стрижнем сучасної ринкової економіки. "Адам Сміт говорив про гроші як про "очевидну й просту систему справжньої свободи" (James Buchanan, *Frozen Desire*; див.: "The cash don't work", *The Economist*, December 19, 1998).

домовленостей за зачиненими дверима, неконтрольованих контрактів, маніпулювання цінами тощо, стимулюючи відтік грошових коштів з безгрошової економіки.³ В результаті, при порівнянні з цим типом "децентралізованої з центру" тіньової командної економіки, стара радянська система справді виглядає цілком зрозумілою, впорядкованою й економічно ефективною.

Безпосередній негативний вплив таких операцій на державне фінансування є істотним і витратним для економіки, однак набагато небезпечнішим є їхній опосередкований вплив. Вони ускладнюють проблему непрозорості на рівні центрального уряду, де використовується, вдосконалюється і стимулюється "технологія" негрошових операцій. Терпиме ставлення до таких операцій з боку центрального уряду (і навіть фінансування цих операцій) стимулює розвиток демонетизованої економіки в усіх секторах. Демонетизація поступово поширюється на місцевому рівні, серед бюджетних організацій, державних та приватних підприємств і т.д.

Проблема полягає не в самих негрошових операціях, а в сприйнятті таких операцій. Відсутність прозорості, притаманна таким операціям, підриває довіру людей до свого уряду. Це створює імідж України як значною мірою корумпованої країни як в очах резидентів, так і за кордоном. Тобто істотною проблемою є негативний "психологічний" вплив непрозорості у бюджетній сфері на економіку. Навіть, якщо деякі з негрошових операцій є впорядкованими і мають бездоганну репутацію, їх однаково вважають корумпованими й нечесними. Таке сприйняття спрацьовує саме по собі. Воно стимулює пошуки ренти, неплатежі й заборгованість.

Той факт, що в 1999 році близько 30% надходжень і видатків зведеного бюджету були негрошовими, впливає на поведінку платників податків. Те, що деяким компаніям дозволено сплачувати податки в негрошовій формі, стимулює пошуки шляхів натуральних виплат та різних негрошових розрахунків, оскільки вважається (правильно чи неправильно), що ці операції є прибутковими для підприємств. Пошуки дозволу на негрошову форму сплати податків вважаються більш прибутковими, ніж конкуренція на відкритому ринку. Відсутність ефективного ринку керівників стимулює представників старої номенклатури залишатися на своїх посадах. Їхнє вміння дошукуватися ренти стає набагато досконалішим, ніж уміння оперувати на жорсткому конкурентному ринку. Найбільш успішними керівниками

³ Відтік грошей призводить до того, що "великі обсяги ресурсів перекачуються з виробничої до невиробничої сфери, що зменшує стимули у першій та знижує темпи зростання економіки" (Катерина Фонкич. Пошук ренти та групи інтересів за перехідного періоду в Україні. *Економіст*, березень 2000, с. 63).

залишаються ті, котрі здатні підтримувати добрі стосунки з органами влади і заощаджувати великі грошові суми для своїх компаній та для себе особисто шляхом маніпулювання з податками.

Жодному уряду України не вдалося приборкати дракона демонетизації. Уряди змінювалися, обіцяючи скасувати заборгованість із заробітної платні, неплатежі та бартер. Однак жодному уряду не вдалося цього зробити.⁴ Всі дотеперішні уряди намагалися ліквідувати симптоми економічних проблем, але не могли ліквідувати реальних інституційних і структурних причин економічного колапсу, таких як постійне втручання уряду в управління економікою на мікрорівні, слабкі права власності та м'які бюджетні обмеження.

Якщо заходи з економічної політики виявляються неглибокими, такими, що не зачіпають суті проблеми, вони продукуватимуть, на перший погляд, позитивні результати, але насправді підмінюватимуть одні проблеми іншими. Яскравим прикладом такої підміни можуть служити сумнівні досягнення минулого року в боротьбі з демонетизацією в енергетичному секторі. Рівень бартеру в загальних обсягах реалізації в електроенергетиці зменшився на 19% (з 48% у 1998 році до 29% у 1999 році), проте грошові виплати збільшилися лише на 4% (з 17% у 1998 році до 21% у 1999 році).⁵ Таким чином, певні показники поліпшуються (чим вдало користується офіційна пропаганда), тоді як решта погіршується. У більшості випадків чистий результат таких змін дуже важко обчислити.

Ще однією проблемою є низька ефективність зусиль, спрямованих на подолання бідності й ліквідацію заборгованості із заробітної платні. Загальна сума заборгованості із зарплатні та пенсій зменшилася упродовж 1999 року на 0,8 млрд. гривень. Водночас грошова база збільшилася на 3,4 млрд. гривень. Головним офіційним виправданням такого збільшення стала необхідність скорочення заборгованості. Однак така політика призвела до істотного збільшення "інфляційного податку". У 1999 році річний індекс споживчих цін складав 23%, а в 1998 році – 11%. Інфляційний

⁴ У праці Дейвіда Вудрафа обстоюється теза про те, що зміст такої політики в Росії буде менш важливим доти, доки така політика залишатиметься нездійсненою (David M. Woodruff, "Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism", Cornell University Press, 1999). Так само й в Україні, де головною проблемою є забезпечення основ для запровадження нової політики. Найперспективніша політика втрачає значення, якщо уряд не може її втілити. Здатність втілити ефективну політику важить набагато більше, ніж здатність її розробити. Демонетизація істотно зменшує ефективність монетарної, фінансової та інших напрямків економічної політики.

⁵ Джерела: база даних ГІМР.

податок є значною мірою регресивним: що біднішим є громадянин, то більше йому доводиться сплачувати. Цей податок сплачується переважно домогосподарствами з низьким рівнем доходів, доходи й видатки яких здебільшого у гривнях. Більшість доходів, видатків та заощаджень сегмента населення з високим рівнем доходів – у твердій

валюті. Громадяни з високим рівнем доходу у валюті майже не сплачують інфляційний податок. Несподівана глибока девальвація гривні восени 1998 року перетворила багатих на ще багатших, а бідних – на бідніших. У 1999 році виплати заборгованості із зарплатні та пенсій не стимулювали збільшення реальних споживчих видатків домогосподарств; ці видатки зменшилися на 9% (див. Табл.1).⁶ Заборгованість в Україні зменшилася, а інфляція збільшилася. Справжня причина заборгованості полягає не в нестачі грошей, а у відсутності ефективних інституційних реформ. Уряду слід звернути на це особливу увагу. З економічної науки відомо, що істотне збільшення номінальної грошової маси призводить до зменшення реальної грошової маси. Тобто, що більше грошей, то їх менше, хоч як це не парадоксально. Що більше банкнотів ви друкуєте, то більшою буде їх нестача і більшою потреба в негрошових операціях.⁷

Існує чимало прикладів заплутаної політики, метою якої є збільшення бюджетних надходжень, зменшення дефіциту й водночас допомога підприємствам, які перебувають у скрутному становищі. Негрошові операції з бюджетом є першими у списку таких прикладів. Факти свідчать про те, що намагання збільшити бюджетні надходження шляхом дозволу взаємозаліків не можуть зменшити дефіцит, зменшуючи, натомість, рівень прозорості в бюджетному секторі.⁸

Окрім того, підтримуючи підприємства за допомогою кредитних ліній і забезпечуючи їх прямими банківськими кредитами, уряд стимулює очікування м'яких бюджетних обмежень і, водночас, підриває банківську систему й перешкоджає розвитку здорового кредитного ринку та міцної фінансової

⁶ Натомість у 1998 році загальні реальні доходи домогосподарств на душу населення залишалися на тому самому рівні, що й попереднього року, а заборгованість із зарплатні та пенсій збільшилася на 2,3 млрд. гривень. Грошова база збільшилася на 1,5 млрд. гривень (*Ukrainian Economic Trends*, TACIS, March 2000).

⁷ Цей парадокс пояснив професор Гарвардського університету Грегори Манків під час лекції, прочитаної на семінарі, проведеному ГІМР у Києві 11 травня 2000 року.

⁸ Георг Зіммель обстоює важливу роль грошей у суспільстві, яка полягає у підтримці людської діяльності на основі "не нормативних, а когнітивних очікувань". Монетизація економіки сприяє реалістичному баченню й змушує відмовлятися від рішень, в основі яких лежать намагання видавати бажане за дійсне (див.: "The cash don't work", там само). Яскравим прикладом реальної небезпеки намагань видавати бажане за дійсне є нереалістичні бюджети, за які щороку голосують в українському парламенті як за "закони про бюджет", і які стимулюються механізмом взаємозаліків.

системи.⁹ Краще почуваються ті банки, які співпрацюють з владними структурами й виконують їхні розпорядження і поради щодо валютних операцій, кредитів, придбання ОВДП та ін. Діяльність банків, які шукають прибутків за допомогою активних ринкових операцій, але не можуть розвинути добрі (неформальні) стосунки з центральною або місцевою владою, навряд чи буде успішною. Така політика призводить до високих процентних ставок, низького рівня доступу до кредитів, ускладнення фінансових проблем українських підприємств і зменшення податкових виплат. Виникає потреба в спеціальних домовленостях з бюджетом, таких, як взаємозаліки.

Деякі політично запроваджені викривлення можна помітити при простому цифровому аналізі офіційно опублікованих статистичних даних. Наприклад, дані про роботу головних галузей показують, що їхня прибутковість негативно корелюється з інвестиціями та економічним зростанням і, водночас, позитивно корелюється з бартерною діяльністю. У 1999 році найбільших збитків (у грошовому виразі) зазнала електроенергетика та кольорова металургія. Водночас цим двом галузям вдалося залучити великі суми інвестицій (близько чверті загальних інвестицій у промисловість у 1998 році) і досягти швидкого економічного зростання (відповідно, 7% та 9% у 1999 році).¹⁰ Це можна пояснити, якщо розглянути цифри більш докладно. Виявилося, що банківські кредити продовжують негативно корелюватися з діяльністю галузей промисловості: що менш прибутковим є підприємство, то більше кредитів воно одержує. Однак виявляється, що бартер не залежить від фінансової ліквідності підприємств. Даних про зв'язок бартерних операцій з грошовими запасами підприємств не існує. Надання кредитів підприємствам не сприяє їхній діяльності і не може скоротити бартер¹¹.

Відсутність ефективної й продуктивної процедури банкрутства приводить до неймовірної ситуації, коли більше половини компаній є збитковими. Захист збиткових підприємств від банкрутства призводить до низького рівня виконання контрактних зобов'язань і пошуків ренти. Політика, спрямована проти банкрутства, сприяє банкрутству. Вона приводить до збільшення числа фактично

⁹ Міцна банківська та фінансова системи вважаються передумовами економічного зростання (Ross Levine, "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, June 1997, 688-726). Що міцнішою є банківська система, то більшого економічного зростання можна очікувати. Прикладом перехідної економіки, в якій зміцнення банківського сектора стимулювало інвестиції (як внутрішні, так і зовнішні) та економічне зростання, є Угорщина.

¹⁰ Джерела: база даних ГІМР.

¹¹ Olena Besedina, "Nature of Barter: Case of Ukraine", Kyiv-Mohyla Academy, 2000, рукопис.

збанкрутілих підприємств, яким дають змогу функціонувати, незважаючи на їхній статус збиткових підприємств. Звичайно, ці підприємства не сплачуватимуть податків, а відтак виникає необхідність вдаватися до певних негрошових механізмів.

Енергійність, з якою податкові органи шукають податкові надходження, зосереджуючи ці пошуки на нечисленних прибуткових підприємствах (в тому числі тих, які примудряються експортувати власну продукцію), змушує фірми уникати зовнішньоторговельних операцій, призводить до збільшення не прибутків, а збитків, і стимулює переведення значної частини діяльності в тіньовий сектор. За таких обставин багато підприємств перетворюється на клієнтів тих чиновників, які вирішують, яким збитковим підприємствам дозволити продовжувати функціонувати й використовувати негрошові методи сплати податків.

Існує багато інших прикладів невідповідних інституцій та помилкових напрямків політики, результати запровадження яких є прямо протилежними тим, на які сподівалися їхні проектанти. Часто підприємства почуваються краще, коли зменшують власне виробництво, і гірше, коли його розширюють. Земля, будівлі та інші активи не оподатковуються. Утримувати їх без використання нічого не коштує. Механізмів передання цих активів тим власникам, які мають бажання і змогу їх використовувати, не існує. Інвестори можуть придбати власність за низькою ціною і не використовувати її. Будь-яке рентабельне використання цих активів пов'язане з винайманням трудових ресурсів і накопиченням доходів і призводить до високих податкових виплат. Нинішня податкова система ефективно стимулює невикористання майна. Зусилля, які докладаються для того, щоб домовитися про списання податків та обладнання з владними структурами, є більш рентабельними, ніж зменшення виробничих витрат чи намагання конкурувати на ринку за рахунок підвищення якості продукції.

Податкова система стимулює старі, соціалістичні капіталомісткі підприємства і є дискримінаційною по відношенню до нових, орієнтованих на ринок, працемістких невеликих фірм, які функціонують переважно в галузі виробництва споживчих товарів чи в секторі обслуговування. Використання капіталу звільнене від податків, безвідносно до ефективності чи неефективності такого використання, чи кількості спожитих при цьому енергоносіїв.¹² Використання праці передбачає високі податки і може призвести до численних проблем. Негрошова сплата податків є, по суті,

¹² Великі підприємства також підпорядковуються м'якшим бюджетним обмеженням. Капіталомісткість і податкова заборгованість мають тенденцію до позитивної кореляції (Vladimir Dubrovsky, "Soft Budget Constraints and Industry Structure in Transitional Ukraine", IIID, 2000, рукопис).

додатковими державними субсидіями переважно старим великим підприємствам. Такі субсидії рідко доступні для нових, орієнтованих на ринок, компаній. Лише дуже невеликій кількості таких компаній вдається домогтися активної підтримки з боку впливових чиновників.

Незважаючи на "захист вітчизняного виробника", такі виробники потерпають від надмірних регулятивних норм і різного плану обмежень, які застосовуються у зовнішній торгівлі. Внаслідок такої політики український виробник навряд чи зможе конкурувати на міжнародних ринках з виробниками з інших країн, де рівень такого "захисту" є меншим. Податкові органи схильні поборливо ставитися до збиткових велетнів і бути суворими у стосунках з тими малими та середніми фірмами, які намагаються займатися експортом і накопичувати доходи. Чимало підприємств не займаються експортом тільки тому, що вони остерігаються податкових інспекторів.

Зменшення ВВП, інвестицій та зовнішньої торгівлі в Україні протягом останніх кількох років є відбитком системної неефективності цього типу економіки. Це яскравий зразок "три на зменшення". В ній обмаль переможців і безліч тих, хто втрачає.

Втрачає державний бюджет. Загальний річний доход зведеного бюджету складає 53,2 млрд. гривень або 22 долари на душу населення на місяць (ця сума включає в себе 6 доларів негрошових податкових розрахунків), тоді як у країнах Центральної Європи така сума складає 150-180 доларів, а в Західній Європі – близько 1000 доларів на душу населення. Зрозуміло, що при такому рівні доходу українська держава не може успішно виконувати свої функції.

Втрачає і українське підприємство. Неефективна податкова система призводить до ситуації, в якій високі податки сплачуються лише незначною кількістю прибуткових підприємств.¹³ Підприємства стають дедалі менш рентабельними. Це відбивається на сумі прибуткових податків з підприємств, які збираються для бюджету. У 1994 році така сума складала 13,2% ВВП, у 1998 році – 6,7%, а в 1999 році – 5,8%. За період 1994-1999 рр. сума цих податків у реальному виразі зменшилася на 63%.¹⁴

Окрім того, втрачає український народ. За оцінками Світового банку, приблизно три чверті українських громадян живуть за межею бідності (з денним доходом в один долар на душу населення), принаймні за рівнем їхніх офіційних доходів.¹⁵

¹³ Див.: David Snelbecker, "Prospects for economic security and growth in Ukraine", *Ukrainian Journal Economist*, March 2000, pp.26-32.

¹⁴ *Ukrainian Economic Trends*, op.cit.

¹⁵ У 1999 році видатки українських домогосподарств на придбання споживчих товарів і послуг склали 42 млрд. гривень або 2,32 гривень (0,57 доларів) на душу населення на день (*Ukrainian Economic Trends*, op.cit.).

На щастя, становище змінюється. "Критична маса" зацікавлених у реформах збільшується. Новий уряд України, сформований у грудні 1999 року, розпочав запровадження фундаментальних реформ. Вони спрямовані на ліквідацію демонетизації економіки. Ці зусилля уряду заслуговують на повагу і всіляку підтримку. На цей раз проблемою може стати не відсутність бажання в уряді проводити реформи, а прийнятність реформ, які цей уряд запроваджує. Існує багато вагомих причин, з яких ліквідація взаємозаліків, бартеру та заборгованості може стати дуже важкою справою. В цих операціях головну роль відіграють впливові інтереси. Це інтереси незначного числа впливових "олігархів", а також великої кількості керівників підприємств, дрібних чиновників та підприємливих посередників, які вважають ці операції високоприбутковими.

Отже, до яких заходів слід вдатися? По-перше, слід погодитися з тим, що проблема демонетизації є комплексною й важкою. Будь-які швидкі "силові" рішення не сприятимуть її розв'язанню. Схоже, що в даному випадку потрібно зважити на принцип *"Тише едешь – дальше будешь"*.¹⁶ Необхідні широкомасштабні зусилля, спрямовані на вивчення цієї проблеми. Інтуїтивні рішення, які випливають з чийось думок і почувань, навряд чи спрацьовуватимуть. Слід створити добре налагоджену систему моніторингу, яка даватиме змогу збирати відповідну докладну інформацію. За нинішніх умов дуже важко (а то й, узагалі, неможливо) сформулювати якісь рекомендації з економічної політики і дати оцінку запровадженню цих рекомендацій. Можна застосувати популярний у багатьох країнах принцип наліпки типу *"Якщо вважаєш інформацію надто витратною, спробуй обійтися без неї"*. На жаль, при аналізі економічної політики у перехідних економіках протягом багатьох років, справді, обходилися без належної інформації, однак, такий аналіз майже не давав практичних результатів.

Потрібно дослідити справжні причини негрошових розрахунків. Ці причини породжуються фундаментальними прорахунками в системі. Поки існуватимуть величезні інституційні недоліки, існуватиме й демонетизована економіка, безвідносно до заходів, які запроваджуватиме уряд. Незрілий радикалізм, спрямований на просту й швидку ліквідацію негрошових операцій без необхідних інституційних реформ, може завдати більшої шкоди, ніж нинішня вседозволеність, яка потурає негрошовим операціям. Головна проблема України полягає не в нинішній фіскальній політиці чи поведінці платників податків, а в інституційному середовищі, в якому діють як політики, так і суб'єкти економічної діяльності.

¹⁶ Рос.: обережно їдучи, далі втрапиш.

Доки "правила гри" залишаються корумпованими, неможливо нав'язати слушну поведінку цим "гравцям".¹⁷

У монографії вміщено дослідження проблеми взаєморозрахунків та інших негрошових операцій з бюджетним сектором. За своїм характером негрошові операції є непрозорими. Звичайно, те, що ми можемо відкрити, є лише верхівкою айсберга. Однак досі ми нічого не знали навіть про цю верхівку і не могли правильно оцінити її розміри. Автори монографії сподіваються, що їхні дослідження допоможуть виправити становище.

¹⁷ Згідно з Манкуром Олсоном, жодні політичні вдосконалення не допомагатимуть економічному зростанню (тобто не зможуть допомогти нації досягти розквіту), принаймні істотним чином, поки не відбудеться фундаментальних інституційних змін. Головною інституцією, яка стимулює зростання, є підтримка операцій – не лише простих прямих операцій, а й тих "прогресивних" операцій, які є головним джерелом розквіту. (Mancur Olson, *Power and Prosperity; Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, 2000).

ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ І ФІСКАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА В УКРАЇНІ

Хваджа М. Султан, Ліліана Пасека

Вступ

Прийняття бюджету в демократичній державі є виявом громадської волі. Уряд, очолюваний обраним лідером (в Україні – Президентом), керує розробкою та формуванням бюджету, що базується на різних програмах державної політики, і передає проект бюджету на розгляд народними представниками (в Україні – Верховної Ради), які обговорюють його, за потреби вносять до нього певні зміни і після цього проводять голосування. По суті, бюджетний процес є прикладом “поділу влади” між виконавчою та законодавчою гілками, він свідчить про рівень порозуміння і співпраці між цими двома рівнями державної влади. Бюджетний процес – це продукт їхньої спільної праці.

У бюджеті викладаються пріоритети економічної (а, по суті, й соціальної) політики уряду і визначаються основні напрямки дій уряду. У цьому процесі необхідно досягти співвідношення між реалістично визначеними обсягами видатків і доходів, а саме – збалансувати бюджет або принаймні скоротити його дефіцит. Держава повинна жити в межах наявних коштів. Кожну гривню, що витрачається, потрібно спочатку якось заробити. Дефіцит бюджету означає, що держава витрачає більше грошей, ніж вона здатна одержати. Це може бути виправданим лише у тих окремих випадках, коли такі обсяги витрачання мають наслідком певні переваги тривалого характеру, що здатні значно збільшити майбутні надходження (як у деяких випадках капітальних позичок).

Уряд може покривати бюджетний дефіцит двома способами: через грошову емісію або через накопичення боргів. В Україні уряд досить часто вдається до фінансування дефіциту шляхом накопичення заборгованості, тобто нездійснення виплат за своїми видатковими зобов'язаннями. Українські громадяни вже добре знайомі з болісними наслідками друкування грошей і руйнівною природою цього заходу. Щодо боргу, то його накопичення має свої

межі. Загальні обсяги зовнішнього державного боргу вже досягли 12 млрд. доларів США, тобто близько 65 млрд. гривень; обсяги внутрішнього державного боргу складають близько 10,5 млрд. гривень. Водночас, загальний обсяг накопиченої урядом бюджетної заборгованості у соціальній сфері складає близько 6 млрд. гривень. У сумі названі цифри дорівнюють приблизно 55 відсоткам ВВП. Тобто простежується тривожна тенденція. Накопичення боргів – це просте перенесення сплати податків на певний строк у майбутньому, оскільки борги необхідно погашати за рахунок одержаних у майбутньому податків. Окрім того, державний борг в Україні є надто витратним. Умови, на яких кредитори можуть погодитися на надання позик, безпосередньо залежать від рівня кредитоздатності країни. Якщо країна здійснює нераціональну і фінансово небезпечну бюджетну політику, умови стають більш витратними, оскільки кредиторам доводиться йти на більший ризик. По суті, в Україні останнім часом спостерігалися надзвичайні проблеми, пов'язані з обслуговуванням як зовнішнього, так і внутрішнього державного боргу. Починаючи з осені 1998 року, уряду доводилося звертатися до так званої “реструктуризації”. На початку 2000 року довелося вдатися до примусової реструктуризації єврооблігацій на суму 2,6 млрд. доларів США до 2007 року. Крім того, комерційні банки й іноземні інвестори залишили ринок ОВДП, залишивши Національний банк України єдиним покупцем облігацій первинного випуску.

Пріоритетним напрямом бюджетної політики має стати забезпечення бюджетної дисципліни. Це набирає особливого значення, оскільки бюджетна дисципліна є основним засобом досягнення урядом його цілей по безпосередньому впливу на економіку. Збалансованість бюджету також є надзвичайно помітною ознакою, що вказує на відданість держави здійсненню реформ та досягненню стабільності. Рівень довіри залежить також від прозорості Закону про Державний бюджет і прозорості виконання бюджетних доходів і видатків. У цій статті бюджетний процес розглянуто під кутом окремих його тенденцій, які значно зменшують рівень прозорості бюджету. Серед описаних нами прикладів – практика використання негрошових розрахунків замість грошей, а також створення позабюджетних фондів. Крім того, ми показуємо, як неточні і нереалістичні заплановані суми надходжень і видатків бюджету призводять до зменшення рівня надійності бюджету.

Виконання доходної частини бюджетів двох минулих років

У бюджетах кожного року закладаються нереалістичні прогнози щодо їх доходної частини. Ми наводимо приклади лише з 1998 і 1999 років, проте наші аргументи справедливі і для попередніх років. У 1998 році перший затверджений варіант Закону про

Державний бюджет був абсолютно нереалістичним, через що уряду довелося пізніше представити уточнений бюджет. На виконання бюджету у 1998 році вплинули такі фактори, як фінансова криза та вичерпання можливостей ринку ОВДП. Це змусило уряд вдатися всередині року до уточнення бюджетних показників. Навіть під час складання бюджету експерти вказували на те, що перший варіант бюджету на 1998 рік, і особливо його надходження у розмірі 29,8 млрд. гривень, є нереалістичними. Зависоким був також і дефіцит бюджету у сумі 3,4 млрд. гривень. Уточнений у липні 1998 року бюджет (надходження у сумі 26,4 млрд. гривень) був більш реалістичним з точки зору плану сукупних надходжень, проте не настільки реальним у розрізі окремих статей. Дефіцит бюджету був скорочений до 2,34 млрд. гривень. Скорочення загальних видатків уточненого бюджету складало 4,4 млрд. гривень (з 33,1 млрд. гривень до 28,8 млрд. гривень) – переважно за рахунок скорочення витрат Чорнобильського фонду, а також ряду інших, менших статей видатків (див. таблицю 1).

Фактичне виконання доходної частини бюджету виявилось гіршим, ніж це передбачалося у першому варіанті закону. Проте заслуговує на увагу той факт, що остаточні показники виконання були досить близькими до уточнених оцінок, зроблених урядом у липні 1998 року. У 1999 році прогнозні оцінки надходжень бюджету були так само нереальними, хоча й меншою мірою, оскільки фактичні обсяги надходжень виявилися на 5 відсотків нижчими запланованих.

Таблиця 1

	Бюджет - 1998	Бюджет - 1998, уточнений	Фактичне виконання, 1998 р.	Бюджет - 1999	Фактичне виконання, 1999 р.
Всього доходів	29,763	26,448	28,441	34,252	32,340
Всього видатків	33,142	28,786	30,506	35,492	34,266
Дефіцит бюджету	3,380	2,340	2,065	1,240	1,926

Джерело даних: Міністерство фінансів.

Як і в попередні роки, лівову частку бюджетних надходжень у 1998 і 1999 роках було отримано від чотирьох основних податків (податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, податку на доходи громадян і акцизного збору), які склали 63 відсотки загального обсягу бюджетних надходжень у 1998 році і 64 відсотки – у 1999 році. Натомість уряд передбачав ці надходження на рівні лише 54 і 57 відсотків, відповідно, у 1998 та 1999 роках.

Кожного року знижуються планові суми надходжень податку на прибуток підприємств. Запланувавши надходження з цього джерела у сумі 2,3 млрд. гривень на 1998 рік, уряд фактично

одержав майже 5,6 млрд. гривень, що у 2,4 рази перевищує заплановану суму. У 1999 році урядом фактично одержано надходжень на 36 відсотків більше, ніж було заплановано. Проте велика частка надходжень податку на прибуток підприємств надходить не у грошовій формі, що є не завжди прийнятним для ПДВ.

Водночас, головною причиною того, що загальні обсяги бюджетних надходжень виявилися на 10 відсотків нижчими від запланованих у 1998 році і на 5 відсотків нижчими у 1999 році, була нереальність прогнозних обсягів надходжень не від чотирьох основних податків, а інших джерел. Фактичні обсяги надходжень від чотирьох основних податків перевищили заплановані суми майже на 2 млрд. гривень як у 1998, так і у 1999 році.

Щодо неподаткових надходжень, то у Державному бюджеті на 1999 рік вони були заплановані на суму 5,6 млрд. гривень; проте уряд спромігся отримати лише 3,2 млрд. гривень. Незважаючи на попередній досвід недовиконання, цього року у бюджеті на 2000 рік було заплановано неподаткових надходжень на загальну суму 9,5 млрд. гривень. Одержати таку суму надходжень буде для уряду практично неможливо. Такі нереалістичні прогнози можуть призвести лише або до значних недонадходжень, що означатиме набагато вищі за заплановані обсяги бюджетного дефіциту, або ж до збільшення бюджетної заборгованості.

Таблиця 2

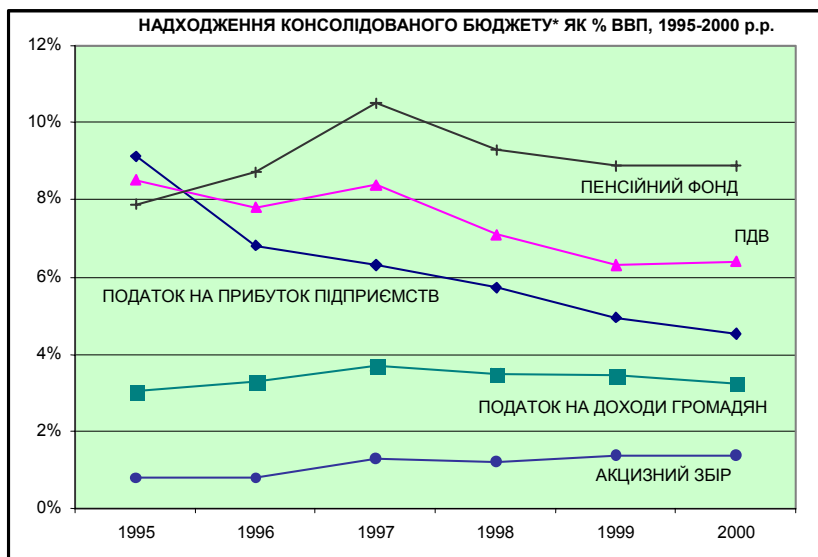
Виконання доходної частини консолідованого бюджету: 1998-1999 роки					
<i>млн. гривень</i>	1998, затверджено	1998, уточнено	1998, факт. виконання	1999, затверджено	1999, факт. виконання
ВСЬОГО НАДХОДЖЕНЬ	29,763	26,448	28,441	34,252	32,340
як % ВВП	29.4	26.2	27.9	26.9	25.4
ОСНОВНІ ПОДАТКИ	15,942	15,411	17,888	19,706	20,688
Податок на додану вартість	8,756	7,460	7,238	8,303	8,130
Податок на прибуток підприємств	2,328	2,912	5,840	4,700	6,371
Податок на доходи громадян	3,528	3,528	3,561	3,940	4,434
Акцизні збори	1,330	1,511	1,249	2,763	1,753
Основні податки як % загальних надходжень	53.6	58.3	62.9	57.4	64.0
Інші податки і неподаткові надходження як %	46.4	41.7	37.1	42.6	36.0

загальних надходжень					
----------------------	--	--	--	--	--

Джерело даних: Закон України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” і Закон України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”; Міністерство фінансів.

Динаміка основних податків

На графіку 1 показано динаміку надходжень із основних джерел за період з 1995 по 2000 рік. Привертає увагу різке скорочення надходжень від ПДВ та податку на прибуток підприємств. Якби зазначене зменшення відбувалося за рахунок зниження ставки податку і розширення бази оподаткування, його можна було б вважати значним кроком, спрямованим на скорочення загального податкового тиску в економіці. На жаль, у даному випадку це не так. Незважаючи на те, що ставка ПДВ залишалася на постійному рівні у 20 відсотків, а ставка податку на прибуток підприємств – на рівні 30 відсотків, спостерігалось значне скорочення фактичних надходжень бюджету від цих податків. Постійні спроби змінити положення законодавства, що регулюють податок на додану вартість, “розбавити” його базу оподаткування, вже спричинили руйнівний вплив на обсяги надходжень від ПДВ. Широка база оподаткування ПДВ має велике значення для фінансової стабільності України та її трансформації до регульованої ринком економічної системи. ПДВ відіграв важливу роль у стабілізаційних процесах в Угорщині, Польщі, Словаччині та Чехії, оскільки у цих країнах база оподаткування утримувалася на максимально широкому рівні. Окрім того, створення великої кількості звільнених від оподаткування зон призвело до руйнації надходжень від податку на прибуток підприємств, незважаючи на відсутність будь-яких зменшень ставки податку. Надходження від акцизного збору залишалися на відносно стабільному рівні у 1,4 відсотка ВВП, починаючи з 1997 року. Середні обсяги надходжень від акцизного збору у країнах Центральної та Східної Європи складають близько 4 відсотків, що залишає Україну у цьому відношенні далеко позаду своїх сусідів. Оподаткування електроенергії сприяє виконанню норм податкового законодавства тими агентами, які здійснюють діяльність на нижчому рівні. Шляхом поступового підвищення ставок акцизного збору на нафтопродукти і предмети розкоші необхідно збільшити частку акцизного збору у ПДВ до близько 4 відсотків. Це могло б сприяти зменшенню тиску від прямих податків.

Графік 1. Динаміка основних надходжень бюджету у 1995-2000 роках

Джерело даних: Міністерство фінансів.

Примітка ☒: Доходи 2000 року базуються на запланованих сумах на 2000 рік, а доходи інших років – на фактичних надходженнях цих років. “Пенсійний фонд” включає також Фонд соціального страхування.

Недотримання граничних обсягів видатків, встановлених у бюджеті

Постійною рисою фіскальної ситуації в Україні є недотримання встановлених парламентом у Законі про Державний бюджет граничних обсягів видатків. Таким чином, бюджет втрачає своє значення як основний фінансовий закон держави, оскільки видатки не виконуються у точній відповідності сум, дозволених парламентом. У багатьох випадках відбувається витрачання значних сум понад встановлені, а в інших численних випадках спостерігається недовитрачання. Такі дії, пов'язані з невиконанням бюджетних асигнувань, вже стали радше звичкою, аніж винятком.

Фактичні видатки бюджету у 1998 році склали 30,5 млрд. гривень (29,9 відсотка ВВП), що приблизно на 10 відсотків менше першої запланованої суми. Наведемо кілька прикладів статей видатків, які значною мірою відрізняються від запланованих. При запланованих 0,5 млрд. гривень видатків на будівництво фактичні витрати уряду досягли рівня близько 2 млрд. гривень, тобто у 4 рази більшого за запланований. Фактичні видатки зведеного бюджету на комунальне господарство перевищили планові обсяги у 2,8 рази. Водночас, видатки Чорнобильського фонду були

профінансовані лише на 55% від запланованого. У 1999 році видатки на житлово-комунальні послуги перевищили заплановані асигнування у 4 рази, а видатки за статтею “Державне управління” виявилися майже на 30 відсотків вищими за затверджену суму. На утримання дорожнього господарства та транспорту було витрачено приблизно на 70 відсотків більше, ніж передбачено. З другого боку, кілька статей видатків, таких як міжнародна діяльність, здійснення фундаментальних наукових досліджень і охорона навколишнього природного середовища, були профінансовані на значно нижчу суму, ніж встановлено парламентом.

Дефіцит бюджету

Згідно з першим варіантом бюджету на 1998 рік, дефіцит зведеного бюджету¹ мав складати 3,4 млрд. гривень або близько 3,4 відсотки ВВП. Проте після уточнення показників бюджету у липні 1998 року, обсяг дефіциту було скорочено до 2,3 млрд. гривень. Фактичний бюджетний дефіцит був досить близьким до уточненого показника і склав 3 млрд. гривень (3 відсотки ВВП). У 1999 році бюджетний дефіцит був передбачений у сумі 1,2 млрд. гривень. Фактично ж, наприкінці року було одержано дефіцит у розмірі 1,9 млрд. гривень (1,5 відсотки ВВП). Проте ці значення дефіциту бюджету не дають цілісної картини. До них не включено величезні суми заборгованості, накопиченої українським урядом за останні роки. По суті, ця заборгованість є додатковими платіжними вимогами до уряду. Приблизна оцінка зростання обсягу бюджетної заборгованості дорівнює 2,4 млрд. гривень у 1998 році² (таблиця 3). Ця сума включає в себе заборгованість по виплаті заробітної платні, пенсій та інших соціальних виплат, а також різних платежів з бюджету (наприклад, на оплату комунальних послуг, медичне обслуговування). Разом із бюджетним дефіцитом ці суми утворюють загальну нестачу коштів або дійсний дефіцит бюджету. У 1999 році дійсний бюджетний дефіцит значно зменшився, що, в основному, пов'язано зі скороченням обсягу бюджетної заборгованості у цьому році.

¹ Для підрахунків дефіциту бюджету ми скористалися українською методикою (до надходжень включено надходження від приватизації). При використанні методики МВФ дефіцит буде дещо більшим; необхідно вилучити надходження від приватизації.

² Достовірні дані щодо зростання загального обсягу бюджетної заборгованості відсутні. Інформація про заборгованість із виплати заробітної платні та пенсій регулярно публікується, тоді як про зміни обсягів решти видів заборгованості (соціальні платежі, платежі постачальникам до бюджетного сектора, податкові кредити з ПДВ тощо) можна лише здогадуватися. У 1998 році заборгованість із виплати заробітної платні у бюджетному секторі зросла на 200 млн. гривень, а заборгованість із виплати пенсій – на 560 млн. гривень. За нашими оцінками, обсяги зростання решти видів бюджетної заборгованості склали близько 1,64 млрд. гривень.

Таблиця 3

Дійсний дефіцит бюджету					
<i>млн. гривень</i>	1995	1996	1997	1998	1999
Дефіцит бюджету	4,043	3,617	6,196	2,065	1,926
Збільшення бюджетної заборгованості	1,756	3,195	1,954	2,435	-781
Дійсний дефіцит бюджету	5,799	6,812	8,150	4,500	1,145
Первинний бюджетний баланс:	-3,078	-2,135	-4,045	359	1135
(-) – дефіцит, (+) - надлишок					

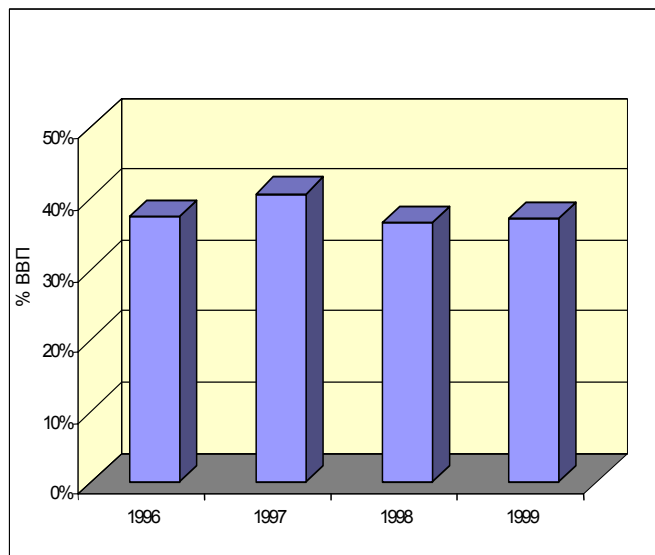
Джерело даних: Міністерство фінансів.

Первинний бюджетний баланс, показаний у поданій вище таблиці, є бюджетним балансом після вилучення з нього видатків на обслуговування боргу (виплата відсотків по державному боргу). У 1998 та 1999 роках маємо первинні бюджетні надлишки, хоча до цього спостерігався дефіцит. Це вказує на високий рівень видатків на виплату відсотків по державному боргу, які призводять до зменшення витрат на інші важливі видатки уряду. Тобто можна зробити висновок, що суми, передбачені для фінансування дефіциту бюджету, і суми первинного надлишку використовуються у повному обсязі для здійснення відсоткових платежів по державному боргу. Протягом останніх кількох років відсоткові платежі значно зросли, оскільки уряд здійснює запозичення за дуже високими ставками. У 1998 році витрати на сплату відсотків склали 2,4 млрд. гривень, а у 1999 році – 3,1 млрд. гривень.

Фіскальний тиск

На жаль, у бюджетах останніх чотирьох років було зроблено дуже мало для скорочення фіскального тиску, як це видно з наведеного нижче графіку 2. На графіку до складу фіскального тиску включено загальні бюджетні надходження, надходження Пенсійного фонду і надходження Фонду соціального страхування. Однак справжній фіскальний тиск є більшим, ніж показано на графіку, оскільки до його складу включаються також інші позабюджетні збори різних міністерств та місцевих органів. Інформація стосовно більшості цих зборів є непрозорою, і точно обчислити загальну їх суму досить складно.

**Графік 2. Податковий тиск
(бюджетний + позабюджетний)**



*Джерело даних: Міністерство фінансів
Позабюджетний податковий тиск включає в себе внески до Пенсійного фонду і кількох інших, менших соціальних фондів.*

Позабюджетні фонди в Україні

Одним із важливих непрозорих компонентів української фіскальної системи є наявність близько 7150 позабюджетних фондів³. Вони складають приблизно 10 млрд. гривень, або ще додаткові 40 відсотків до основної величини бюджету. Через це обсяги державного втручання в економіку, виміряні у термінах величини бюджету, вводять в оману, оскільки державні видатки, що фінансуються за рахунок позабюджетних фондів, не реєструються у Державному бюджеті. Збори, які збираються цими фондами (в тому числі і тими, які створюються або належать різним міністерствам, державним комітетам і місцевим органам влади), призводять до збільшення розмірів неофіційної, тобто тіньової частки державного сектора України. Вони створюють додатковий податковий тиск для підприємств, оскільки владні органи на різних рівнях (державному, регіональному і місцевому) користуються правом встановлювати податки, штрафи, пені, стягнення яких спрямоване на наповнення їх власних позабюджетних фондів. Непрозорість, відсутність дієвих засобів моніторингу і контролю за їх використанням призводять до численних зловживань з боку державних і місцевих службовців,

³ “Теневої бюджет”. – *Бизнес*, № 42 (353), 18 октября 1999 г.

сприяють збільшенню корумпованості. Крім того, позабюджетні фонди підривають податкову дисципліну в економіці. Вони створюють у податковому законодавстві “лазівки”, використання яких дає можливість ухилятися від оподаткування.

Законом про Державний бюджет на 2000 рік було ліквідовано значну кількість позабюджетних фондів шляхом їх включення до Державного бюджету. Такий крок має посилити прозорість бюджету і підвищити ефективність використання бюджетних коштів. Можна сподіватися на те, що на місці старих позабюджетних фондів, які інкорпуються до бюджету, не створюватимуться нові фонди.

Грошові надходження і взаємозаліки

Одним із тривожних факторів податкової системи України є використання бартеру або взаємозаліків як засобу сплати податків. Кілька причин, серед яких відсутність ліквідності підприємств, відсутність стимулів для участі у грошових операціях через існування Картотеки №2, призводять до того, що підприємства надають більшу перевагу сплаті податків у формі товарів, а не грошей.

Застосування цього методу пов'язане з трьома головними проблемами. По-перше, оскільки вартість товарів, які використовуються замість грошей, визначити важко, то більшість підприємств є неплатоспроможними або банкрутами через те, що вони виробляють продукцію, яку неможливо продати на ринку. По суті, ринкова вартість такої продукції є дуже низькою. Використання продукції для сплати податків може призводити до завищення її вартості, шахрайства та корупції. По-друге, це збільшує адміністративні витрати податкової адміністрації, яка потім повинна знайти належних покупців для цих непридатних для продажу товарів. По-третє, уряд повинен виконувати більшість своїх зобов'язань щодо видатків у грошовій формі. Товари є малоприсадибними для досягнення цієї мети. Наприклад, товарами неможливо скористатися для обслуговування боргу.

У 1998 році загальна сума негрошових надходжень у формі взаємозаліків складала 6,8 млрд. гривень, з яких 2,8 млрд. надійшло до Державного бюджету, а 4 млрд. – до місцевих. У цьому ж році до Державного бюджету надійшло коштів на суму 15,4 млрд. гривень. З цієї суми 3,3 млрд. гривень надійшли до державних цільових фондів. Із залишку у 12,1 млрд. гривень лише 9,8 млрд. (приблизно 65 відсотків загального обсягу державних доходів) надійшли у грошовій формі.

Практика проведення взаємозаліків продовжувалася і у 1999 році, і близько 30 відсотків від загального обсягу надходжень було отримано у формі взаємозаліків. У Законі про Державний бюджет на 2000 рік нема прямих вказівок на негрошові розрахунки, що, однак, не припинило практику негрошових розрахунків. За даними

Міністерства економіки, у першому кварталі 2000 року негрошові розрахунки складала близько 9,1% усіх доходів зведеного бюджету.

Висновки

Понад 50% українських підприємств є збитковими (такими, що віднімають, а не додають вартість). Це призвело до виникнення проблем бартеру, неплатежів і податкової заборгованості. Обсяг податкової заборгованості збільшився з 2 млрд. гривень у січні 1998 року до 9 млрд. гривень у грудні 1998 року. У 1999 році він досягнув 12 млрд. гривень. Податкові надходження будуть адекватними лише тоді, коли підприємства стануть здоровими, прибутковими. Відтак зростає значення реструктуризації та дерегуляції економіки.

Важливість бюджету як основного політичного документа уряду і парламенту значною мірою залежить від його реалістичності. Громадяни країни, а також міжнародні інституції, експерти та іноземні інвестори сприймають бюджет серйозно лише тоді, коли він спирається на реалістичні припущення. Окрім того, велике значення має досвід виконання бюджетів попередніх років. Якщо кожного року показники надходжень у проектах бюджетів є завищеними, або якщо фактичні державні витрати не відповідають закладеним у бюджеті показникам видатків, то важливість бюджету як основного політичного документа зменшується. При цьому рівень довіри як до парламенту, так і до уряду також зменшується.

Фінансова стабільність з майже нульовим бюджетним дефіцитом, ефективне фінанське управління, при якому витрати здійснюються у чіткій відповідності з бюджетними асигнуваннями, а також низький фінансовий тиск є важливими складовими, необхідними для досягнення Україною економічного зростання.

НЕГРОШОВІ РОЗРАХУНКИ БЮДЖЕТУ

Ігор Жиляев, Вероніка Орлова

Вступ

У другій половині 90-х років особливого поширення в Україні набули негрошові форми розрахунків як свідчення поступової демонетизації економіки, при якій негрошові форми розрахунків витісняють грошові. За визначенням, головними ознаками демонетизованої економіки є розрахунки шляхом бартеру, взаємозаліку, клірингу, векселів та наявність всеохоплюючої заборгованості.

У даній статті увагу сконцентровано на такій ознаці демонетизованої економіки, як надмірне поширення негрошових розрахунків з державою. Вибір теми базувався на важливості ролі держави у поширенні негрошових розрахунків, зокрема, на певною мірою інституалізуючому впливі держави на поведінку інших суб'єктів господарювання.

На сьогоднішній день система негрошових розрахунків бюджету, що включає в себе, головним чином, взаємозаліки та вексельні розрахунки, охопила всі елементи бюджетної системи країни. Негрошові розрахунки проводяться при розрахунках бюджетів усіх рівнів, у структурі більшості податків та у значній кількості категорій видатків.

Негрошові розрахунки бюджету еволюціонували від взаємозаліків з бюджетом, що оформлювалися протоколом про взаємозалік, до розрахунків казначейськими векселями, які використовувалися для фінансування видатків бюджету та приймалися як податковий платіж. Наступним кроком було створення державного підприємства “Укрспецфін”, що займалося оформленням майже всіх негрошових розрахунків бюджету,

використовуючи як інструмент казначейські векселі. Особливістю таких операцій був 5-відсотковий грошовий платіж, який фактично став безумовним грошовим податком на проведення негрошових розрахунків із застосуванням казначейських векселів. Подальшим кроком було запровадження біржових торгів переказними та казначейськими векселями, які використовувалися для покриття кредиторської та дебіторської заборгованостей держави. На цьому етапі негрошові розрахунки перейшли на якісно новий рівень, бо для проведення фінального негрошового розрахунку з бюджетом суб'єктам господарювання потрібно було витратити гроші на придбання казначейського векселя. Котирування переказних векселів визначалося "Укрспецфіном" на основі попиту на казначейські векселі.

Використання негрошових форм розрахунків бюджету веде до кількох важливих наслідків, серед яких: загальна деформація цін, яка призводить до неефективного розподілу ресурсів; деформація показників бюджету; зміна пріоритетів бюджету; порушення прозорості розрахунків; зменшення ролі фінансової системи; формування очікувань щодо проведення майбутніх негрошових розрахунків та активізація пошуку ренти.

Виникнення та стабілізацію використання негрошових розрахунків бюджету можна пояснити кількома факторами, серед яких: деформоване сприйняття грошей та формування ціни, що обумовлене відсутністю існування відповідних інституцій; викривлення культури корпоративного управління; домінанта пошуку ренти як мети господарювання та неспроможність державних органів проводити реалістичну бюджетну політику.

Фактичним поштовхом для проведення негрошових розрахунків бюджету є накопичення значної заборгованості у розпорядників бюджетних коштів; державного боргу, що продовжує зростати не лише за рахунок відсотків, а й за рахунок нових запозичень через невиконання бюджету. Тому боротьба з негрошовими розрахунками повинна спрямовуватися не лише на фактичні прояви, а й на першопричини надмірного поширення негрошових розрахунків.

У статті зроблено спробу акумулювати та проаналізувати головні прояви негрошових розрахунків бюджету, дати їх класифікацію, етапність розвитку та масштаби. Приділено увагу негативним наслідкам надмірного поширення негрошових розрахунків бюджету, викладено погляди на стратегію виходу з існуючої ситуації.

Негрошові розрахунки в системі економіки

Взаємозаліки та векселі як елементи загальної системи оплати зобов'язань не є унікальними для України чи для країн з перехідною економікою. Вони стають важливими для вивчення лише за умови їх включення до специфічної системи відносин – демонетизованих розрахунків. Ця система характеризується широкомасштабним використанням негрошових форм платежу та нездатністю грошей повністю витіснити ці форми.

Головними елементами демонетизованої економіки, на думку Катрін Хендлей та її колег¹, є бартер та векселі. Девід Вудроф розглядає взаємозаліки як частину бартеру². За його класифікацією, взаємозаліки є одностороннім бартером на відміну від традиційного двостороннього бартеру. Іншим проявом демонетизації економіки є накопичення заборгованостей, що активно вивчалось Гарвардським інститутом міжнародного розвитку³.

Виникнення і підтримка існування демонетизованої економіки зумовлювалися факторами, серед яких найважливішими, на нашу думку, стали: спотворене розуміння функції грошей та процесу формування ціни продукції, відсутність жорстких бюджетних обмежень, нездатність проводити реалістичну бюджетну політику.

Одним з чинників демонетизації економіки є нерозуміння реального значення і ролі грошей у функціонуванні економічної системи країни⁴. Таке сприйняття грошей є спадком радянської доби. Існування централізованої фіскальної політики, яка фактично охоплювала всі аспекти господарської діяльності країни, та метод планування за фізичними обсягами, в якому ціни визначалися адміністративно та накладалися на заплановані товарні потоки, деформували значення грошей як відображення вартості зобов'язань. “Ідеологія державного соціалізму визнавала гроші пережитком, злом, яке належало подолати, аби воно відмерло і відпало, як хвіст у ящірки”⁵. Відповідно, гроші в СРСР перетворювалися на жетони, які абсолютно не відображали вартості та ціни придбаного⁶.

¹ Hendley, Kathryn; Ickes, Barry W.; Ryterman, Randi. “Remonetization of Russian Economy,” mimeo, July 1998

² Woodruff, David. “Prospects for Monetary Consolidation in Russia after the August Crisis.” Draft, December 1998

³ Див., наприклад: Szyrmer, Janusz; Pivovarsky, Olexander. “Arrears from a Comparative Economic Perspective,” IIID, mimeo, August 1996.

⁴ “The Cash Don’t Work.” *The Economist*, December 19th, 1998.

⁵ Соскін, Олег. “Проблеми стабілізації грошової системи України”. – Економічний часопис 7-8’99. – с.3.

⁶ “The Cash Don’t Work.” *The Economist*, December 19th, 1998.

За “Довідником з ціноутворення”, що видавався у Радянському Союзі, ціни визначалися як “плановий норматив суспільно необхідних виробничих видатків та рентабельності (прибутку)”⁷. Ціни “встановлювалися в плановому порядку на всі товари народного споживання, сільськогосподарську та промислову продукцію, тарифи на електричну та теплову енергію, на всі види транспорту, житлових та комунально-побутових послуг”⁸. Іншими словами, в економіці країни панувала доктрина “реальних грошових знаків” та принцип “виробничого кредиту”⁹, згідно з якими грошова пропозиція базувалася на потребах промислового виробництва та оцінці вартості видатків. Ціни не визначалися на основі об’єктивного балансування попиту та пропозиції і не відображали граничну корисність чи ефективність товарів, благ та послуг. Фактично не існувало поняття товару, що має ринкову ціну, радше, варто говорити про існування продукції, що оцінювалася залежно від використаних у виробництві ресурсів.

Ще одним спадком радянської економіки, що сприяв спотворенню функції грошей, було домінування не ринку споживачів, а ринку продавців. У колишньому СРСР обмеженість пропозиції за умови значної закритості економіки дозволяла виробникам продавати всі вироблені товари, незважаючи на їх якість. Таким чином, підприємства не мали стимулів орієнтуватися на попит та, відповідно, ринкову ціну товару як показник його граничної корисності для споживача.

Централізоване керування підприємствами загальної системи господарського комплексу країни зумовило специфічне розуміння ролі підприємства в економіці. Воно не мало змоги приймати самостійні значущі фінансові рішення. Ця фактична неспроможність підприємств балансувалася і підтримувалася існуванням м’яких бюджетних обмежень.

Згідно з визначенням, яке було запропоноване Янушем Корнаї у вісімдесятих роках ХХ сторіччя¹⁰, м’які бюджетні обмеження виникають тоді, коли існує можливість використовувати більшу кількість ресурсів, ніж ті, за які ви можете заплатити. М’якість позначається патерналістською роллю уряду та суб’єктивною ймовірністю допомоги у скрутному становищі. За класифікацією Корнаї, існує чотири типи м’яких бюджетних обмежень: м’які субсидії, м’яке оподаткування, м’які кредити та м’які адміністративні ціни.

Наявність м’яких обмежень тісно пов’язана з активністю з отримання цієї “м’якості” – пошуками ренти, на що і була

⁷ Справочник по ценообразованию/ Сост.: А.М. Матлин, В.Г. Ольховой, А.Н. Рудин, В.И. Торбин; под. ред. Н.Т. Глушкова. – М.: Экономика, 1985. – с. 5.

⁸ Там само, с. 5.

⁹ Woodruff, David. “Prospects for Monetary Consolidation in Russia after the August Crisis.” Draft, December 1998.

¹⁰ Kornai, Janos. “The Soft Budget Constraints”. *Kyklos*, 1986, vol. 39.

спрямована свідомо активність підприємств. На жаль, це спрямування на сьогодні суттєво не змінилося.

У перші роки незалежності викривлені фінансові уявлення підприємств були приховані за гіперінфляцією. Стабілізація національної валюти обумовила необхідність або змінювати поведінку, або шукати нових форм старої поведінки. Розквіт негрошових розрахунків, певною мірою, є однією з форм збереження старих стереотипів.

Негрошові розрахунки, як і будь-які інші розрахунки, потребують принаймні двох партнерів. Одним із таких партнерів часто виступає держава. Накопичення державою заборгованостей обумовлюється, у першу чергу, нездатністю або небажанням держави створити дієвий бюджет.

Основні вимоги до бюджету – прозорість та ефективність використання. Для їх задоволення необхідне формування реалістичного бюджету та виконання його шляхом грошових розрахунків, оскільки наявність грошей є єдиним об'єктивним критерієм відповідності рівня надходжень рівневі видатків та їх відмінності від передбачених бюджетних показників. Для цього важливе надходження інформації, що сприяє як поточному виконанню бюджету, так і формуванню правильних оцінок на майбутнє. Реалістичність бюджету – не лише декларування, а конкретні механізми – технічна спроможність його створення. Саме цього бракує бюджетному процесу в Україні. Держава часто розглядає нереальний бюджет як спосіб тимчасового “забезпечення соціальної стабільності в країні”¹¹ та виконання взятих на себе зобов'язань.

Додаткова проблема бюджету – відсутність бюджетної дисципліни та розуміння жорсткості фінансових обмежень. У цьому випадку виконання бюджету здійснюється з урахуванням потенційних надходжень, що сприяє накопиченню бюджетної заборгованості та формуванню очікувань щодо майбутнього взаємозаліку як вирішення цієї проблеми.

У статті Альберто Раммоса “Державні заборгованості по видатках: використання цінних паперів”¹² розглядається кілька можливостей вирішення проблеми боргів уряду. Уряд може: (а) відмовитися від боргів, (б) просити кредитів (внутрішніх чи зовнішніх), (в) реструктуризувати борг, (г) використовувати інші засоби платежу, наприклад, негрошові розрахунки та (д) інституалізувати борг за допомогою цінних паперів. Автор статті схиляється до останньої пропозиції, але умови її виконання не виконуються в Україні. Оформлення боргу як цінного паперу можливо лише за

¹¹ Gaddy, Clifford G.; Ickes, Barry W. “Beyond a Bailout: Time to Face Reality. About Russia’s “Virtual Economy”. The Brookings Institution, 1998.

¹² Ramos, Alberto M. “Government Expenditure Arrears: Securitization and Other Solutions.” IMF Working Paper, May 1998.

умови відсутності поточної заборгованості. Невиконання цієї умови зумовлює використання Україною перших чотирьох опцій.

Як бачимо, грошові розрахунки в економіці України тісно пов'язані як з поведінкою підприємств, так і з поведінкою держави. Вони обумовлені існуванням економічних інституцій, отриманих у спадок від Радянського Союзу, та неспроможністю або небажанням учасників економічних процесів змінювати стереотипи своєї поведінки.

Визначення негрошових розрахунків

Як зазначалося система негрошових розрахунків складається, з кількох елементів. Головними є: (а) розрахунки через взаємозаліки, (б) вексельні розрахунки, (в) бартер та (г) кліринг. Всі ці елементи, так само, як накопичення заборгованості, можна включити у загальну систему демонетизованої економіки, що склалася на Україні.

Класифікація негрошових елементів за інструментами, що використовуються, дозволяє точніше зрозуміти різницю між ними. Головним інструментом взаємозалікових схем є протокол взаємозаліку. У вексельних розрахунках використовуються векселі як безумовне зобов'язання. Бартерна операція оформлюється договором. Операція клірингу спирається на платіжні доручення учасників, що акумулюються в кліринговому центрі.

У розрахунках з бюджетом найбільш активно використовуються взаємозаліки та векселі. Хоча бартер та кліринг також зустрічаються, але їх відносна частка значно менша, що дозволяє нам зосередитися на перших двох елементах.

Визначення взаємозаліку

Визначення взаємозаліку наведено у статті 217 “Про припинення зобов'язань зарахуванням” Цивільного кодексу України¹³ (1963 р.):

“Зобов'язання припиняється зарахуванням зустрічної однорідної вимоги, строк якої настав або строк якої не зазначений чи визначений моментом витребування. Для зарахування досить заяви однієї сторони”.

Аналогічне визначення міститься в проекті Цивільного кодексу України, прийнятого Верховною Радою України у першому читанні.

У “Порядку проведення заліків простроченої взаємної заборгованості підприємств, установ і організації електроенергетики, вугільної та газової промисловості”, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України та Національного Банку України в 1999 році, подається таке визначення взаємозаліку:

“Залік взаємної заборгованості – проведення безготівкових розрахунків, при яких взаємні вимоги та зобов'язання боржників і кредиторів погашаються в рівнозначних сумах. Залік взаємної

¹³ Відомості Верховної Ради УРСР, 1963, № 30, ст.463 із змінами та доповненнями на 08.10.99 р.

заборгованості, який проводиться банком, здійснюється незалежно від наявності першочергових претензій до учасників цього заліку".¹⁴

При проведенні взаємозаліку важливо, що взаємні зобов'язання визнаються сторонами взаємозаліку, наявні вимоги приводяться до однорідних та, як наслідок взаємозаліку, зобов'язання сторін припиняються у частині зарахованих вимог.

Якщо розбити поняття взаємозаліку на головні елементи, тоді взаємозалік - це: 1) *спосіб* припинення зобов'язань; 2) *строк* виконання кожного із яких настав; 4) за умовами повної *однорідності* взаємних вимог; 4) коли припиняються обов'язки як однієї, так і іншої сторони, які беруть участь у взаємозаліку; 5) за відсутності відповідного руху грошей.¹⁵

З точки зору відображення операцій із заліку однорідних зустрічних вимог у бухгалтерському обліку підприємств, взаємозалік розглядається як засіб здійснення розрахунків між суб'єктами, що господарюють, оскільки він обліковується подібно розрахунковим операціям. Саме тому взаємозалік розглядають як чисто бухгалтерську операцію, і в його здійсненні головну роль відіграють бухгалтерські та фінансові служби підприємств. Проте залік взаємних вимог є достатньо складним і тому повинен здійснюватися за участю не лише бухгалтерських і фінансових служб, а й постачальницько-збутових та інших підрозділів підприємств. Її тісна взаємодія і співробітництво є неодмінною умовою юридично точного оформлення взаємозаліку.

Властивості взаємозалікових розрахунків

1. Наявність зобов'язань.

Найчастіше при взаємозаліку погашаються вимоги, що виникли на основі різних договорів між кількома господарськими суб'єктами, учасниками взаємозаліку. Проте це не виключає можливості заліку взаємних вимог, якщо підприємства є учасниками одного зобов'язання. Наприклад, при неналежному виконанні комісіонером своїх обов'язків за договором комісії комітент має право пред'явити вимоги щодо сплати штрафних санкцій та відшкодування збитків. Зазначені вимоги можуть бути пред'явлені до заліку зустрічної однорідної вимоги комісіонера про сплату комісійної винагороди.

2. Зустрічний характер вимог.

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1999 р. № 621 "Про проведення заліків простроченої заборгованості підприємств, установ і організацій електроенергетики, вугільної та газової промисловості".

¹⁵ Завдяки такій особливості, дуже часто у фіскальній практиці взаємозалік вважається одним із різновидів бартерних операцій (відповідно до визначення бартерної операції).

Кожний із суб'єктів, що господарюють, є боржником по одному зобов'язанню, отже, до нього звернена вимога іншого суб'єкта, що господарює, і кредитором по іншому зобов'язанню, вимога по якому походить від нього.

3. Часові межі вимог.

Шляхом взаємозаліку, зазвичай, можуть погашатися вимоги:

- строк яких настав;
- строк яких не зазначений;
- строк яких визначений моментом витребування (відповідно до чинного законодавства, якщо зобов'язання передбачає або дозволяє визначити день його виконання або період часу, протягом якого воно повинно бути виконано, зобов'язання полягає виконанню в цей день або, відповідно, у будь-який момент в межах цього періоду).

4. Рівнозначність вимог.

При повній рівнозначності зустрічних вимог вони погашаються у повному обсязі. Якщо вимоги не рівнозначні, то більша за розміром вимога може погашатися частково – у розмірі, що дорівнює меншій вимозі. Остання, відповідно, погашається у повному обсязі. До заліку може бути пред'явлено одночасно декілька вимог, кожна з яких повинна відповідати зазначеним характеристикам.

Визначення векселя

У відповідності до Закону України “Про цінні папери і фондову біржу” вексель визначається як

*цінний папір, який засвідчує безумовне грошове зобов'язання векселедавця сплатити після настання строку визначену суму грошей власнику векселя (векселедержателю).*¹⁶

Існують два типи векселів – простий та переказний. Різниця полягає у визначенні того, хто повинен платити. У простому векселі міститься “обіцянка” сплати, що виконується векселедавцем. У переказному векселі повинно вміщуватися найменування того, хто повинен сплатити визначену суму грошей та “пропозиція” сплатити цю суму.

У розрахунках з бюджетом використовується казначейський вексель, тобто вексель –

векселедавцем і платником за яким виступає Головне управління Державного казначейства України.

¹⁶ Закон України “Про цінні папери та фондову біржу”, Відомості Верховної Ради 1991, №38, ст. 508.

Особливістю казначейського векселя є коло операцій, що дозволені з цими векселями. У відповідності до Наказу Міністерства фінансів від 31 травня 1996 року, яке фактично вводило поняття казначейського векселя, векселеутримувач мав право здійснювати такі операції:

- погашення кредиторської заборгованості за згодою відповідних кредиторів;
- продаж казначейських векселів юридичним особам – резидентам України;
- застава казначейських векселів;

і, найважливіше,

- зарахування казначейських векселів у сплату податків до державного бюджету.

Класифікація негрошових розрахунків

Негрошові розрахунки, як кожне складне економічне явище, можна класифікувати за кількома ознаками. Розглянемо можливі класифікації.

1. За суб'єктами господарювання – учасниками розрахунків:

- між державами;
Негрошові розрахунки відбуваються як на рівні внутрішньо-державних відносин, так і на міждержавному рівні.
- між підприємствами;
Негрошові розрахунки між підприємствами – тобто між однорідними суб'єктами господарювання – це одна з найбільш поширених форм проведення розрахунків.
- між підприємствами та бюджетами¹⁷;
Взаємозалік та, пізніше, вексельні розрахунки між підприємствами та бюджетом набули свого сучасного значення для економіки України лише у другій половині дев'яностих років. Після відмови від практики емісійного фінансування дефіциту бюджету практика використання негрошових розрахунків для покриття бюджетної заборгованості значно поширилася.
- між бюджетами різних рівнів;
Негрошові розрахунки між бюджетами різних рівнів відбуваються, наприклад, в межах узгодження розподілу податкових надходжень, що розподіляються між бюджетами різних рівнів і надійшли у негрошовій формі.
- між бюджетами та фізичними особами.

¹⁷ У ці розрахунки варто включити також позабюджетні фонди.

Взаємозалік між бюджетами та фізичними особами – це найбільш нова форма взаємозаліку, бо розрахунки з населенням проводяться, зазвичай, у грошовій або натуральній формі (наприклад, виплата заробітної платні виробленою продукцією). Такий взаємозалік є можливим за умови накопичення значних обсягів заборгованості фізичних осіб за споживання, наприклад, електроенергії, газу, вугілля.

2. За кількістю учасників:

- пряма форма;
У негрошовому розрахунку беруть участь лише два суб'єкти господарювання, що мають взаємні заборгованості.
- ланцюгова форма.
У негрошовому розрахунку беруть участь кілька суб'єктів господарювання, що створюють низку взаємних заборгованостей та вимог.

3. За інструментами, що використовуються для оформлення негрошових розрахунків:

- взаємозалік (оформлюється протоколом),
- вексельні розрахунки (здійснюються з використанням векселів);
- бартерні розрахунки (оформлюються договорами);
- кліринг (здійснюється з використанням платіжних доручень).

В залежності від наявності обов'язкових відрахувань до бюджету при проведенні розрахунків казначейськими векселями та способу визначення цих відрахувань, розрахунки казначейськими векселями поділялися на:

- розрахунки без відрахувань до бюджету;
- розрахунки з фіксованими відрахуваннями до бюджету;
- розрахунки з відрахуваннями до бюджету, розмір яких визначається за результатами біржових торгів.

4. За часом настання вимог (класифікація взаємозаліків):

- традиційний взаємозалік;
Взаємозалік проводиться по вимогах, час яких настав, не зазначений або визначений моментом витребування. Іншими словами, використовується формула “заборгованість одного економічного суб'єкта на заборгованість іншого”.
- нетрадиційний взаємозалік.
У цьому випадку фактично порушується загальна характеристика взаємозаліку щодо часу настання вимог, що взаємозаліковуються. При цьому припинення

заборгованості одного економічного суб'єкта виконується зарахуванням зустрічної вимоги, строк якої ще не настав – тобто зобов'язання майбутніх періодів іншої сторони. Наприклад, для відносин з бюджетом формула такого взаємозаліку буде виглядати як “борг бюджету на платежі майбутніх періодів до бюджету”.

Негативні наслідки існування системи негрошових розрахунків

Можна визначити кілька важливих негативних наслідків використання негрошових розрахунків¹⁸ з бюджетом.

1. Викривлення цін. У процесі негрошових розрахунків держава втрачає контроль за справжніми цінами на продукцію, що поставляється в рахунок державних потреб. Як результат, може порушуватися співвідношення вартості робіт та послуг, що надані державі, та зобов'язань перед державою. Тоді ціна, яку сплачує держава, вища за ринкову ціну на відповідний товар чи послугу. Таким чином, бюджет реально виконується в меншому обсязі, ніж можливо. Додатково, через фіскальну частину інституту негрошових розрахунків з бюджетом здійснюється політика субсидування окремих галузей та підприємств. Різниця між взаємозаліковими й вексельними цінами, а також ринковими цінами веде до деформації цінових показників в економіці в цілому.¹⁹

Додаткове викривлення цін відбувається і у взаємовідносинах між іншими суб'єктами господарювання, що певним чином пов'язані з взаємозаліками. Це стає можливим через (а) неефективне використання ресурсів, що відволікаються на створення негрошових розрахункових схем і, таким чином, підвищують ціну на ці ресурси для інших користувачів, та (б) викривлення цін державних поставок, що потім відображаються у відносинах між отримувачами цих поставок та іншими суб'єктами господарювання.

2. Деформація бюджету. Проведення негрошових розрахунків у таких масштабах, як при виконанні державних бюджетів останніх років, і їх відображення в звіті про виконання бюджету істотно змінює реальні показники виконання доходів та видатків бюджету

¹⁸ Тут йдеться про негрошові розрахунки, що виникають при існуванні вимоги по розрахунках за товари, послуги або виконану роботу. Питання впливу на економіку взаємозаліків, де однією з вимог виступає позика, що була надана державі (тобто грошові кошти, що надійшли в минулому періоді), а іншою – обов'язкові платежі, не є однозначними.

З одного боку, зараховуються взаємні вимоги, що безпосередньо не базуються на потоках товарів або послуг та, відповідно, не включають свідоме викривлення вартості цих товарів та послуг. З другого боку, такі взаємозаліки ведуть до зменшення ролі фінансового сектору у проведенні розрахунків та зменшення грошового мультиплікатора, що позначається на економіці в цілому. Додатково можна очікувати викривлень, що створюються за рахунок податкового дисконту і з'являються у процесі купівлі та наступного повернення державного зобов'язання державі.

¹⁹ Це твердження базується на економічній теорії загальної рівноваги економіки. Неврівноваженість цін на одному з ринків через механізми взаємозв'язку впливає на стан рівноваги всіх інших ринків системи.

країни. Ця деформація відбувається за рахунок спотворення вартості в процесі негрошових розрахунків. Це викривлення веде до того, що неможливо встановити правдиву картину соціально-економічних процесів у державі та прийняття правильних управлінських рішень. По суті фальсифікується реальне виконання бюджету, оскільки його показники по доходах і видатках «підганяються», а не виконуються.

На думку одного з експертів у цій царині, «в хитро побудованих ланцюжках взаємозаліків зникають доходи, скорочуються податкові надходження. Сферу взаємозаліків неможливо розповсюджувати ширше взаємних претензій із поточних поставок продукції та стандартних платежів. Коли починають за схемою міжгалузевого балансу рахувати загальне сальдо взаємовідносин галузей, то зникає реальна економічна діяльність, процес створення та реалізації доходів... Коли все залікувати, то залишиться лише натуральне виробництво та споживання усередині господарських одиниць, тобто сфера фінансів скорочується до нуля. Бюджет - це передусім фінансовий баланс, видатки якого дорівнюють доходам. Усередині нього теж можна багато чого залікувати - видатки з державних службовців, відношення з господарством, а коли постаратися, то й всі видатки з доходами. Результатом буде скорочення, а то й зникнення бюджету, що навряд чи поліпшить загальну економічну ситуацію. Тому нормальним шляхом треба вважати погашення боргів, а не глобальний взаємозалік».²⁰

3. Порушення принципу прозорості операцій. Оскільки проведення негрошових розрахунків можливе за участю кількох установ і організацій, то ускладнюється контроль за їх взаємовідносинами та встановленням реальної суми заборгованості, тобто, створюються умови для зловживань та побудови нелегальних високорентабельних фінансових схем. У взаємозаліку та, певною мірою, вексельних розрахунках посилюється значення суб'єктивного фактору, особливо в момент визначення лімітів фінансування, вибору постачальників товарів та послуг.

4. Порушення рівноваги між гілками влади. Використання негрошових схем розрахунків з бюджетом веде до можливого порушення рівноваги між гілками влади через фактичне невиконання функцій, що покладаються на бюджет. Це відбувається через видання численних підзаконних актів, що змінюють пріоритети бюджету (дивись нижче).

5. Зміна пріоритетів бюджету. При проведенні негрошових розрахунків відбувається зміна пріоритетів бюджету. Якщо грошові кошти можна розподіляти й спрямовувати кільком пріоритетним отримувачам, то взаємозалікові кошти або, певною мірою, векселі мають детермінованих учасників, які можуть не відповідати

²⁰ Лушин С. «Бюджетна та платіжна кризи», *Економіст*, № 4, 1997, с. 45 (рос. мовою).

запланованим пріоритетам. Таким чином, спотворюється одна з головних економічних функцій бюджету – перерозподіл та врівноваження доходів різних економічних суб'єктів за рахунок бюджетних коштів. Наприклад, взаємозалік з постачальником бюджету не надасть можливості виплатити зарплату працівникам бюджетних установ.

6. Активізація пошуків ренти²¹. Важливість суб'єктивного фактору у системі негрошових розрахунків обумовлює активізацію пошуків ренти (“rent seeking”). Іншими словами, ресурси суб'єктів господарювання спрямовані не на підвищення ефективності виробництва, а на створення додаткових схем взаємозаліків або вексельних розрахунків, що можливі за індивідуальною домовленістю.

7. Деформація попиту на товари та послуги. Ще одним наслідком проведення негрошових розрахунків є те, що бюджету нав'язується певна номенклатура товарів та послуг, які в грошовій формі за поточними умовами залишалися б невикористаними. Таким чином, штучно створюється попит на товари, що мають ринкову ціну нижчу за ціну, що пропонується виробником. Мабуть, цими обставинами можна пояснити різке збільшення в бюджеті частки видатків на будівництво.

8. “Взаємозалікові” очікування. Розуміння суб'єктами господарювання того, що проведення взаємозаліків та вексельних розрахунків є вигідною та, за певних економічних та політичних умов, невід'ємною складовою фінансових розрахунків, призводить лише до збільшення негрошових розрахунків та формування “взаємозалікових” очікувань. Ці очікування є раціональними, якщо держава після численних обіцянок відмовитися від практики негрошових розрахунків з бюджетом, зокрема від практики взаємозаліків, їх не дотримується. У цій ситуації кожна чергова заява про припинення взаємозаліків сприймається як несерйозна (“non-credible threat”) і не враховується у поведінці суб'єктів господарювання. Накопичення боргів, яке є наслідком підготовки підприємств до проведення взаємозаліку або вексельного розрахунку, спонукає державу проводити негрошові розрахунки для поліпшення показників бюджету, які не були розраховані на реальні масштаби несплати.

Негрошові розрахунки попередніх періодів фактично стимулюють неплатежі до бюджету, оскільки платники податків свідомо затримують сплату, щоб утворилася недоїмка і виникла можливість проведення вигідних їм схем. Окрім того, створюється ситуація, коли податкові органи стають зацікавленими в проведенні взаємозаліків, навіть сприяють цьому, оскільки створюється видимість зменшення недоїмки та поліпшення

²¹ “Пошуки ренти” – це переклад з англійської терміна “rent seeking”, який означає спрямування ресурсів підприємства на здобуття пільг, субсидій та інших видів допомоги на противагу використанню ресурсів для підвищення ефективності виробництва.

показників виконання доходної частини бюджету, а, отже, і покращання результатів роботи податкових органів.

“Простий взаємозалік боргів (кліринг) або прийняття на себе боргів підприємств державою не призводить до змін у поведінці учасників. В таких випадках продовжують діяти чи посилюються ті самі стимули, які до цього призводили до заборгованості,” - зазначає член Німецької консультативної групи з питань економіки при уряді України Фольхгард Вінценц.²²

9. Деформація ролі фінансової системи. В економіці з домінуванням грошових форм розрахунків фінансова система виконує кілька важливих функцій, серед яких акумуляція капіталів для подальшого інвестування в економіку та обіг грошей, що через існування мультиплікатора сприяють економічному розвитку. В економіці України фінансова система неспроможна виконувати свої функції через існування значних обсягів негрошових розрахунків, які не потребують проведення грошей через банківські рахунки.

10. Втрати. Використання негрошових розрахунків підвищує втрати як бюджету, так і отримувачів бюджетних коштів. За деякими підрахунками, дуже часто вексель реалізується на ринку за гроші по вартості, що наближена до 50% номінальної ціни. Тобто підприємство або бюджетна організація втрачає майже половину запланованих коштів бюджету.

Існування практики негрошових розрахунків зменшує можливості бюджету в отриманні “живих коштів”. Дуже часто однією із сторін негрошових розрахунків виступає суб’єкт господарювання, який має гроші, але розраховується з бюджетом “взаємозаліко-вими” грошовими сурогатами.

11. Трансакційні витрати. Механізм негрошових розрахунків призводить до створення великої кількості посередників, що ще більше знижує ефективність бюджетних витрат. Це відбувається за рахунок збільшення трансакційних витрат, тобто витрат, що “виникають в процесі координації діяльності суб’єктів господарювання і обумовлені високим ступенем невизначеності ринкового середовища”.²³ Накопичення трансакційних видатків може відволікати ресурси від їх оптимального використання.

Одночасно варто зазначити, що трансакційні видатки проведення негрошових розрахунків повинні бути меншими за вигоди від використання таких схем розрахунків. Цей висновок ґрунтується на припущенні про раціональну поведінку суб’єктів господарювання. За принципом раціональності в економіці відбувається лише те, що комусь вигідно, тобто, якщо витрати на досягнення мети менші за вигоди, що отримуються в результаті її досягнення. У випадку негрошових розрахунків вигоди, принаймні одного з учасників операції, мають бути такими значними, щоб

²² Вінценц Ф. «Поверни! В натурі ...», *Бізнес*, 3 травня 1999 року.

²³ Деркач М. “Трансакційні видатки в перехідній економіці України” *Економічний часопис*, 2’99 (рос. мовою).

компенсувати витрати по організації негрошової схеми розрахунку. Іншими словами, значна кількість суб'єктів господарювання зацікавлена в підвищенні своєї заборгованості до бюджету, у зв'язку з тим, що виграш від залікової операції компенсує втрати, які виникають.²⁴

12. Створення підґрунтя для зловживань. За результатами ревізій, проведених Контрольно-ревізійною службою України, лише під час взаємозаліку підприємствами АПК за будівництво об'єктів соціально-культурного призначення на селі на суму 577 мільйонів гривень суми порушень і зловживань склали 171 мільйонів гривень. Перевірками Рахункової палати України за 8 місяців 1998 року встановлено факти порушень у системі Міністерства освіти на 13,4 мільйонів гривень, Міністерства охорони здоров'я – на 5,5 мільйонів гривень, Фонду соціального захисту інвалідів – на 1,3 мільйонів гривень. Взаємозаліки часто проводилися за відсутності кредиторської заборгованості бюджетних установ. Ці зловживання є одним із компонентів переваг, які отримують певні суб'єкти господарювання в процесі проведення негрошових розрахунків.

Підсумовуючи сказане вище, варто підкреслити несприятливі наслідки існування та поширення практики негрошових розрахунків бюджету для економіки, що веде до загального викривлення цінової структури та, відповідно, неефективного розподілу ресурсів. Водночас, негрошові розрахунки є механізмом, що підтримується власним існуванням за рахунок формування раціональних очікувань на тлі вигідності механізму для його безпосередніх учасників.

²⁴ Варто зазначити, що вигідність операції для одного з учасників не є гарантом ефективності схеми для економіки в цілому. Тому, хоча ми визнаємо раціональність поведінки учасників негрошових розрахунків, проте це не є ознакою економічної доцільності існування цього явища з точки зору суспільного добробуту.

Еквівалентність обміну при негрошових розрахунках

Нееквівалентність обміну є найважливішою ознакою і наслідком негрошових розрахунків та, зокрема, розрахунків з бюджетом. Водночас, це є головною класифікуючою ознакою взаємозаліку та вексельних розрахунків як системного елементу демонетизації економіки²⁵.

Залежно від форми негрошових розрахунків, спрацьовують різні чинники створення вартісних викривлень. За прямої форми²⁶ негрошових розрахунків головним джерелом викривлень є скорочення обігу грошей. Це значно спотворює функцію грошового мультиплікатора та знижує ефективність виробництва інших товарів і послуг через зменшення ролі фінансової системи. Це викривлення дає підстави говорити про нерівноцінність грошових надходжень до бюджету та надходжень, що зараховуються шляхом взаємозаліку або вексельних розрахунків.

За ланцюгової форми отримуються додаткові нарахування на ціну за рахунок як транзакційних видатків, так і різної ліквідності товарів, що беруть участь у взаємозаліку. Хоча транзакційні видатки об'єктивно повинні відтворюватися в ціні, їх неефективне зростання змінює значущість ціни як індикатора ефективного розподілу ресурсів.

На кожній ланці в ланцюжку негрошового розрахунку використовується товар, а не гроші. Наприклад, військовим потрібен автомобіль, а вугільники мають бюджетні борги. Так виникає ланцюжок: вугілля - електроенергія - метал - автомобіль. Кожен товар в цьому ланцюжку має свою ліквідність, яка, як правило, нижче ліквідності коштів. Тому в кінці ланцюжка взаємозаліків можна отримати вантажівку за ціною літака. Додатково, непрозорість операції дозволяє штучно маніпулювати з ціною, що встановлюється на кожен товар в ланцюгу, що веде до додаткових викривлень.

Під час погашення через взаємозаліки або векселі податкових заборгованостей виникає стимул для нееквівалентного обміну. Певна непрозорість негрошових розрахунків у випадку взаємозаліку та, значною мірою, вексельних розрахунків спокушає збільшити ціну для оптимізації податкових виплат та інших обов'язкових платежів до бюджету.

У процесі негрошового розрахунку бюджет буде змушений у будь-якому випадку прийняти в залік податкових зобов'язань продукцію підприємства або продукцію, що була отримана підприємством за бартером з інших підприємств. У цьому

²⁵ Демонетизована економіка, тобто економіка, в якій розрахунки проводяться переважно в негрошовій формі, характеризується відхиленням від грошової рівноважної ціни при проведенні розрахунків.

²⁶ Для пояснень дивись класифікацію у розділі "Визначення негрошових розрахунків".

випадку керівництво підприємства, крім часткового вирішення проблеми збуту продукції, отримує також можливість знизити реальний рівень оподаткування для конкретного виробництва. Таким чином, з використанням негрошових операцій поступово розповсюджується податкова дискримінація підприємств. Відтак, проблема полягає не в тому, що податковий тиск великий, а в тому, що для різних суб'єктів він є різним. У випадку більш ефективної та чесної господарської діяльності підвищується реальний податковий тиск, і навпаки. Це робить застосування взаємозаліків раціональним з точки зору підприємства.

Спектр цін економіки негрошових розрахунків

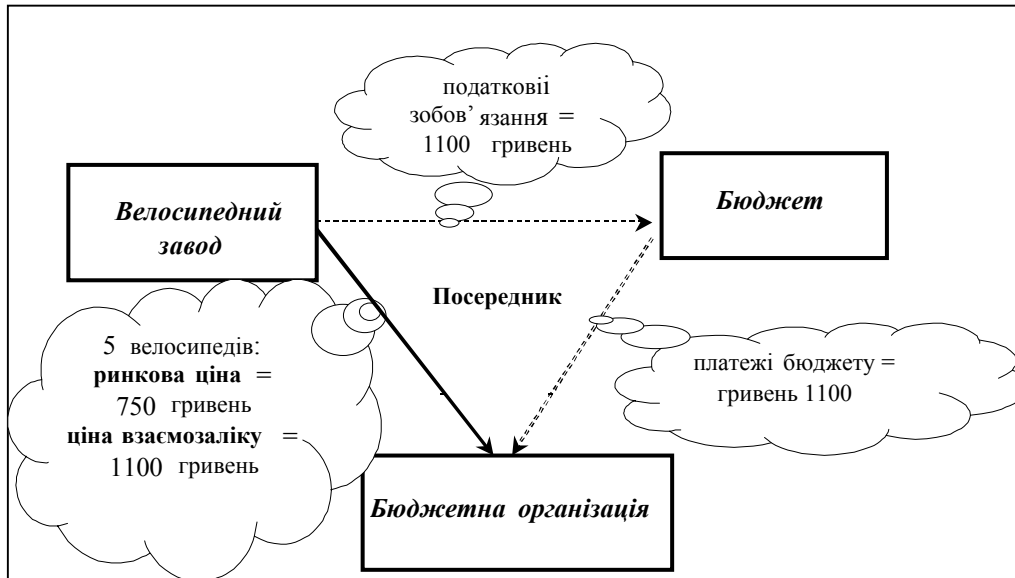
За оцінками, спектр цін, що створюються в процесі негрошових розрахунків, є достатньо широким. Однак точної оцінки відхилення ціни в негрошових розрахунках від грошових досі ще не розроблено. Для визначення спектру цін існує два загально визначені підходи. *По-перше*, можна провести статистичний чи економетричний аналіз наявних даних для розробки оцінки коливання ціни. На жаль, обмеження та спорадичність статистичної інформації стримують можливості використання цього методу.

По-друге, можна звернутися до конкретних прикладів викривлення ціни та розглядати їх як характерні для економіки в цілому. Основною вадою цього підходу є нерепрезентативність вибірки, що фактично унеможливає беззастережне поширення результатів на економіку в цілому. Однак, за умови обмеженості статистичних даних, використання цих прикладів дозволяє зрозуміти загальну схему функціонування механізму та побачити можливі джерела викривлення ціни.

Розглянемо одну зі схем взаємозаліку уважніше:

*За свідченням голови правління Харківського велосипедного заводу Леоніда Орла, із 800 велосипедів, що випускаються щодня, майже 600 передаються в рахунок погашення заборгованості перед бюджетом, Пенсійним фондом, за поставки електроенергії та у вигляді виплат заробітної платні працівникам заводу. Таким чином, за півроку борги заводу було скорочено з 20 млн. грн. до 12 млн. грн. Але розрахункова ціна велосипеду, який передається до бюджету, складає **220** гривень, у вільному продажі він продається за **150** гривень. («Винахідники велосипедів». - Бізнес, 3 травня 1999 р.).*

Припустимо, що загальні податкові зобов'язання заводу складають 1100 гривень. Для виконання цих зобов'язань завод повинен або продати на ринку 8 велосипедів, або передати 5 велосипедів як частину взаємозалікової схеми бюджету. Схематично це виглядає так:



Викривлення вартості та, відповідно, нееквівалентність взаємозаліку спостерігаються на цій напівумовній схемі досить чітко. Як бачимо, ціна товару за взаємозаліковим механізмом розрахунку

більше ринкової ціни на 47%, і фактичні надходження до бюджету складають менше записаного. Однак слід зазначити, що зменшення реальних надходжень до бюджету, ймовірно, не буде складати 47% через можливу неплатоспроможність підприємства та ринкову ціну, що може не покривати собівартість виробленої продукції. Окрім того, різниця між ринковою вартістю партії велосипедів та вартістю, що записана у взаємозаліку, ймовірно, не надійде до велосипедного заводу. У схемі існує посередник, що організовує операцію, і розподіл вигаду між учасниками операції визначити важко.

Наслідком такої схеми взаємозаліку є не лише зменшення реальних надходжень до бюджету, а й, що також важливо, зміна форми і вартості надходжень до бюджетної організації, потреби якої могли бути і не виконані. На додаток, були фактично проігноровані

потреби інших бюджетних організацій, які могли отримати гроші, якби податковий платіж відбувся грошима, але не нічого отримали.

Приклади взаємозаліків з бюджетом в економіці України

- Колективними сільськогосподарськими підприємствами Хмельницької області в 1998 році проведено взаємозаліки з бюджетом з «відшкодуванням витрат на будівництво об'єктів соціально-культурного призначення на селі - використання електроенергії»: КСП ім. Л. Українки - на суму 68,8 тис. грн. Виконано робіт на суму 7,2 тис. грн. Тобто взаємозалік проводився за співвідношенням цін **1:10**. Агрофірмою «Смотрич» при виконанні робіт на 66 тис. грн. проведено взаємозалік на суму 175 тис. грн. Співвідношення цін - **1:3**. (Василевський М. "Повітряні фортеці". - День, 18 червня 1999)
- Олександр Бакалинський, директор по маркетингу Немирівського лікеро-горілчаного заводу вважає: "У "залікової" горілки акциз або не сплачений частково, або цілком. Це залежить від розміру дисконту або від розміру завищення цін у поставках державним структурам». Його підтримує С. Котенко, комерційний директор дистриб'юторської компанії "Даберлі" - представника Одеського заводу шампанських вин: "Посередники, що робили заліки лікеро-горілчаної продукції, не притримувалися цінової політики виробників, тому що були нездатні продавати продукцію по її реальній вартості. Часто «залікова» горілка продавалася по тій ціні, що їм пропонували". (Конрад О. "Кабмін назвав курс рідкої валюти. І відмінив векселі..." - Бізнес, 31 травня 1999 р.)

Фактори, що супроводжують і підтримують негрошове виконання бюджету

Розглянемо детальніше деякі з факторів, що супроводжують і підтримують практику негрошових розрахунків з бюджетом:



Джерело: Державний комітет статистики України

1. *Криза платежів, яка охопила практично всіх без винятку суб'єктів господарювання.*

На сьогодні зберігаються всі умови для подальшого поглиблення кризи розрахунків. Практично всі суб'єкти господарювання продовжують використовувати різні типи негрошових розрахунків або неплатежі.

В економіці країни відбувається значне витіснення грошей та перенесення їхніх функцій на негрошові агрегати. У негрошовій формі реалізується більше половини продукції, виробленої реальним сектором економіки. Грошові надходження від реалізації промислової продукції склали: в 1997 - 45,3%; в 1998 - 41,9%; в 1999 році - 49% загальних обсягів реалізації (графік "Форми розрахунків при реалізації продукції промисловості").

Зауважимо, що частка грошових розрахунків за продукцію промисловості зростає повільніше, ніж зменшується частка бартерних угод підприємств. Так, у 1999 році, порівняно з 1998 роком, приріст грошових розрахунків становив біля 5%, тоді як падіння бартеру за відповідний період становило - 10%. Більш строката картина вимальовується при вивченні окремих галузей промисловості. Наприклад, в електроенергетиці річне падіння бартерних угод у загальних обсягах відвантаженої продукції становило майже 19%, тоді як грошові операції зросли лише на 4,4%.



Джерело: Державний комітет статистики України

2. Поширення бартеру та негрошових форм розрахунків в економічній діяльності суб'єктів господарювання.

По бартеру промисловість України реалізувала²⁷ продукції в 1997 році на 28,3 млрд. грн., що складало 42,4% всієї реалізованої продукції; в 1998 році, відповідно, 32,1

млрд. грн. та 42,5%, в 1999 році – 32,3 млрд. грн. та 32,7% (графік “Частка бартеру в загальному обсягу продажів”). При цьому обсяги реалізації продукції склали в 1997 році 90,9% обсягів виробленої промислової продукції України, в 1998 році - 91,0%, в 1999 році – 92,3 %.

Сільське господарство також активно використовує бартерні операції. За даними Державного комітету статистики України, бартер у 1999 році складав 55% загального обсягу реалізації насіння соняшнику, 42% цукру, 40% цукрових буряків, 33% зернових культур та 22% рослинної олії. Бартер використовувався також в реалізації продукції тваринництва, зокрема молока, яєць, худоби та птиці.

3. Зростання обсягів податкової заборгованості суб'єктів господарювання.

Заборгованість підприємств з податкових розрахунків стабільно зростала протягом 1999 року і станом на 1 січня 2000 року складала 3,35 млрд. гривень, тобто 13,5% від податкових доходів зведеного бюджету за 1999 рік. Прострочена кредиторська заборгованість з податкових розрахунків складала на 1 січня 2000 року 42,3% загальної суми податкової заборгованості. Для порівняння, у 1998 році податкова заборгованість складала 10,2% податкових надходжень

²⁷ Дані про обсяги бартерних угод, так само, як і про грошові надходження від реалізації продукції, Державний комітет статистики України отримує з форми №1-П (місячна), яку заповнюють підприємства та структурні підрозділи підприємств всіх форм власності. Відповідно до цієї форми, в графі реалізація йдеться про відвантажену продукцію в діючих оптових цінах підприємств без ПДВ та акцизного збору. Тому методологічно правильно говорити про відвантажену продукцію, щоб відрізнити цей показник від показника реалізації, що використовується у фінансовій статистиці Держкомстату України. У 2000 році статистичні збірники Державного комітету статистики України почали оперувати терміном “відвантажена продукція”.

зведеного бюджету (2,1 млрд. гривень), з якої 37% було прострочено. Як бачимо, зростає схильність суб'єктів господарювання до несвоєчасної сплати податків та інших платежів до бюджету.

Додатковим фактором у підвищенні податкової заборгованості суб'єктів господарювання є нарахування за актами документальних перевірок підприємств, установ і організацій по податках і зборах (обов'язкових платежах). За даними Державної податкової адміністрації України, у 1998 році ці додаткові нарахування становили 7,26 млрд. гривень, з яких основний платіж складав 15,4%, а різного роду санкції та штрафи – 84,6%. Як наслідок, керівництво підприємств часто сприймає податкову заборгованість як непосильний тягар, і взагалі не робить спроб до її покриття.

Однак варто зауважити, що в 1999 році податкові надходження зведеного бюджету було виконано на 97,9%²⁸ від запланованого, в тому числі, податкові надходження до державного бюджету було виконано на 86,6%, тоді як до місцевих бюджетів – на 117,2%. Динаміка виконання плану податкових надходжень свідчить, що близько третини податкових надходжень зведеного бюджету було зібрано в четвертому кварталі 1999 року.

4. Зростання загальної заборгованості підприємств перед державою.

Кредиторська заборгованість суб'єктів господарської діяльності перед державою²⁹ складає на 1 січня 2000 року близько 26 млрд. гривень (графік “Кредиторська заборгованість у розрахунках з державою”), з якої більше 17 млрд. гривень прострочено.



²⁸ Оперативні дані Міністерства фінансів України.

²⁹ Це поняття включає заборгованість з податкових розрахунків, розрахунків з бюджетом та по позабюджетних платежах. Складові визначені за класифікацією заборгованостей Державного комітету статистики України.

Лева частка заборгованості з бюджетом припадає на промисловість (близько 57%). Сільське господарство заборгувало бюджету 1,36 млрд. гривень станом на 1 січня 2000 року. Це складає близько 7% загальної заборгованості галузей економіки у розрахунках з бюджетом (не враховуючи податкових платежів та розрахунків по позабюджетних платежах). Рівень простроченої заборгованості цих двох галузей є майже однаковим – близько 75% від загального рівня заборгованості по галузі.

Класифікуючи суб'єктів господарювання за формами власності, варто відзначити, що заборгованість державних підприємств та організацій перевищує заборгованість недержавних на 2,2 млрд. гривень: відповідно, 10,5 млрд. гривень до 8,3 млрд. гривень. Ця розбіжність створювалася поступово. Так, на 1 січня 1999 року, навпаки, кредиторська заборгованість недержавних підприємств у розрахунках з бюджетом перевищувала заборгованість державних підприємств на 5 млрд. гривень і в цілому становила 9,1 млрд. гривень.

Прострочена заборгованість у розрахунках з бюджетом більша у державних підприємств: 76% загальної суми їх заборгованості прострочили державні суб'єкти господарської діяльності на противагу 66% недержавних суб'єктів (станом на 1 січня 2000 року).

5. Значна дебіторська заборгованість бюджету.

Невиконання бюджету протягом останніх років, певною мірою, обумовлено податковими боргами (близько трьох чвертей доходів бюджету складають податкові надходження). Це веде до накопичення дебіторської заборгованості бюджету³⁰. Держава винна суб'єктам господарської діяльності близько 7,7 млрд. гривень станом на 1 січня 2000 року, з яких 4,7 млрд. гривень за податковими розрахунками (графік “Дебіторська заборгованість у розрахунках з державою”).

³⁰ Зауважимо, що в цій статті вираз “заборгованість по розрахунках з бюджетом” не збігається за значенням з виразом “заборгованість держави суб'єктам господарювання”. Останнє включає як заборгованість по розрахунках з бюджетом, так і заборгованість по податкових розрахунках.



Найбільша заборгованість у розрахунках бюджету з промисловістю – понад 1 млрд. гривень станом на 1 січня 2000 року. Однак це набагато менше за відповідну заборгованість промисловості до бюджету (10,1 млрд. гривень). Другими у переліку заборгованостей стоять торгівля та громадське харчування – 0,7 млрд. гривень. Цікаво, що ця галузь заборгувала бюджету вдвічі менше, ніж бюджет їй, - це єдиний випадок серед найбільших галузей української економіки.

Підприємства та установи, що утримуються за рахунок бюджету і не отримують запланованих коштів з бюджету, не в змозі сплатити за отриману продукцію, яку поставлено для їх потреб. Відповідно, постачальники цих підприємств не в змозі виконати свої зобов'язання, в тому числі податкові. Виникає зачароване коло неплатежів (за деякими підрахунками, одна несплачена сьогодні із бюджету гривня призводить до 6-7 гривень неплатежів).

б. Спрямованість основної частки видатків бюджетів “живими грошми” на соціальні виплати та погашення і обслуговування зовнішнього боргу.

Указом Президента України у 1999 році було встановлено норматив спрямування бюджетних коштів на соціальні виплати в розмірі 75% наявних бюджетних коштів. Зокрема, в травні 1999 року на соціальні видатки спрямовано в Київській області - 69,7%, в Чернівецькій області - 69,8% (це області з найменшими витратами на соціальні потреби). Незважаючи на це, заборгованість з соціальних виплат із бюджетів всіх рівнів складала на 01.06.99 р. 3231,3 млн. грн., в тому числі з державного бюджету - 2599,7 млн. грн. і з місцевих бюджетів в цілому 631,6 млн. грн.

Перераховані вище фактори призводять до розквіту та підтримки системи негрошового обміну. Існуюча система негрошових розрахунків - це нормальна реакція реального сектору економіки на недосконалість фінансового сектору, податкової та бюджетної систем.

За твердженням одного російського дослідника, “проблема полягає не в тому, що грошей мало, а в тому, що у нас економіка незвичайна. Суворо кажучи, у нас сьогодні дві економіки: одна грошова, яка включає фінансові ринки, роздрібну торгівлю, частку реального сектору, пов’язану із експортно-імпортними операціями, а інша - натуральна, яка охоплює основну частку реального сектору. Мова не про те, що грошей для реального сектору економіки не вистачає, а в тому, що вони там не затримуються. Тому, навіть якби якимось дивом довели “рівень монетизації” до 50%, це зовсім не означало б зникнення “дефіциту грошей” у виробничій сфері”³¹.

Мотивація суб’єктів господарювання

Сформована структура економіки негрошових розрахунків з бюджетом достатньо складна - у цих операціях беруть участь щорічно сотні тисяч установ і організацій. У негрошові розрахунки залучені всі групи економічних суб’єктів, як-от:

- 1) органи законодавчої і виконавчої влади різних рівнів;
 - 2) установи, організації і підприємства, що фінансуються з бюджету;
 - 3) установи фінансового сектору;
 - 4) підприємства і організації, які поставляють товари і послуги;
 - 5) посередники;
- та, останнім часом, –*
- 6) фізичні особи;
 - 7) позабюджетні фонди.

Кожна з груп економічних суб’єктів має свої стимули і свої погляди на позитивні та негативні наслідки цих операцій. Розглянемо мотивацію їх поведінки більш детально.

Підприємство.

Одним з базових мотиваційних компонентів поведінки підприємства є борги – їх накопичення, обслуговування та використання.

³¹ *Проблеми теорії і практики управління.* 1998. - №6, с.21.

- *Прострочена кредиторська заборгованість.* Кредиторська заборгованість пасивної частини балансу підприємства в активі часто забезпечена або неліквідним товаром, або дебіторською заборгованістю. Однак найбільш негативний вплив на економічні показники діяльності підприємства надає прострочена кредиторська заборгованість, яка дуже небезпечна появою штрафів, пені та інших санкцій, що можуть значно перевищувати обсяги заборгованості. Крім того, згідно з чинним законодавством, звичайна заборгованість по завершенню строку позивної давнини перетворюється у фінансову допомогу, тобто обкладається податком на прибуток. Тому підприємство прагне позбутися простроченої кредиторської заборгованості, бо штрафні санкції і пеня за прострочення виконання своїх зобов'язань істотно збільшують вартість обслуговування капіталу підприємств і роблять нераціональними багато господарських операцій, прибутковість яких нижче, ніж вартість обслуговування капіталу підприємства.
- *Дебіторська заборгованість.* Підприємству потрібно позбутися і дебіторської заборгованості, оскільки сума такої заборгованості не підлягає регулярним переоцінкам і амортизації й фактично є «замороженим» активом, що не бере участі в обігу і не приносить додаткової вартості. Природно, що підприємства намагаються перетворити дебіторську заборгованість у ліквідний товар або гроші. Крім того, залік часто вирішує проблему пені за прострочення розрахунків терміном понад 90 днів. Залік також часто позбавляє підприємство від санкцій за контрактом.

Для вирішення проблеми непогашеної дебіторської заборгованості підприємство найчастіше змушене саме допомагати вирішувати проблему реалізації продукції, яку запропонував боржник у рахунок погашення боргу.
- *Ліквідність продукції.* Часто тільки за допомогою негрошових розрахунків підприємство може нав'язати споживачу свою низьколіквідну і майже неконкурентоспроможну продукцію.
- *Дисконт.* Для деяких підприємств одним із стимулів участі у взаємозалікових та вексельних операціях є можливість збільшення норми прибутку за рахунок дисконту.

У загальних випадках норма прибутку збільшується: а) за рахунок зменшення собівартості продукції; б) за рахунок збільшення націнки на товар. При проведенні негрошових операцій підприємство намагається збільшити націнку на свій товар, запропонований до взаємозаліку або вексельного розрахунку, і знизити націнку на товар (послуги) контрагента за рахунок дисконту (або просто придбання

нижче собівартості). Наприклад, у галузі зв'язку в середині 1999 року дисконт по вексельних операціях складав 20-35%.

- *Ухилення від податків.* Складність та непрозорість схеми негрошових розрахунків часто дозволяє підприємству «ховати» прибуток від оподаткування.

До недоліків негрошових розрахунків, що впливають на поведінку підприємств, варто віднести великі втрати часу і ресурсів через збільшення бюрократичної роботи, зростання ризику одержання збитків, збільшення ризику криміналізації відносин та прямі втрати оборотних коштів.

Підкреслимо, що у взаємозаліках та вексельних розрахунках найчастіше беруть участь великі підприємства, що, можливо, пояснюється їх більшою здатністю впливати на офіційні органи та, відповідно, оформлювати взаємозалік.

Держава.

Вибір держави на користь негрошових розрахунків можна пояснити бажанням:

- *«Виконання» зобов'язань бюджету в більшому обсязі.* Бюджети одержують можливість при використанні механізму негрошових розрахунків «виконувати» бюджетні зобов'язання в більш значних обсягах, ніж без них.
- *Покриття дефіциту бюджету.* Держава шляхом проведення взаємозаліків та вексельних операцій вирішує короткострокові завдання по покриттю поточного дефіциту, а також покращує видимі платіжну структуру бюджету.
- *Покриття бюджетних «дірок».* Через хронічне невиконання бюджетів усіх рівнів по видатках утворилися цілі сектори «білих плям» - бюджетні «дірки», що можуть фінансуватися тільки за рахунок взаємозаліків або векселів. До них належить передусім оплата комунальних послуг бюджетних організацій. Фактично, в бюджетах таких організацій передбачається щорічно оплачувати лише 1/5 - 1/2 мінімальної потреби. При секвеструванні ці витрати скорочуються в першу чергу. Аналогічна «бюджетна дірка» утворилася і для субсидій місцевим бюджетам та субсидіям населенню за оплату житлово-комунальних послуг.
- *Отримання прибутку.* З утворенням таких спеціалізованих державних інституцій як «Укрспецфін», держава легалізувала можливість мати прибуток від торгівлі дебіторською та кредиторською заборгованостями у розрахунках з державою.
- *Квасисубсидування окремих галузей і підприємств.* Держава отримує можливість регулювати ціни,

підтримувати монополістів і окремі підприємства через використання негрошових схем розрахунків.³²

- *Погодження з цінами виробника.* Основним економічним змістом негрошових розрахунків з бюджетом є те, що держава, в особі органів виконавчої влади, по-перше, визнає рівень заявлених цін товарів і послуг цілком ринковим, тобто беззаперечно погоджується із запропонованим підприємствами встановленим рівнем цін, а по-друге - визнає борги підприємств бюджетам цілком ліквідними. Інакше кажучи, погоджуючись на взаємозаліки та, частково, вексельні розрахунки, держава, фактично, “оголошує” грошима кошти підприємств у горезвісній картотеці № 2.

Бюджетні організації. Фізичні особи.

Зважаючи на те, що значна частина існуючої заборгованості перед фізичними особами (домогосподарствами) – по заробітній платні, пенсіях і іншій соціальній допомозі – це бюджетні борги минулих років (на сьогодні ще залишилися борги по виплатах 1996 року), ці категорії залучених у негрошову економіку суб'єктів змушені погоджуватися на проведення взаємозаліків і одержання таких бюджетних виплат товарами і послугами.

Діє принцип: *«бери те, що пропонують, або забирайся»*. Крім того, фізичні особи добре розуміють, що щомісяця втрачають якусь частину цих виплат через інфляцію (ці виплати фактично не індексуються). Тому вибір на користь знеціненого, але певного виконання державних зобов'язань є достатньо очевидним.

Фінансово-кредитна організація. Посередник.

Мотивація цих суб'єктів господарювання ґрунтується на таких факторах, як:

- *Дисконт.* Обидва суб'єкти господарювання зацікавлені в участі у негрошовій економіці через одержання прибутку через установлення дисконтних ставок погашення боргових зобов'язань.
- *Прибуток від плати за послуги.* Банки при проведенні взаємозалікових та вексельних операцій дістають прибуток за надання таких фінансових послуг.
- *Турбота про зручності своїх клієнтів.* Для банку негрошові операції дозволяють “розчистити” розрахункові рахунки клієнта, позбутися деякої частини безнадійних боргів (своїх і клієнта).

³² До сьогодні відпуск товарів із Резервного фонду часто здійснюється за заниженою ціною - без ПДВ.

Негрошові розрахунки з бюджетом

Àî ëî äèì èð Àèñ öüêéé

Однією з найбільш специфічних рис економіки України за останні п'ять років стало те, що негрошові розрахунки перетворилися на одну з головних форм розрахунків між суб'єктами господарювання. Слід зазначити, що у господарському обігу негрошові розрахунки є звичайною практикою. Однією з причин такого аномального розповсюдження негрошових розрахунків є ті можливості для приховування прибутку, інших зловживань, що виникають при таких розрахунках. Найбільш яскравим прикладом є розрахунки на енергоринку. Негрошові форми поширені також при розрахунках суб'єктів господарювання з державою.

Негрошові розрахунки можна визначити як такі відносини між суб'єктами господарювання (в тому числі, державою), які проявляються у визнанні й підтвердженні погоджених зустрічних однорідних зобов'язань і мають своїм наслідком припинення зобов'язань учасників в частині зарахованих вимог. При цьому, негрошовими слід вважати і такі розрахунки з державою, коли перерахування грошей до бюджету залежить від здійснення державою певних видатків.

Якщо класифікувати негрошові розрахунки за формальною ознакою, то вони поділяються на :

- взаємозалік (оформлюється протоколом);
- вексельні розрахунки (здійснюються з використанням векселів);
- бартерні розрахунки (оформлюються договорами);
- кліринг (здійснюється з використанням платіжних доручень).

Чим викликане поширення негрошових форм у розрахунках суб'єктів господарювання з державою?

З точки зору інтересів держави, необхідно розуміти, що вилучення обігових коштів внаслідок затримки розрахунків

розпорядників бюджетних коштів із суб'єктами господарювання призводить до зменшення обсягів господарської діяльності. Результатом цього є зменшення бази нарахування податків, а відтак, **зменшення доходної частини** державного бюджету.

З другого боку, згідно зі статтею 19 Конституції, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи

зобов'язані діяти лише на підставі Конституції України, в межах повноважень та у спосіб, передбачені в основному законі та законодавстві України.

Це означає, що право розпорядників коштів державного бюджету брати зобов'язання на здійснення видатків або платежів з державного бюджету України обмежене бюджетними асигнуваннями, затвердженими на відповідний бюджетний рік. Відповідно до статті 33 Закону України "Про бюджетну систему України", у разі, коли в ході виконання бюджету рівень дефіциту бюджету перевищує встановлений або істотно зменшуються надходження, Верховна Рада України приймає рішення про скорочення затверджених бюджетних видатків щомісячно по всіх статтях бюджету. Однак такі рішення приймаються дуже рідко, а тому існує об'єктивний розрив між зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів, прийнятими в межах призначень, визначених законом про державний бюджет на відповідний рік, та можливостями держави фінансувати ці призначення. Таким чином, виникає **зацікавленість розпорядників бюджетних коштів у проведенні негрошових розрахунків** за поставлені товари, надані послуги, виконані роботи. Ця зацікавленість викликана тим, що при проведенні негрошових розрахунків видатки бюджету на фінансування розпорядників бюджетних коштів обмежуються не об'єктивним критерієм спроможності держави фінансувати такі видатки, тобто грошима, а лише бюджетними призначеннями.

Головними негативними наслідками негрошових розрахунків є такі:

Значне зростання вартості закупівель для державних потреб.

Негрошові розрахунки зменшують конкурентне середовище постачання для державних потреб. Таке зменшення є одним із чинників зростання вартості цього постачання.

Врахування викривлених даних при складанні чергових бюджетів.

Проведення негрошових розрахунків в таких масштабах, як при виконанні державного бюджету останніх років, і їх відображення в звіті про виконання бюджету суттєво змінює реальні показники виконання доходів та видатків бюджету країни.

Збільшення недоїмки по платежах до бюджету.

Розуміння суб'єктами господарювання того, що проведення взаємозаліків та вексельних розрахунків є вигідною та, за певних економічних та політичних умов, невід'ємною складовою фінансових розрахунків, призводить лише до збільшення негрошових розрахунків та формування "взаємозалікових" очікувань. Наслідком таких очікувань є штучне зростання недоїмки певної галузі, наприклад, енергетичної.

Збільшення накладних витрат.

Механізм негрошових розрахунків створює умови для появи великої кількості посередників, що ще більше знижує ефективність бюджетних витрат. Це відбувається за рахунок збільшення накладних витрат, що відволікає бюджетні ресурси від їх оптимального використання.

Створення умов для корупційних дій.

Оскільки проведення негрошових розрахунків можливо за участю кількох установ і організацій, то ускладнюється контроль за їх взаємовідносинами та встановленням реальної суми заборгованості, тобто, створюються умови для зловживань та побудови нелегальних високорентабельних фінансових схем. Посилюється значення суб'єктивного фактора, особливо в момент визначення лімітів фінансування, вибору постачальників товарів та послуг.

Втрата частини повноважень законодавчою владою.

Негрошові розрахунки використовуються виконавчою владою як інструмент здійснення частини повноважень законодавчої влади щодо визначення напрямків першочергового використання бюджетних коштів.

Знову про гроші та борги в економіці України

Віктор Лисицький,

*керівник групи економічних радників Голови Національного банку України,
кандидат економічних наук.*

Олексій Руднів,

економіст групи економічних радників Голови Національного банку України.

Ігор Лисицький,

менеджер представництва «Сіменс» в Україні

Упродовж десятиріччя в економіці України спостерігаються дві дивні тенденції. Їх розвиток уважно аналізують економісти, висновки фахівців не завжди коректно використовують політики в боротьбі за владу. Кожна з тенденцій сама по собі привертає увагу. Ще оригімальніше їх поєднання. Йдеться про абсурдне явище в економіці України – накопичення боргів та зростання маси грошей в умовах скорочення обсягів виробництва.

Дана стаття є ще однією спробою з'ясувати механізми цього явища, визначити шляхи й засоби призупинення зростання боргів, а отже, оздоровлення на цій основі фінансів національної економіки. Розглядається динаміка змін грошей і боргів, починаючи із січня 1997 року – першого повного року функціонування гривні.

НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ГРОШЕЙ

Протягом досліджуваного періоду (в умовах переважання тенденції до зниження реальних обсягів виробництва) банківська статистика свідчить про швидке зростання усіх без винятку грошових агрегатів у номінальному та реальному вираженні. Наголосимо, що йдеться про **десятки** відсотків (див. таблицю 1).

На особливу увагу заслуговує динаміка розвитку грошей для розрахунків, яких нібито гостро бракує економіці – грошового агрегату М1. Номінальні індекси зростання М1 у жовтні 1999

порівняно з груднем 1996 року досягли 216,5%, що за умов підвищення індексу споживчих цін до 147,3% формує досить високий темп зростання реальних грошей для розрахунків – 147,0%. Тобто **забезпеченість національної економіки грішми для розрахунків (з урахуванням зниження реальних обсягів виробництва) зростає більш як у півтора рази. Вражаючий результат! Однак стримована невдалим регулюванням економіка не змогла скористатися додатковим грошовим забезпеченням. Саме тому реальні офіційні обсяги виробництва протягом зазначеного періоду знижувалися.** Не спостерігалося поживлення у цій сфері ще й через відсутність розгалуженої системи гарантійної підтримки кредитування виробництва.

Таблиця 1. Індекси зростання грошових агрегатів

Показники	Відсотки			
	1996 р., грудень	1997 р., грудень	1998 р., грудень	1999 р., жовтень
Індекси зростання номінальні				
Гроші поза банками (M0)	100.0	151.8	177.2	235.1
Грошова маса (M1)	100.0	143.0	163.2	216.5
Грошова маса (M2)	100.0	137.7	170.7	225.7
Грошова маса (M3)	100.0	133.7	167.6	222.8
Індекс споживчих цін порівняно з груднем 1996 р.	100.0	110.1	132.1	147.3
Індекси зростання реальні:				
Гроші поза банками (M0)	100.0	137.8	134.1	159.6
Грошова маса (M1)	100.0	129.8	123.5	147.0
Грошова маса (M2)	100.0	125.1	129.2	153.2
Грошова маса (M3)	100.0	121.4	126.8	151.2

Варто зазначити, що маса грошей для розрахунків (M1) у обігу зростає значно швидше, ніж навіть номінальні обсяги виробництва (див. графіки 1 і 2), що свідчить про підвищення рівня монетизації економіки.

Як видно з графіку 1, тренд (у середньому за місяць) грошей для розрахунків має більш крутий підйом, ніж тренд номінального ВВП (у рівнянні його коефіцієнт 6.8012 перевищує аналогічний показник тренду ВВП – 6.3574).

Ще красномовніші співвідношення маємо при зіставленні трендів обсягів промислової продукції і грошей для розрахунків (див. графік 2). У рівнянні коефіцієнт тренду M1 більший (6.8012 > 5.4269). Крім того, показник ступеня грошового тренду перевищує показник ступеня обсягів промислової продукції (0.017 > 0.0162).

Отже, можемо констатувати:

1. Забезпечення вітчизняної економіки грошми для розрахунків помітно поліпшується.

2. Швидке зростання маси грошей для розрахунків у реальному вираженні на тлі переважаючої тенденції спаду реальних обсягів виробництва свідчить, що модель реформ в Україні не була «консервативною, монетаристською», яка «повною мірою вже себе вичерпала»¹;

3. Попри критику, **посилення монетарної (банківської) підтримки реального сектора було важливою ознакою моделі економіки України протягом 1997–1999 років.**

Здавалося б, на тлі зазначених вище співвідношень ми повинні спостерігати поліпшення динаміки боргів – якщо не зниження, то принаймні уповільнення темпів їх зростання. На жаль, змін на краще не відбулося.

НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ БОРГІВ

Високі темпи зростання маси грошей для розрахунків у реальному вираженні не призупинили зростання боргів у номінальному й реальному вимірах і не послабили негативного впливу боргів на економіку України. Це ще раз красномовно **доводить їх негрошову природу**. Доповнюючи попереднє дослідження одного з авторів,² зауважимо збереження високих темпів накопичення, передусім **товарних** взаємних боргів (див. таблицю 2).

Таблиця 2. Індекси зростання товарних боргів підприємств

		<i>млн. грн.</i>			
	Показники	1996 р., грудень	1997 р., грудень	1998 р., грудень	1999 р., вересень
1	Кредиторська заборгованість за товари, роботи та послуги	44 069	65 398	84 350	117 833
2	Кредиторська заборгованість за векселями	636	1 534	5 817	12 138
3	Кредиторська заборгованість з дочірніми підприємствами	3 513	5 592	5 381	8 493
4	Кредиторська заборгованість по авансах	2 354	2 938	3 038	3 987
5	Кредиторська заборгованість іноземним підприємствам, разом	3 638	5 241	15 720	27 725
6	Товарні кредитори, разом (сума п1...п5)	54 211	80 703	114 306	170 177
					Відсотки
	<i>Індекси зростання номінальні</i>	1996 р.,	1997 р.,	1998 р.,	1999 р.,

¹ «Модель економічного зростання» // Урядовий кур'єр. – 1999. – 21 жовтня. – С. 1, 6–7.

² В.Лисицький. Реальність фіктивної вартості. // Вісник НБУ. – 1999. – № 6. – С.3.

		грудень	грудень	грудень	вересень
7	Кредиторська заборгованість за товари, роботи та послуги	100,0	148,4	191,4	267,4
8	Кредиторська заборгованість за векселями	100,0	241,2	914,6	1908,5
9	Кредиторська заборгованість з дочірніми підприємствами	100,0	159,2	153,2	241,8
10	Кредиторська заборгованість по авансах	100,	124,8	129,0	169,4
11	Кредиторська заборгованість іноземним підприємствам, разом	100,0	144,1	432,1	762,1
12	Товарна кредиторська заборгованість, разом	100,0	148,9	210,9	313,9
13	Індекси оптових цін	100,0%	105,0	142,2	158,4
					Відсотки
	<i>Індекси зростання реальні</i>	1996 р., грудень	1997 грудень	1998 грудень	1999 вересень
14	Кредиторська заборгованість за товари, роботи та послуги	100,0	141,3	134,6	168,8
15	Кредиторська заборгованість за векселями	100,0	229,7	643,2	1204,7
16	Кредиторська заборгованість з дочірніми підприємствами	100,0	151,6	107,7	152,6
17	Кредиторська заборгованість по авансах	100,0	118,8	90,7	106,9
18	Кредиторська заборгованість іноземним підприємствам, разом	100,0	137,2	303,8	481,0
19	Товарна кредиторська заборгованість, разом	100,0	141,8	148,3	198,2

Так, кредиторська заборгованість за поставлені товари, виконану роботу та надані послуги з січня 1997 року по вересень 1999 року (за 31 місяць) зросла із запаморочливо високим темпом 267,4%. **У реальному вираженні, з урахуванням оптових цін, це фінансове першоджерело³ боргів наповнювалося з темпом 168,8%, що сигналізує про неефективність запроваджуваних заходів, спрямованих на дерегуляцію ринку та створення нормальних умов для господарської діяльності.**

Практично всі складові кредиторської заборгованості, яку ми відносимо до товарної, мають значно вищі номінальні темпи зростання, ніж темпи підвищення оптових цін. Це зумовлює збільшення боргів у реальному вираженні. Однак особливо привертає увагу надзвичайно стрімке зростання кредиторів за векселями (у 19 разів - із 636 до 12 138 млн. грн.) та

³ “Першоджерело”, але не першопричина боргів підприємств (див. далі розділ “Податковий тягар – генератор розвитку боргів?”).

зовнішньоекономічних кредиторів (майже у 8 разів – із 3 638 до 27 727 млн. грн.).

Кредиторська заборгованість за векселями. Швидке накопичення обсягу векселів у балансах підприємств свідчить про посилення негативного процесу використання заліків для підтримки товарного обігу. Як відомо, це спровокувало появу системи так званих «залікових» цін, які існують поряд із звичайними ринковими цінами (формується в результаті купівлі-продажу за гроші).

«Залікові» ціни, як правило, значно вищі, ніж ринкові, а відтак маємо:

1. необґрунтовано завищений індекс оптових цін, що спотворює всю систему економічних індикаторів виробництва;
2. невиправдане завищення виробничих витрат;
3. дезорієнтацію політиків.

Крім того, внаслідок проведення вексельних заліків у підприємств виникають податкові зобов'язання перед державною владою, які в принципі не можуть бути погашені грошми. Втім, вексельні заліки – тема окремого дослідження.

Зазначимо лише таке: **обсяг кредиторів за векселями вже наблизився до загального обсягу маси грошей для розрахунків, тож можна стверджувати, що в Україні створено потужну поліцентричну емісійну вексельну систему, яка негативно впливає на фінанси України в цілому.**

Зовнішні борги підприємств. Бурхливе зростання зовнішньоекономічних кредиторів не викликало б тривоги, якби аналогічними темпами збільшувалися і зовнішньоекономічні дебітори (див. таблицю 3). На жаль, перші зростають значно швидше, ніж другі. Так, 1996 року сальдо зовнішніх боргів підприємств становило -259 млн. грн. Однак уже в 1997 році воно зросло до -2145, індекс становив 828%. У подальшому справи лише погіршувалися: 1998 рік: -10 999 млн. грн., тобто 4246%, а за підсумками вересня 1999 року -19 960 млн. грн. (7707%).

Таблиця 3. Динаміка зовнішньоекономічних боргів підприємств, млн. грн.

Показники	1996 р.	1997 р.	1998 р.	1999 р., вересень
Дебіторська заборгованість іноземним підприємствам, разом	3 379	3 097	4 949	7 766
Кредиторська заборгованість іноземним підприємствам, разом	3 638	5 241	15 947	27 725
Чиста заборгованість з іноземними підприємствами	-259	-2 145	-10 999	19 960
Індекс зовнішніх боргів підприємств, %	100%	828%	4246%	7707%
Номинальний ВВП (наростаючим)	81 519	93 365	103 869	92 324

підсумком із початку року)				
Чиста зовнішньоекономічна заборгованість до номінального ВВП, %	-0,3%	-2,3%	-10,6%	-21,6%
Обсяг промислової продукції	73 321	75 061	82 862	76 186
Чиста зовнішньоекономічна заборгованість до обсягу промислової продукції, %	-0,4%	-2,9%	-13,3%	-26,2%

Економічний зміст сальдо зовнішньоекономічної заборгованості підприємств (квазічистого експорту). Це сальдо відображає спрямованість і потужність перерозподілу вартості у взаємовідносинах підприємств України з іноземними партнерами.

Позитивне значення свідчило б, що наші підприємства експортують більше вартості, ніж імпортують, і тому можуть сподіватися на надходження твердої іноземної валюти (або її замінників – власності, товарів тощо). **Негативне значення зовнішньоекономічного сальдо, яке ми спостерігаємо, навпаки, свідчить про те, що наші підприємства імпортували більше, ніж експортували. Відтак уже іноземні партнери можуть цілком обґрунтовано претендувати на наші валютні запаси, товари, на нашу власність! Зауважимо, що ці претензії формуються не на політичному рівні, а на рівні звичайних господарських відносин. Саме тому заблокувати перерозподіл, наприклад, нашої власності на користь іноземців, відшкодовуючи власні борги, політично неможливо. Питання великої грошової приватизації ось-ось втратить свою актуальність...**

Шляхом порівняння з обсягами ВВП з'ясуємо, у що обходиться це негативне сальдо. Відтак зможемо дізнатися, яку частку створеної доданої вартості Україна заборгувала зовнішньоекономічним партнерам.

І тут маємо невтішну картину. У 1996 році ми заборгували зарубіжним партнерам лише 0,3% від номінального ВВП держави: у 1997 р. цифра ще цілком прийнятна – 2,3%; та вже в 1998 р. вона зросла до 10,6%, а за підсумками дев'яти місяців 1999 р. борг становив небезпечно високу частку результатів нашого виробництва – 21,6%.

Таку ж невтішну динаміку спостерігаємо і щодо обсягів промислової продукції. Її частка 1996 року становила цілком прийнятні 0,4%; 1997 р. завершено зі значно гіршим показником – іноземним партнерам ми заборгували вже 2,9% від обсягу промислової продукції; кризового 1998 року він зріс до 10,6%, а за дев'ять місяців нинішнього року сягнув просто небезпечного рівня: іноземцям заборговано 26,2%, тобто майже чверть загального обсягу промислової продукції.

З'ясування природи швидкого нарощування зовнішніх боргів потребує спеціального дослідження. Можна припустити, що нагромадженню боргів сприяла стрімка вимушена девальвація

гривні, мультиплікована численними песимістичними пророцтвами невдатних економістів. До такого висновку підштовхує, зокрема, регресійний аналіз залежності сальдо зовнішніх боргів підприємств від номінального значення курсу гривні щодо долара США (див. графік 3). Високе значення коефіцієнта детермінації (0,9456) свідчить про наявність майже функціональної залежності між номінальним курсом гривні та чистими зовнішніми боргами підприємств; зрозуміло, це є ознакою відсутності радикальних структурних зрушень у зовнішній торгівлі нашої держави.

Доречно нагадати, що ряд відомих впливових економістів кілька років поспіль закликав до девальвації гривні, вважаючи чинний тоді обмінний курс завищеним. Цікаво було б послухати їхні коментарі щодо посилення залежності українських підприємств від іноземних партнерів у контексті довго очікуваної та пропагованої ними девальвації гривні, яка таки відбулася.

Думки вголос для політиків. Отже, в Україні сформувалася дворівнева система зовнішніх боргів: перший – на рівні політичної влади, другий – на рівні підприємств. Обидва є порівнюваними за потужністю. На жаль, у політичних баталіях здебільшого мовиться про рівень державної влади. Критикуючи її за накопичені нею зовнішні борги і лякаючи народ України можливими негативними наслідками, опоненти шукають витoki цих боргів насамперед у поганому управлінні державою. А проте наведені вище показники свідчать, що борги підприємств становлять не менший ризик для національної економіки. Чому ж поборники інтересів вітчизняного товаровиробника не згадують про них? Напрошуються два варіанти відповіді:

1. **Зовнішньоекономічні борги підприємств є** політично менш прозорими і, головне, менш **персоніфікованими**, ніж борги першого рівня. Одна справа – критикувати Ігоря Мітюкова і Віктора Ющенка, відомих усьому світові неситною громадянською позицією та професіоналізмом і приречених уже посадовим статусом на постійні атаки політично заангажованих опонентів, і зовсім інша справа – розпикати десятки тисяч директорів – емітентів боргів, значна частка котрих є до того ж опорою політичних опонентів чинної влади.

2. Не виключено, що й **політичні опоненти влади мають стосунок до накопичення цих боргів, отже, не хочуть критикувати самих себе.** Адже борги – це лише одна з форм перерозподілу національного багатства – грошей. А політична боротьба потребує багато надійно схованих грошей.

ПОДАТКОВИЙ ТЯГАР – ГЕНЕРАТОР НАКОПИЧЕННЯ БОРГІВ?

Аналіз нових даних стосовно розвитку боргових відносин між підприємствами та державною владою допомагає ще раз оцінити

масштаби кризи цих відносин. Одначе, щоб подолати її, потрібен глибокий аналіз першопричин усього, що відбувається. Напевне, необхідно змінити ставки податків, але наскільки? Величину ставок можна розрахувати й обґрунтувати з математичною точністю. Але математика не в змозі точно вирахувати реакцію економічного агента, який, зауважимо, не завжди є реальним власником засобів виробництва. Безперечно, необхідно розширювати базу оподаткування, але за рахунок чого? Ведучи мову про «податкову» кризу, не слід забувати про численні регулюючі норми, які встановлено на рівні галузей. Далеко не однозначною буде оцінка, скажімо, ціноутворення і застосування вексельного механізму в енергетиці або запровадження державою мінімальної ціни на горілку. І таких прикладів безліч.

Однак дозволимо собі висловити припущення, що ні ці помилки, ні надто високі ставки податків не є першопричиною кризи платежів. Адже податкові зобов'язання за «вагомими» податками виникають унаслідок переходу права власності на виготовлену продукцію...

Можна пригадати й приклади успішної роботи обкладених великими податками виробництв. Схоже, що за невдачами, які переслідують Україну на шляху становлення державності й відродження економіки, криється проблема, що досі не отримала правдивої і гласної оцінки, – йдеться про власність на засоби виробництва! Тобто маємо конфлікт між численною, енергійною, здатною діяти рішуче навіть у нинішніх умовах верхньою суспільства і директорсько-чиновницьким свавіллям як на рівні безпосереднього управління підприємством, так і на вищому рівні.

Багато нинішніх керівників, не почуваячись справжніми господарями очолюваних ними підприємств, зацікавлені не в їх піднесенні, як того прагнув би власник, а в отриманні прибутків від так званого «оперативного» управління. Але ж згадаймо досвід минулщини: що відбувалося з маєтком, коли пан не приділяв йому належної уваги? Майно розкрадав управитель!

Пересічна особистість часто-густо намагається ухилитися від відповіді на важке запитання. І розплачується за це, коли проблема врешті постає руба, гостро вимагаючи відповіді. Але щоб її дати, доведеться зібрати всю свою мужність...

Нині **ключовим для країни ми вважаємо питання переходу власності до тих, хто спроможний дати їй раду та забезпечити функціонування норм закону, які регулюють відносини власників між собою і з державою.** Не обмежуючись теоретичними викладками, спробуємо уявити себе на місці директора підприємства, а отже, й зрозуміти, що означає для нього виконання передбачених законодавством відрахувань у державний та регіональні бюджети, позабюджетні фонди, на соціальне страхування.

Таблиця 4. Динаміка чистих боргів підприємств перед державною владою, млн. грн.

	Показники	1996 р.	1997 р.	1998 р.
1	Чисті борги підприємств перед державною владою	-11 756	-12 717	-19 593
2	Матеріальні оборотні кошти, всього	44 153	49 986	54 067
3	Чисті борги підприємств перед державною владою до матеріальних оборотних коштів, %	-26,6%	-25,4%	-36,2%
<i>Довідка.</i> Розрахунок чистих боргів підприємств перед державною владою:				
4	Дебіторська заборгованість з бюджетом	1 627	2 065	2 367
5	Кредиторська заборгованість з бюджетом	-8 212	-8 219	-13 283
6	Чистий борг перед бюджетом (п6 + п7)	-6 585	-6 153	-10 916
7	Дебіторська заборгованість з позабюджетними фондами	0	0	0
8	Кредиторська заборгованість з позабюджетними фондами	-2 091	-1 570	-2 707
9	Дебіторська заборгованість по страхуванню	0	0	0
10	Кредиторська заборгованість по страхуванню	-3 080	-4 994	-5 970
11	Чисті борги підприємств перед державною владою (п6 + п8 + п10)	-11 756	-12 717	-19 593

Дані таблиці 4 свідчать про зростання примарності боргових зобов'язань підприємств перед державною владою. Наприклад, за підсумками 1996 року підприємства «заборгували» державній владі 11 576 млн. грн, тобто з огляду на матеріальні оборотні кошти (44 153 млн. грн.) борг підприємств становив 26,6%. Отже, за результатами 1996 року, апетити державної влади досягли 26,6% матеріальних оборотних коштів підприємств.

Після певного поліпшення ситуації в 1997 році (борги знизилися до 25,4% матеріальних оборотних коштів) 1998 року апетити державної влади зросли до 36,2%.

Реакція директорського корпусу на швидке абсолютне й відносне зростання чистих боргів перед державною владою була більш ніж очевидною: прискорено розгорталися товарообмінні операції, а відтак з описаними вище темпами накопичувалися борги (див. таблицю 2 і коментар до неї).

ЙМОВІРНІСТЬ ПОГАШЕННЯ ЗАБОРГОВАНІСТІ ПІДПРИЄМСТВ ПЕРЕД ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ

Щоб зробити реальним погашення заборгованості, повинна працювати норма закону. Винен – віддай, а не в змозі – не заступай шляху іншим, тобто йди з ринку, передай власність, визнай себе банкрутом.

Навряд чи знайдеться людина, яка б стверджувала, що розв'язати боргову проблему можна **в межах існуючих регуляцій**,

насамперед, податкових. Адже спроба перерахувати державній владі переважну частку накопичених боргів, спираючись на наявні джерела (прибуток та/або матеріальні оборотні кошти), призведе до зриву відтворювальних процесів на мікрорівні, тобто до зупинки підприємств.

Зрозуміло, що **відновлення сталого реального економічного зростання може згодом полегшити вирішення проблеми поступового погашення боргів**. Але для цього необхідно:

1) створити нормальні умови для господарської діяльності. (На превеликий жаль, наш парламент, демонструючи суб'єктивістський підхід до справи, заблокував уже кілька десятків законодавчих ініціатив Президента України із цього питання;

2) радикально поліпшити комерційне кредитування малого та середнього підприємництва, що потребує створення приватно-державної системи гарантійної підтримки кредитів.

ЧИ НЕОБХІДНО ПОГАШАТИ БОРГИ ПІДПРИЄМСТВ ПЕРЕД ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ?

Непросте запитання. За обсягами борги підприємств перед державною владою (19 593 млн. грн.) співмірні з річними надходженнями до державного бюджету України, які у 1998 році становили 15 387 млн. грн. Це співвідношення складалося поступово, принаймні протягом періоду, який ми розглядаємо, воно є доволі сталим і має тенденцію до зростання. Цей період був для держави

сутужним, але простежувалася й тенденція до економічного зростання. Тобто, якщо державна влада, не маючи згаданих надходжень, не загубила економіку України остаточно, то, може, ці борги не так уже й необхідно погашати? Більше того, складається враження, що й не досягнувши цього, держава у змозі відновити реальне економічне зростання. Адже й **вищі економічні органи держави (Мінекономіки та Мінфін), і міжнародні фінансові організації та й інші донори України взагалі не обумовлюють відновлення реального економічного зростання погашенням накопичених боргів підприємств перед державною владою**.

Схоже, однак, на те, що вони просто замовчують означене питання. Навряд чи існують якісь документи з детальним аналізом боргів. Отож у авторів цих рядків складається враження, що всі, хто в той чи інший спосіб керують економічними реформами в Україні, давно усвідомлюють примарність боргів. Але вони не враховують суттєвого практичного наслідку: цей нонсенс спотворює систему мотивацій директорського корпусу України.

Ось чому ми переконані, що на більшості боргів підприємств перед державною владою доведеться поставити хрест, адже їх погашення:

- **по-перше, нереальне;**
- **по-друге, не таке вже й необхідне;**
- **по-третє, є асоціальним, бо загрожує зупинкою виробництва.**

ПРОПОЗИЦІЇ

На жаль, цей аналіз не дає простору для оригінальних рішень. Отож іще раз висловимо пропозиції, раціональність котрих підтверджується нераціональністю деяких тенденцій нашої економіки.

1. Передусім необхідно усунути першопричини накопичення боргів. Для цього пропонуємо радикально, у кілька разів, знизити ставки оподаткування та нормативи відрахувань із товаровиробників на виконання зобов'язань державної влади.

2. Щоб компенсувати можливі втрати надходжень у результаті реалізації пункту 1, слід розширити базу оподаткування, а саме:

- скасувати пільги;
- перенести тягар оподаткування з товаровиробників на споживачів дорогих товарів та послуг. «Дорогими товарами та послугами» вважається набір матеріальних благ, споживання яких не зумовлене необхідністю простого виживання.

3. Провести реструктуризацію боргів підприємств перед державною владою. Відокремити механізми управління боргами від поточної господарської діяльності підприємств.

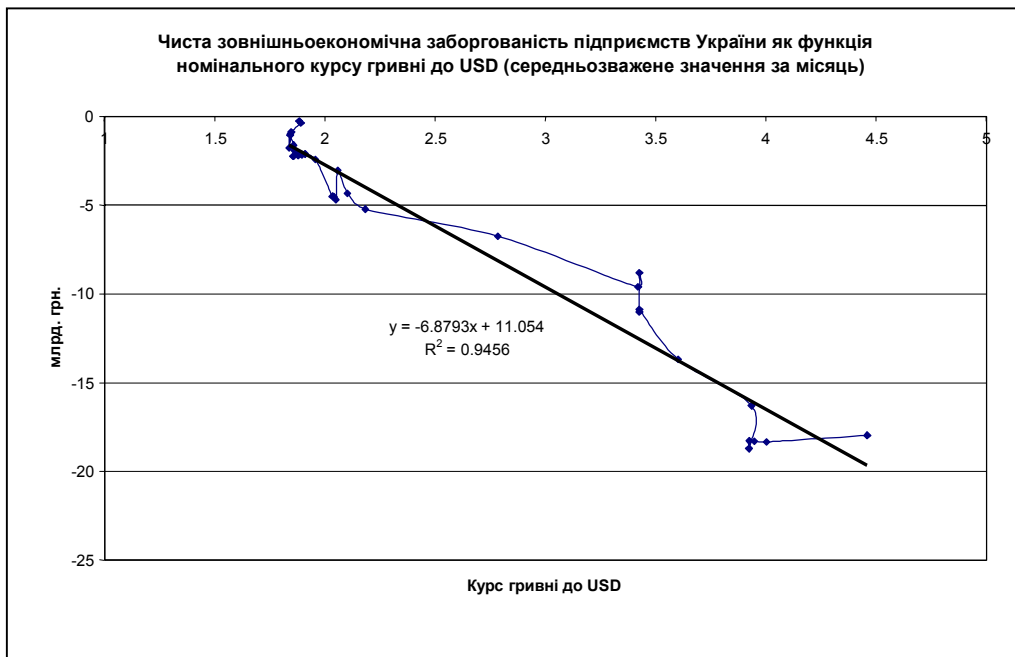
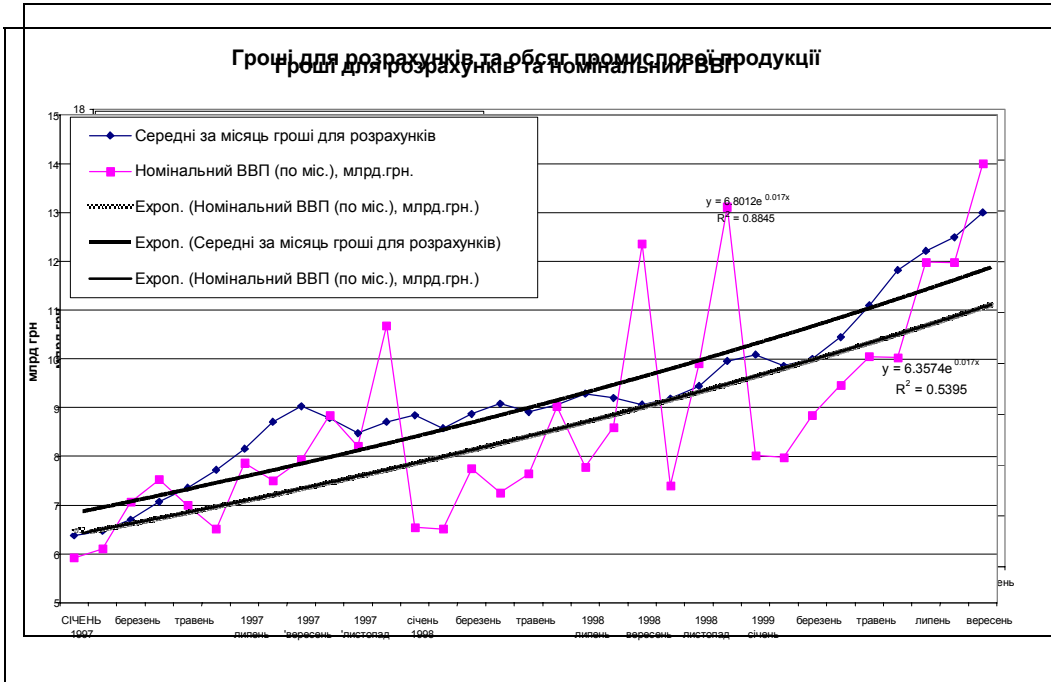
4. З метою прискорення реального економічного зростання, яке у перспективі заблокує накопичення значних боргів підприємств (і не тільки перед державною владою), розгорнути широкомасштабну дерегуляцію господарської діяльності і створити врешті-решт належні умови господарювання та залучення до бізнесу широкого кола громадян.

5. Після успішної реалізації пунктів 1–4 ввести в дію ефективний механізм банкрутства.

6. Розгорнути систему гарантійної підтримки малого та середнього підприємництва.

7. За допомогою засобів масової інформації політична влада повинна зробити все, аби підприємці стали найбільш шанованими членами суспільства.

Додаток 1.



Взаємозаліки в Україні: економічні та соціальні наслідки

*Павло Царук, аспірант
Інституту економіки НАН України*

Економіка України опинилася у ситуації, коли негрошові форми розрахунку поступово перетворюються на основні та найбільш поширені засоби платежу.

Насамперед слід зауважити, що за класичним визначенням, відповідно до норм цивільного права, взаємозаліки не є ані платіжним засобом, ані засобом розрахунку. Згідно зі статтею 217 Цивільного кодексу України, *взаємозалік, або залік (зарахування) зустрічної однорідної вимоги* є засобом припинення зобов'язання, при якому погашаються зустрічні однорідні вимоги, строк виконання яких настав або строк виконання яких не зазначений чи визначений моментом витребування. Тобто він використовується для взаємного списання заборгованості з метою спрощення розрахунків при наявності значної кількості операцій, що перетинаються серед достатньо обмеженого числа учасників.

Український взаємозалік не є класичним. В умовах значного дефіциту грошових ресурсів, значної дебіторської та кредиторської заборгованості підприємств та бюджету, існування такого явища, як картотека №2, а також в умовах нечіткого та непрозорого правового поля він деформувався в гібрид бартеру та заліку, ставши, таким чином, засобом розрахунку за товари, роботи чи послуги. Під терміном *взаємозаліки* в Україні сьогодні *розуміють усі види та форми безготівкових розрахунків* (включаючи як чисто залікові операції, так і ті, які обслуговуються векселями чи іншими грошовими сурогатами), при яких повною мірою чи частково *відбувається припинення зобов'язань* як між окремими підприємствами, так і між підприємствами та бюджетом. Останнім часом до взаємозаліків широко залучається і населення.

У цій статті ми більш детально зупинимося саме на взаємозаліках з бюджетом, особливо у соціальній сфері, спробуємо проаналізувати ситуацію, що склалася в Україні, а також виявити

природу та масштаби розповсюдження різного роду залікових схем. При цьому ми спробуємо відповісти на ряд питань:

1. Які передумови та причини існування та розвитку взаємозаліків?
2. Які основні форми взаємозаліків розповсюджені в Україні?
3. Які масштаби поширення цього явища в бюджеті та його наслідки?
4. Хто і яку користь отримує від взаємозаліків, і чи потрібні вони взагалі?

Передумови та причини виникнення, існування та розвитку інституту взаємозаліків в Україні

На взаємозаліки при виконанні консолідованого бюджету України припадає значна частка, – останнім часом вони становлять третину доходів бюджету. Але в такому разі бюджет з фінансового плану держави, який повинен забезпечувати виконання покладених на неї функцій, поступово перетворюється на інститут з реєстрації та списання державних зобов'язань. Що ж спричинило таку ситуацію?

1. *Відсутність у підприємств обігових коштів, криза неплатежів.* Протягом останніх років уряд замість проведення реформ, під тиском надмірних фінансових зобов'язань, які закладені в законодавстві, з року в рік провадив більш жорстку податкову політику, намагаючись забезпечити “необхідні” надходження до бюджету. Починаючи з 1994 року, обігові кошти підприємств, які і без того були знецінені інфляцією, почали стрімко скорочуватися (грошові кошти в структурі оборотних в I кварталі 1999 року складала 1,2%)¹.

За такої ситуації підприємства змушені шукати нетрадиційних шляхів функціонування, якими стали, з одного боку, бартер, який дозволяє проводити взаємні розрахунки без використання грошей та частково уникати оподаткування, і з другого боку, взаємозаліки, які за відсутності оборотних коштів дозволяють проводити залікові негрошові операції, а також знаходити збут для неліквідної продукції. В кінцевому підсумку бартер та взаємозалік настільки зрослися, що часом їх важко відрізнити один від одного.

В умовах відсутності обігових коштів підприємства почали швидко накопичувати кредиторську та дебіторську заборгованість (табл. 1). За даними Міністерства економіки, станом на 01.10.1999 року, взаємна дебіторська заборгованість між українськими підприємствами становила 165,7 млрд. грн., а кредиторська - 219,8 млрд. грн., що майже удвічі перевищує ВВП України. Причому щоквартальні темпи приросту заборгованості у 1999 році зберігалися на рівні 10-20 %.

¹ Бізнес, № 39 від 27 вересня 1999 р., с. 8.

Таблиця 1.

Взаємна заборгованість між українськими підприємствами,
млн.грн.

Показники	1996 р.	1997 р.	1998 р.
Взаємна дебіторська заборгованість	48018	74086	102976
Кредитори з бюджетом	73168	102507	137614

Джерело: Моніторинг макроекономічних показників (Мінекономіки)

2. *Нереальність затверджуваних бюджетів.* Широкому розвитку залікових схем у розрахунках з бюджетом протягом останніх кількох років сприяв той факт, що показники, які закладалися у Державний бюджет як по доходах, так і по видатках, постійно завищувалися. Крім того, спостерігалось швидке зростання податкових пільг, що також чинило тиск на доходну частину. Тільки за 1998 рік загальна сума пільг, наданих платникам податків, зросла на 72,2 % і перевищила фактичні надходження до бюджету в 1,55 рази. За такої ситуації бюджет, навіть за умови його секвестрування, протягом року не виконувався. У 1997 році Державний бюджет був виконаний по доходах на 77,4%, а у 1998 - на 77,1%. Намагаючись хоч якось забезпечити заплановані бюджетні виплати та зменшити дефіцит бюджету, уряд звернувся до нетрадиційних засобів виконання бюджету, в тому числі - у натуральному (товарному) вигляді та за допомогою залікових схем.

Виконання бюджету у натуральному вигляді (шляхом прямого постачання товарів) має ряд обмежень. По-перше, пряме товарне виконання бюджетних видатків обмежується внутрішньобюджетними потребами у товарах певного виду, а за відсутності таких потреб необхідні додаткові витрати на реалізацію товарів. У будь-якому випадку держава несе додаткові витрати на транспортування й зберігання отриманих товарів і підпорядковується ризику псування, втрати товару, зміни кон'юнктури тощо. Тому ця форма розрахунку для держави менш вигідна, ніж взаємозалік.

Для проведення взаємозаліку теж потрібні певні передумови. Це передусім наявність однорідних зустрічних вимог, тобто взаємної заборгованості. В Україні сьогодні є як кредиторська, так і дебіторська заборгованості в розрахунках з бюджетом (табл.2), і її розміри свідчать про нереальність за теперішньої ситуації повернення цих боргів (частка боргу підприємств перед органами публічної влади по відношенню до їх оборотних засобів становила у 1998 році аж 43,5 %, а загальна сума боргу наближалася до розміру річних доходів бюджету), що є додатковою передумовою використання залікових форм виконання бюджету.

Таблиця 2².

Борг українських підприємств перед бюджетом та позабюджетними фондами

<i>Показники</i>	<i>(млн.грн.)</i>		
	<i>1996 р.</i>	<i>1997 р.</i>	<i>1998 р.</i>
<i>Дебітори з бюджетом</i>	1627	2065	2930
<i>Кредитори з бюджетом</i>	-8212	-8219	-18532
<i>Чистий борг перед бюджетом</i>	-6585	-6513	-15602
<i>Дебітори з позабюджетними фондами</i>	0	0	0
<i>Кредитори з позабюджетними фондами</i>	-2091	-1570	-3250
<i>Дебітори по страхуванню</i>	0	0	0
<i>Кредитори по страхуванню</i>	-3080	-4994	-4668
<i>Чисті борги підприємства перед державною владою</i>	-11756	-12717	-23516
<i>Матеріальні оборотні засоби підприємства</i>	44153	49986	54067
<i>Відношення чистих боргів підприємства перед державною владою до їх матеріальних оборотних засобів</i>	26,6	25,4	43,5

3. *Непрозорість та недосконалість законодавства.* Наявність істотних недоліків у чинному законодавстві, а також невизначеність і непрозорість залікових процедур перетворили їх на інструмент уникнення оподаткування та отримання додаткових доходів. Крім того, вони дозволяють уникати послідовності платежів, регламентованої існуванням картотеки №2.

На сьогодні майже у всіх великих та середніх фірмах працюють, якщо не відділи, то принаймні один-два співробітника, які відповідають виключно за проведення взаємозаліків. На ринку є також фірми, які спеціалізуються на взаємозаліках. Уже існує певна група людей та підприємств, які мають значний вплив і, фактично, можуть визначати правила проведення взаємозаліків. Вони зацікавлені у тому, щоб постійно змінювати (заплутувати) процедури проведення заліків. Суть заліку від цього, звичайно, не змінюється, проте, поки решта розбереться з нововведеннями та налагодить відповідні контакти, ініціатори змін та наближені до них фірми отримують можливість провести ряд прибуткових операцій практично без конкуренції, а після цього цикл повторюється.³

Які ж основні форми взаємозаліків з бюджетом існують, і хто при цьому виграє?

Як уже зазначалося, в поняття взаємозалік сьогодні вкладається значно більше в порівнянні з його класичним визначенням і

² Бізнес, № 47 від 22 листопада 1999 р., с. 24.

³ Бізнес, № 35 від 30 серпня 1999 р., с. 9.

розглядається він як засіб здійснення розрахунків. З цією метою існує інше нормативне визначення **взаємозаліку**: *залік взаємної заборгованості* - це проведення безготівкових розрахунків, при яких взаємні вимоги та зобов'язання боржників і кредиторів погашаються в рівнозначних сумах (Постанова КМУ № 621, від 19.04.1999 р.).

Сьогодні в Україні існує кілька основних видів взаємозаліків: казначейський, пенсійний, енергетичний і транспортний. Всі ці заліки можуть проводитися як методом прямого списання (протокольна залікова процедура), так і через вексельні розрахунки або "псевдогрошові" розрахунки, шляхом прогонки грошових коштів через тимчасові спеціальні рахунки.

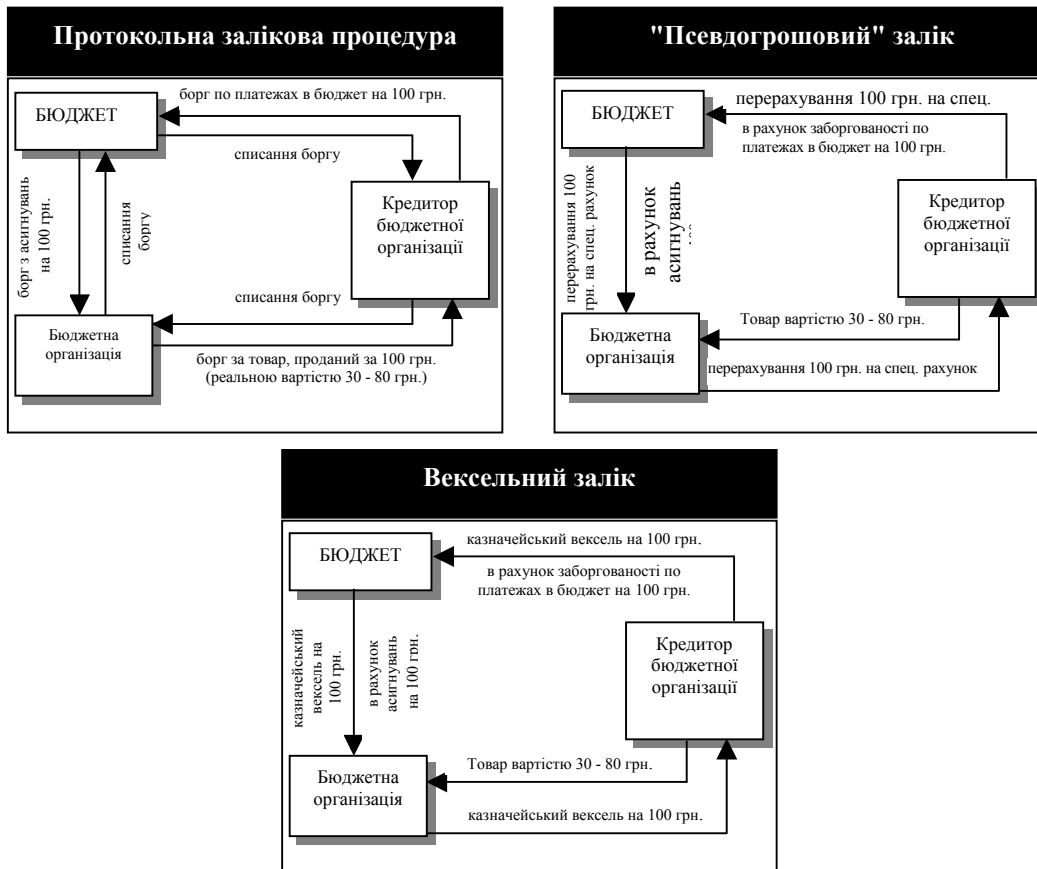


Рис. 1. Основні спрощені схеми проведення взаємозаліків.

Наведені схеми є значно спрощеними, на практиці у взаємозаліку може брати участь навіть 5-10 учасників, і взаємозобов'язання, що існують між ними, можуть також мати різну природу і позовну давність. Проте в загальному вигляді ці схеми дають розуміння кожної з залікових процедур і пояснюють,

чому всі вони, включаючи вексельну, об'єднані під одним терміном "взаємозалік". Розглянемо більш детально кожну із схем:

1. *Протокольна залікова процедура* не передбачає зворотного до зобов'язань руху реальних коштів або сурогатів. Залікове коло замикається шляхом оформлення протоколу взаємного списання боргів. При цьому фінансові потоки не виникають. Фактично, бюджет списує податкові борги кредитору бюджетної організації за надані ним товари або послуги бюджетній організації в розмірі недоотриманих нею бюджетних асигнувань. Проте недоотримані асигнування, несплачені борги за поставлені товари і послуги мають різну ліквідність, ринкову ціну, а також різну давність боргових зобов'язань. Тому унеможлиблюється еквівалентність обміну, і в кінцевому випадку "здійснені" бюджетні асигнування значно більші за ринкову вартість отриманих за їх рахунок товарів чи послуг. Ситуація пояснюється дуже просто: знаючи про брак коштів у державних установах, їх контрагенти намагаються перестрахуватися, завищуючи ціни на свої товари та послуги. Неспроможність виконувати податкові зобов'язання перед бюджетом часто пов'язана з неліквідністю продукції. З другого боку, використовуючи державні кошти, чиновники готові переплачувати за товари та послуги й купувати неліквідну продукцію, досить часто при цьому отримуючи особисту вигоду.

2. *"Псевдогрошовий" залік*, фактично, нічим не відрізняється від попереднього виду заліку. Специфіка полягає у техніці його здійснення: замість протокольного списання відбуваються прогонки певної суми (еквівалентної розміру заборгованості, що списується) через тимчасові спеціальні рахунки у банках, які відкриваються лише на час і з метою здійснення операції взаємозаліку, і кошти з яких можуть бути використані лише суворо за передбаченою схемою розрахунку. Така процедура має бути виконана у короткі строки. Головною її "перевагою" є те, що створюється ілюзія, ніби здійснюється фінансова операція, в правочинності якої не виникає сумнівів. Проте кінцевий фінансовий потік дорівнює нулю. Така схема дозволяє "виконувати" бюджет в "грошовому" виразі, прокручуючи незначну суму по колу. Насправді ж, втрати при здійсненні цих операцій такі ж, як і в попередньому випадку.

3. *Вексельний залік* від попередніх схем відрізняється тим, що боргові зобов'язання, оформлені вексями, є мобільними та мають певну ліквідність. Ця схема взаємозаліку не є настільки обмеженою в часі. Крім того, вексель може бути засобом розрахунку. Тобто його можна продати, як правило, із знижкою - дисконтом. Проте значні розміри кризи неплатежів, а також відсутність майнової відповідальності призвели до того, що на сьогодні ринковий дисконт казначейських векселів складає 30-80%. Проте, оскільки

казначейський залік не передбачає реального ринкового дисконту, кредитори бюджетних організацій змушені завищувати ціни на свої товари та послуги. І в кінцевому випадку, як і в попередніх схемах, дисконт надається за рахунок бюджету.

Можливість отримувати значні прибутки за рахунок бюджету значною мірою пояснює таке широке розповсюдження взаємозаліків. Проте у взаємозаліках зацікавлена і держава. Для їх проведення наприкінці 1998 року було створене спеціалізоване державне підприємство "Укрспецфін". Офіційно ж причина його створення викладена таким чином: створити ДП "Укрспецфін" "з метою погашення заборгованості (недоїмки) за податками та зборами (обов'язковими платежами) до державного бюджету через впровадження альтернативних взаємозалікам фінансових механізмів, здійснення операцій з векселями, виданими підприємствами в погашення заборгованості перед державою, в тому числі заборгованості, яка виникла внаслідок виконання Кабінетом Міністрів України гарантійних зобов'язань за іноземними кредитами."⁴

Насправді ж, на цю установу було покладено функцію здійснення вексельної схеми взаємозаліків з бюджетом. Спочатку за здійснення залікової операції підприємства змушені були сплачувати "живими" грошима 6% за її здійснення (5% спрямовувалося в бюджет і 1% залишався в Укрспецфіні). Відповідно до нових правил, встановлених Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 1999 р. № 321, Укрспецфін відраховуватиме до державного бюджету частину різниці між котируваннями у розмірі *не менш, як 5%* з обороту спеціального бюджетного депо-рахунку.

За новою інструкцією, борги бюджету перед підприємствами оформляються переказними векселями, а борги підприємств по обов'язкових платежах у бюджет - казначейськими. Сама схема викупу кредиторсько-дебіторської заборгованості держави в цьому документі трактується як ринкова, оскільки вартість обох видів цінних паперів має "визначатися" ринком, а точніше - встановлюватися Укрспецфінном на основі ринкової кон'юнктури. Хоча на практиці на переказні векселі підприємств встановлювався, в кращому, випадку 40%-й дисконт, а казначейські векселі продавалися значно дорожче. Учасники ринку стверджують, що маржа на користь держави складала щонайменше 15,5%.⁵

Окрім казначейських векселів, Постановою КМУ від 20 травня 1999 року № 871 було дозволено Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям проведення взаємозаліків по

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 1998 р. № 1573

⁵ Бізнес, № 44 від 1 листопада 1999 р., с. 12.

надходженням у місцеві бюджети шляхом випуску в обіг векселів (проте до цього часу зазначена постанова зазнала певних змін).

На сьогодні планується створення ще однієї державної структури, "Розрахункового центру", цього разу для обслуговування взаємозаліків "на добровільній основі" не лише з бюджетом, а між усіма економічними агентами, які мають прострочену заборгованість. Така організація, на наш погляд, створить лише додаткові стимули для накопичення простроченої заборгованості з метою розширення можливості проводити прибуткові залікові схеми.

Проте ставлення держави до взаємозаліків не настільки однозначне. З одного боку, вона виступає в ролі найбільшого оператора на ринку взаємозаліків, з другого - офіційні кола безперервно заявляють про необхідність припинити взаємозаліки, постійно здійснюються спроби їх заборонити або обмежити (в окремі періоди взаємозаліки здійснювалися напівлегально). Причини значної "живучості взаємозаліків" ми розглянемо дещо нижче, а зараз спробуємо відшукати закономірності у таких діях чиновників.

Поведінка держави у сфері взаємозаліків має певну тенденцію. На початку кожного фінансового року урядом робиться спроба якомога зменшити долю взаємозаліків та забезпечити виконання бюджету грошима, проте, внаслідок нереальності бюджету та браку надходжень, він змушений відмовлятися від такої стратегії (рис. 2). Аналогічна ситуація і з місцевими бюджетами. Таким чином, використання взаємозаліків для латання дірок у бюджеті значною мірою пояснює їх широке розповсюдження.

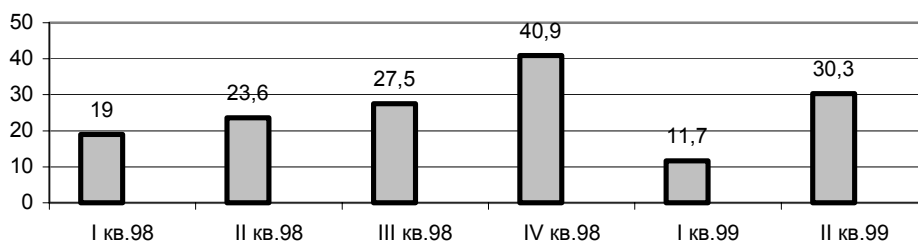


Рис. 2. Частка взаємозаліків у структурі консолідованого бюджету⁶.

Структура та масштаби взаємозаліків з місцевими бюджетами

Як видно з діаграми, частка виконання бюджету шляхом взаємозаліків є значною, проте, різні статті доходів та витрат мають специфіку щодо цієї частки в загальній сумі. Спробуємо

⁶ Бізнес, № 35 від 30 серпня 1999 р., с. 8.

проаналізувати структуру доходів та видатків місцевих бюджетів за 1998 рік та I півріччя 1999 року з метою виявлення цієї специфіки та вивчення масштабів даного явища.

1. **Доходи:** Процент виконання доходів місцевих бюджетів шляхом взаємозаліків становив відповідно 32,9% у 1998 році та 28,1% у I півріччі 1999 року. Якщо прийняти до уваги той факт, що частка взаємозаліків протягом року зростає, то можна очікувати, що виконання місцевих бюджетів шляхом взаємозаліків за рік буде вищим, ніж у минулому році.

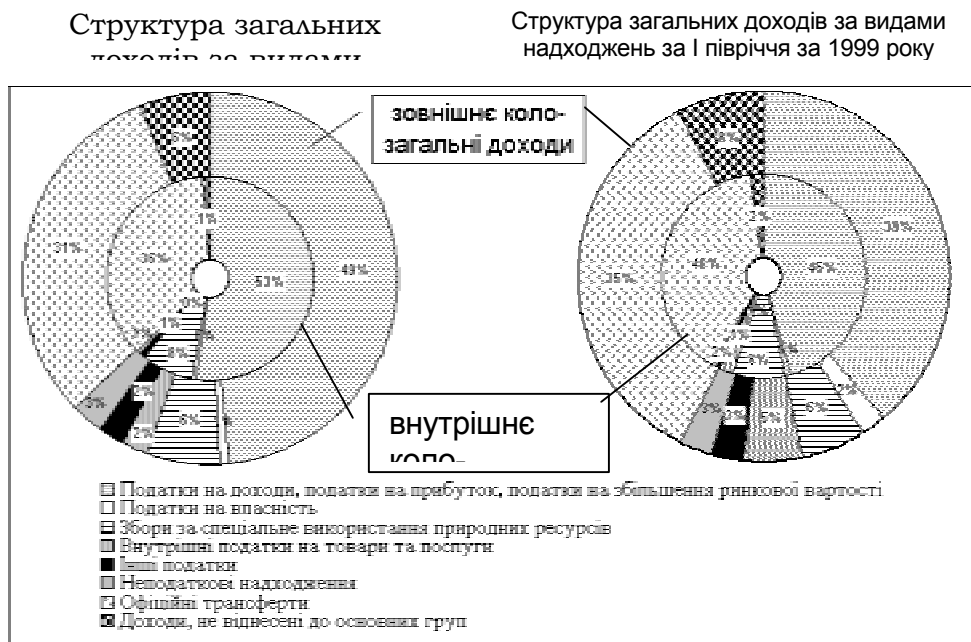


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів (в т.ч. взаємозаліків).

На рис. 3 показано структуру доходів місцевих бюджетів за обидва періоди. Зовнішнє коло показує структуру загальних доходів, внутрішнє - структуру виконання доходної частини шляхом взаємозаліків. Зівставивши окремі сегменти, можна зробити висновок щодо величини частки взаємозаліків в тій чи іншій статті доходів. Як бачимо, найбільша частка взаємозаліків припадає на такі статті: збори за спеціальне використання природних ресурсів, податки на доходи, податки на прибуток, офіційні трансферти. Цю тенденцію краще демонструє графік на рис. 4. Частка взаємозаліків по згаданих статтях становить, відповідно, від 45 до 30%.

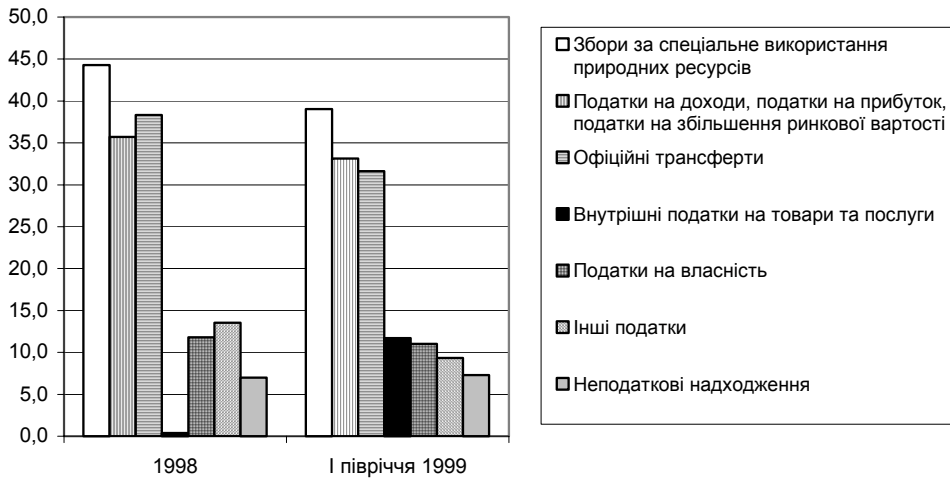


Рис. 4. Розподіл частки взаємозаліків у структурі доходів місцевих бюджетів.

Зазначимо, що доходна частина місцевих бюджетів не включає ПДВ та АЗ, тому вони не є репрезентативними щодо представлення внутрішніх податків на товари і послуги у залікових схемах. Проте вони відображають загальну тенденцію проведення взаємозаліків, в основному, по найбільш значущих у доходній частині податках, що значно звужує можливість надходження грошових коштів по цих статтях.

2. **Видатки.** Усі видатки ми згрупували за основними функціями бюджету: соціальною, економічною та управлінською. Процент виконання видатків місцевих бюджетів шляхом взаємозаліків становив, відповідно, 32,3% у 1998 році та 28,5% у I півріччі 1999 року (рис. 5).

Структура загальних доходів за видами надходжень

Структура загальних доходів за видами надходжень за I півріччя за 1999 року

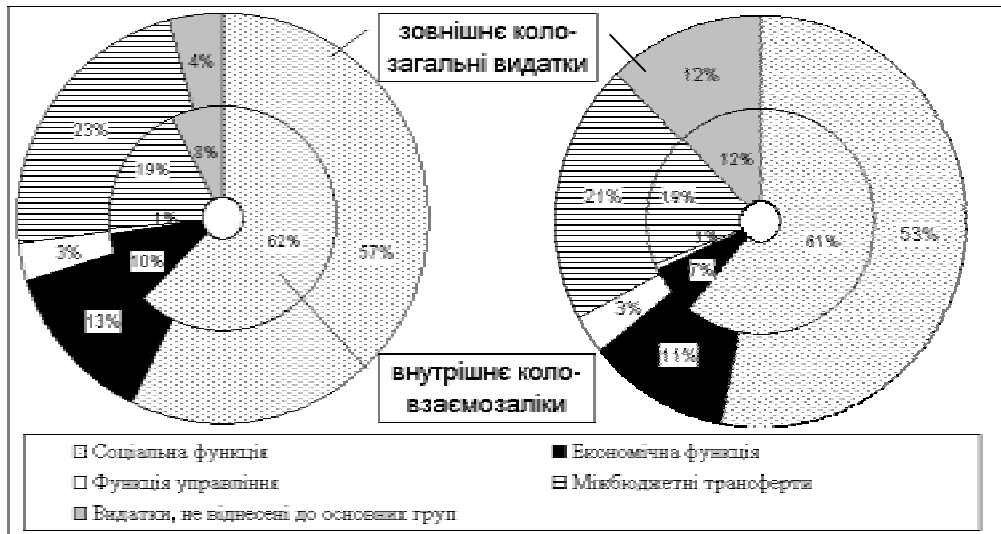


Рис. 5. Структура видатків місцевих бюджетів.

Як бачимо, основну частину видатків становлять соціальні - найменшими є видатки на управління. Проте саме на функцію управління припадає найменше взаємозаліків, тобто асигнування управлінських органів здійснюється, в основному, в грошовому виразі. Найбільше взаємозаліків відбувається у соціальній сфері. Тому місцеві бюджети є дуже показовими в плані ілюстрації негативного соціального-економічного впливу взаємозаліків (рис. б).

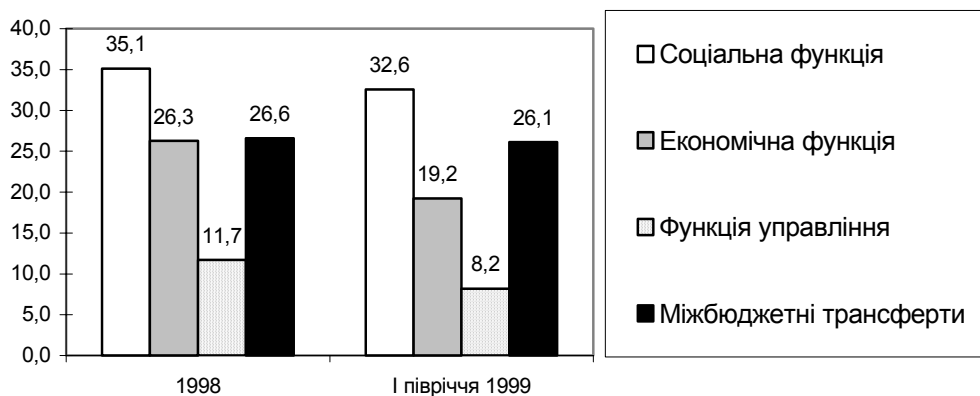


Рис. 6. Розподіл частки взаємозаліків у структурі видатків місцевих бюджетів.

Переважаання взаємозаліків саме у соціальних видатках держави є дуже небезпечним, адже, як уже зазначалося, залікові схеми призводять до значного недофінансування тих видатків, по яких вони здійснюються, причому у значних обсягах. Враховуючи той факт, що більшість соціальних видатків належать до захищених статей, можна зробити висновок про те, що навіть за умови формального виконання цих статей, реально вони залишаються недофінансованими. Крім того, частка заробітної плати по окремих групах соціальних видатків досягає 80%, а виконання цих статей грошима в середньому менш, ніж на 65% значно ускладнює грошові розрахунки з населенням, навіть за умови, що всі видатки будуть “профінансовані” в повному обсязі.

Останнім часом досить часто можна почути різноманітні пропозиції стосовно перенесення залікових схем на розрахунки з населенням, зокрема в розрахунках за житлово-комунальні послуги,

по оплаті праці, по соціальних послугах та пенсіях. При цьому пропонується використовувати списання боргів населення в рахунок державних боргів (в т.ч. і по знецінених вкладах) та розрахунки у натуральному вигляді. Так, наприклад, досить широкого розповсюдження набула практика розрахунку з населенням на селі продукцією сільського господарства або паливом як по оплаті праці, так і по соціальних гарантіях держави. Причому ціни на продукцію, що використовується при натуральному способі "фінансування" зазначених видатків, як правило, вищі від ринкових. Для міст типовою є практика використання спеціалізованих магазинів для здійснення соціальних видатків певним групам населення в натуральному виразі. Як показує досвід, ціни у таких магазинах значно вищі від цін у сусідніх торговельних установах, а тим більше від цін на міському ринку.

Незважаючи на це, населення, а в даному випадку йдеться про найменш соціально захищені його верстви, змушене користуватися такими послугами, оскільки в протилежному випадку воно буде позбавлене можливості отримати навіть цю допомогу, адже права вибору між грошовою чи натуральною формою зазначених видатків на сьогодні не існує. У цьому контексті досить дивним є той факт, що певні державні установи сьогодні виступають за розширення практики використання цих та інших форм негрошових розрахунків з населенням. Пропонується навіть залучити у цю сферу знецінені заощадження населення, які лише номінально визнані державою, проте реально будь-яку компенсацію по них отримати практично неможливо. За такої тенденції розрахунки в соціальній сфері можуть звестися до простого взаємного прощення боргів між державою та населенням. Враховуючи існуючий рівень життя в країні, така тенденція може призвести до соціального вибуху.

Розглянемо більш детально стан виконання основних статей соціальних видатків (рис. 7). Найбільше видатків спрямовується на освіту та охорону здоров'я, проте у взаємозаліках найбільша частка витрат спрямовується на соціальний захист та соціальне з-

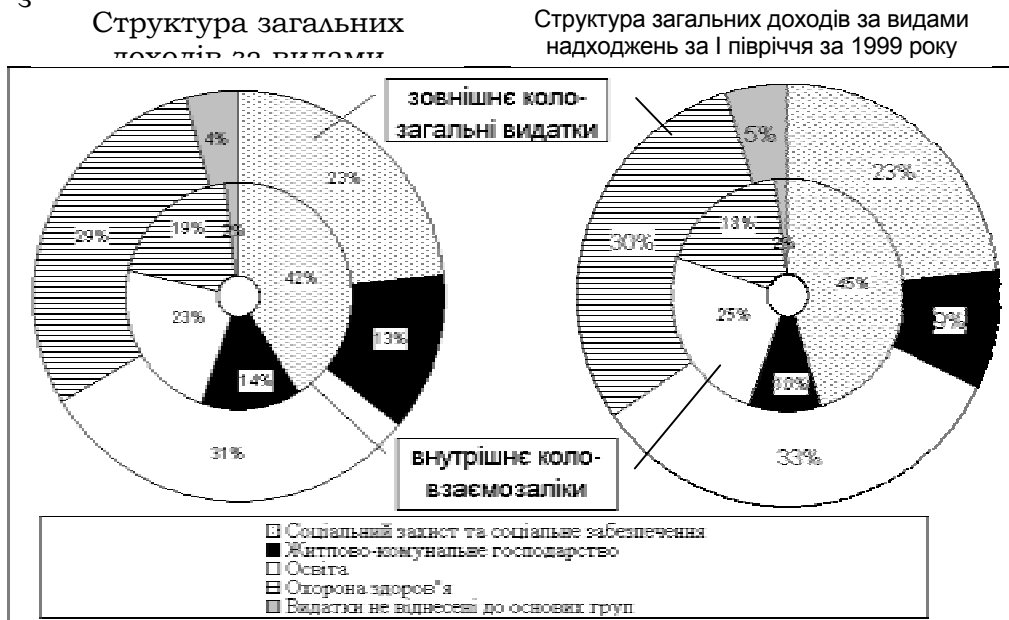


Рис. 7. Структура соціальних видатків місцевих бюджетів.

Наведені дані (рис. 8) підтверджують наші висновки щодо значного недофінансування соціальних виплат. Причому найбільшою мірою таке недофінансування відбувається по таких основних статтях цих видатків: соціальний захист та соціальне забезпечення і житлово-комунальне господарство. Тут обсяги взаємозаліків становлять, відповідно, 62-64% та 35-40%, в той час, як частка взаємозаліків по найменш важливих статтях видатків, які представлені у групі інших видатків (культура, мистецтво тощо), є найменшою і знаходиться значно нижче середнього рівня частки виконання видатків місцевих бюджетів шляхом взаємозаліків.

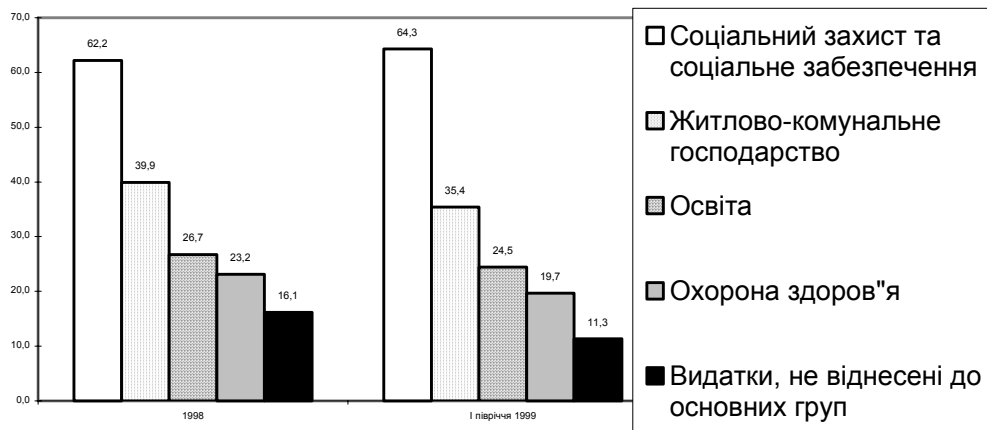


Рис. 8. Розподіл частки взаємозаліків у структурі соціальних видатків.

За такої ситуації значно ускладнюються грошові розрахунки з населенням, в тому числі і по зарплатні, а особливо з найбільш бідними верствами населення - основними реципієнтами бюджетних коштів.

Проаналізуємо розповсюдження взаємозаліків по регіонах держави та спробуємо виявити закономірності такого розповсюдження (рис. 9).

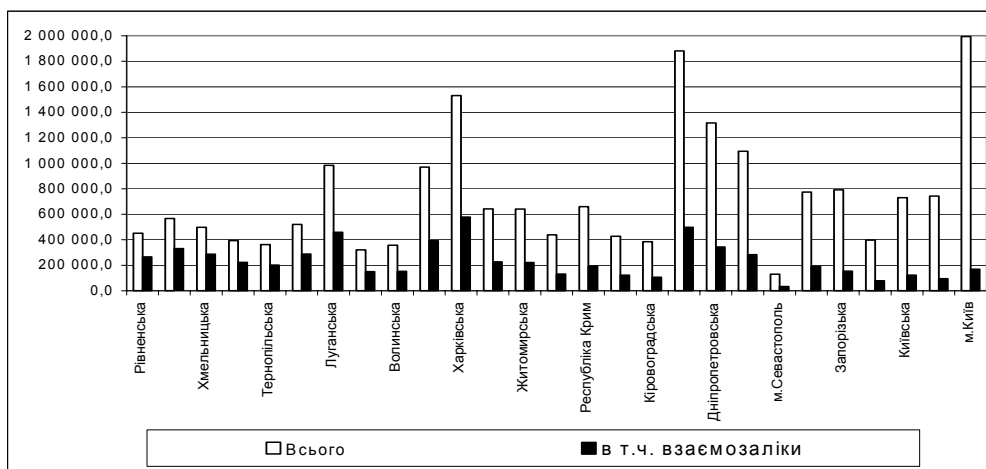


Рис. 9. Розподіл видатків місцевих бюджетів у 1998 році по регіонах (регіони ранжовані по частці взаємозаліків у видатках)

Як бачимо, проглядається закономірність, коли основна частка взаємозаліків припадає на більш депресивні регіони з гіршою податковою базою, в той час як багатші регіони мають можливість фінансувати свої видатки в "живих" грошах. Тобто взаємозаліки додатково послаблюють можливості бідніших регіонів щодо здійснення своїх видатків, що, в свою чергу, призводить до ще більшого майнового розшарування населення по регіонах.

Чим пояснюються такі масштаби та "живучість" взаємозаліків, і чи вигідні вони для економіки?

Як уже зазначалося, масштаби поширення взаємозаліків, певною мірою, можна пояснити тим, що за умови існуючої кризи неплатежів та скрутної економічної ситуації в країні, державі необхідно постійно виконувати нереальні бюджети, покриваючи дефіцит усіма можливими засобами, в тому числі і взаємозаліками. Таким чином, держава сама стимулює швидке розростання залікових схем. З іншого боку, суб'єкти економічної діяльності також зацікавлені у проведенні взаємозаліків, оскільки можливість використання таких схем розрахунків дозволяє уникати оподаткування і, крім того, вони приносять значний прибуток у вигляді дисконту або через використання неринкових (завищених чи занижених цін). Взаємозаліки дозволяють також здійснювати операції в обхід черговості, визначеної картотекою, і на додаток вони є чи не єдиним способом реалізації неліквідної продукції.

За такої ситуації в економіці країни відбувається деформація (викривлення) ринкових цін. Якщо припустити, що при виготовленні певної продукції неодноразово використовувалися залікові схеми, то її ціна виявиться в десятки разів вищою за ринкову. Як правило, така продукція споживається саме

державою, тобто видатки з бюджету перестають бути ефективними і реально значна їх частина іде на оплату вартості залікових схем, а не продукції.

Застосовуючи взаємозаліки, держава підтримує передусім неефективні виробництва, а інколи і цілі галузі економіки, оскільки ліквідна продукція за нормальними цінами може знайти свого споживача на ринку і за такої ситуації потреба у взаємозаліку відпадає. Звичайно ж, можливість отримувати додаткові прибутки за рахунок залікових схем не може обійти стороною і ефективно працюючі підприємства. Вони також втягуються в залікові схеми. При цьому значно послаблюється платіжна дисципліна, розвивається корупція. Підприємствам вигідно розраховуватися через залікові операції, і вони інколи штучно створюють нові борги або не поспішають погашати існуючі. В результаті держава не отримує навіть ті кошти, які могли б надійти до бюджету.

Як було зазначено вище, взаємозаліки набули найбільшого розповсюдження у соціальних видатках держави та, що найбільш небезпечно, поступово переносяться у сферу розрахунків з населенням. Така ситуація пояснюється досить просто. В Україні вже склалася традиція загравання уряду та Парламенту з населенням та прийняття популістських нормативно-правових актів. На сьогодні розмір задекларованих державою соціальних гарантій населенню (у вигляді пільг, субсидій та інших “безкоштовних” послуг) складає майже 19 млрд. грн., реально ж у бюджеті передбачене фінансування лише 10-ї частини цієї суми. Тому зрозуміло, що уряд не може виконати надані населенню обіцянки і вживає усі можливі заходи, щоб наблизити, принаймні на папері, “реальне фінансування” до планових бюджетних асигнувань. І проблема тут не так у взаємозаліках, як в існуючій системі соціального захисту населення, що на сьогодні не є адресною і не враховує реальні можливості держави.

Отже, навіть якщо в короткостроковій перспективі взаємозаліки можуть покращити платіжну структуру бюджету та зменшити поточний його дефіцит, то в подальшому вони призводять до ще більшого його невиконання. Тобто залікові схеми неспроможні за існуючої ситуації виконати покладену на них функцію поповнення бюджету.

Не виконують взаємозаліки й іншої покладеної на них функції - зменшення кредиторської та дебіторської заборгованості. За наявного величезного обсягу боргів, який перевищує ВВП, та за умови відсутності механізмів банкрутства та майнової відповідальності, розвиток ринку боргових зобов'язань не забезпечує їх зменшення, непідкріплені боргові зобов'язання на практиці просто знецінюються.

Слабка платіжна дисципліна та постійні списання і заліки заборгованості позбавляють підприємства стимулів працювати ефективно, позбуватися боргів та реструктуризувати свої виробництва. І навпаки, як ми уже показали, залікові схеми сприяють якщо не накопиченню, то постійному підтриманню боргів на певному рівні, з метою створення передумов для проведення наступних взаємозаліків та отримання додаткових доходів.

Розв'язати проблему неплатежів та хронічного бюджетного дефіциту неможливо без економічних перетворень у реальному секторі. Тому одним з виходів із ситуації, що склалася, може стати розвантаження підприємств від значного боргового тиску шляхом реструктуризації боргів; запровадження жорстких бюджетних обмежень; контролю та майнової відповідальності за виникнення поточної заборгованості; захисту прав кредиторів та власників; послаблення податкового тиску та стимулювання на цій основі реструктуризації підприємств. Саме розвиток реального сектора допоможе вирішити зазначені проблеми та вивести економіку України з кризи.*

* Робота виконана за підтримки та сприяння І.Б. Жиляєва та О.В. Шура.

ВЗАЄМОЗАЛІКИ: ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ

Дмитро Ісупов

Класичне застосування взаємозаліків

У класичному розумінні взаємозалік – це списання взаємної заборгованості суб'єктів підприємницької діяльності за обопільною згодою сторін. Іншими словами: якщо ти винен мені, а я винен тобі, то ніхто нікому не винен.

Взаємозалік (кліринг) у світовій практиці застосовується переважно на фондових ринках, оскільки специфіка роботи на цих ринках передбачає величезну кількість операцій з грошовими засобами та цінними паперами в межах досить обмеженого кола учасників.

Для економії коштів, ресурсів і часу при фондових біржах і торгових системах існують клірингові палати, які з певною періодичністю (зазвичай, наприкінці кожного торгового дня) проводять взаємозаліки між учасниками торгів, тобто фактично лише частина укладених угод завершується реальним переведенням грошей та цінних паперів з рахунку на рахунок.

Особливості національних взаємозаліків

Щодо українських взаємозаліків, то слід зазначити, що й тут ми примудрилися придумати щось своє, нове. Український взаємозалік не є класичним, він деформувався в гібрид бартеру й взаємозаліку. На те є свої причини. Звернімося до розгляду еволюції взаємозаліку.

Замість того, щоб проводити реформи, уряд протягом останніх років, з року в рік, посилював податкову політику, сподіваючись викачати з підприємств якомога більше грошей. Всім відомо, до чого це привело: починаючи з 1994 року, обігові кошти підприємств почали швидко зменшуватися (грошові кошти в структурі оборотних

коштів складають 1,2%), а кредиторська заборгованість – швидко збільшуватися (більш ніж удвічі перевищуючи обсяги річного ВВП).

Підприємства змушені були шукати нетрадиційних шляхів виходу із становища, яке склалося, і такий вихід було знайдено. З одного боку, таким виходом став бартер, який дозволяв підприємствам уникати сплати податків і якимось виживати, а з другого боку, ним став взаємозалік, який дозволив проводити псевдогрошові операції за відсутності оборотних коштів, а також збувати неліквідну продукцію. Зрештою, бартер і заборгованість зрослися так, що часом їх важко буває розрізнити.

Однією з характерних особливостей заліків є існування дисконту (різниці між номінальною та реальною вартістю векселя або продукції). Дисконт є завжди. Принаймні, якщо в схемі заліку бере участь комерційна фірма, то будьте певні, що десь є дисконт (інакше, навіщо було починати усю цю шарпанину?).

Український дисконт багатолікий. Часом він виглядає як нормальний дисконт у вигляді зменшення ціни за куповану продукцію (або за вексель), а часом він виглядає інакше.

Оскільки український залік між бюджетом та підприємствами часто не передбачає офіційного дисконту, то бізнесмен збільшує націнку, тобто пропонує продукцію за завищеною ціною, а держава (розпорядник бюджетних коштів) в особі чиновників погоджується на ці умови. Оплата здійснюється заліком, який, зазвичай, переводиться з виробника й постачальника продукції на "живу" фірму. У свою чергу, фірма сплачує постачальнику продукції грошовими коштами, враховуючи наперед оговорений дисконт (див. схему).

Тобто так чи інакше, але дисконт з'являється, і дає його держава за рахунок бюджетних коштів (за наш з вами рахунок). Ось у такий нехитрий спосіб і вимиваються бюджетні гроші. При цьому очевидним стає те, чому український взаємозалік є насправді змішаним варіантом заліку й бартеру: із взаємозаліку він перетворився на спосіб розрахунку за товар, роботи чи послуги.

Наприклад, підприємства не купують на аукціонах газ, хоча ціна у 2-2,5 рази більша, ніж у газотрейдерів. Чому? По-перше, просто нема грошей. А по-друге, з газотрейдерами завжди можна домовитися про відстрочку і сплатити їм продукцією за завищеною ціною. При цьому газотрейдер, підвищуючи ціну за газ, одержить дисконт на продукцію, а підприємство, підвищивши ціну на продукцію, перекриє витрати на закупівлю витратного газу, не використовуючи при цьому оборотні кошти. Якщо до всього додати ще й особисту зацікавленість керівників підприємств у тісному співробітництві з трейдерами (не лише газовими), то стане очевидним, що змусити підприємства відмовитися від залікових схем буде справою нелегкою.

Розвиток ринку заліків

Сьогодні існує кілька різновидів взаємозаліків: казначейський, пенсійний, транспортний та енергетичний (газ, електроенергія, тепло, водопостачання тощо). Всі ці заліки можуть проводитися або шляхом прямого списання боргів, або через вексель. Пряме списання боргів проводиться на основі прямої взаємної заборгованості суб'єктів заліку; у другому випадку передбачається наявність боргового зобов'язання, оформленого векселем.

Вексельний ринок почав бурхливо розвиватися після заборони на переведення боргу та передання права вимоги, оскільки дозволив проводити ці фінансові операції на законних підставах. Розвиток ринку векселів як такого є позитивною тенденцією у процесі формування фондового ринку. З другого боку, структура торгів на нашому фондовому ринку наводить на сумні роздуми: майже 50% обсягів торгів на ПФТС складають саме торги векселями. Щодо неорганізованого ринку, то векселі займають на ньому панівне становище.

В ідеалі розвиток ринку боргу повинен привести до зменшення кредиторсько-дебіторської заборгованості, однак найбільше засмучує те, що з причин відсутності функціонального інституту банкрутства у нас не спостерігається такого ефекту. За відсутності такого ефекту ринок боргів знецінюється, перетворюючись на купу нікому не потрібних паперів. Таке явище ми вже спостерігали з багатьма борговими інструментами: енерговекселями, різного типу облігаціями та ін.

З одного боку, взаємозаліки як платіжні сурогати начебто зменшують бартеризацію економіки, а з другого боку, вони не лише не збільшують кількість розрахунків грошовими коштами, а й часто стимулюють підприємства здійснювати розрахунки саме борговими зобов'язаннями, як своїми, так і чужими. Окрім того, система заліків не може зарадити кредиторсько-дебіторській заборгованості підприємств, оскільки залік тимчасово пом'якшує наслідки, а не причину виникнення цього боргу. Більше того, з причини готовності кредиторів енергокомпаній, залізниць, різних комунальних служб та інших підприємств-монополістів вдатися до заліку з наданням дисконту, щоб одержати бодай якісь гроші, реальні грошові оборотні кошти таких кредиторів з кожним заліком зменшуються. Кредитори намагаються компенсувати дисконт за рахунок підвищення тарифів на виконання робіт і надання послуг для тих самих енергокомпаній, залізниць і комунальних служб. У результаті, знову повертаємося до збільшення кредиторсько-дебіторської заборгованості.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що система взаємозаліків у її нинішньому вигляді й нинішніх обсягах не лише не стимулює, а й перешкоджає нормальному розвитку економіки.

Причина виникнення та існування взаємозаліків

На тлі війни взаємозалікам, оголошеної Президентом і урядом на початку 1998 року, досить дивним виглядає той факт, що держава залишається найбільшим оператором на ринку взаємозаліків.

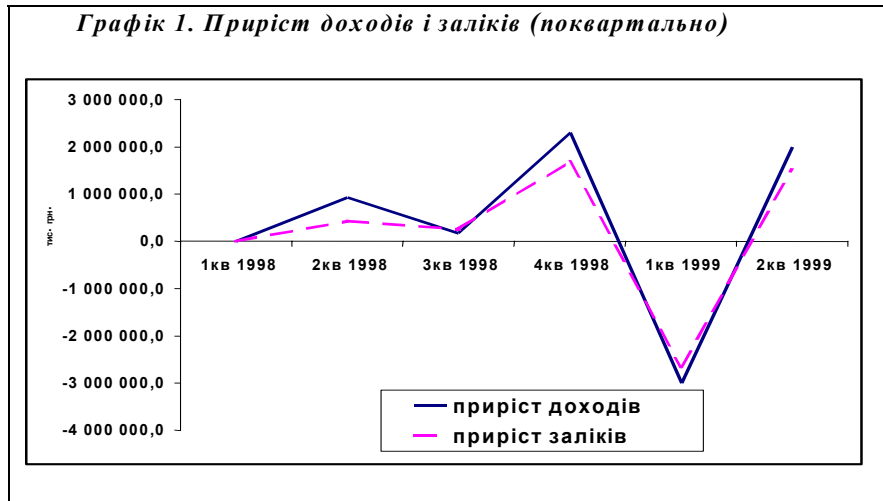
Це відбувається з кількох причин:

- **по-перше**, директори збиткових підприємств-виробників неліквідної продукції лобіюють проведення бюджетних заліків, оскільки бюджет залишається чи не єдиним споживачем такої продукції;
- **по-друге**, для більшості підприємств в Україні взаємозалік при непомірних податках залишився єдиним способом здешевлення собівартості, а відтак, єдиним способом виживання;
- **по-третє**, взаємозалік залишається непоганим способом викачування грошей з бюджету.

Всі ці причини дуже тісно пов'язані між собою і неподільні.

Справді, держава конче потребує бюджетних коштів (за перше півріччя видатки держбюджету не профінансовані на 2,2 млрд. гривень). Бюджетників (в особі армії, МВС, вчителів, лікарів та ін.) потрібно годувати, одягати, возити, лікувати, рятувати, вчити і т.п., і робити це негайно, а не завтра (а тут ще й шахтарі під вікнами касками грюкають). У всьому світі, коли в державній скарбниці не вистачає грошей, вдаються до простого заходу: позичають гроші в борг. Не вдаючись до деталей, коротко нагадаємо, що нашій державі ні внутрішні, ані зовнішні кредитори грошей у борг не дадуть. Для фінансування видатків бюджету залишається практично єдиний механізм – взаємозалік.

Як змусити підприємство постачати продукцію бюджетнику? За відсутності грошей, розмінною монетою залишається виключно бюджетний ліміт у рахунок фінансування з бюджету у формі прямого взаємозаліку або казначейського векселя. Внаслідок цього бюджетні видатки дедалі більше фінансуються за рахунок різних типів заліків, а підприємства, замість сплати податків і зборів "живими" грошима, дедалі більше розраховуються з державою державними зобов'язаннями, тобто реальні грошові доходи держави не збільшуються.

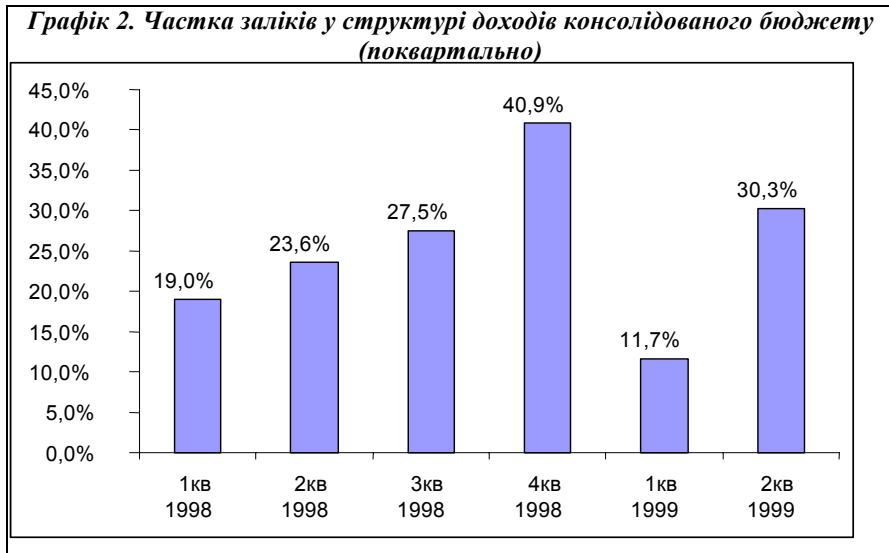


Досить просто зрозуміти, що приріст доходів консолідованого бюджету практично збігається з приростом заліків у структурі доходів бюджету (див. графік 1). Тобто грошові доходи бюджету фактично не змінюються і збільшуються здебільшого номінально за рахунок інфляції. Якщо при цьому врахувати зростаючий зовнішній борг держави (який лише в 1999 році збільшився на 1 млрд. доларів США), то можна з упевненістю сказати, що реальні грошові доходи бюджету, які залишаються в розпорядженні уряду, дуже швидко зменшуються. При цьому напрошується ще одне зауваження: якщо доходи залишаються приблизно на одному рівні, а обсяги ВВП неухильно зменшуються, то виходить, що податковий тиск на економіку постійно збільшується.

Розвиток заліків у 1999 році

Якщо проаналізувати динаміку розвитку заліків у структурі доходів бюджету протягом року, то слід визнати, що на початку кожного фінансового року уряд намагається зменшити частку заліків і одержати якомога більше доходів у грошовій формі. Однак при нереальній доходній частині бюджету (складеній на основі нереалістичних прогнозних макроекономічних показників), а відтак, при наперед відомій недостатності засобів для фінансування видаткової частини бюджету, уряд змушений відмовлятися від своїх намагань, і протягом року частка заліків неухильно зростає (у січні

частка заліків складала у зведеному бюджеті 7,6%, а в першому півріччі – 22,6%; див. графік 2).



На початку 1999 року було здійснено ще одну спробу обмежити кількість взаємозаліків, зокрема за рахунок зменшення обігу казначейських векселів. Проте тягар державного боргу, неймовірний стрибок кредиторсько-дебіторської заборгованості підприємств змусили державу вдатися до відновлення залікових схем (Постанова Кабміну №439 від 23 березня 1999 року). Більше того, відсутність коштів на міжбюджетні дотації призвела до появи ще однієї постанови уряду, яка дозволила місцевим органам влади випускати власні векселі, які дають змогу здійснювати заліки по платежах у місцеві бюджети (наприклад, по сплаті податку на прибуток підприємств). Як кажуть, рятування потопаючих – клопіт самих потопаючих. Враховуючи те, що пояснення до процедури обігу цих векселів оприлюднені лише в липні, а доходна частина зведеного бюджету у першому півріччі виконана лише на 40%, можна очікувати значного підвищення частки взаємозаліків у структурі доходів місцевих бюджетів упродовж третього та четвертого кварталів поточного року.

В каламутній воді легше рибку ловити

На сьогодні існує велика кількість залікових схем, від найпростіших до найскладніших. Однак всі вони мають, фактично, одну мету: на певному етапі "витягнути" дисконт у грошовій формі.

Нині при всіх великих та середніх фірмах існують принаймні одна-дві особи (а то й цілі відділи), які відповідають виключно за

здійснення взаємозаліків. Крім того, на ринку існують фірми, які спеціалізуються лише на проведенні заліків та бартерних операцій. На перший погляд, може скластися враження, ніби ці фірми через небезпеку заборони залікових схем постійно балансують на межі існування. Однак не варто турбуватися, панове бізнесмени. Поки не підуть реформи, заліки можуть заборонити лише на дуже короткий термін. Адже досі заліки реально не скасовувалися, – змінювалися лише правила гри.

Як і в будь-якій сфері економіки, в заліках сформувалися певні групи осіб і компаній, які мають можливість визначати правила проведення взаємозаліків. Вони зацікавлені постійно змінювати (заплутувати) процедури проведення взаємозаліків. Звичайно, суть взаємозаліків від цього не змінюється, однак поки решта бізнесменів зрозуміє нововведення і налагодить необхідні контакти, ініціатори змін та наближені до них фірми встигнуть здійснити значну кількість прибуткових операцій практично без будь-якої конкуренції. А далі знову настає час для чергових нововведень, і цикл повторюється.

Вперта дійсність

Уряд давно став своїм власним заручником: відсутність бажання та політичної волі, а також досвідчених спеціалістів не дозволяє запроваджувати ринкові реформи, спрямовані на розвиток виробництва. Відсутність реформ призвела до економічного спаду і втрати довіри зовнішніх інвесторів та кредиторів. Внаслідок цього виникли дірки в бюджеті, які за відсутності джерел “живих” грошей можуть покриватися лише платіжними сурогатами (взаємозаліками, вексями тощо).

Збільшення обсягів взаємозаліків веде до подальшого погіршення структури бюджетних надходжень та видатків (латати дірки за допомогою взаємозаліків – однаково, що тамувати спрагу морською водою: що більше питимеш, більше хотітиметься).

Збільшення обсягів взаємозаліків веде до розкрадання бюджетних коштів та збільшення обсягів кредиторсько-дебіторської заборгованості і стимулює новий виток взаємозаліків для покриття бюджетних розривів, що лише поглиблює проблему. Відтак, маємо замкнене коло, яке держава прагне розірвати, накопичуючи бюджетну заборгованість, щоб бодай на короткий період покрити бюджетний дефіцит. Однак реальне розв'язання проблеми наповнення бюджету можливе лише при створенні умов для розвитку виробництва (послаблення податкового та адміністративного тиску на підприємства, застосування процедури банкрутства, чіткого визначення прав власності тощо.)

Для цього держава повинна жити за своїми достатками, тобто затвердити **реалістичний** бюджет, підвищити рівень прозорості та ефективність витрат бюджетних коштів, а також підвищити рівень управління державним боргом. Лише при реалістичних обрахунках надходжень та ефективних витратах бюджету з одночасним зростанням обсягів виробництва ліквідної продукції потреба у взаємозаліках відпаде сама собою.

МОТИВАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Аркадій Торіцин

У стратегічному плані існуючу структуру негрошових розрахунків можна розглядати як результат інтенсивного діалогу між виконавчою владою та різними суб'єктами господарювання, який відображає в різні моменти економічну та політичну вагу кожного з учасників. У контексті цього дослідження припускається, що уряд України дійсно зацікавлений в повному скасуванні системи негрошових розрахунків з бюджетом. Це припущення дозволяє запропонувати стратегію та деякі методи вирішення проблеми.

Специфіка відносин між економічними агентами та урядом в Україні полягає в тому, що уряд у вирішенні проблеми негрошових розрахунків з бюджетом має справу з тісно пов'язаними між собою інтересами бюрократів та менеджерів великих неефективних підприємств. Цей тандем більш ніж всі інші економічні агенти збагачується за рахунок існуючої системи, і тому більше всіх зацікавлений в її збереженні. З одного боку, бюрократи, зацікавлені у максимізації своєї ренти, з іншого боку, менеджери великих підприємств, зацікавлені у збереженні своїх неефективних підприємств та власному збагаченні, створюють сильну групу інтересів, що підтримує систему негрошових форм розрахунків.

Цей тандем було створено за радянських часів, коли бюрократія на всіх рівнях була зацікавлена в персоналізації економічних відносин у системі, що дозволяло їй постійно збільшувати свою владу та збільшувати ренту. Особливу увагу бюрократи приділяли великим підприємствам – їх було легше контролювати, а можливості максимізації ренти з таких підприємств були значними.

Персоналізація створювалась завдяки виданню суперечливих законів, правил та інструкцій. Кожний менеджер в радянській системі міг бути звільнений за невиконання тих чи інших інструкцій,

тобто його доля цілковито залежала від його відносин з керівництвом на різних рівнях. Оскільки виконання всіх інструкцій було, в принципі, неможливо і могло призвести до невиконання державного плану, менеджери були змушені для збереження своїх позицій налагоджувати особисті зв'язки з керівництвом. Ці зв'язки та логіка взаємодій успішно пережили крах Радянського Союзу і стали визначальними у формуванні системи негрошових розрахунків з бюджетом.¹ Учасники тандему бюрократи-менеджери великих неефективних підприємств, розуміючи, що вигідна для них практика негрошових розрахунків з бюджетом має бути інституціоналізована, діяли на двох основних напрямках. По-перше, через використання своєї політичної та економічної влади, чинячи тиск на виконавчу владу; по-друге, зміцнюючи свою внутрішню єдність.²

Якщо ця теза правильна, і “рушійною силою” негрошових розрахунків став цей тандем, то у дослідженні мотивів основних груп, залучених у систему негрошових розрахунків з бюджетом, було б доцільним вивчати державу не як одне ціле, а як структурно складного агента, де є сили, зацікавлені в скасуванні системи негрошових розрахунків, і сили, що підтримують *статус кво*.³ Навіть у складі уряду можуть бути одночасно реформатори та особи, які притримуються соціалістичних поглядів на розвиток економіки.⁴ Особливо важливим такий підхід стає в розробці методів боротьби з цим явищем.

Мотивацію можна вивчати таким чином: правила гри, тобто негрошові розрахунки з бюджетом, створюються тандемом бюрократія-менеджери великих підприємств, а такі економічні агенти, як ефективні, орієнтовані на ринок, малі та середні підприємства, фізичні особи тощо змушені прийняти ці правила, щоб вижити економічно.

Для розробки рекомендацій, необхідно оцінити можливості уряду в протистоянні цьому тандему. На жаль, факт існування уряду, значною мірою незалежного від олігархічних впливів, не

¹ Мотиви бюрократів в період реформування економіки та методи їх діяльності було висвітлено в Jan Winiecki, *Resistance to Change in the Soviet Economic System: A Property Rights Approach* (London: Routledge, 1991).

² Ця раціональна діяльність не є виключно українським феноменом, дивись зокрема Jens Bejer Damgaard, “How and Why Bureaucrats Control their Governance Structure,” in *Scandinavian Political Studies*, vol. 20 - No. 3, 1997.

³ Уряд перебуває під впливом цілої низки факторів, і система негрошових розрахунків – це один з продуктів таких впливів. Про різні моделі уряду див.: Anne O. Krueger, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries* (MIT Press, 1993), pp.53-73.

⁴ Maxim Boycko, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, “Second-best Economic Policy for a Divided Government,” in *European Economic Review* 40 (1996), pp.767-774.

гарантує 100% швидкого та ефективного вирішення проблеми. Впливи на урядові рішення будуть більш складними, і тандем бюрократи-менеджери великих підприємств, використовуючи свою політичну та економічну вагу, чинитиме тиск на уряд.

Зважаючи на специфіку груп інтересів, зацікавлених у збереженні негрошових розрахунків з бюджетом, метою політики стає створення адміністративних та економічних стимулів і санкцій для кожного з членів цього тандему. Завдання уряду — розірвати тандем. Якщо таких заходів не буде вжито, то урядові рішення, які вирішують проблему негрошових розрахунків ринковими методами, не будуть втілені в життя так, як передбачалося, тому що бюрократи будуть гальмувати процес.⁵

Деякі методи вирішення проблеми:

- показове банкрутство деяких підприємств;
- зміна старого менеджменту на новий;
- мобілізація профспілок для створення додаткового тиску на менеджмент;
- реструктуризація боргів тих підприємств, що сплачують зобов'язання реальними грошима;
- приватизація - чим більше, тим краще;
- особиста відповідальність чиновників за виконання урядових рішень (більше влади на місцях - тиск на бюрократів на місцевому рівні), щоб не дозволити отримувати платежі у негрошовій формі.

Уряд має рухатись впевнено й поступово, бо найголовніше – це ліквідація “взаємозалікових” очікувань.

⁵ Leonid Khaimovich, *Soviet Bureaucracy: An Attempt to Fit into the Weberian Frame of Analysis*.

Взаємозаліки як джерело ренти – приклад дії феномена “уникнення прозорості”

Володимир Дубровський, ГІМР

На “макро” рівні взаємозаліки та накопичення заборгованості сектора підприємств перед бюджетом, боротьба за пільги, а також певною мірою “тінізація” економіки - це способи *де факто* зменшити податковий тиск. За існуючими оцінками¹, цей тиск є надто високим для економіки, а завдяки спільній дії згаданих механізмів, фактичне податкове навантаження виявляється набагато меншим за номінальне, що, власне, й дозволяє економіці України функціонувати. Тобто на “макро” рівні чистий ефект від них можна вважати радше позитивним. Однак зменшення податкового навантаження у такий “непрозорий” спосіб, на противагу, наприклад, зниженню ставок оподаткування, створює систему економічних стимулів на “мікро” рівні та створює несприятливе ринкове середовище для економічних агентів², наділяючи їх викривленою інформацією. Відтак, ринок, значною мірою, втрачає можливість виконувати функції системи управління через “інформацію та мотивацію”³.

Очевидно, що суспільство в цілому програє від використання таких “непрозорих” механізмів, проте на заваді впровадженню більш прозорих способів зменшення податкового тиску стають могутні й концентровані інтереси осіб-учасників розподілу ренти⁴,

¹ Khwaja M. Sultan. “Tax Reform in Ukraine – Gaps and Lessons” / *Ukraine through Transition: Challenges and Strategies*. Edited by Janusz M. Szyrmer and Khwaja M. Sultan. Kyiv, 2000 (in co-operation with HPID).

² Цей термін вдається нам більш вдалим, аніж поширене з радянських часів словосполучення “суб’єкти господарювання”, хоча за змістом вони повністю аналогічні.

³ Ця концепція була висунута та розвинута фон Мізесом та фон Хайеком. Див., наприклад, дуже вдале висвітлення дискусії з цього питання у кн.: *Comparative economic systems* / Paul R. Gregory, Robert C. Stuart. Boston : Houghton Mifflin Co., 1995.

⁴ Arkadiy Toritzyn “Political Economy of Ukraine”, mimeo, January 2000.

утвореної внаслідок існування непрозорих методів. При цьому виникає цілий ряд запитань:

1. Що є джерелом ренти чи принаймні тим ключовим фактором (факторами), що уможливають перетворення тих чи інших фондів на джерело ренти? Хто, чому і якою мірою програє від існування непрозорого економічного середовища?
2. Чому, попри очевидні недоліки, така система виявилася такою стійкою? На які характеристики, притаманні українському суспільству, вона спирається? Чи є ці характерні риси фундаментальними, тобто такими, що взагалі поширені серед людей у цій частині світу і навряд чи можуть бути змінені у ближчому майбутньому, або ж їх можна вважати реакцією на ті чи інші зовнішні умови?

У цій статті зроблено спробу довести, що саме штучно завищену асиметрію інформації слід вважати тим ключовим фактором, який уможливає перетворення державного бюджету на джерело ренти (частина 1). Намагаючись розв'язати деякі суперечності, які виникають при спробі пояснити вибір саме на користь непрозорої практики взаємозаліків попри її очевидну економічну неефективність (частина 2), автором вперше висунуто й обґрунтовано концепцію “уникнення прозорості” як риси, притаманної суспільству (зокрема, українському) на певній стадії розвитку – стадії домінуванням “економіки влади”⁵ (частина 3).

1. Джерела ренти при взаємозаліках

Тут і далі під рентою ми розуміємо доход, який одержують у результаті перерозподілу вартості, на противагу прибутку, що виникає у результаті створення нової вартості. Відповідно до марксистської традиції, у пострадянських країнах “створення вартості” часто асоціюється з матеріальним виробництвом, а “перерозподіл вартості” – із сферою “розподілу”, під яким розуміють торгівлю, фінансовий сектор, фондовий ринок та ін. Таке тлумачення виглядає глибоко неправильним. Ціна товару (послуги) в ринковій економіці відбиває готовність суб'єктів ринку

⁵ Термін “економіка влади” був запроваджений Львом Тимофєєвим для характеристики псевдоринку або “адміністративного ринку”, що фактично існує при системі централізованого планування та забезпечує її функціонування. На такому ринку між власниками “статусного капіталу” (цю роль відіграє місце у неформальній ієрархії) відбувається обмін “послугами”, що вони їх можуть надавати один одному за своїм статусом. Детальніше про застосування цієї концепції до аналізу економічної ситуації в Україні див.: Владимир Золоторев, «Почему у нас ничего не получается» - «День», № 135, 1999, <http://www.day.kiev.ua/rus/1999/135/podrob/pod1.htm>, Владимир Дубровский, «Микроэкономические, внеэкономические и системные аспекты трансформации» – Бюллетень клуба белорусских экономистов, № 3, 1999.

добровільно обмінювати власні активи на цей товар (послугу). Тобто новостворена вартість існує лише постільки, поскільки її визнає **вільний** ринок. При цьому про добровільність можна говорити лише тому, що цей ринок є **конкурентним**. На наш погляд, саме тут пролягає досить тонка грань, яка відділяє суспільно-корисну діяльність, що примножує суспільне добро, від привласнення цього добра через монопольну ренту.⁶

Розглянемо під цим кутом всі сторони типової угоди з використанням негрошових розрахунків, яка полягає в тому, що бюджетна організація купує товар у постачальників за завищеною ціною, платячи при цьому казначейським векселем⁷. Останній через посередника передається з дисконтом іншому підприємству, яке зменшує свої податкові зобов'язання в обмін на вироблений ним товар. На перший погляд очевидно, що представник держави зловживає своєю монополією на розпорядження бюджетними коштами. При “жорсткому” бюджеті він одержує ренту за рахунок зниження якості послуг, які надає його організація, тобто за рахунок користувачів послугами держави, а при “м'якому” бюджеті – відповідно, за рахунок пересічного платника податків через штучне завищення бюджетних витрат. Підприємства, які зменшують свої податкові зобов'язання за рахунок негрошового розрахунку, а також постачальник товару й посередник, ділять цю ренту з представником держави. Втім, постає звичне при аналізі джерел ренти запитання про те, чому саме ці, а не інші підприємства було визнано гідними такої честі. Окрім того, посада розпорядника бюджетних коштів як така ще не дає йому “права” зловживати своїм становищем.

Справді, якби система закупівлі для потреб бюджетного сектора була абсолютно прозорою й конкурентною в тому розумінні, що кожен конкурс виграватиме підприємство, яке може

⁶ Очевидно, навіть ті джерела ренти, які пов'язані з природними ресурсами, теоретично можна звести до монопольної ренти: якщо розглядати природні багатства як такі, що споконвічно належать всьому суспільству, то продаж їх у приватні руки на цілковито конкурентному ринку має давати разовий дохід, який дорівнює чистій приведеній поточній вартості майбутніх надходжень. Таким чином, при ідеальній конкуренції вся “природна рента” може бути “конфіскованою” у ринковий спосіб на користь суспільства і взагалі не виникатиме як дохід суб'єкта господарювання. Таким чином, єдиним джерелом ренти залишається перерозподіл доходів на користь політично захищених монополістів.

З другого, послуги торгово-фінансових посередників і спекулянтів по “перероз-поділу доходів”, якщо вони оплачуються вільним ринком на добровільній основі й за умови вільного поширення інформації, не мають жодного відношення до “паразитичних”, рентних, оскільки при названих допущеннях доходи цієї категорії економічних суб'єктів можуть формуватися лише за рахунок хеджування ризиків, які не бажають на себе перебирати інші, а також надання послуг типу логістики. Однією з причин негативного ставлення до подібних видів діяльності якраз і полягає в тому, що саме через різного роду посередників інформаційна асиметрія найчастіше трансформується в ренту.

⁷ Схеми, засновані на протоколах, є ще менш прозорими.

запропонувати найкращі з точки зору бюджету умови, то не залишалося б місця для монопольної ренти розпорядника коштів, і йому нічим було б ділитися з іншими учасниками угоди. З другого боку, якщо бюджет реалістичний і чітко виконується, то не виникатиме й квазі-грошових платіжних засобів. Якби, принаймні ринок казначейських векселів був цілковито конкурентним і не існувало дискримінації підприємств за способами сплати податків (тобто, якби будь-яке підприємство могло сплачувати податки як грошима, так і казначейськими вексями), то теоретично це означало б відносно рівномірне зменшення податкового тиску на сектор підприємств⁸. Однак зрозуміло, що при намаганнях максимізувати ренту така система є нестійкою до виникнення вибіркової (непрозорої) політики, її традиційного джерела.

Припустімо, що держава, будучи зацікавленою у збільшенні грошових надходжень, вимагає розрахунку грошима від усіх підприємств, але від деяких, як виняток, готова прийняти й казначейський вексель (такі винятки мають бути обов'язково, оскільки уряд не може цілковито відмовитися приймати видані ним векселі). За цих умов, ринок векселів втрачає прозорість, оскільки вартість векселя істотно залежить від того, у чиїх руках він знаходиться. Точніше кажучи, вона визначається неформальними зв'язками власника. Якщо при цьому пригадати, що й ринок державних закупівель в Україні є далеким від прозорості, а одержання замовлення також залежить від особистих зв'язків замовника й виконавця, то можна з повним правом вказувати на штучно створену асиметрію інформації та нерівні правила гри як на головне джерело ренти для учасників угоди.⁹ Додатковим аргументом при цьому є майже обов'язкова присутність посередника в таких угодах. Саме посередник, не володіючи нічим, окрім специфічної інформації (зв'язків), отримує левову частку доходу від угоди, оскільки може відносно спокійно забезпечити “специфічні особисті інтереси” як керівництва підприємств, так і державних чиновників.

⁸ Схема з використанням казначейських векселів, власне, за твердженням її авторів, мала на меті певною мірою наблизити ситуацію до цього “ідеалу”. Втім, така спроба не вдалася, та, мабуть, була заздалегідь приречена: якби будь-яке підприємство в будь-який час справді мало реальну можливість заощадити на сплаті податків через використання векселів, то зрозуміло, що всі без винятку намагалися б скористатися з цього, і дисконт на векселі мав би знизитися майже до розміру операційних витрат. Перше та найбільш очевидне, що стало на заваді такому розвитку подій – обмеження використання векселів сплатою простроченої (45 днів) заборгованості. Тобто скористатися з такої пільги могли тільки збиткові підприємства, що маючи довірчі стосунки з податковими органами, перебувають “на картотеці”, вочевидь широко використовуючи бартер та афілійовані фірми для розрахунків, – ті, що УНИКАЮТЬ ПРОЗОРОСТІ.

⁹ Зрозуміло, це не знімає того факту, що всі учасники, зрештою, збагачуються за рахунок розподілу коштів інших платників податків, які не доходять до одержувачів. Однак чому саме вони, а не інші? Саме монополія на інформацію забезпечує їм доступ до цього джерела.

А відтак, відповіді на питання “хто втрачає” вже не проблема. Окрім тих, хто “вочевидь втрачає”, а саме решти платників податків та загалом споживачів послуг бюджетної сфери, втрачають всі ті, кого позбавлено повної інформації: фірми-конкуренти, які не отримали замовлення, підприємства-конкуренти, які не мають можливості зменшити собівартість, оскільки податки сплачуються дисконтованими векселями і так далі. Залишається лише з'ясувати, чому така неприродна система з такими очевидними недоліками та зловживаннями змогла пустити таке глибоке коріння. Але спочатку завершимо розгляд наслідків дії непрозорих механізмів для економіки.

2. В чому полягає особлива небезпека “непрозорості”.

Найбільша небезпека, вочевидь, полягає в тому, що відбувається порушення фундаментальних властивостей ринку як системи, про що йшлося на початку статті. Однак в умовах України ситуація виглядає ще більш драматичною, оскільки певні риси непрозорого економічного середовища заважають розкрити потенціальні конкурентні переваги країни, які, на загал, полягають у наявності висококваліфікованих трудових ресурсів та високому рівні освіти.

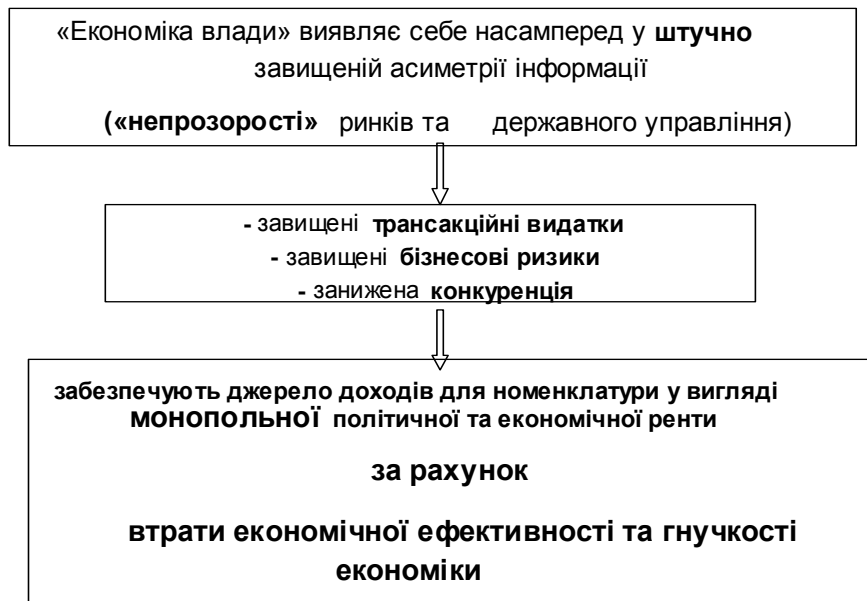
Залишаючи осторонь той факт, що підприємства, які користуються “м'якими бюджетними обмеженнями” та взаємозаліками, репрезентують здебільшого економічно неефективне і не орієнтоване на споживача виробництво, звернімося до розгляду економічних аспектів непрозорості з точки зору товарного асортименту. При цьому важить той факт, що держава практично ніколи не розв'язує власне проблему прозорості, і майже завжди дії уряду спрямовані на усунення наслідків непрозорості, знову таки непрозорими методами.

1. Непрозорість істотно підвищує **транзакційні витрати**. Таким чином, ускладнюється розподіл праці; виробництво технологічно складної, багатокомпонентної продукції стає значно витратнішим і менш гнучким. Особливо потерпає процес модернізації продукції. Сприймаючи помилоку оцінку цих явищ як “проколу ринку” та вперто відкидаючи інші версії, уряд прагне компенсувати негативні наслідки непрозорості у максимально непрозорий спосіб, проводячи вибіркоку промислоку політику, що, зрештоку, ще більше заплутує ситуацію.
2. Підвищується рівень **ризикку**, що робить, зокрема, довгострокові інвестиції мало привабливими. З метою їх стимулювання запроваджуються пільги, які, на думку

інвесторів, є додатковим фактором ризику, оскільки реципієнти цих пільг змушені вести перманентну боротьбу за збереження привілеїв, тоді як для решти можливість одержання пільг конкурентами істотно підвищує ризик бізнесу. В результаті, будь-які види діяльності, пов'язані зі створенням нової інформації, освоєнням нової продукції, а також інші довгострокові проекти, опиняються в несприятливому – непрозорому – середовищі.

3. Придушується **конкуренція**, особливо в “базових галузях”, де поширені непрозорі схеми. Це призводить до послаблення всіх інших, що змушені споживати продукцію цих галузей за завищеними в результаті монополізації цінами. Спроби “захистити вітчизняного виробника” шляхом державної підтримки та/або протекціонізму ведуть до розповсюдження цього явища на інші галузі з відповідним зменшенням економічної ефективності та якості життя і, знов-таки, поширення непрозорості.

“Уникнення прозорості”



10

Внаслідок збільшення витрат придушується вся економічна діяльність, особливо створення нової інформації та гнучке виробництво технічно складних товарів з високою доданою вартістю, а також сфера послуг, де якраз і можна було б використати людський капітал¹¹, і яка є найбільш перспективною з

¹⁰ Див. прим. 5.

¹¹ Серед інших (можливо, навіть більш важливих перешкод) слід назвати несприятливий підприємницький та інвестиційний клімат, недостатню політичну стабільність, інфраструктурні та технологічні проблеми виробничих одиниць, побудованих в

точки зору тенденцій розвитку світової економіки. Ті спеціалісти, які не знаходять належного застосування для своїх здібностей в таких сферах, або втрачають кваліфікацію, або емігрують. Щодо останнього, то слід зазначити, що “непрозоре” суспільне середовище самою своєю ірраціональністю “виштовхує” людей, наділених розвинутим логічним мисленням.

3. «Уникнення прозорості»: реакція на правову незахищеність?

У будь-якому випадку, пошук ренти є небажаною для суспільства діяльністю, оскільки він відволікає ресурси від пошуку прибутку (тобто примноження суспільного добробуту) та спотворює відповідні стимули для економічних агентів. Однак у даному конкретному випадку спосіб дій шукачів ренти завдає істотних збитків економіці, і розмір цих збитків, очевидно, істотно перевищує розміри самої ренти. Здається, саме в такій ситуації суспільство повинно реагувати особливо відчутно, однак цього не відбувається. Для розуміння ситуації істотним виглядає пояснення самого феномена “непрозорості”. Чому система обрала саме такий, чи не найбільш економічно деструктивний, шлях?

Іншими словами, мені не здається вичерпним пояснення про те, що ситуацію “каламутної води” створюють виключно ті, хто безпосередньо сподівається в ній “половити рибу”. Справді, у будь-якій державі існують абсолютно аналогічні економічні інтереси, їх породжує саме існування держави, проте їх реалізація відбувається, зазвичай, з меншими збитками для суспільства, оскільки неформальні інституції діють **проти** порушення прозорості. Натомість в Україні та більшості інших пострадянських державах неформальні інституції, принаймні, не перешкоджають, а то й прямо сприяють порушенню прозорості.

Питання про співвідношення об'єктивного та суб'єктивного факторів у даному випадку має, на мою думку, досить просте рішення. На “граничному” рівні кожен наступний суб'єкт, який приходить в бізнес, повинен або приймати правила гри, або залишати бізнес. У цьому розумінні система відносин, яка склалася, існує об'єктивно, і будь-яка людина, незалежно від її особистих преференцій, змушена грати за правилами. Проте такий підхід не прояснює питання про походження таких правил, а відтак, не дає ключа для їх зміни. Натомість, з точки зору “пересічного”, самі правила гри є суб'єктивними, оскільки визначаються балансом сил у суспільстві. Відповідно: підхід “від економічної поведінки” не надає жодного значення тому, з якими почуттями конкретний бізнесмен або чиновник погодився,

радянські часи. Хоча всі згадані фактори, за винятком останнього, своїм існуванням значною мірою зобов'язані недостатній прозорості, однак, було б надмірним спрощенням зводити їх виключно до відсутності прозорості.

наприклад, взяти участь у корупційній угоді по взаємозаліках, – якщо правила гри дозволяють при цьому заробити, то цим все й пояснюється. Однак, якщо треба реально змінити ці правила, то вирішального значення набуває питання про те, якою мірою існуюча нині система відносин відповідає психологічній потребі її учасників, і якою мірою вони сприймають її як нав'язану.

На жаль, взаємозаліки з бюджетом – далеко не єдиний випадок в пострадянських країнах (і не лише в них), коли на системному рівні прозорі, сприятливі для суспільного розвитку, механізми виштовхуються непрозорими механізмами, які сприяють збагаченню вузького кола “посвячених” за рахунок добробуту решти.

Звичайне¹² в таких випадках пояснення полягає в тому, що вузька й політично організована група «переможців», яка чітко усвідомлює свої інтереси, в умовах демократії може певною мірою диктувати свою волю масам «тих, хто програє», коли «виграш» є вагомим і сконцентрованим, а «програш» розпорошено так, що для кожного, хто програв, він нижче порогу байдужості. Саме таким чином суспільству нав'язують неефективні субсидії та соціальні програми, протекціоністські заходи тощо. Зрозуміло, що в таких умовах відбувається певна втрата прозорості, проте в краях розвинутої демократії основний сенс пошуку ренти полягає в прямому й відкритому перерозподілі суспільного добра на користь тієї чи іншої групи інтересів, здебільшого шляхом впливу на громадську думку. При цьому громадський контроль (до речі, не завжди ефективний) спрямовано на збереження прозорості процесу¹³ будь-якою ціною.

Натомість виглядає на те, що в Україні суспільство вкрай стурбоване «розкраданням держави», а не створенням умов для боротьби з цим явищем шляхом запровадження прозорості. Крім того, сторонньому спостерігачеві, особливо західному, часто здається

незрозумілою та завзятістю, з якою економічні агенти та прості громадяни ухиляються від використання простих і прозорих процедур, віддаючи перевагу непрямим і непрозорим процедурам. Зрозуміло, це можна розцінити лише як особисте спостереження. Однак дія такого феномена, який я пропоную назвати «уникненням прозорості», проявляється на системному рівні як рівнодія

багатьох різноспрямованих зусиль або бездіяльності людей –

¹² Ф. Фон Хайек “Дорога к рабству” <http://www.libertarium.ru>, хоча, можливо, він не був першим, хто дійшов цієї думки.

¹³ Наприклад, у випадку скандалу навколо незаконних фондів ХДС проблема полягала не в тому, що політична партія отримувала пожертвування від різних компаній (вочевидь не зовсім безкорисливі), а в тому що це відбувалося таємно. Гельмута Коля було покарано не за корупцію (якої, очевидно, і не було) і не за лобіювання інтересів комерційних структур задля політичних вигод, а саме за порушення правил прозорості!

чиновників, бізнесменів та «простих громадян» і приводить до економічно ірраціональної поведінки системи в цілому, запровадженню економічно неефективних інституцій¹⁴. Одним з яскравих прикладів такої поведінки стало виникнення протиприродної системи «віртуальної економіки»¹⁵, невід'ємною частиною якої стали взаємозаліки або інші форми непрозорих розрахунків з державою.

Однак найскладніше відповісти на другу частину запитання, поставленого на початку статті, а саме: якою мірою «уникнення прозорості» є фундаментальною рисою людської поведінки в різних країнах, і визначити місце України у відповідному ряду країн – у кожному разі, це питання виходить далеко за рамки економіки. Водночас, мені здається, що в будь-якому випадку існують суто економічні причини для розвитку й утвердження подібного феномена. Такий підхід, залежно від того, наскільки він виявиться правильним, дає надію на те, що ситуацію можна виправити шляхом зміни економічної політики.

«Прозорість» інформації можна вважати позитивною для економіки тією мірою, якою вона дозволяє економічним суб'єктам приймати економічно ефективні рішення, максимізуючи прибутки. І навпаки, «прозорість» може негативно впливати тією мірою, якою сприяє збільшенню влади одних людей над іншими, зменшуючи, таким чином, сферу дії ринкових сил за рахунок розширення сфери дії «бюрократичного капіталізму» як прояву «економіки влади»¹⁶. Якщо спроектувати ці міркування на поведінку конкретного суб'єкта, то можна побачити, що він, безумовно, зацікавлений в одержанні неспотвореної і повної ринкової інформації. Поскілки йому доводиться вступати в різні трансакції, постільки він зацікавлений у тому, щоб підвищити рівень довіри до себе як партнера з боку контрагентів, що неможливо без розкриття деякої інформації про себе. Крім того, певні види діяльності, такі як залучення коштів на фондовому ринку, пов'язані з обов'язковим розкриттям інформації.

Однак розкриваючи інформацію, економічний суб'єкт, певною мірою, ризикує, оскільки цю інформацію може бути використано проти нього. Наприклад, дані про високий рівень доходів можуть

¹⁴ Тут і далі цей термін використовується для визначення всієї сукупності самих "правил гри" та організацій, створених завдяки цим правилам або задля контролю за їх дотриманням

¹⁵ Ickes, B. Gaddy K., «Enterprises in Russia», paper presented during Academic Workshop on Corporate Governance in the Former Soviet Union, London Business School, June, 1998. І подальші праці цих авторів: Клиффорд Гэдди, Барри Айкес «Что мешает реструктуризации российских предприятий», російський текст: «Трансформация», <http://www.icps.kiev.ua>

¹⁶ Александр Пасхавер «Перспективы частного предпринимательства в Украине: приватизация и прирост нового капитала», Мониторинг экономики Украины №1 (43), июль 1999. Скорочена версія: «Зеркало недели» 27 июня 1999 <http://www.mirror.kiev.ua>

привернути увагу як потенційних партнерів, кредиторів та акціонерів, так і рекету або податкових служб. Це не проблема за умов існування прозорого законодавства та ефективних механізмів його впровадження, що виключають вибірковий підхід, адже за таких умов весь ризик зводиться до ризику звичайної крадіжки, бо у правовій державі ніхто не в змозі експропріювати власність, що надбана законним шляхом, і, водночас, існує реальна можливість для законного збагачення. В протилежному випадку, недостатній захист прав власності від експропріації, в тому числі, непрозоре законодавство та його неефективне й довільне запровадження або розгул злочинності, можуть стати причинами «уникнення прозорості» на низовому рівні. В умовах правової незахищеності економічними суб'єктами вигідніше навмисне заплутувати схеми своєї роботи, щоб зробити їх непрозорими, а, отже, менш вразливими для потенційного "ворога"¹⁷. При цьому непрозорість поширюється не лише на ті ситуації, де існує конкретна видима загроза, а й на решту ситуацій – «про всяк випадок».

Подібну поведінку можна описати як таку, що лежить на перетині залишків «замкнутості», значною мірою характерної для традиційного суспільства і не викоріненої повною мірою в сучасному суспільстві, а також «уникнення ризику», давно відомого і добре дослідженого економічного феномена. Розбіжності з останнім полягають в тому, що непрозорі схеми є негнучкими, а відтак, більш вразливими для комерційних ризиків. Таким чином, ми маємо справу з виключно політичним ризиком експропріації, який штучно роздувається, у першу чергу за допомогою непрозорості законодавства та дій органів влади, для максимізації політичної за своєю природою монопольної ренти колишньої номенклатури.

¹⁷ Яскравий приклад зі сфери етнології. Коли бедуїни Аравійської пустелі знаходять воду, вони все одно поселяються на відстані багатьох кілометрів від криниці, що з економічної точки зору виглядає як цілковите безглуздя: замість того, щоб мати вдосталь свіжої води й мінімізувати транспортні витрати, вони прирікають себе на виснажливі регулярні експедиції та проблеми зберігання води в періоди між експедиціями. Причому, саму криницю ретельно замасковують, караван пересувається лише вночі, а спеціально призначені люди буквально замітають за ним сліди, воїни весь час супроводжують експедицію, щоб її не вистежили ворожі вивідувачі. Економічно оптимальне і «прозоре рішення» в даному випадку пов'язане з неприпустимим ризиком. Якщо вороги дізнаються про місце розташування криниці, вони, з одного боку, одержать додатковий стимул знищити плем'я, оскільки вода в пустелі – це найбільша цінність, а з другого боку, зможуть легко це зробити, тимчасово отруївши криницю за допомогою спеціальної отрути, що втрачає силу за кілька тижнів.



Втім, з боку влади чисто економічні мотиви “уникнення прозорості” доповнюються політико-економічними, адже саме непрозорість «правил гри» дає можливість можновладцям, за потреби, контролювати будь-які політично небезпечні виклики опозиції. Це обумовлено у першу чергу тим, що інститути громадянського суспільства в країні ще не досягли такого рівня розвитку, який дозволяє політичним партіям у розвинутих країнах діяти, спираючись на широку суспільну підтримку та розгалужені джерела фінансування. Партії часто створюються просто для лобіювання інтересів конкретних бізнес-структур або своєрідних “консорціумів”, та у будь-якому разі фінансово залежать від нечисленних фінансово-промислових угруповань. Це робить їх заручниками виконавчої влади. Саме недостатній захист прав власності від експропріації через непрозорі “правила гри”, про що йшлося вище, надає їй ефективний інструмент для придушення будь-яких опозиційних сил, в тому числі тих, що виступають за підвищення рівня прозорості, а отже, руйнування джерел монопольної ренти¹⁸. Таким чином, «уникнення прозорості» слід розглядати одночасно як джерело слабкості демократичних інституцій і породження такої слабкості.

¹⁸ Про роль виконавчої влади у створенні та підтриманні джерел монопольної ренти на користь груп інтересів див. Joel S. Hellman “Winners Take All. The politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”, World Politics 50 (January 1998), 203-34. Сокращенная версия: <http://www.harvard.kiev.ua>

Висновки : політичні рекомендації

Надзвичайно важливо, щоб запровадження запропонованих заходів відбувалося послідовно й комплексно, щоб запобігти виникненню нових потворних явищ на базі «половинчатого реформування».

- 1. Освіта, навчання.** Це найпростіше і найприйнятніше з того, що можна запровадити. За відсутності інших нововведень, запровадження нових навчальних програм не можна вважати достатнім заходом, проте, це може, принаймні частково, сприяти вирішенню ряду проблем, пов'язаних зі зміною звичного стилю поведінки та розробкою нових навичок.
- 2. Зміцнення прав власності.** Тут особливо важливим заходом є регулятивна реформа, яка не дозволяє властям приймати довільні рішення відносно суб'єктів економічної діяльності, непрозорі (суперечливі, запутані або такі, що допускають довільне тлумачення) закони та закони, які неможливо виконувати за наявних обставин. Не менш важливим є вдосконалення судово-правової системи в цілому.
- 3. “Вирівнювання правил гри”.** Окрім безпосереднього позитивного впливу на економічний розвиток¹⁹, однаковий підхід до всіх економічних суб'єктів позбавляє сенсу процес «пошуку ренти».
- 4. Запровадження прозорих механізмів.** Попри всю протидію спробам запровадження прозорих механізмів, потрібно і надалі докладати зусиль для їх запровадження. Система “непрозорість – ренти” побудована на зворотних зв'язках, а тому при запровадженні скрізь прозорих механізмів реформістський уряд послаблює позиції тих, хто виступає проти прозорості, позбавляючи їх джерел ренти. Окрім того, підвищення рівня прозорості сприяє просвіті виборців і зміцненню довіри до влади. Нарешті, таким чином поліпшується міжнародний імідж країни, що надзвичайно важливо у випадку України.

Зокрема, підвищенню прозорості може служити запровадження цілковито прозорої системи тотального моніторингу виконання бюджету, прийняття регулятивних актів тощо. В подальшому предметом уваги такої системи мають стати всі без винятку види взаємодії держави із сектором підприємств, в тому числі, звітність державних

¹⁹ Report on Russian Economic Performance, <http://www.mckinsey.com>

підприємств, а також всіх юридичних осіб - одержувачів бюджетних субсидій та пільг. Таку систему можна відносно легко створити, розмістивши всю відповідну інформацію в Інтернеті.

Серед інших треба зазначити: запровадження конкурсного (тендерного) порядку укладання будь-яких контрактів з державними підприємствами, передусім – бюджетними, але не тільки; скасування будь-яких обмежень на перевірки державних підприємств, тих, що належать державі, а також мають пільги; облік біржових товарів з метою оподаткування тільки за біржовими цінами, незалежно від задекларованих у документах тощо.

Виходячи з того, що непрозоре економічне середовище перешкоджає здоровому економічному зростанню в Україні, можна сподіватися, що запровадження таких заходів вже у найближчому майбутньому призведе до істотного покращення економічної та суспільної ситуації в країні.