

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

МІРОШНИЧЕНКО Віктор Анатолійович

УДК:351.82(477):330.534.4

**КОРИГУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ В ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД**

25.00.02-механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук
з державного управління

Київ-2003

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі економічної політики Української Академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник: доктор економічних наук,
Заслужений діяч науки і техніки України
ПАРФЕНЦЕВА Неля Олексіївна,
завідувач кафедри економічної статистики
Державної академії статистики, обліку та аудиту
Держкомстату України,
професор кафедри економічної політики
Української Академії державного управління
при Президентові України.

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор
БАЖАЛ Юрій Миколайович,
декан економічного факультету
Національного університету
“Києво-Могилянська академія”;
кандидат наук з державного управління,

БОНДАРЧУК Ігор Володимирович,
Президент юридичної фірми
“Бондарчук і партнери”.

Провідна установа: Науково-дослідний економічний інститут
Міністерства економіки та з питань європейської
інтеграції України, відділ проблем економічної стратегії,
прогнозування та регулювання
економіки, м. Київ.

Захист відбудеться *19 червня 2003 р. о 14.00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в Українській Академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, к. 201.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України (03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20).

Автореферат розісланий *17 травня 2003 р.*

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.К.Майборода

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми визначається тим, що дисертаційна робота тісно пов'язана з розробкою як теоретичних, так і практичних проблем коригування економічної політики, зокрема її бюджетно-податкової складової.

На відміну від країн з плановою економікою, в країнах з ринковою економікою важливого значення набувають проблеми здійснення бюджетно-податкової політики, спрямованої на вирішення загальних макроекономічних завдань через скоординоване використання різних фінансових інструментів, таких як податки, державні видатки, операції з борговими зобов'язаннями тощо.

Забезпечення стабільності цін і зайнятості є короткостроковими завданнями, для виконання яких слід використовувати такі засоби політики стабілізації, як рівень внутрішнього кредитування, відсоткові ставки і ставки оподаткування, загальний рівень державних видатків і обмінні курси. Створення умов щодо економічного зростання і вирішення загальних питань економічного розвитку, безсумнівно, розраховане на довготривалу перспективу. Програмні заходи щодо досягнення такої мети відрізняються від заходів, пов'язаних із стабілізацією (визначення сфери державних інвестицій та об'єктів інфраструктури, регулювання фінансової системи тощо).

Визначаючи сфери і засоби коригування бюджетно-податкової політики в перехідний період, слід враховувати як коротко-, так і довгострокові цілі. Очевидним є те, що коригування як програма дій, заходів характерне для певного періоду економічного розвитку, коли існують значні диспропорції в економіці, які необхідно звести до мінімуму або повністю ліквідувати з метою покращання економічних показників.

У зарубіжній літературі коригуванню бюджетно-податкової політики присвячені праці Б. Баласса, Л. Бальцеровича, Р. Барро, Р. Кравчука, П. Кругмана, В.Т. Танзі, Мохсіна Кан, Дж. Сакса.

Як правило, проблема коригування економічної політики розглядається в сучасній українській літературі в контексті регулювання, іноді навіть одне поняття підміняється іншим.

Питання регулювання бюджетно-податкової політики знайшло відображення в працях Ю. Архангельського, Ю. Бажала, В. Бодрова, І. Бондарчука, А. Гальчинського, П. Гайдуцького, В. Геєця, С. Дзюбика, В. Лагутіна, В. Лича, І. Луніної, П. Мельника, В. Науменка, О. Осауленка, Н. Парфенцевої, І. Розпутенка, В. Хорошковського, В. Шамрая, В. Юрчишина та інших.

Необхідність бюджетно-податкового коригування може розглядатися у контексті впливу бюджетно-податкової політики на досягнення мети у сфері стабілізації і зростання, стабільності, загальної спрямованості такої політики, а також взаємозв'язків між фіскальними та іншими її інструментами.

У більшості країн державному сектору безпосередньо підпорядковується значна частина економічної діяльності, а за рахунок власних витрат і мобілізації ресурсів він опосередковано впливає на споживання ресурсів у приватному секторі. Можна навести численні приклади того, коли низький рівень бюджетно-податкового управління є в багатьох випадках основною причиною високої інфляції, великого дефіциту на рахунок поточних операцій та уповільнення зростання виробництва або взагалі його відсутність. У подібних умовах бюджетно-податкова політика стає, як правило, у центрі загальної стратегії коригування.

У процесі фіскального коригування згадані вище проблеми вирішуються двома основними методами:

- шляхом впливу на масштабні макроекономічні змінні, наприклад на рівень і склад сукупного попиту, загальнонаціональну норму збереження і зростання грошових агрегатів;

- за рахунок переважно макроекономічного впливу на ефективність розміщення ресурсів в економіці і створення найважливіших інститутів та об'єктів інфраструктури.

В основному цілі політики стабілізації і коригування на найближчу і довготривалу перспективу взаємопов'язані, вони доповнюють одна одну (принаймні, так має бути). Найближча перспектива - це лише перший з етапів значно довшого періоду економічного розвитку. Якби процес розвитку економічної політики був ретельно скоординований, то, по суті, не існувало б будь-яких суперечностей між коротко- і довгостроковими заходами політики і не було б необхідності коригування економічної політики в цілому та її окремих аспектів.

Як правило, цілі на найближчу перспективу і методи їх досягнення ідеально не відповідають довготривалій перспективі.

Відомо, що розробляти чітко узгоджений комплекс заходів, спрямованих як на стабілізацію, так і на структурні перетворення, досить складно. По-перше, скоординувати загальну економічну політику непросто, оскільки різні елементи пакету заходів розробляють різні державні установи. Це стосується політики стабілізації, оскільки функції щодо проведення грошово-кредитної і бюджетно-податкової політики розподілені відповідно між Національним банком України і Міністерством фінансів України. Важко поєднувати заходи, спрямовані одночасно на стабілізацію та економічне зростання. По-друге, існує проблема теоретичного характеру. Для вироблення політики стабілізації використовується традиційне макроекономічне зіставлення статистичних величин, а політики довготривалого економічного зростання - динамічні зв'язки в рамках дещо іншого комплексу економічних змінних. Щодо методів об'єднання цих двох принципово відмінних підходів на спільній основі, на жаль, не існує ґрунтовних досліджень як за рубежом, так і в Україні.

Бюджетно-податкова політика полягає у використанні бюджету з метою впливу на загальні внутрішні видатки країни і сукупний попит на вітчизняні товари. У поєднанні з обмеженнями на зовнішні позики для державного сектора це дає змогу ефективно лімітувати розміри бюджетного дефіциту. У рамках простої моделі фінансового програмування бюджетно-податкова політика є фактором, що стримує попит на кредити у державному секторі. Власне, бюджетно-податкова політика вважалася частиною грошово-кредитної політики і не мала самостійного впливу на сукупний попит та платіжний баланс.

З огляду на численні проблеми, пов'язані з коригуванням економічної політики України в довготривалій перспективі, автором вибрана проблема коригування бюджетно-податкової політики. Такий підхід не заперечує дослідження окремих складових монетарної політики в контексті загального впливу на економічне зростання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконувалася на кафедрі економічної політики Української Академії державного управління при Президенті України за комплексним науковим проектом "Державне управління та місцеве самоврядування" (номер державної реєстрації теми - 0101U003345).

Мета і завдання дослідження. *Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування заходів та вироблення рекомендацій щодо проведення бюджетно-податкової політики в Україні. У зв'язку із цим у дисертації розглядаються питання, пов'язані з діяльністю органів державного управління у бюджетній сфері, прогнозуванням реального економічного зростання та агрегованих бюджетних показників, інфляцією, платіжним балансом, скороченням бюджетного дефіциту,*

оподаткуванням, видатками, здійсненням контролю за реалізацією бюджетно-податкової політики, а також фіскальними аспектами інституційної реформи.

Відповідно до цілей дисертаційної роботи поставлено такі *завдання*:

- здійснити аналіз вітчизняної і зарубіжної літератури з теми дослідження;
- виявити показники ефективності коригування бюджетно-податкової політики;
- визначити можливості стабілізаційних програм щодо зниження темпів емісії грошей та кредитів для зменшення рівня інфляції;
- з'ясувати найважливіші орієнтири в проведенні макроекономічної політики;
- дослідити засоби, методи, інструменти, за допомогою яких відбувається короткострокове скорочення бюджетного дефіциту, або які негативно впливають на економічне зростання у середньостроковій перспективі;
- проаналізувати структуру коригування;
- оцінити макроекономічні наслідки дефіциту державного бюджету;
- розкрити зміст, форми і методи, виявити фактори коригування фіскальної політики з метою досягнення макроекономічної стабільності.

Об'єктом дослідження є бюджетно-податкова політика, за допомогою якої державні органи здійснюють управління бюджетно-податковою сферою.

Предмет дослідження - бюджетно-податкова політика в Україні в перехідний період.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на припущенні, що впровадження запропонованих заходів коригування бюджетно-податкової політики в Україні забезпечить можливість оперативно вносити зміни в бюджетно-податкові процеси, а теоретичні положення, висновки, отримані в результаті дослідження, і внесені пропозиції дадуть змогу більш раціонально підійти до проведення економічної політики в Україні в перехідний період.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої в дисертаційній роботі мети використовувалася система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, таких як системний підхід, аналіз, синтез, економіко-статистичні методи. На основі системно-аналітичного методу зроблене теоретичне узагальнення наукових концепцій, розробок і пропозицій провідних вітчизняних і зарубіжних вчених з проблем бюджетного коригування. За допомогою статистичного аналізу досліджена динаміка і ефективність впливу на макроекономічні показники інструментів коригування. Застосовувались також методи: економіко-математичний, комплексного системного аналізу та інші.

Базу дослідження доповнюють положення сучасної економічної теорії, роботи провідних учених і фахівців у галузі економічної політики, державних фінансів, оподаткування.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в обґрунтуванні наукових положень і отриманні нових висновків у галузі державного управління, що мають теоретичне та практичне значення, сприяють оптимізації сучасної державної бюджетно-податкової політики в перехідний період.

У дисертації *вперше* розкрито зміст показників ефективного коригування бюджетно-податкової політики (темпи економічного зростання; загальне сальдо, яке обчислюється як різниця між надходженнями і безоплатними платежами, з одного боку, та чистим обсягом кредитування - з другого; рівень створення нових робочих місць; темпи скорочення безробіття; зниження коротко- і довгострокових реальних процентних ставок; стабільність національної валюти).

Дістали подальшого наукового розвитку положення стосовно того, що:

- стабілізаційні програми можуть різко зменшити темпи емісії грошей та кредитів для зниження інфляції;

- для проведення макроекономічної політики найважливішим орієнтиром буде не дефіцит державного бюджету, а загальна сума наданих кредитів;

- між бюджетом і державними підприємствами не існує чіткого розмежування обов'язків щодо фінансування видатків на соціальні потреби і, як результат, на приватний сектор припадає незначна частина кредитів;

доведено, що потрібно критично ставитися до короткотермінового скорочення дефіциту бюджету за допомогою засобів, яким не можна надати стабільного характеру або які негативно впливають на економічне зростання у середньостроковій перспективі;

виявлено при розгляді проблеми впливу інфляції на бюджетний дефіцит існування сталого зв'язку між інфляцією, дефіцитом державного бюджету і державним боргом;

удосконалено загальну схему бюджетно-податкового коригування.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дисертаційного дослідження стали основою для вироблення:

- рекомендацій щодо вдосконалення механізму коригування бюджетно-податкової політики, які можуть бути впроваджені в практику роботи вищих і центральних органів виконавчої влади;

- комплексу заходів щодо структурної перебудови як передумови макроекономічної стабілізації і економічного зростання в тривалій перспективі.

Результати дослідження використовуються в навчальному процесі Української Академії державного управління при Президентові України при викладанні курсів: “Бюджетний процес і державні фінанси”, “Макроекономічна політика” (довідка № 2 від 25 квітня 2003 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні методологічні положення дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях, зокрема: “Державна регіональна політика та місцеве самоврядування” (Київ, 2000), “Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні” (Київ, 2001).

Матеріали і результати дослідження обговорювалися на кафедрі економічної політики Української Академії державного управління при Президентові України.

Публікації. Результати досліджень відображені в чотирьох публікаціях загальним обсягом 2,3 друкованих аркуші.

Структура і обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (219 позицій). Обсяг дисертаційної роботи - 180 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі подається загальна характеристика дисертаційної роботи, актуальність і обґрунтування обраної теми, конкретизація завдань, методів та інструментів дослідження в рекомендованій Вищою атестаційною комісією України послідовності.

У першому розділі - “Аналітичні засади економічного коригування бюджетно-податкової політики” - розкриваються цілі коригування бюджетно-податкової політики. Зазначається, що комплексна ринкова реформа, крім подальшого впровадження приватної форми власності, передбачає використання гнучких цін і ринків як засобу приведення попиту і пропозиції товарів і послуг у відповідність один з

одним і як механізму розподілу обмежених ресурсів. У цьому полягає фундаментальна системна відмінність від бюрократичних методів досягнення такої відповідності в умовах жорстких цін. Однак незважаючи на підвищення продуктивності праці і більш ефективне використання досягнень науково-технічного прогресу з метою отримання прибутків, потенційні можливості дестабілізації в такій системі набувають надто узагальненого характеру. Держава надалі безпосередньо не здійснює контроль за попитом і пропозицією в основних секторах економіки, які зараз, можливо, не завжди зможуть забезпечувати використання виробничих потужностей економіки. Отримання більшої економічної свободи, яку готові сплатити суб'єкти господарської діяльності в умовах ринкової економіки, пов'язане як з підвищеним ризиком банкрутства, так і з меншою гарантією зайнятості населення. Водночас виникнення приватного сектора і приватних фірм поряд з імовірним коригуванням цін у широкому масштабі на початку реформ можуть спровокувати значний перерозподіл доходів і матеріальних цінностей, що може суперечити широко відомим цілям соціальної справедливості.

Аналіз літературних джерел (В. Бакуменко, В. Белецький, Т. Бондарчук, В. Бочаров, Т. Вахненко, В. Геєць) та дослідження автора показали, що програма економічного коригування складається з багатьох економічних заходів щодо здійснення широкомасштабних цілей, таких як покращання платіжного балансу, більш ефективне використання виробничого потенціалу, прискорення темпів економічного зростання в довготривалій перспективі. Вказані цілі часто бувають взаємопов'язаними, наприклад, досягнення стабільних темпів економічного зростання передбачає, крім всього іншого, наявність прийнятної структури платіжного балансу. Необхідність прийняття програми коригування пояснюється відсутністю в економіці належного балансу між сукупним попитом і сукупною пропозицією, який створює інфляційний прес, або вимагає неприпустимо високого рівня зовнішніх позик. У деяких випадках проблеми платіжного балансу можуть бути прихованими (в тому розумінні, що вони завуальовуються надто низьким рівнем економічної активності або системою надзвичайних обмежень в галузі торгівлі і обмінного курсу), відображаючи структурну слабкість економіки, яка виключає одночасне досягнення макроекономічного балансу і адекватних темпів економічного зростання.

Узагальнюючи всі цілі коригування бюджетно-податкової політики, можна вважати, що пріоритетним є досягнення зовнішньої і внутрішньої збалансованості і адекватного економічного зростання. Здебільшого важливо з'ясувати те, наскільки ці цілі співвідносяться одна із одною і з іншими політичними цілями. Справа в тому, що уряд ставить перед собою досить широкий спектр політичних завдань, які можуть бути суперечливими.

Доведено, що в умовах перехідної економіки, коли посилюється роль держави і відчувається необхідність перекласти на бюджет більшість з видатків на соціальні потреби, які до останнього часу продукували державні підприємства, дефіцит бюджету має значно меншу інформативну цінність, ніж це, як правило, вважається. У такій ситуації для проведення макроекономічної політики більш важливим орієнтиром слугуватиме не дефіцит, а загальна сума наданих кредитів. Якщо на дефіцит бюджету встановити жорсткі обмеження, це може спонукати посадових осіб, які відповідають за формування економічної політики, вжити таких заходів, які фактично уповільнять перехід до ринкової економіки. Хоча податкова реформа і стримування державних видатків продовжують залишатися важливими цілями, бюджетно-податкову політику варто оцінювати виходячи з певних структурних реформ, а не за її впливом на дефіцит бюджету.

Другий розділ - "Фактори коригування бюджетно-податкової політики" - присвячено дослідженню проблем структурної перебудови бюджету. Остання, за

переконаваннями автора, має здійснюватися поетапно, щоб не припинялися надходження до Державного бюджету України і зберігалися його найважливіші функції.

На початковій стадії здійснення реформ щодо стабілізації економіки бюджет необхідно використовуватися для таких цілей:

- вилучення з економіки ліквідних засобів або, принаймні, запобігання додатковому збільшенню їх обсягу;
- забезпечення ресурсів для відновлення певних секторів економіки.

У сфері стабілізації основним завданням, що стоїть перед перехідною економікою, є необхідність поглинання надлишку грошової маси. Це завдання вирішується під час одного або кількох раундів коригування відносних цін. Такі коригування здійснювалися в умовах недостатньої ринкової дисципліни на підприємствах державного сектора і викликали підвищення заробітної плати і цін, що відповідало б зростаючим інфляційним очікуванням.

Вирішальним чинником підвищення результативності бюджетної політики є існування адекватного потоку бюджетних надходжень від підприємств. Це вимагає дотримання жорсткої дисципліни на державних підприємствах. При скасуванні централізованого планування з'явилась тенденція до збереження підприємствами якомога більшої частки доходу після відрахувань. Обов'язкові зміни в системі бухгалтерського обліку і оподаткуванні тільки підтверджують цю тенденцію. Як правило, перехід до значно точнішої системи бухгалтерського обліку призводить до скорочення бази податку на прибуток. Це пов'язане з тим, що:

- при розрахунку податку такі витрати, як виплата відсотків, вираховуються з бази;
- у системі бухгалтерського обліку, орієнтованій на ринок, враховуються збалансовані видатки, які в нових умовах вираховуються з бази оподаткування.

З метою запобігання звуженню податкової бази необхідно впровадити значно жорсткіші правила податкової звітності. Щоб дати можливість розвиватися приватному сектору, необхідно також впровадити нову податкову систему, яка базувалася би на значно нижчому рівні встановлених податкових ставок.

Важливим фактором коригування бюджетно-податкової політики можуть бути позики із зарубіжних джерел. Ліквідні ресурси, отримані з-за кордону, можна використати для розширення внутрішнього попиту та збільшення обсягів імпорту. При цьому, однак, вплив дефіциту на надлишковий попит на вітчизняні товари і послуги зменшується тією мірою, якою зовнішні позики сприяють додатковому імпортуванню ресурсів із зарубіжних країн. Важливе значення тут мають пільгові умови позик: для країн, що розвиваються, зовнішнє фінансування часто має елемент безповоротності і чим він значніший, тим більші позики може брати уряд, не ставлячи при цьому під загрозу стабільність фінансового стану країни. По суті, елемент пільговості призводить до зниження реальної процентної ставки. Зарубіжні безповоротні позики є вищою формою пільгового фінансування, хоча формально вони розглядаються як доходи.

Найскладнішим завданням бюджетної політики України в перехідних умовах є забезпечення стабілізації економіки. При цьому не слід стримувати необхідну перебудову бюджету, яка частково включає підсилення набору інструментів податкової політики. Бюджет має стимулювати поживлення економічної діяльності, зокрема розвиток приватного сектора, і сприяти вдосконаленню економічної і соціальної інфраструктури.

Дефіцит бюджету як показник може бути хорошим індикатором при оцінці бюджетно-податкової політики. Значний бюджетний дефіцит сигналізує про те, що бюджетно-податкова політика має бути більше обмежувального характеру. Із самого поняття "фіскальний дефіцит" випливає, що можна чітко розмежувати діяльність

державного сектора і великого і незалежного приватного сектора. З цього також випливає, що можна відмежовувати бюджетно-податкову діяльність уряду від діяльності у сфері грошей і кредиту.

Заходи щодо бюджетно-податкового коригування мають розроблятися в межах загальної методології, яка поєднує завдання щодо вжиття комплексу заходів із досягнення економічних цілей у сфері інфляції, економічного зростання та платіжного балансу. Визначаючи конкретні заходи в межах такого підходу, необхідно вирішити, якою мірою і в якій формі потрібно провести бюджетно-податкове коригування і, в тому числі яким має бути бажаний рівень бюджетного дефіциту. Основним засобом, який має змогу поєднати досягнення бюджетного рівня дефіциту з макроекономічними завданнями, є фінансування. Залучаючи банківські кредити, а також внутрішні та зовнішні позики з небанківських джерел для фінансування державних операцій, необхідно враховувати можливі наслідки кожного варіанта фінансування для сукупного попиту, цін, процентних ставок, обмінного курсу та платіжного балансу.

Стратегія бюджетно-податкового коригування може вимагати або більшої орієнтації бюджетно-податкової політики на обмеження витрат, або на її збільшення. У багатьох країнах досягнення бюджетної консолідації стає вирішальним через наявність великих структурних дефіцитів, зростання державного боргу та необхідність розв'язувати проблеми обмеженості внутрішніх і зовнішніх ресурсів.

У третьому розділі - "Інструменти коригування бюджетно-податкової політики" - розкрито заходи щодо вирішення проблеми неплатежів державних підприємств.

Оскільки коригування бюджетно-податкової політики часто потребує прийняття непростих рішень з приводу збільшення державних доходів та скорочення видатків, то на початкових етапах стабілізації увага часто зосереджується на скороченні видатків, особливо на зменшенні капітальних і поточних витрат на інші товари та послуги (за винятком заробітної плати, субсидій і трансфертів, а також оплати процентів). Скорочення видатків на виробничий капітал, важливі операції, технічне обслуговування та поточний ремонт завжди негативно впливає на економічне зростання. У зв'язку із цим виникає потреба в якнайшвидшому проведенні структурних реформ у галузі видатків, доходів та перебудови державних підприємств, у результаті яких будуть створені умови для більш збалансованого підходу до бюджетно-податкового коригування і виявлені ресурси, необхідні для фінансування видатків на соціальні та виробничі потреби.

Актуальною є проблема неплатежів, які виникають, якщо у боржника не вистачає готівки або він не може отримати кредит, необхідний для виконання своїх зобов'язань. Ця проблема періодично виникала і при централізованому плануванні, однак вона розв'язувалася за рахунок автоматичного надання кредиту і в деяких випадках - шляхом вжиття цілеспрямованих заходів щодо врегулювання неплатежів. За умови, коли підприємства працювали за планом і дотримувались жорстких (фізичних) бюджетних обмежень, що закладалися в план, потенційно інфляційні наслідки безперешкодного виділення коштів для усунення перебоїв надходження ресурсів залишалися обмеженими. Але в умовах ринкової економіки, яка спирається на децентралізовані фінансові обмеження, таке ставлення до неплатежів неприпустиме. Накопичення неплатежів свідчить про існування серйозних проблем на підприємстві, що часто призводить до припинення надання йому кредитів, вимог з боку кредиторів відносно реорганізації компанії і можливого її банкрутства. У той час, як проблема неплатежів частково може бути пов'язана з різкими коливаннями відносних цін при їх наближенні до світових, значне поширення і швидке зростання неплатежів на початкових етапах перехідного періоду відображає вплив деяких загальних факторів, таких як стиснення грошової маси в умовах нерозвинених механізмів розрахунків, брак

обігових коштів, неповна зміна механізмів діяльності фірм та свідоме допущення неплатежів підприємствами для власної користі.

Якщо не вжити заходів щодо швидкого усунення основних причин виникнення неплатежів, то з урахуванням переваги сектора державних підприємств економіці може бути завдано значних і, навіть непоправних збитків. Заборгованість підприємств може покриватись за рахунок банківських кредитів, що, ймовірно, призведе до гіперінфляції та економічного краху, а якщо продовжуватиметься жорстка грошово-кредитна політика, то банківський сектор втратить свою роль фінансового посередника. Усе це надовго затримає реальні перетворення.

У разі збереження жорсткої грошово-кредитної політики заборгованість підприємств, яка зростає, призведе до того, що в економіці, готівка стане єдиною формою грошей, які використовуються. Гостра потреба підприємств в отриманні готівки для виплати заробітної плати поступово змусить їх припинити надання кредиту, наполягати на оплаті готівкою за виготовлену продукцію та накопичувати гроші у касі замість того, щоб розміщувати їх на банківських рахунках. З огляду на те, що деякі підприємства будуть не в змозі оплатити поставки сировини готівкою, вони змушені будуть скорочувати своє виробництво і практично згортати його. В економіці, що базується тільки на розрахунках готівкою, виникають умови для виконання значно меншого обсягу операцій, ніж в економіці з банківською системою.

Очевидно, що було б бажано уникнути описаних вище крайніх ситуацій. Для цього необхідно розв'язати проблему заборгованості як щодо накопиченої суми (проблема "запасів"), так і щодо виникнення нової заборгованості (проблема "потоків").

Вжиття заходів щодо погашення заборгованості підприємств державою виявиться неминучим, і важливо лише, щоб ці заходи були економічно ефективними.

Для розв'язання деяких проблем, пов'язаних з виникненням неплатежів, необхідно вжити таких заходів:

- для прискорення проведення операцій потрібно якомога швидше перебудувати механізми платежів та розрахунків, особливо тих, які пов'язані з банківською системою;
- методи банківської роботи мають змінюватись у таких двох напрямках:
 - 1) несплачені документи не повинні накопичуватись у банках. У разі браку коштів на рахунку їх потрібно повертати підприємству, а з підприємства за це необхідно стягуватися штраф. Якщо цей захід буде вжито, проблема неплатежів у її сучасному розумінні формально зникне. (Однак, якщо не усунути деякі з основних причин її виникнення, то наслідки неплатежів не усуваються);
 - 2) банки не повинні розпоряджатися рахунками підприємств та самостійно вирішувати, за якими рахунками платити у першу чергу, тобто вони не повинні більше збирати податки для держави. Кожне державне підприємство має самостійно розпоряджатися своїми банківськими рахунками. Це сприятиме посиленню довіри до банківської системи і припиненню відпливу з неї готівки;
- та частина взаємної заборгованості підприємств, яка відображає виникнення між ними загальноприйнятних у ринковій економіці кредитних операцій, має оформлятися офіційно шляхом прийняття законів та нормативних положень, які регламентують такі операції. Як правило, підприємства повинні мати право надавати кредит, наприклад, максимум на три місяці, отримуючи за це відсотки за ринковими ставками. Якщо кредит не погашається у строк, то

необхідно визнати вимоги кредиторів відносно майна боржника слухними та забезпечити їх виконання відповідно до закону;

- суб'єктів господарської діяльності потрібно стимулювати до дотримання нових "правил гри" ринкової економіки, які, в свою чергу, мають чітко формулюватися і доводитися до відома всіх учасників операцій. Необхідно також позбутися ілюзій, наприклад, про автоматичне надання кредиту, як це було при централізованому плануванні. (Щодо цього корисним могло б бути широке висвітлення деяких випадків банкрутства.)

Описані заходи дадуть змогу створити систему, яка сприяє тому, щоб взяти ситуацію з неплатежами під контроль. Крім того, вкрай важливо розв'язати проблему вже існуючих неплатежів. Для цього необхідно виконувати відповідний обсяг операцій щодо погашення заборгованості підприємств державою. Відносно цих операцій необхідно чітко визначити критерії надання фірмам допомоги від держави та обґрунтувати їх, а також дещо пом'якшити жорстку макроекономічну ситуацію і стимулювати банки до надання кредитів.

Більш доцільним було б оперативне виявлення потенційно життєздатних підприємств та скорочення їх заборгованості. Оскільки фактор часу має важливе значення, потрібно уникати методів, які уповільнюють цей процес і потребують комплексного аналізу та ретельної оцінки активів і зобов'язань підприємств, у крайньому разі при розв'язанні проблеми непогашеної заборгованості. Оскільки у цьому разі завдання полягає в оперативному створенні умов, які дадуть змогу економіці нормально розвиватися (це охоплює також питання справедливості), життєздатні підприємства мають виявлятися швидко, із застосуванням спрощених методів. Для цього можна було б, використовуючи великий обсяг даних, які залишилися з часів централізованого планування, та коефіцієнти витрат-випуску, оцінити рентабельність, властиву певному підприємству при обґрунтованому рівні завантаження потужностей та нових світових цінах.

ВИСНОВКИ

Проведене в рамках дисертаційної роботи дослідження підтвердило покладену в його основу гіпотезу і засвідчило ось що.

1. Коригування бюджетно-податкової політики являє собою систему заходів щодо зміни фінансового програмування через методи, інструменти з використанням вже відомих факторів. Інакше кажучи, під коригуванням слід розуміти перегляд основних макроекономічних величин, наприклад різниці між сукупними надходженнями і сукупними видатками, основними компонентами платіжного балансу тощо.
2. Основною метою коригування бюджетно-податкової політики України має бути виправлення макроекономічного та структурного дисбалансу для досягнення стабілізації платіжного балансу і економічного зростання з дотриманням при цьому принципів економічної ефективності і соціальної справедливості.
3. До складу програми економічного коригування входить багато економічних заходів щодо здійснення широкомасштабних цілей (покращання платіжного балансу, ефективного використання виробничого потенціалу, прискорення темпів економічного зростання в довготривалій перспективі).

4. Узагальнюючи всі цілі коригування бюджетно-податкової політики, можна вважати, що досягнення зовнішньої і внутрішньої збалансованості і адекватного економічного зростання є пріоритетними напрямками державного управління в галузі економіки.
5. В умовах перехідної економіки, коли переглядається роль держави і відчувається потреби в перекладенні на бюджет більшості з тих видатків на соціальні потреби, які до останнього часу продукували державні підприємства, дефіцит бюджету має значно меншу інформативну цінність, ніж це, як правило, вважається. У такій ситуації для проведення макроекономічної політики більш важливим орієнтиром слугуватиме не дефіцит, а загальна сума наданих кредитів.
6. При розробці державної політики, спрямованої на підвищення темпів реального економічного зростання або на розв'язання проблеми високого рівня безробіття, основним завданням є визначення заходів зі структурної перебудови. Ці заходи будуть успішними при досягненні макроекономічної стабільності. В цьому разі бюджетна стабілізація є необхідною умовою структурних реформ.
7. Дефіцит бюджету є економічним барометром, за показниками якого ведеться постійний нагляд. Зростання дефіциту завжди сприймається в межах країни та за кордоном як сигнал тривоги. Тому уряд зацікавлений обмежити дефіцит бюджету шляхом або вжиття належних заходів фіскальної стабілізації, або проведення такої політики, яка призведе до більшого погіршення становища країни, ніж у разі допущення зростання дефіциту. Інакше кажучи, майже завжди уряд намагається показувати меншу величину дефіциту бюджету, ніж та, яка б існувала за правильної оцінки фактичного фіскального дефіциту.
8. Під час переходу до ринкової економіки надзвичайно важливо стримувати зростання інфляції, не вдаючись до безпосереднього контролю над цінами. Однак через зміни відносних цін у перехідний період недоцільно прагнути до дуже низьких темпів інфляції, оскільки це передбачало б зниження цін у якомусь із секторів економіки. Для зниження темпів інфляції найважливішим макроекономічним інструментом є збільшення кредитів, а не дефіцит бюджету.
9. Значна частина кредитів надається державним підприємствам і уряду, і лише невелика частина - приватному сектору, що розвивається. Велико-масштабний перерозподіл кредитів між бюджетом і державними підприємствами може існувати, не впливаючи на стан приватного сектора. Однак у результаті надання більших кредитів бюджету з відповідних галузей можуть витіснятися такі державні підприємства, які діють як приватні. Тому однією з фундаментальних цілей все ще залишається вдосконалення системи управління державними фінансами. Але там, де кредити занадто субсидійовані і продовжують надаватися збитковим підприємствам без урахування їх перспектив стати конкурентоспроможними, цей фактор може бути не дуже важливим. Такий перерозподіл повністю відповідатиме цілям переходу до ринкової економіки.

10. Бюджет має стимулювати поживлення економічної діяльності, зокрема розвиток приватного сектора, і сприяти вдосконаленню економічної і соціальної інфраструктури.
11. У сфері стабілізації найважливішим із завдань, які стоять перед перехідною економікою, є необхідність поглинання надлишку грошової маси. Це завдання вирішується під час одного або кількох раундів коригування цін.
12. Заходи щодо бюджетно-податкового коригування мають розроблятися в межах загальної методології, яка поєднує завдання щодо вжиття комплексу заходів і досягнення економічних цілей у сфері інфляції, зростання та платіжного балансу. Основним засобом, який дає змогу поєднати досягнення бажаного рівня дефіциту з макроекономічними завданнями, є фінансування.
13. Стратегія бюджетно-податкового коригування може вимагати або більшої орієнтації бюджетно-податкової політики на обмеження витрат, або її на їх збільшення. Досягнення бюджетної консолідації стає вирішальним через наявність великих структурних дефіцитів, зростання державного боргу та необхідність розв'язувати проблеми обмеженості внутрішніх і зовнішніх ресурсів.
14. Наявність зв'язку між бюджетно-податковим коригуванням і досягненням бажаного стану рахунку поточних операцій потребує аналізу наслідків бюджетно-податкової політики для здійснення заощаджень та інвестицій приватного сектора. Ці наслідки залежатимуть від вжитих бюджетно-податкових заходів і характеру супровідних заходів в інших сферах макроекономіки.
15. Масштаб коригування залежить від якості конкретних заходів, вибраних для його проведення. Оцінюючи якість, основну увагу слід приділяти стабільності та довготривалості заходів, які розглядаються, а також відносному впливу альтернативних варіантів політики на інвестиційні та виробничі стимули і стан платіжного балансу.
16. Важливим фактором коригування бюджетно-податкової політики є динаміка державного боргу та можливості його обслуговування.
17. Державні видатки, не профінансовані за рахунок податкових або неподаткових надходжень, призводять до підвищення сукупного попиту і, відповідно, до інфляції.
18. Можливості безінфляційного фінансування, як правило, обмежені. Як тільки приватний сектор задовольниться обсягом накопичених грошових авуарів, нарощування грошової маси в економіці стане підштовхувати його до збільшення видатків.
19. Стан державного боргу стає нестійким або у випадку, коли прогнозується необмежене зростання боргу щодо валового внутрішнього продукту, або коли вартість обслуговування боргу є високою. Оцінки стабільного стану державного боргу є неоднозначними, вони залежать від прогнозів відносно таких змінних, як процентні ставки, темпи економічного зростання та величини державних доходів і витрат.

20. Ключовим фактором, який визначає загальні темпи кредитно-грошової експансії, зазвичай є державні позики в банківській системі. З цього випливає, що фіскальне коригування часто є важливим елементом політики, яка спрямована на утримання грошово-кредитної емісії.
21. Для прискорення проведення грошових операцій необхідно оперативного перебудувати механізми платежів та розрахунків, особливо тих, що пов'язані з банківською системою. Особливу увагу при цьому слід приділити порядку оплати чеків та механізмам розрахунків.
22. Послаблення урядового контролю над частиною державного сектора створює протистояння і протидію в державному секторі між органами, які контролюють державний бюджет, і органами, які контролюють позабюджетні рахунки, місцевими органами влади та державними підприємствами. Доти, поки не будуть точно визначені функції законодавчої та виконавчої влади, між ними існуватимуть конфліктні відносини навіть у рамках державного бюджету.
23. Оскільки темпи загального економічного зростання залежать від розміщення ресурсів на мікроекономічному рівні під впливом податкової системи та розподілу доходу і національного багатства після виплати податків, надзвичайно значення мають і такі властивості системи, як, наприклад, податковоутворюючий потенціал, ефективність, справедливість, прийнятний ступінь податкового тягара та транспарентність.
24. Визначаючи ступінь деталізації класифікації, слід враховувати статистичні вимоги ефективності оцінок.
25. Для прогнозування надходжень, пов'язаних з відповідною податковою структурою, необхідно розмежовувати зміни в сумі надходжень, що автоматично викликані зростанням ВВП, та зміни, що відбулись у результаті вжиття довільних заходів. З цією метою необхідно використовувати метод перетворення даних про фактичні надходження у динамічний ряд, який показує суму можливих надходжень за відсутності довільних змін податкової системи в довільно взятому році (зазвичай в останньому, що охоплює дані про надходження).
26. Необхідно зосередити увагу податкових органів на найважливіших джерелах податкових надходжень - акцизних зборах, податку на додану вартість, нарахуваннях із заробітної плати, на прибуток підприємств та податку на майно. Податкова реформа має спрямовуватись на створення податкової системи, що включатиме лише кілька основних податків з тим, щоб податковий механізм використовувався раціонально.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. *Мірошніченко В.А.* Проблеми коригування бюджетно-податкової політики України у перехідний період. Зб. наук. пр. УАДУ. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - Вип. 2. - Ч. IV. - С. 146-150.

2. *Мірошниченко В.А.* Вплив коригуючих монетарних засобів на економічне зростання // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 4. - С. 142-147.

3. *Мірошниченко В.А.* Розробка заходів щодо усунення неплатежів державних підприємств. Зб. наук. пр. - Д.: Дніпропетр. філ. УАДУ, 2001. - Вип. 2(5). - С. 183-189.

4. *Мірошниченко В.А.* Теоретичні підстави економічного коригування бюджетно-податкової політики // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (30 трав. 2001 р., Київ). - К., 2001. - С. 121-125.

АНОТАЦІЇ

Мірошниченко В.А. Коригування бюджетно-податкової політики в перехідний період. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління. - Українська Академія державного управління при Президентові України. - Київ, 2003.

У дисертації висвітлені теоретико-методологічні та прикладні основи державного коригування бюджетно-податкової політики, що має важливе теоретичне і практичне значення для розвитку державного управління у фінансово-економічній сфері. Визначено цілі коригування бюджетно-податкової політики, проведено аналіз коригування бюджетного дефіциту та бюджетних видатків, розроблено загальну схему бюджетно-податкового коригування та коригування реального валютного курсу, заходи щодо розв'язання проблеми неплатежів державних підприємств, вдосконалення системи оподаткування і підвищення доходів.

Ключові слова: коригування, бюджетно-податкова політика, державне управління, перехідний період, економічне зростання, розвиток.

Мірошниченко В.А. Корректирование бюджетно-налоговой политики в переходный период. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 - механизмы государственного управления. - Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины. - Киев, 2003.

В диссертации исследуется проблема корректирования бюджетно-налоговой политики, которая имеет важное теоретическое и практическое значение для развития государственного управления в финансово-экономической сфере. Определены цели корректирования, к которым следует отнести улучшение платежного баланса, более эффективное использование производственного потенциала, ускорение темпов экономического роста в долгосрочной перспективе. Основной же целью корректирования бюджетно-налоговой политики Украины должно быть исправление макроэкономического и структурного дисбаланса, с тем чтобы достичь стабилизации платежного баланса и обеспечить экономический рост.

Анализ бюджетного дефицита показал, что дефицит может финансироваться как за счет внутренних (банковских и внебанковских), так и внешних источников. При любой оценке направленности налогово-бюджетной политики необходимо учитывать, как осуществляется финансирование дефицита, поскольку каждый из методов финансирования отличается своими макроэкономическими последствиями. В то же

время если страна не использует все средства контроля за движением капиталов, то для неё не существует принципиальной разницы между внутренним и внешним финансированием из внебанковских источников.

Отмечается, что серьезной проблемой становится накопление просроченных платежей. Задержки с платежами в счет обслуживания долга или проплаты купленных товаров и предоставленных услуг рассматриваются как особенно дорогие средства финансирования бюджетных обязательств. Такая просроченная задолженность, возможно, будет иметь такие же макроэкономические последствия, как и другие формы государственных ссуд, и наряду с этим будет существовать угроза будущему финансированию, потери доверия к правительству и нарушения целостности бюджетной системы.

Меры по бюджетно-налоговой корректировке должны разрабатываться в рамках общей методологии, которая объединяет задачи проведения комплекса мероприятий и достижения экономических целей в сфере инфляции, экономического роста и платежного баланса.

При определении конкретных мер в рамках такого подхода необходимо решить, в какой степени и в какой форме необходимо осуществить бюджетно-налоговое корректирование, и в том числе каким был бы желаемый уровень бюджетного дефицита. Основным средством, которое позволяет объединить достижение желаемого уровня дефицита с макроэкономическими задачами, является финансирование. Привлекая банковские кредиты, а также внутренние и внешние займы с внебанковских источников для финансирования государственных операций, необходимо учитывать, какими будут последствия каждого варианта финансирования для совокупного спроса, цен, процентных ставок, обменного курса и платежного баланса.

Стратегия бюджетно-налогового корректирования может выдвинуть требование большей ориентации бюджетно-налоговой политики на ограничение расходов или на их увеличение. Во многих странах достижение бюджетной консолидации приобретает решающее значение из-за наличия больших структурных дефицитов, увеличения государственного долга и необходимость решать проблемы ограниченности внутренних и внешних ресурсов.

Ключевые слова: корректирование, бюджетно-налоговая политика, государственное управление, переходный период, экономический рост, развитие.

Miroshnychenko V.A. The correction of budget-tax policy in transition. - Manuscript.

Thesis for candidate`s degree by speciality 25.00.02 - mechanism of public administration. - The Ukrainian Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine. - Kyiv, 2003.

In this thesis was research a scientific problem of the correction of budget-tax policy. This problem has a huge theoretical and practical significance for development of public administration in finance-economical sphere. In the thesis were determine goals of correction of budget-tax policy, conduct analysis of correction of budget deficit, analysis of correction of budget expenditures, elaborate general scheme of the correction of budget-tax policy and the correction of real currency course, elaborate a measures to state enterprises, that not pay taxes in budget; and improvement of tax system; and increase of revenues.

Key words: correction, budget-tax policy, public administration, transition, economic growth, development.

Підписано до друку 12.05.2003.

Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Тираж 100 прим. Обл.-вид. арк. 1,16.
Ум.-друк.арк. 1,16. Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк.

Свідоцтво серії ДК № 920 від 21.05.2002 р.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві
Української Академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.