

Тема 4

Антикризовий фіскальний менеджмент



ПЛАН

- 4.1. Фіскальний простір України в антикризовому управлінні
- 4.2. Фіскальна політика України в умовах кризи
- 4.3. Антикризове податкове регулювання економіки
- 4.4. Бюджетна політика в умовах циклічного розвитку
- 4.5. Фіскальна стійкість державних фінансів

4.1. Фіскальний простір України в антикризовому управлінні

Формування фіскального простору зумовлено необхідністю прийняття управлінських рішень щодо формування бюджетних ресурсів для модернізації економіки, здійснення структурних реформ соціальної сфери, формування стратегічних цілей розвитку держави.

Фіскальна політика – це використання державних податків і урядових витрат для досягнення макроекономічної рівноваги. Вона характеризує дії держави щодо централізації частини виробленого ВВП та його суспільного використання, здійснюється шляхом впровадження різноманітних методів мобілізації державних доходів та розподілу цих коштів за окремими напрямками державних видатків.





Механізм формування фіскального простору

Для формування ефективного фіскального простору, уряд може використати наступні способи:



- збільшити надходження до бюджету, шляхом створення сприятливих умов для здійснення підприємницької діяльності господарюючих суб'єктів, що в свою чергу дасть змогу сплачувати ними податки до бюджету;



- здійснити реструктуризацію внутрішніх і зовнішніх запозичень;



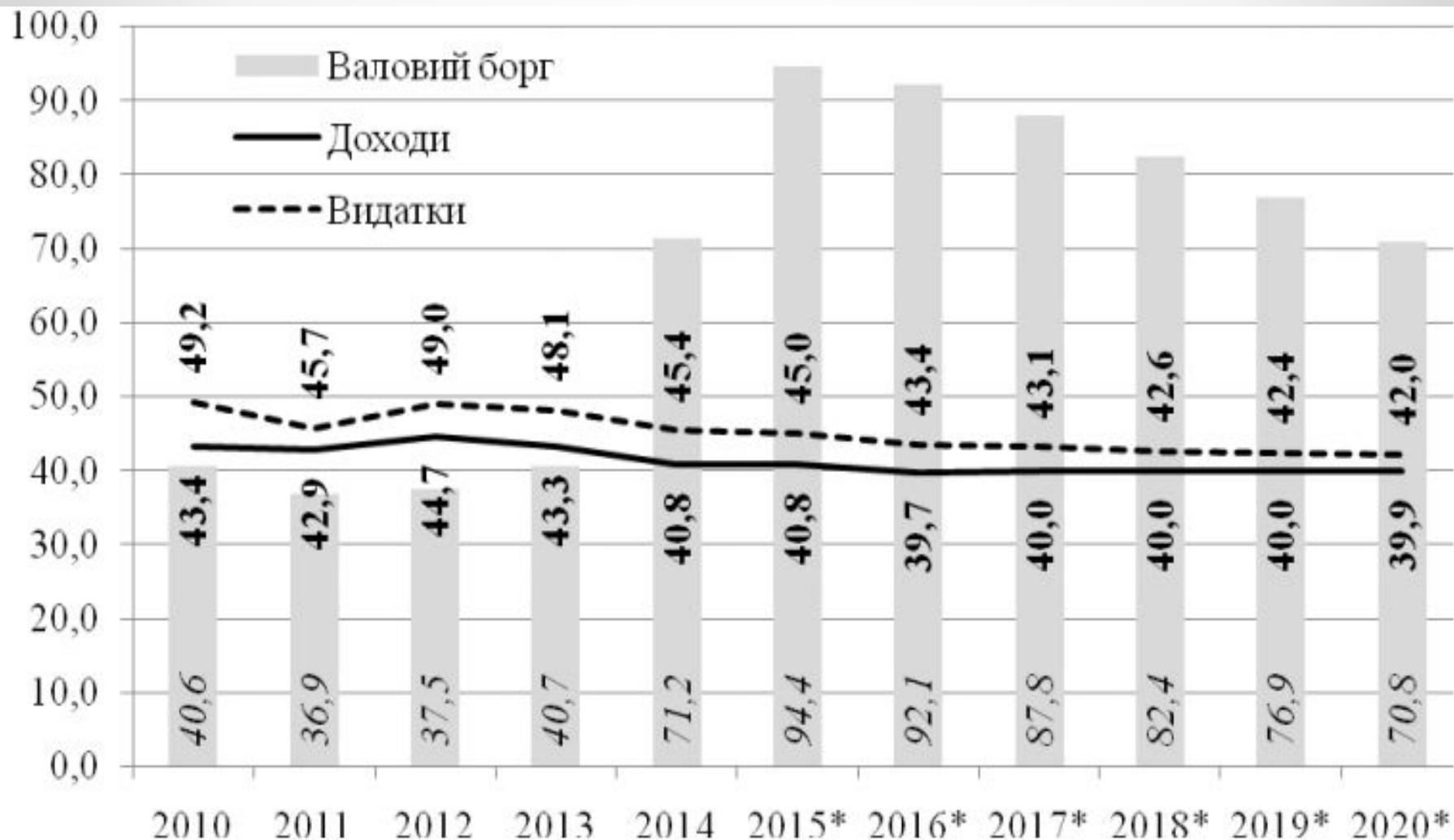
- залучити зовнішніх гарантів – допомоги інших урядів;



- раціоналізувати та підвищити ефективність витратів;



- політику у сфері податків варто зосередити на зниженні деяких податкових ставок, розширенні бази їхнього стягування і поліпшенні податкового адміністрування.



Динаміка доходів, видатків та валового боргу сектору загального державного управління України в 2010-2015 рр., % ВВП

Існують чотири етапи класифікації світової фінансової кризи, які виділяє член правління Бундесбанку А. Домбрет, а саме:



- криза субстандартних іпотек, що вразила у 2007 році ринок нерухомості США (кредитна криза);



- втрата довіри до фінансової системи після банкрутства 15 вересня 2008 року американського інвестиційного банку «Леман Бразерс»;



- криза с суверенного боргу європейських країн, що розпочалась в Греції у травні 2010 року;



- боргова криза в країнах Єврозони під час продовження світової фінансової кризи.

Наслідки фіскальних дисбалансів в умовах зростання ризиків на ринку державних боргових зобов'язань.



З метою зміцнення бюджетної дисципліни на національному рівні та підвищення ефективності використання бюджетно-податкової політики експерти МВФ ключовими вважають такі заходи:



- розробку структурних правил збалансованого бюджету і законодавче закріплення їх у конституціях країн – членів ЄС;



- посилення бюджетно-податкового регулювання на основі механізму ПСЗ та надання органу фіскального регулювання Єврозони права вето щодо країн, які порушили ліміти ПСЗ при формуванні національних бюджетів;



- впровадження автоматичної системи бюджетних трансферів на рівні ЄС з метою компенсації тимчасових шоків для окремих країн.

Основні напрями подолання наслідків боргової кризи в умовах Єврозони, за думкою А.Домберта, є такі:



- збалансування державних бюджетів усіх країн Єврозони;



- проведення в країнах, що постраждали від кризи структурних реформ;



- забезпечення стабільної архітектури ЄВС, яка ґрунтується на надійній бюджетно-податковій та монетарній політиці.

Серед причин чому потрібно скорочувати високий державний борг виділяють такі:

По-перше,
існування
високого боргу

це завжди ризик, а особливо якщо існує ймовірність чи то фінансової кризи, чи воєнного стану, тому зниження боргу сьогодні — це ніби страхування від майбутніх ризиків.

Другою
причиною є

є тиск державного боргу на економічне зростання. В світі точиться безліч дискусій, що собою являє безпечний рівень боргу або як називають його низка зарубіжних і вітчизняних учених достатній фіскальний простір.

Цікавим є підхід розподілу боргових рівнів на три зони:



1) зелена зона, в якій фіскальний простір є безпечним;



2) жовта, в якій простір є позитивним, але наближається до критичної межі;



3) червона, в якій фіскальний простір знаходиться за межею безпечності.

Державний борг України формується під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів:



несприятливий інвестиційний клімат; від'ємне сальдо торговельного балансу;



уповільнені темпи виробничого відтворення, слабка законодавча та нормативна база;



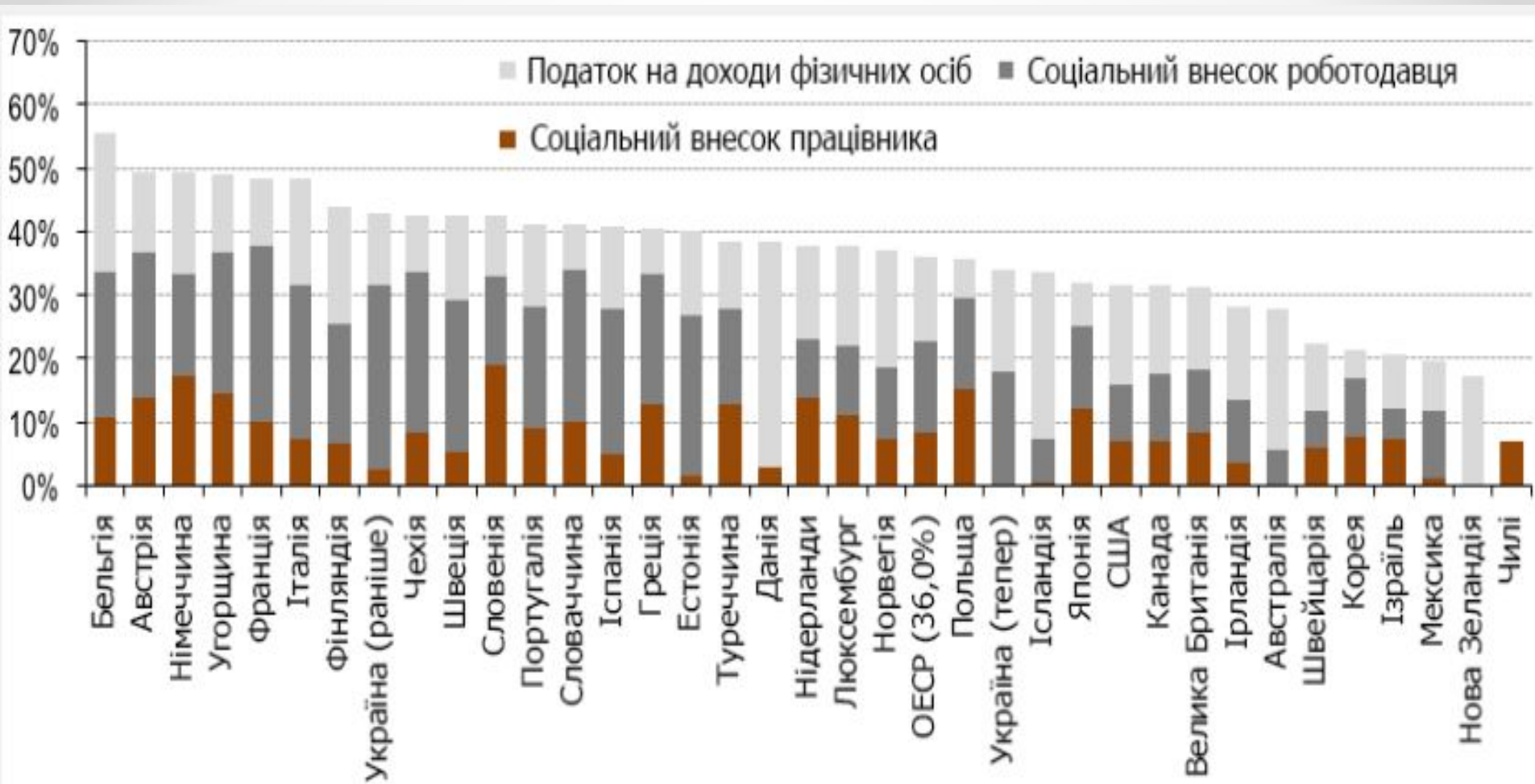
неоптимальна структура управління державним боргом;



неузгодженість фіскальної та монетарної політики;



неефективний аналіз використання залучених із зовнішніх джерел коштів тощо.



Податкове навантаження на заробітну плату в країнах ОЕСР та Україні

Серед важливих шляхів покращення управління державним боргом і розширення фіскального простору України варто виділити такі:

вдосконалення механізму правового регулювання державного боргу

прийняття Законів України «Про державний борг» і «Про фіскальну відповідальність»

досягнення прозорості та відкритості державної боргової політики

визначення стратегічних орієнтирів у сфері управління державним боргом

імплементування власної системи обліку, моніторингу та контролю за станом державної заборгованості

визначення критеріїв оцінки державного боргу України

4.2. Фіскальна політика України в умовах кризи



Згідно з Конституцією України – єдиним джерелом державної влади є народ. Держава – це не державний апарат. Держава – це суспільне об'єднання, що має певні атрибути, у т.ч. і державний апарат.

Джерелом фінансової допомоги, яку просить надати бізнес у кризовій ситуації, є переважно податкові надходження від усіх членів суспільства, у тому числі громадян, а також державних підприємств, що є загальнонаціональною власністю.

Так, антикризовий план, наприклад, Б. Обами, передбачає видатки, 42% яких складає скорочення податків та 58% - додаткові державні витрати, значна частина яких направлена на провадження соціальних заходів.





Україна – молода держава, економіка якої розвивається та трансформується. Країна не має значних фінансових ресурсів (стабілізаційних фондів), що значно ускладнює вирішення проблем, викликаних кризовими явищами у світовій економіці.

Незавершені трансформаційні процеси в економіці, на неналежному рівні є податкова та економічна культура в країні, достатньо низькі стандарти життя, тривають процеси перерозподілу власності, неналежне виконання державними органами влади своїх обов'язків, проблеми в сфері судочинства, корупційні дії посадовців, часта зміна урядів - усі ці проблеми значно ускладнюють заходи реагування на кризу в короткостроковій перспективі, та роблять практично неможливим впровадження довгострокової стратегії розвитку країни і проведення роботи в цьому напрямі.

Так, антикризовий план, наприклад, Б. Обами, пФУ країнах з економікою, що трансформується, таких як Україна, проблеми є схожими. Звісно, кожна країна має свою специфіку розвитку. Тож за схожих проблем умови в кожній окремій країні є різними. передбачає видатки, 42% яких складає скорочення податків та 58% - додаткові державні витрати, значна частина яких направлена на провадження соціальних заходів.

Основними цілями держави в умовах кризи є:

– створити умови для розвитку та підтримки економіки;

– залучити додаткові фінансові резерви для впровадження антикризових і соціальних програм держави, а також компенсація втрат доходів бюджету від зниження росту економіки та заходів податкового стимулювання;

– розвиток стратегічно важливих для держави галузей економіки - енергетики, сільського господарства, будівництва.



Важливими тактичними завданнями економічної політики України є:

суттєва зміна структури виробництва; створення умов для залучення інвестицій, забезпечення стабільності фінансового сектору економіки, забезпечення раціонального використання природних ресурсів шляхом впровадження енергозберігаючих технологій;

створення фіскальних умов для легалізації доходів;

формування відповідального ставлення платників податків до виконання своїх податкових зобов'язань, забезпечення суттєвого зменшення масштабів ухилення від сплати податків;

демократизація фіскальної служби, встановлення рівноправних відносин між платниками податків і податковими органами;

запровадження «податкових канікул» для малого бізнесу.

Основними пріоритетами держави в умовах кризи мають бути:

– будівництво доріг та житла;

– охорона здоров'я;

– розвиток сільського господарства та переробної галузі;

– розвиток енергетики та технологій у цілому;

– освіта (усі її складові: дошкільні заклади, заклади середньої та середньо-спеціальної освіти, вищі навчальні заклади, наукові установи).

- розвиток державного кредитування, направлено на підтримку внутрішнього товарного ринку.

– налагодження системи кредитування реального сектору економіки як за рахунок державних фінансових установ, так і за рахунок створення умов для комерційних фінансових установ.

В умовах України неприйнятним є варіант прямого зниження податкових ставок як, наприклад, у Великобританії, Франції, США.

Причинами цього є:



1) відсутність фінансових резервів та недостатність фінансових ресурсів;

2) проблем із залученням зовнішніх ресурсів ;

3) недостатній рівень економічної і податкової культури, який би міг забезпечити гарантії того, що, у разі зниження податкових ставок, бізнес направив би вивільнені кошти на економічні програми та розвиток свого бізнесу.



Зниження податкового навантаження в Україні не може відбуватися просто шляхом зниження ставок, оскільки:

По-перше, немає ніяких гарантій того, що бізнес використає додаткові кошти на підтримку і розвиток виробництва, а не на збільшення добробуту власників бізнесу.

По-друге, в умовах відсутності достатніх фінансових резервів, Україна не може дозволити собі просто дарувати гроші підприємцям, особливо враховуючи те, що в кризовий період значна частина дефіциту державних фінансів буде покриватися за рахунок зовнішніх запозичень, які в післякризовий період мають бути повернуті позикодавцям.

По-третє, мають бути усунуті проблеми адміністративно-правового характеру, що описані вище.

По-четверте, відсутня прогнозована реакція всіх ринків на звичайні регуляторні заходи.

Покращення адміністрування податків і зборів можна здійснювати за такими напрямками:

а) Вдосконалення контрольно-перевірочної роботи

б) Підвищення ефективності роботи з податковим боргом та недопущення виникнення нового

в) Якісне підвищення боротьби з фіктивним відшкодуванням ПДВ.

г) Відшкодування в найкоротший термін законно створеного від'ємного значення ПДВ.

д) Запобігання відтоку капіталів за кордон, упередження схем мінімізації

Вдосконалення системи соціальних внесків дозволить:



а) Встановити перелік соціальних видатків, що здійснюються за рахунок соціальних внесків на економічно - обґрунтованому рівні;



б) З урахуванням цього переліку розрахувати і запровадити єдину ставку соціального внеску;



в) Здійснити перерозподіл страхових внесків між роботодавцем та найманим працівником;



г) Запровадити єдиної ставки єдиного соціального внеску для роботодавців, що збільшують кількість найманих працівників без зниження рівня заробітних плат, з обмеженням терміну запровадження такого заходу.

Вдосконалення рентної політики спрямоване на:

а) Перерахунок ставок рентних платежів залежно від рівня рентабельності видобутку корисних копалин та інших природних ресурсів.



б) Запровадження підвищених ставок рентних платежів на корисні копалини та продукти їх первинної переробки, що експортуються за межі митної території України у разі, якщо вони використовуються для виробництва всередині країни і має місце їх нестача.



4.3. Антикризове податкове регулювання економіки

Скорочення обсягів промислового виробництва, негативні тенденції змін інших макроекономічних показників спричиняють зростання бюджетної заборгованості і збільшення фактів ухилення від сплати податків.

Для мінімізації зазначених ризиків збалансованості бюджетної системи треба виробити нову якість механізму реалізації податкової політики та його складових:

податкового
прогнозування

планування

регулювання

Сутність регулювання економічних процесів шляхом застосування засобів податкової політики полягає у

стимулюванні зміни поведінки учасників процесу суспільного виробництва, якою є переорієнтування ресурсів на виконання завдань, що стоять перед економічною системою.

Водночас наростання кризових явищ спричиняє необхідність саме податкового стимулювання, що реалізується з допомогою системи інструментів, серед яких:

маніпулювання податковими ставками, перегляд складу платників, податкової бази, надання податкових пільг.

При цьому найуживанішими є такі інструменти, як

диференціація податкових ставок і пільговий режим оподаткування. Вони можуть застосовуватись і до певних видів діяльності, і до окремих галузей.

Використання антикризового потенціалу податкового регулювання неможливе без відповідного впорядкування податкової системи. До основних положень Стратегії реформування податкової системи України належать:

— удосконалення процедур адміністрування платежів;

— запровадження стимулів для модернізації основних фондів шляхом звільнення від оподаткування частини прибутку, що спрямовується на реінвестування і збільшення груп основних фондів із запровадженням відповідної диференційованої шкали норм амортизації;

— відновлення дії податкових векселів для товарів "критичного імпорту";

— створення умов для розвитку малого й середнього бізнесу;

— диференціація механізмів оподаткування операцій банківських установ залежно від видів операцій кредитування;

— запровадження оподаткування лізингових операцій за прогресивною шкалою залежно від ставок лізингу;

— удосконалення системи рентних платежів у сфері надр- і природокористування;

— підвищення ставок акцизного збору до максимально можливого економічно обґрунтованого рівня;

— удосконалення системи соціальних внесків шляхом запровадження єдиного соціального внеску з диференційованою ставкою.

ПРИНЦИПИ АНТИКРИЗОВОГО ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Цілеспрямованості

Суть принципу полягає в тому, що податкове регулювання з боку держави має спрямовуватися на досягнення конкретних цілей (подолання кризи, мінімізація витрат, викликаних кризовою ситуацією)

Комплексності

Принцип передбачає необхідність використання всіх важелів впливу, інструментів, які є в арсеналі податкового механізму регулювання

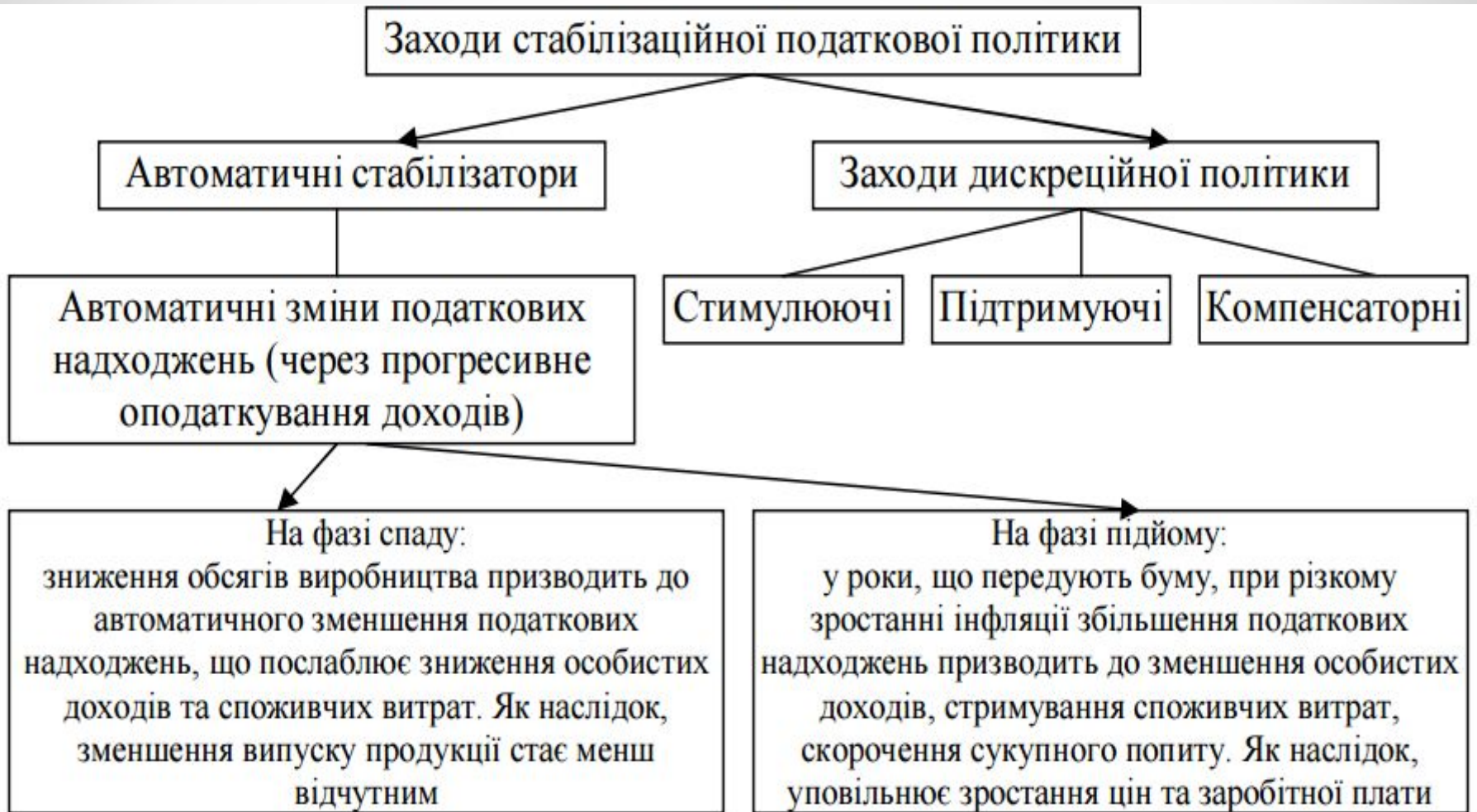
Наукової
обґрунтованості

Державне податкове регулювання повинне здійснюватися на підставі реальних показників стану та фінансових можливостей національної економіки

Пріоритетності

Основа принципу пріоритетності полягає в тому, що повинні бути виділенні основні соціально-економічні проблем розвитку країни

Принципи антикризового податкового регулювання



Заходи антикризової податкової політики

Причини, які унеможливають зниження податкового навантаження шляхом зменшення податкових ставок

відсутність гарантій використання додаткових коштів на розвиток виробництва, а не збільшення добробуту власників

Потенціал зростання не трансформувався в підвищення інноваційної активності бізнесу, розширення сектора високих технологій та його внеску до зростання економіки. Це свідчить про надто оптимістичні сподівання на саморегулювання бізнесу

в умовах відсутності достатніх фінансових резервів Україна не може безоплатно та безповоротно надавати допомогу підприємцям

Отримання державної допомоги на розвиток бізнесу має накладати певні обов'язки у вигляді обмежень на використання коштів, передбачені державними програмами розвитку

існує ряд проблем адміністративно-правового характеру

Лише коли платники податків будуть впевнені у своїй захищеності, у невідворотності покарання при ухиленні від оподаткування, можна застосовувати зниження ставок

відсутня прогнозована реакція всіх ринків на звичайні регуляторні заходи

Слід удосконалити економічну політику за напрямками, які не обмежуються податковими заходами, а дозволять залучити ресурси для впровадження антикризових і соціальних програм держави, компенсувати частину втрат доходів бюджету від зниження росту економіки та заходів податкового стимулювання

Причини неможливості зниження податкового навантаження шляхом зменшення податкових ставок

4.4. Бюджетна політика в умовах циклічного розвитку



Ефективна антикризова політика держави має проводитись шляхом узгодження усіх складових фінансової політики держави. Ефективна реалізація антикризових заходів у бюджетній політиці неможлива без злагодженого їх здійснення у грошово-кредитній політиці.



Антикризова бюджетна політика повинна проводитися не лише у разі настання кризи та у період виходу з неї, а й протягом усього економічного циклу.



Основними антициклічними заходами бюджетної політики є зміна обсягів та структури доходів і видатків державного бюджету, а також розміру бюджетного дефіциту.

Дослідження, які свідчать про позитивний зв'язок між скороченням дефіциту бюджету й економічним зростанням, дають змогу зробити наступні узагальнення:

а) збільшення доходу найчастіше зумовлене зростанням як приватного споживання, так і інвестицій;

б) імовірність експансійного ефекту від скорочення дефіциту бюджету підвищується зі збільшенням відкритості економіки;

в) експансійний ефект досягається за сприятливих зовнішніх умов;

г) експансійний ефект виникає швидше внаслідок скорочення видатків, ніж підвищення податків;

д) успішне скорочення дефіциту бюджету передбачає скорочення заробітної плати в державному секторі й соціальних виплат.

Класифікація антикризових заходів бюджетної політики

Стимулюючі антикризові заходи

Заходи дискреційної політики	заходи Фіскальної	Вплив на коливання ділової активності
------------------------------	-------------------	---------------------------------------

Стимулюючі антикризові заходи

Спрямовані на виведення країни із кризового стану шляхом стимулювання споживчого попиту, ділової активності, інвестиційної діяльності. Мають обмежений термін та сферу застосування.

Концентрація структури видатків бюджету на напрямках, які спроможні створювати позитивний синергетичний ефект для економічного зростання: вкладення в інфраструктурні сектори, розвиток інформаційно-комунікаційного середовища, галузі економіки, розвиток яких сприяє розвитку суміжних галузей; проведення громадських робіт;
- Формування державних замовлень

У фазі спаду стимулюючі видатки, спрямовані в певну сферу економіки, через ефект мультиплікатора сприяють пожвавленню економічної активності, розвитку суміжних галузей, створенню нових робочих місць, підвищенню споживчого попиту, відновленню економічного зростання.

Підтримуючі антикризові заходи

Заходи дискреційної фінансової політики	Вплив на коливання ділової активності
---	---------------------------------------

Підтримуючі антикризові заходи

Спрямовані на підтримку найуразливіших верств населення та суб'єктів господарювання, що найбільше постраждали від кризи.

- Проекти громадського залучення, що передбачають залучення працівників на короткостроковий строк (близько року)

Сприяють тимчасовому зниженню безробіття та підвищенню споживчого попиту, вивільнюючи при цьому додатковий час для прийняття рішень щодо зміни кваліфікації безробітного населення.



Компенсаторні антикризові заходи

Заходи дискреційної фіскальної політики	Вплив на коливання ділової активності
Компенсаторні антикризові заходи	
Компенсують зниження надходжень до бюджету внаслідок кризи, сприяють ефективнішому використанню бюджетних коштів, усувають наявні в економіці диспропорції.	
- Посилення контролю за цільовим спрямуванням витраток бюджету	В умовах обмеженості бюджетних ресурсів першочерговим заходом є забезпечення максимальної доцільності та ефективності використання витраток.
- Встановлення законодавчих обмежень щодо збільшення великих пенсій та заробітних плат	Тимчасове встановлення таких обмежень дозволить вивільнити вагому частину витраток бюджету при проведенні державної політики стимулювання споживчого попиту населення, сприятиме зменшенню розриву між максимальними та мінімальними пенсіями і зарплатами.
- Формування резервних фондів	Накопичення фінансових ресурсів у періоди економічного піднесення та буму, які потім можуть використовуватися у періоди економічного спаду та кризи.

Заходи антикризової бюджетної політики у короткостроковому періоді

На етапі стабілізації кризової ситуації зниження податкового навантаження на економіку країни та збільшення видатків бюджету підсилює додатковий попит в економіці, але здійснення зазначених антикризових заходів призводить до зростання дефіциту бюджету.

Якщо використання бюджетних дефіцитів у короткостроковій перспективі під час спаду та депресії стимулює економічне зростання та прискорює вихід із кризи, то у середньо- та довгострокових періодах може призвести до кардинально протилежних наслідків. Крім того, важливе значення у даній ситуації мають, як напрями дефіцитного фінансування, так і джерела його покриття.

Заходи антикризової бюджетної політики у середньо- та довгостроковому періоді

У середньо- та довгостроковому періоді високий рівень боргу підвищує ризики платоспроможності та вартості запозичень для суверенних позичальників, обмежує простір використання бюджетно-податкової політики як антициклічного інструменту у випадку настання кризи.

На стадії економічного підйому доцільною стає політика консолідації бюджету, що полягає у стримуванні видатків та збільшенні надходжень. Країни, що розвиваються, мають більш широкі можливості для підвищення доходів як за рахунок удосконалення податкових інструментів, так і шляхом зміцнення механізму стягнення податків.

4.5. Фіскальна стійкість державних фінансів

Питанням фіскальної стійкості (fiscal sustainability) у розвинутих країнах в останні роки приділяють значну увагу.

У широкому розумінні фіскальна стійкість є таким станом державних фінансів, що дозволяє уряду проводити передбачувану і послідовну соціальну-економічну політику зростання, незважаючи на дію зовнішніх та внутрішніх шоків протягом тривалого періоду.



Стійкість державних фінансів включає в себе такі основні чотири критерії:



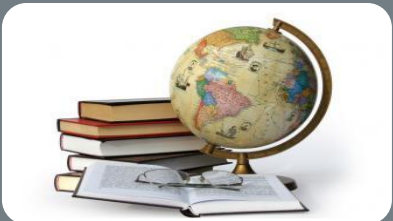
платоспроможність, або здатність уряду фінансувати наявні або можливі майбутні зобов'язання;



здатність уряду підтримувати економічне зростання протягом тривалого періоду;



справедливість, або здатність уряду забезпечувати чисту фінансову вигоду для майбутніх поколінь, що є не меншим, ніж чисті переваги, надані сучасному поколінню;



стабільні податки, або здатність уряду фінансувати майбутні зобов'язання без збільшення податкового тягаря.

Критерії фіскальної стійкості



Критерії фіскальної стійкості



Одними з найпоширеніших інституційних механізмів забезпечення фінансової стійкості в зарубіжній практиці є так звані **фонди дощового дня (rainy day funds)**. Цей термін означає резерв грошових коштів та їх еквівалентів, що використовується, якщо регулярні доходи держави не дають змоги покрити регулярні видатки.



В Україні створено Резервний фонд, проте механізми його дії відмінні від згаданих фондів. Так, ст. 24 “Резервний фонд бюджету” Бюджетного кодексу України визначає, що Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету.



На противагу Резервному фонду можна створити антикризовий державний фонд.



Процес формування фінансових ресурсів антикризового державного фонду

Для того щоб забезпечити ефективне функціонування антикризового фонду, його правила мають бути:

– гнучкими

(за необхідності проведення антикризової політики);



– надійними

(постійними);



– прозорими

(фонд легко контролювати і ним важко маніпулювати).



Критичні значення показників навантаження боргу на економіку країн з низьким рівнем доходу відповідно до даних Світового банку та Міжнародного валютного фонду



Показники	Критичні значення, %
Співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту	30–50
Співвідношення державного боргу до експорту	100–200
Співвідношення державного боргу до доходів зведеного бюджету	200–300
Видатки на обслуговування боргу до експорту	15–25
Видатки на обслуговування боргу до доходів зведеного бюджету	25–35

Для подальшого підвищення середньострокової та довгострокової фіскальної стійкості в Україні запропоновано сукупність заходів, які забезпечать можливість швидко й адекватно реагувати на зовнішні та внутрішні шоки:

– створення антикризового державного фонду, накопичені фінансові ресурси якого спрямовуватимуться на фінансування першочергових заходів боротьби з кризою;

– зниження законодавчо закріпленого максимального прийняттого рівня державного боргу з 60 до 45 % та реальне забезпечення його стабільності в межах цього значення, що дозволить сформувавши рейтинг надійного позичальника на ринку капіталів та здешевити вартість позикових коштів;

– використання механізму інфраструктурних облігацій для розширення фіскального простору, які дадуть можливість перекласти частину видатків з бюджету на суб'єктів ринку, що знизить потребу держави у додаткових фінансових ресурсах, а отже, забезпечить підвищення фіскальної стійкості.

Дякую
за
увагу !!!

