

УДК 336.221.4

JEL H21

DOI 10.33244/2617-5932.8.2021.106-113

**О. І. Піжук,***д-р екон. наук, професор кафедри економіки підприємства,**Університет ДФС України**e-mail: opizhuk@gmail.com***ORCID ID 0000-0002-5802-1053**

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ТЕОРІЇ ОБМЕЖЕНЬ

*У статті запропоновано авторський підхід до висвітлення проблематики, пов'язаної з трансформацією фіскальної політики держави кризь призму теорії обмежень. Визначено доцільність використання та зроблена спроба адаптації одного із інструментів теорії обмежень – діаграми розв'язання конфліктів (CRD – Conflict Resolution Diagram), що зазвичай широко використовується для вирішення управлінських дилем на рівні підприємства – з метою обґрунтування стратегічних рішень у процесі розробки та реалізації ефективної фіскальної політики України.*

**Ключові слова:** *фіскальна політика, діаграма розв'язання конфліктів, теорія обмежень, державне регулювання.*

### **О. И. Пижук. Трансформация фискальной политики Украины сквозь призму теории ограничений**

*В статье предложен авторский подход к освещению проблематики, связанной с трансформацией фискальной политики государства сквозь призму теории ограничений. Определена целесообразность использования и предпринята попытка адаптации одного из инструментов теории ограничений – диаграммы разрешения конфликтов (CRD – Conflict Resolution Diagram), которая обычно используется для решения управленческих дилемм на уровне предприятия – с целью обоснования стратегических решений в процессе разработки и реализации эффективной фискальной политики Украины.*

**Ключевые слова:** *фискальная политика, диаграмма разрешения конфликтов, теория ограничений, государственное регулирование.*

**Метою статті** є адаптація інструментарію «теорії обмежень», зокрема діаграми розв'язання конфліктів (CRD – Conflict Resolution Diagram) для обґрунтування стратегічних рішень у процесі трансформації фіскальної політики України.

**Постановка проблеми.** Існує безліч проблем, пов'язаних з якістю фіскальної політики в Україні внаслідок нерозуміння всіма зацікавленими сторонами дотичних до її формування власних функцій і значення, важливості позиції кожного для напрацювання якісного контенту податкової політики. Крім того, спостерігається асиметрія впливів одних стейкхолдерів за рахунок нерозуміння важливості власної ролі іншими. Процес обговорення змісту політики часто супроводжується проблемами низької ефективності

комунікацій розробників політики із суспільством через збої її інституціонального механізму тощо [1, с. 4]. Усе це зумовлює існування внутрішніх явних і прихованих конфліктів, без вирішення яких неможливо досягти якісної трансформації фіскальної політики держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти проблем формування та реалізації ефективної фіскальної політики держави досліджували у своїх працях В. Андрущенко, В. Вишневський, Л. Задорожня, В. Мельник, В. Опарін, А. Соколовська, П. Селезень, В. Федосов, К. Швабій та багато інших. Проте ці питання все ще залишаються актуальними та потребують подальших досліджень, оскільки фіскальна політика є одним із основних інструментів макроекономічного регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Огляд наукової літератури і власні дослідження [2, с. 323] дають підстави стверджувати, що для України надто необхідним є стимулювання розвитку промисловості з більш високою доданою вартістю, а враховуючи зростання збитків держави від твердих відходів, такі підприємства мають функціонувати на основі циркулярних (акцент робиться на повторне використання матеріалів) бізнес-моделей. Стимулювання промислових підприємств-виробників високомаржинальної продукції та розвиток «розумних» виробничих технологій передбачає формування більш продуктивної та ресурсоефективної економіки (циркулярної), оскільки згадані вище технології значно знижують споживання матеріальних ресурсів і енергії на одиницю готової продукції, зменшуючи тим самим критичну залежність української промисловості від зарубіжних постачальників матеріальних ресурсів і енергоносіїв. Проте варто зазначити, що для успіху такої політики потрібно враховувати особливості формування і функціонування новітніх ланцюжків постачань і створення вартості: від доступу до сировини і енергії до післяпродажного обслуговування сучасних промислових товарів та їх утилізації – з урахуванням того, що окремі ланки глобальних ланцюжків формування вартості (Global value chains – GVCs) розташовані в різних країнах світу відповідно до їх конкурентних переваг.

У випадку, коли ємність внутрішнього ринку принципово не збільшиться, а у структурі експорту української промисловості й надалі переважатимуть продукти виробництва добувної галузі та чорної металургії, залежність її розвитку від зовнішніх центрів впливу і коливань сировинної кон'юнктури залишатиметься близькою до функціональної. За таких умов передбачити подальший перебіг подій на найближчі роки неважко: достатньо мати прогнози ціни на сировинні ресурси, які регулярно складають фахівці Світового банку.

Звісно, що такий сценарій нічого позитивного для промисловості України в найближчі роки не принесе. Поступове збільшення світових сировинних цін на метали і мінерали може сприяти її деякому зростанню, але при цьому додана вартість 2025 року не досягне за обсягами навіть показників періоду 2004–2005 років, тоді як інші країни світу будуть стрімко розвиватись. Очевидно, що поточні несприятливі тенденції потрібно змінювати. Для цього Україна може забезпечити прискорений розвиток національної індустрії шляхом запозичень європейських інститутів і технологій.

Успішне імітування технологій (а тим більше їх створення) вимагає відповідного науково-технічного потенціалу (певний рівень науково-технічної культури, підготовлений персонал тощо), за наявності якого країна має шанс скористатись «вікнами можливостей» у використанні накопиченого технологічного досвіду більш розвинених країн. Динаміка всіх цих процесів детально описана у монографії К. Перес (2011) [3]. Їх загальний принцип

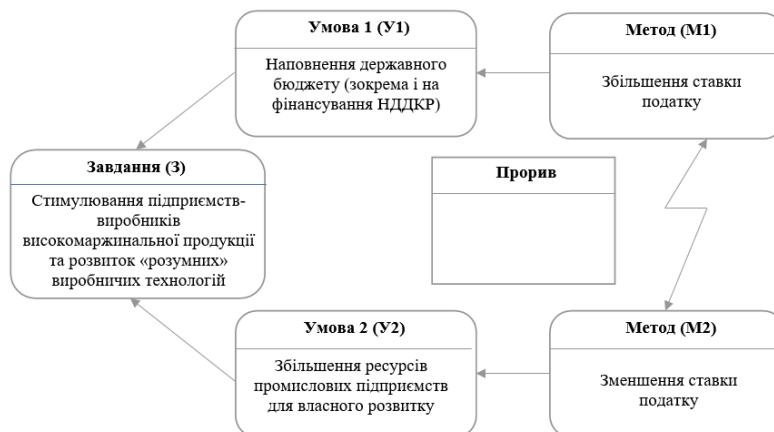
полягає у тому, що здатність копіювати і масово тиражувати нові технології залежить від рівня розвитку науково-технічної сфери приймаючої сторони, який зі свого боку визначається кумулятивними витратами держави і підприємств на НДДКР. Як зазначає В. Дементьєв (2009), існує деякий пороговий рівень початкових науково-технічних знань, у разі недосягнення якого витрати їх приросту виявляються нескінченно великими, і навпаки, чим вище відповідний початковий запас знань, тим легшим стає придбання додаткових знань [4, с. 37].

В останні роки рівень витрат на НДДКР в економіці України, порівняно з європейськими країнами, досить низький. Але в цілому національний науково-технічний потенціал ще зберігся, що підтверджується відносно високим місцем за рівнем освіти населення – за даними United Nations Development Programme Україна 2013 року ввійшла до перших 30 країн світу за Education Index [5]. Очевидно, що збільшення рівня фінансування витрат на НДДКР покращуватиме як генерацію власних науково-технічних розробок, так і, що більш важливо, здатність економічних суб'єктів переймати західні технології, що значно скоротить час, необхідний для їх освоєння і подальшого масового тиражування [6, с. 40].

Для стимулювання НДДКР і переходу промисловості на більш продуктивний (інноваційний) рівень розвитку, як правило, використовують інструменти фіскальної (бюджетно-податкової) політики. Загальноновизнано, що політика – це насамперед рішення, тоді як приховані конфлікти є джерелом більшості проблемних питань. Саме прихованість конфліктів не дозволяє змінити існуючу ситуацію, тому їх вирішення є важливою складовою пошуку оптимальних рішень.

Оригінальним способом пошуку і вирішення конфліктів, при якому вдається врахувати інтереси всіх сторін, є діаграма розв'язання конфліктів (CRD), запропонована Е. Голдраттом. Ця логічна діаграма допомагає знаходити необхідні умови або складові частини внутрішнього конфлікту, розробляти методи вирішення існуючого протистояння та є механізмом генерації ідей – пропозицій, які згодом можуть стати вирішенням складної проблеми [7, с. 169].

У ситуації коли відоме ключове завдання (З – стимулювання інноваційного розвитку промислових підприємств України, що виробляють продукцію з високою доданою вартістю), але насамперед не зрозуміло, в чому заключається конфлікт, найбільш прийнятним способом побудови діаграми конфлікту є той, що має умовну назву «за годинниковою стрілкою». Цей спосіб після формулювання ключового завдання передбачає виявлення першої необхідної умови (У1) та визначення конфлікту методів забезпечення її вирішення (M1  $\uparrow$ ↓ M2). При цьому варто зауважити, що, згідно з ТОС, існує два види конфліктів: перший передбачає прямопротилежні дії, другий – альтернативні варіанти. Далі варто з'ясувати другу необхідну умову (У2), що відповідає другому методу забезпечення (M2), а також перевірити вихідні гіпотези та логічність зв'язків діаграми вирішення конфліктів. Лише після цього можна пропонувати варіанти прориву (ін'єкції) та обирати оптимальні рішення для поставленого ключового завдання. Дилема щодо використання фіскального інструментарію представлена на рис. 1.



**Рис. 1. Діаграма вирішення конфлікту: використання фіскального інструментарію**

*Джерело: сформовано автором*

Сформовані нами вихідні припущення діаграми вирішення конфлікту представлені у таблиці 1.

Таблиця 1

**Діаграма вирішення конфлікту: вихідні припущення**

У1 → З	Для того щоб стимулювати інноваційну діяльність промислових підприємств, необхідно дотримуватись умови: наповнення бюджету, оскільки подібна міра може привести до збільшення фінансування науково-технічної сфери, від рівня розвитку якої залежить здатність копіювати і масово тиражувати нові (зокрема виробничі) технології
М1 → У1	Для того щоб наповнити державний бюджет, необхідно збільшити ставку податку, тому що обсяги фінансування НДДКР певною мірою залежать від надходжень до державного бюджету <sup>1</sup>
М1 ↑↓ М2	З одного боку, збільшуючи ставку податку, передбачаємо збільшення надходжень до бюджету, за рахунок яких можна збільшити фінансування НДДКР. З іншого – зменшуючи ставку податку, вивільняємо власні кошти промислових підприємств як збільшення прибутку. Однак одночасно це зробити апіорі неможливо
М2 → У2	Для того щоб збільшити власні кошти промислових підприємств, необхідно зменшити ставку податку, що приведе до збільшення їх нерозподіленого прибутку, який можна реінвестувати в інноваційну діяльність
У2 → З	Для стимулювання інноваційної діяльності промислових підприємств необхідно дотримуватись умови: збільшення ресурсів промислових підприємств для розвитку, тому що зростання прибутку підприємств зумовлює зростання їх власних витрат на модернізацію технологій

*Джерело: складено автором.*

<sup>1</sup> З метою моделювання виходимо з такої гіпотези: зміна доходів на певний відсоток веде до пропорційної зміни кожного виду державних видатків на той самий відсоток, зокрема і витрат на НДДКР, оскільки на питання про те, як під впливом зменшення / збільшення податкової ставки зміняться суми податкових платежів до бюджету однозначної відповіді немає. Що стосується зміни фінансування НДДКР від зміни податкових доходів бюджету, то в Україні така залежність відсутня, оскільки в принципі додаткові доходи бюджету можна направити будь-куди (у рамках закону).

Генеруючи варіанти оптимальних рішень, варто позбутися спірних припущень, проаналізувати умови з точки зору їх необхідності для виконання цього конкретного завдання, підібрати альтернативні варіанти методів забезпечення тощо.

З огляду на те, що поточна фіскальна політика уряду має бути спрямована на зміну парадигми розвитку вітчизняної економіки, а її інструментарій сприяти розвитку саме переробної промисловості, яка продукує високомаржинальні продукти, найбільш прийнятним результатом буде ситуація, коли: з одного боку, зменшуватиметься податковий тиск на вітчизняного виробника, а також буде стимулюватися закупівля сировини й напівфабрикатів з подальшим виготовленням готової вітчизняної продукції, а з іншого – будуть дорожчати її імпортні аналоги. Забезпечити такий розвиток подій можна за рахунок реформування податку на прибуток, перейшовши, наприклад, до оподаткування розподіленого прибутку чи оподаткування операційного прибутку (подібний до податку на виведений капітал).

Однак ці рішення мають бути перевірені на предмет того, чи усувають вони спірні припущення дилеми, забезпечуючи при цьому необхідні умови:

– у разі запровадження податку на розподілений прибуток, з одного боку, зменшиться податковий та адміністративний тиск на вітчизняні підприємства, які суттєво скоротять свої витрати як на адміністрування сплати податків, так і на їх сплату, з іншого – має суттєвий негативний фіскальний вплив (досвід країн – Естонія, Македонія, Грузія), тобто умова 2 не виконується;

– у разі запровадження податку на операційний прибуток, який передбачає оподаткування не фінансових прибутків, а операцій (потоків), можемо мати позитивний фіскальний вплив і нейтральність щодо фінансових рішень: немає стимулів проти фінансування інвестицій за рахунок власного капіталу або оподаткування нерозподіленого прибутку. Отже, можна сподіватися на те, що задовольнятимуться обидві умови.

Ще одним кроком (альтернативним варіантом), спрямованим на підтримку переробної промисловості, може стати повна відмова від митних ставок на імпорт сировини та значної частини напівфабрикатів. Зрозуміло, що в деяких випадках таке рішення може викликати конфлікт інтересів між вітчизняними підприємствами, які виготовляють сировинну продукцію й напівфабрикати, та підприємствами, які використовують їх для подальшої переробки й виготовлення готової продукції. У кожному подібному випадку необхідно буде проводити дискусію та знаходити компроміс на рівні уряду й асоціацій виробників. При цьому незмінним пріоритетом має стати принцип: держава має більш активно підтримувати ті вітчизняні підприємства, які використовують інноваційні технології та створюють більшу додану вартість.

Разом з тим, надаючи підтримку переробним підприємствам, доцільно було б запровадити систему електронних податкових векселів за сплатою ПДВ, які б дозволяли отримувати відстрочку сплати податкового зобов'язання, що виникло у процесі придбання сировини й напівфабрикатів як імпортних, так і вітчизняних виробників. Такі електронні векселі мають функціонувати лише в межах електронного обліку податкових кредитів і податкових зобов'язань та мати різні строки погашення, наприклад, залежно від складності продукції (в легкій та меблевій промисловості – до 90 днів, у машинобудуванні – до 1,5 року). Водночас їх використання може суттєво зменшити потребу в оборотних коштах, а отже, сприяти зменшенню витрат і підвищенню конкурентоспроможності переробних підприємств. Зрозуміло, що запуск системи електронних векселів потребуватиме

підготовчої діяльності з боку уряду з метою виключення будь-яких можливостей для податкового шахрайства. Принаймні нині доволі очевидним є те, що податкова служба має дозволяти випускати подібні електронні векселі лише переробним підприємствам та в певних межах частини їх річного обороту [8].

Забезпечити необхідні умови діями конфлікту можливо, використовуючи й інші інструменти фіскальної політики, зокрема бюджетної. Так, важливою складовою останньої є державні видатки. Вони також можуть сприяти інноваційному розвитку промислового сектору економіки за умови, якщо основним їх імперативом буде орієнтація на закупівлю товарів і послуг у вітчизняних виробників. Ситуація, коли за бюджетні кошти та кошти державних підприємств відбувається закупівля іноземних товарів і послуг, не може бути виправдана. Наприклад, немає жодного логічного пояснення (крім, корупційної складової) отримання китайського кредиту і використання для будівництва в Україні залізничного сполучення між аеропортом «Бориспіль» та містом Київ (так званий «повітряний експрес») китайських компаній, якщо все, що необхідно для такого будівництва, виготовляється в Україні. Навіть якщо власна продукція може виявитись дещо дорожчою, за будь-яких умов пріоритетом діяльності уряду та менеджменту державних підприємств має бути намагання купувати саме продукцію вітчизняних товаровиробників. Для цього мають бути залучені всі можливі інструменти грошово-кредитної та податкової політики, які б не призводили до порушення норм СОТ та інших міжнародних торговельних угод України. У разі закупівлі іноземної продукції за рахунок власних коштів, які виводяться з держави, відбувається стимулювання діяльності переробних підприємств і створення робочих місць в інших країнах. Якщо ж купується вітчизняна продукція, то у цьому випадку держава має можливість розвивати власні підприємства, відповідно, з'являється потреба в розробках вітчизняних науковців, створюються робочі місця, сплачуються податки до бюджету України, а не інших країн.

Важливою характеристикою бюджетної політики є її ефективність. Невміння чи навіть небажання використовувати ефективно бюджетні кошти призводить до того, що значна їх частина наприкінці року витрачається зі значно меншим ефектом для розвитку економіки або просто залишаються невикористаними. Отже, замість того, щоб за рахунок державних закупівель стимулювати ділову активність, виробництво товарів і послуг, кошти залишають на рахунках у Держказначействі чи на строкових депозитах у комерційних банках. Формальною причиною такої ситуації є те, що більшість податків надходять до державного бюджету у другій половині календарного року, тоді як для ефективного використання бюджетних коштів важлива ритмічність. Для того щоб вирішити цю об'єктивну складність, з одного боку, необхідністю стає середньострокове (до трьох років) бюджетне планування, з іншого – впровадження короткострокових (до 6 місяців) казначейських векселів, які, наприклад, будуть випускатись у межах 10 % прогнозованих доходів державного бюджету та мають бути погашені до кінця бюджетного року. За рахунок таких короткострокових запозичень уряд отримуватиме можливість ритмічно фінансувати державні капітальні видатки.

**Висновки.** Отже, використання інструментарію теорії обмежень – діями розв'язання конфліктів – у рамках впровадження ефективної фіскальної політики держави дало змогу: з'ясувати існування конфлікту, що лежить в основі ключової проблеми; вирішити існуючий конфлікт шляхом вироблення рішення, при яких вдається зберегти баланс інтересів усіх сторін; розробити нові «революційні» способи вирішення проблеми; надати



логічне пояснення причин існування проблеми; описати всі хибні припущення, що лежать в основі прихованого конфлікту, й усвідомити їх зв'язок із системними проблемами.

Подальші дослідження автора будуть пов'язані з адаптацією інструментарію теорії обмежень для обґрунтування стратегічних рішень у процесі розробки та впровадження ефективної монетарної політики, інструментарій якої також використовують для стимулювання НДДКР і переходу промисловості на більш продуктивний (інноваційний) рівень розвитку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Податкова політика держави. Ще один великий компроміс /за заг. ред. К. І. Швабія. – К.: Алерта, 2018. – 62 с.
2. Піжук О. І. Цифрова трансформація економіки України: обмеження та можливості: монографія / О. І. Піжук. – Ірпінь: УДФСУ, 2020. – 504 с. (28,9 д. а.)
3. Перес К. Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания / К. Перес; пер. с англ. – М.: Дело, 2011. – 232 с.
4. Дементьев В. Догоняющее развитие через призму теории «длинноволновой» технологической динамики: аспект «окон возможностей» в кризисных условиях / В. Дементьев // Российский экономический журнал. – 2009. – № 12. – С. 34–48.
5. United Nations Development Programme, (2013). Education index. Human Development Reports. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/education-index>. [Accessed 25 May 2016].
6. Національна модель неоіндустріального розвитку України: моногр. / Вишневський В. П., Збаразська Л. О., Заніздра М. Ю., Чекіна В. Д. та ін.; за заг. ред. В. П. Вишневського / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ, 2016. – 519 с.
7. Dettmer, HW (1997). Goldratt's Theory of Constraints: A Systems Approach to Continuous Improvement. ASQC Quality Press, Milwaukee, WI.
8. Кушнірук Б. Без реформ економіці не уникнути примітивізації. Ламаймо нинішню парадигму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/economy>

## REFERENCES

1. Shvabii, K. (Ed.). (2018). Podatkova polityka derzhavy. Shche odyn velykyi kompromis [Tax policy of the state. Another big compromise] / K. Shvabii. – Kyiv: Alerta.
2. Pizhuk, O. (2020). Tsyfrova transformatsiia ekonomiky Ukrainy: obmezhenia ta mozhlyvosti [Digital transformation of the economy of Ukraine: limitations and opportunities] / O. Pizhuk. – Irpin: UDFSU.
3. Perez, K. (2011). Tehnologicheskie revolyutsii i finansovyy kapital. Dinamika puzyrey i periodov protsvetaniya [Technological revolutions and financial capital. Dynamics of bubbles and periods of prosperity] (Trans. from the English) / K. Perez. – Moskva: Delo.
4. Dementiev, V. (2009). Dogonyayuschee razvitie cherez prizmu teorii «dlinnovolnovoy» tehnologicheskoy dinamiki: aspekt «okon vozmozhnostey» v krizisnykh usloviyakh [Catching up development through the prism of the theory of “long-wave” technological dynamics: the aspect of “windows of opportunity” in crisis conditions] / V. Dementiev // Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal, (12), 34–48.
5. United Nations Development Programme. (2013). Education index. Human Development Reports. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/education-index>.

6. Vyshnevskiy, V. P., Zbarazska, L. O., Zanizdra, M. Iu., Chekina, V. D. et al. (2016). *Natsionalna model neoindustrialnoho rozvytku Ukrainy [National model of neo-industrial development of Ukraine]* (ed. by V.P. Vyshnevskoho). Kyiv: NAN Ukrainy, In-t ekonomiky prom-sti.

7. Dettmer, HW (1997). *Goldratt's Theory of Constraints: A Systems Approach to Continuous Improvement*. ASQC Quality Press, Milwaukee, WI.

8. Kushniruk, B. *Bez reform ekonomitsi ne unyknyty prymityvizatsii. Lamaimo nynishniu paradyhmu [Without reforms, the economy cannot avoid primitivization. Let's break the current paradigm]*. URL: <https://www.ukrinform.ua/economy>.

## **O. Pizhuk, Doctor of Economics, Professor, University of the State Fiscal Service of Ukraine**

### **Transformation of Ukraine's Fiscal Policy Through the Prism of Limitation Theory**

*The article offers the author's approach to the coverage of issues related to transformation of fiscal policy of the state through the prism of constraints theory. The article goal is to adapt the tools of "constraint theory", particularly the Conflict Resolution Diagram (CRD), to substantiate strategic decisions in transforming Ukraine's fiscal policy.*

*The methodological basis of the study is based on systematic and dialectical approach, general scientific and fundamental provisions of economics, elements of the constraint's theory. General and special methods of cognition of processes and phenomena related to the transformation of fiscal policy were used to achieve the goal.*

*To build a chart of conflict resolution in the use of fiscal tools, a key task was identified, which is to stimulate innovative development of industrial enterprises in Ukraine, producing products with high added value and identified a conflict of methods to ensure the necessary conditions for its resolution. The generated initial assumptions of the conflict resolution diagram allowed variants of optimal solutions that eliminate the controversial assumptions of the dilemma while providing the necessary conditions. One of such decisions was the introduction of a tax on operating income, which provides for the taxation of financial income. As a result of its introduction, we can have a positive fiscal impact and neutrality in financial decisions, as there are no incentives against financing investments through equity or taxation of retained earnings.*

*In general, the use of the tools of constraint theory - conflict resolution charts - in the implementation of effective fiscal policy of the state allowed: to determine the existence of the conflict that underlies the key problem; to resolve the existing dispute by developing solutions that manage to maintain a balance of interests of all parties; develop new, "revolutionary" ways to solve the problem; provide a logical explanation of the reasons for the problem; describe all the false assumptions underlying the hidden conflict and understand their connection to systemic issues.*

**Keywords:** *fiscal policy, Conflict Resolution Diagram, theory of constraint, government regulation.*

*Стаття надійшла до редколегії 5 листопада 2021 року*