

Комісія «Блакитної стрічки» - Україна

**Держава та громадянин:
виконуючи обіцянки**

Київ 2006



Аналіз та рекомендації, представлені в цьому звіті, не обов'язково співпадають з точкою зору Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй. Цей звіт є продуктом колективної роботи групи провідних радників. Програма розвитку ООН не несе жодної відповідальності за будь-які погляди, представлені в цьому звіті, або за неналежне подання інформації.

Комісія «Блакитної стрічки» — Україна

***Держава та громадянин:
виконуючи обов'язки***

***Вересень 2006 року
Київ***

Зміст

РЕЗЮМЕ.....	2
ПЕРЕДМОВА.....	7
ПРО КОМІСІЮ „БЛАКИТНОЇ СТРИЧКИ”.....	8
ГЛАВА 1. РОЗБУДОВА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ЕФЕКТИВНИХ ІНСТИТУТІВ.....	9
1.1. ВИКЛИКИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ: НАСЛІДКИ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	10
1.2. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: НАСЛІДКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ.....	12
1.3. ВІДПОВІДАЛЬНА ВЛАДА.....	15
1.4. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА: РЕФОРМА СУДОВОЇ СИСТЕМИ.....	18
1.5. ПРАВА ЛЮДИНИ: ЦІЛЕСПРЯМОВАНЕ ПОКРАЩЕННЯ.....	20
ГЛАВА 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ МАКРОЕКОНОМІКИ.....	23
2.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ.....	24
2.2. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗВАЖЕНОЇ КРЕДИТНО-ГРОШОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	29
2.3. РОЗШИРЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ.....	32
2.4. ВІДПОВІДЬ НА ПІДВИЩЕННЯ ЦІН НА ЕНЕРГОРЕСУРСИ.....	36
ГЛАВА 3. РОЗВИТОК СПРИЯТЛИВОГО ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ПОЛІПШЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ.....	43
3.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ.....	44
3.2. РЕГУЛЯТОРНА РЕФОРМА: ЗНИЖЕННЯ БАР'ЄРІВ ДЛЯ БІЗНЕСУ.....	47
3.3. ЗАОХОЧЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ.....	51
3.4. РОЗВИТОК ФІНАНСОВИХ РИНКІВ ТА ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО КАПІТАЛУ.....	55
ГЛАВА 4. РУХ ДО КРАЩОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	61
4.1. РЕФОРМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	62
4.2. РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ.....	68
4.3. ПОБУДОВА СТАЛОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ.....	72
4.4. ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	77

РЕЗЮМЕ

Україна щойно відсвяткувала п'ятнадцяту річницю своєї незалежності. Час, що минув, показав, що створення нової суверенної держави не є легким завданням. Все ж великі зусилля українців та роздуми щодо власної долі привели до того, що в центрі Європейського континенту утверджується нова життєво важлива держава. Україна виділяється, зокрема, серед колишніх країн СРСР, своїм прагненням дотримуватися європейських цінностей, плюралізму та демократії. Вона також може пишатися більш як п'ятирічним безперервним, а періодами й дуже стрімким економічним ростом.

Ці досягнення свідчать про величезний економічний, соціальний та культурний потенціал України. Однак, останній досвід також показав, що цей потенціал необхідно плекати, оскільки він чутливий до спадів. В цій доповіді, третьому звіті Комісії „Блакитної стрічки” – дорадчого органу експертів, створеного у 2004 році для надання консультацій з питань економічних, соціальних та політичних реформ, містяться рекомендації (підкріплені аналізом) Президенту, новому Уряду, Верховній Раді та громадянському суспільству щодо найефективнішого використання цього потенціалу на користь українського суспільства в цілому.

Від першої доповіді Комісії „Блакитної стрічки”, опублікованої після президентських виборів 2004 року, сталося чимало позитивних змін. Водночас, було також багато розчарувань, і цінні можливості були втрачені.

Найважливіше те, що зараз в Україні є дійсно функціонуюча демократія, вповноважене громадянське суспільство, вільна преса та незалежні ЗМІ. Стало звичним не лише в межах українського суспільства, але й поміж міжнародних організацій висловлювати розчарування затяжними суперечками українських політиків, болісно повільним пошуком компромісів, затримками у впровадженні важливих реформ. Тим не менше, той факт, що Україна встановила демократичний конституційний порядок, який дозволяє представникам політичних сил реалізовувати владні повноваження на основі демократичних компромісів, є реальним досягненням виборів та народного протесту 2004 року.

Слід зазначити й інші сфери, в яких було досягнуто значних успіхів. Україна – одна з перших у Співдружності Незалежних Держав (СНД) відмовилася від потужного президентського ладу задля переходу до системи стримувань та противаг між різними гілками влади – абсолютно ключової з європейських цінностей. Роль Парламенту була збільшена. Розпочалася, хоча й не завершилася, реформа державного управління.

Підписання Плану дій з Європейським Союзом (ЄС) на початку 2005 року заклало практичну основу для досягнення „європейського вибору” України і створило нові стимули для економічних реформ. Було ліквідовано багато „лазівок” у податковій системі, що збільшило доходи бюджету та зменшило корупцію, яка перешкоджала збору податків та ввізного мита. Посилився фінансовий сектор, відбувалося постійне розширення спектру послуг, що надавалися підприємствам та домогосподарствам. Було досягнуто прогресу на шляху до СОТ.

Водночас, останні два роки принесли й деякі значні розчарування. Після Помаранчевої революції Україна отримала велику прихильність з боку іноземних капіталів, відродилася зацікавленість іноземних інвесторів в українському ринку. Однак, суперечки щодо реприватизації, які супроводжувалися фактичним зупиненням продажу державного майна, ручне регулювання цін на бензин та м'ясо у 2005 році та загальне враження про недоліки у повсякденній роботі Уряду зруйнували цей оптимізм.

Без дуже прозорого та успішного повторного продажу на аукціоні «Криворіжсталі», доходи від приватизації та надходження прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у 2005 році були б дуже незначними. Навіть прагматичний Уряд, очолений Юрієм Єхануровим, не зміг прискорити приватизацію. Таким чином, темпи надходження ПІІ залишаються невтішними порівняно з потребами країни і обсягами, які змогли отримати інші країни регіону. Зростання ПІІ залишається важливим для фінансування реструктуризації компаній, модернізації інфраструктури, заохочення заощадження енергетичних ресурсів та проведення вкрай необхідних змін у корпоративній культурі.

Відповідальність за втрачені можливості не лежить виключно на Уряді. Неймовірно, але нічого не було зроблено, щоб прийняти закон про акціонерні товариства – наріжний юридичний елемент ринкової економіки, хоча законопроект знаходиться у Верховній Раді з березня 2003 року. Парламент також не зміг скасувати застарілий Господарський кодекс та внести поправки до Цивільного кодексу, щоб він відповідав вимогам сучасної ринкової економіки. Також Парламент залишив чинним мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Блокувалося також прийняття законів, яке б завершило вступ до СОТ. Така відсутність прогресу зашкодила життєво важливим національним інтересам України.

В той же час, Уряд та Парламент співпрацювали при затвердженні величезного збільшення соціальних видатків у 2004-2005 роках. Це призвело до зростання заробітної платні працівників бюджетних організацій та сприяло подальшому зниженню бідності, яке триває з 2000 року. Проте такий різкий перерозподіл, включаючи безпрецедентне зростання пенсійних видатків, створив низку довготермінових складнощів. По-перше, він відволікає фінансові ресурси від державних капіталовкладень, хоча країна вкрай потребує модернізації інфраструктури. По-друге, він призвів до небезпечного розбалансування бюджету, яке потрібно невідкладно виправити, оскільки здоровий стан державних фінансів є одним з найбільш важливих суспільних благ, які держава може створити для теперішнього і майбутніх поколінь. По-третє, нові зобов'язання з виплати пенсій по суті звели нанівець багатообіцяючу трирівневу пенсійну реформу, розпочату у 2004 році. По-четверте, більші витрати на освіту та медичну допомогу не супроводжувалися структурними реформами, які були вкрай необхідні для покращення якості та ефективності. По-п'яте, різке збільшення державних витрат на соціальні потреби перешкодило завершенню реформи податкової системи, спрямованої на стимулювання економічного росту з тим, щоб Україна могла наздогнати більш заможні країни. Високі податки є потужним стимулом для подальшого існування великої тіньової економіки з негативними наслідками та соціальними ризиками для тих, хто не може брати участь у офіційній економіці.

Збільшення фінансування соціальних потреб понад можливості бюджету головним чином слугувало лише короткостроковим популістським політичним цілям. В довгостроковій перспективі це матиме значні антисоціальні наслідки. Розбалансування, яке утворилося, має бути виправлено вже у новому політичному циклі, але це вимагає мужнього лідерства та консенсусу багатьох сторін.

Ще незрозуміло, чи всі українські політичні лідери розуміють терміновість цієї задачі. Відновлення економічного росту може помилково заспокоїти і створити хибне уявлення, що достатньо просто не робити грубих політичних помилок. На жаль, в цьому випадку це не так. Перспективи економічного росту України значною мірою залежать від дій нового Уряду протягом перших місяців. Більш того, попереду чекають значні складнощі у зовнішній сфері. Спроби деяких торгових партнерів встановити світові ціни, особливо на імпортований газ, а також ускладнення міжнародних фінансових умов вимагатимуть фіскальної та фінансової далекоглядності.

Мета цієї доповіді – допомогти українським лідерам відповісти на політичні виклики сьогодення та вжити заходів, які стануть поштовхом для довгострокового зростання. Грунтуючись на аналізі поточних економічних, політичних та соціальних тенденцій, доповідь надає рекомендації щодо політики, яка стимулюватиме зростання та справедливий розподіл його плодів.

Економіка України може розвиватися в одному з двох напрямів, що залежить від того, яка політика буде обрана. Вибір політики є життєво важливим, оскільки він визначатиме швидкість майбутнього економічного зростання та формування достатку. Протягом останніх декількох років головним фактором росту були капіталомісткі, але технічно застарілі галузі промисловості, які мали обмежену можливість створювати додану вартість. Ці галузі стали успішними завдяки сприятливим кількісним та ціновим умовам на світовому ринку. Однак, в сьогodнішніх умовах глобальної конкуренції ці сектори не зможуть довго процвітати, особливо без збільшення інвестицій.

Альтернативний шлях для України полягає у капіталізації людських ресурсів. Передусім, Україні необхідно заохотити якісні прямі іноземні інвестиції до широкого спектру галузей. Це дозволить диверсифікуватися від обмеженої кількості секторів промисловості, таких як металургійна та нафтохімічна, до більш різноманітної, збалансованої та орієнтованої на послуги економіки. В цьому контексті крива зростаючих цін на енергоносії може перетворитися на потужний стимул, надавши Україні поштовх для модернізації її промисловості.

Таким чином, для довгострокових національних інтересів критично важливо, щоб новий Уряд протистояв протекціоністському тиску з боку „старих” галузей промисловості і, навпаки, відкрив економіку для міжнародної конкуренції та інвестицій. Першим кроком на цьому шляху є вступ до СОТ. Для України життєво важливо увійти до СОТ якомога швидше, бажано до кінця 2006 року. Членство в СОТ допоможе відкрити український ринок для інвесторів та відчинити нові ринки для українських експортерів. Воно також відкриє шлях до угоди про вільну торгівлю з ЄС, що створить величезні експортні можливості і сприятиме інтеграції до Європи. На жаль, після виборів 2004 року попередній склад Верховної Ради затримав набуття членства в СОТ, виконуючи волю протекціоністських сил, представлених в ній. Сьогодні потрібне сильне лідерство у душі «Універсалу Національної Єдності», щоб прийняти законодавство, необхідне для швидкого вступу до СОТ.

Під час написання першої доповіді Комісії „Блакитної стрічки” Україна мала добрі макроекономічні перспективи: зростання було швидким, інфляція низькою, а дефіцит бюджету – незначним. З того часу ситуація значно погіршилася. Ця доповідь зосереджується на заходах, необхідних для підтримки росту з одночасним відновленням макроекономічної стабільності. У короткостроковій перспективі новий Уряд повинен утримати дефіцит бюджету хоча б на рівні 2005 року з тим, щоб інфляція не вийшла з-під контролю.

Щоб забезпечити зростання в середньо- та довгостроковій перспективі, Уряд має піти далі. По-перше, він має забезпечити умови, щоб макроекономічна політика поступово призводила до зниження інфляції. По-друге, задля переходу від короткострокового популізму до довготривалого процвітання, він повинен збільшити частку державних капіталовкладень у бюджеті та покращити спрямування соціальних витрат. По-третє, він має зменшити перерозподіл доходів до рівнів, які відповідають нинішньому стану економічного розвитку України, та які забезпечать конкурентні переваги для того, щоб скоротити розрив з економічно розвиненими країнами у передбачуваному майбутньому.

Заради цього Уряд також повинен вжити рішучих заходів для покращення умов бізнесу, як для вітчизняних, так і для іноземних компаній, а також для заохочення нових інвестицій зі сходу та заходу. Деякі кроки, необхідні для досягнення цієї мети, є дуже

простими – вони були представлені як ключові рекомендації у першому звіті Комісії „Блакитної стрічки”, наданому Президентові у січні 2005 року. Досі ці кроки не були зроблені.

Серед найважливіших рекомендацій з покращення умов бізнесу є подальша дерегуляція економіки. Незважаючи на прогрес останніх років, економіка залишається вкрай зарегульованою, що очевидно заважає Україні конкурувати за міжнародний капітал. Надмірне регулювання також заохочує корупцію, знижує податкові находження та стимулює перехід економічної діяльності з офіційного у тіньовий сектор, де принципи регулювання взагалі не працюють. Активізація роботи з дерегуляції потребуватиме потужного лідерства з боку органів виконавчої влади, а також ефективного парламентського нагляду.

Іншою ключовою рекомендацією є прискорення приватизації. Для захисту прав власності в Україні та забезпечення стабільних умов для існуючих компаній необхідно оголосити амністію, яка б розповсюджувалася на порушення правил приватизації, допущені у минулому. Якщо це зробити правильно – прозоро та з рівними умовами для іноземних підприємств, приватизація стане очевидним шляхом до заохочення інвестицій від поважних стратегічних партнерів.

Ще одним питанням, яке вимагає негайного вирішення, є мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Цей пережиток радянського минулого повинен бути швидко скасований. Вільний обіг землі важливий не лише для формування ринку нерухомості та розвитку промисловості, але й для реалізації величезного потенціалу сільського господарства в Україні. З її природними багатствами, Україна приречена стати ключовим гравцем у експорті продукції сільського господарства та харчової промисловості. Але це можливо лише за умови правильного стимулювання виробників до стрімкого покращення ефективності виробництва. Суть проблеми сьогодні полягає у відсутності належно функціонуючого ринку сільськогосподарських земель.

Зрештою, Уряд повинен ґрунтовно переосмислити свої погляди на соціальну політику. Значний перерозподіл доходів, здійснений протягом останніх двох років, збільшив доходи домогосподарств, але нові робочі місця та інвестиції могли б більш глибоко вирішити питання життєвого рівня. Впровадження заходів з відновлення макроекономічної стабільності, зниження податків та покращення бізнес-середовища матиме більший результат для добробуту людей, аніж роздута система соціальних пільг. А краще спрямування соціальної допомоги необхідно для того, щоб її отримували ті сім'ї, які дійсно перебувають у скруті.

В основі всіх економічних питань лежить фундаментальна проблема державного управління. Україна досі бореться зі спадщиною централізованої радянської бюрократії та радянською традицією сприймати громадян як підлеглих. Майже всі сфери державного управління зазнали позитивних змін за останні два роки, а головним здобутком було проведення вільних та справедливих виборів у березні 2006 року. На відміну від багатьох країн СНД, в Україні може вільно розвиватися громадянське суспільство, і громадяни високо цінують його різноманітність та життєздатність.

Проте в більшості сфер управління реформи залишилися незавершеними. Сферою, яка потребує, можливо, найбільшої уваги, є децентралізація. Цей процес повинен бути завершений таким чином, щоб гармонізувати адміністративні повноваження з фінансовими ресурсами, а демократичні принципи зі здатністю виконувати адміністративні функції. Децентралізація є складним завданням. Вона є вираженням фундаментальних демократичних цінностей та прав людини; однак, її неможливо ефективно здійснити без ретельної праці експертів. Вона також вимагає постійного діалогу між усіма сторонами з активним залученням громадянського суспільства.

Другим головним викликом у проведенні реформ є корупція – лихо, яке може зруйнувати всі надії українського народу на процвітання. Новий Уряд має поставити перед собою амбітні цілі у боротьбі з корупцією, щоб досягти відчутних результатів у поточному виборчому циклі. Корумпована держава деморалізує громадян та постійно підживлює соціальну нерівність. Цей звіт містить детальні рекомендації з покращення функціонування держави, підвищення прозорості та підзвітності. Вкрай необхідно прийняти законодавство про доступ до інформації, розкриття власників ЗМІ та конфлікт інтересів. Крім того, у подальшій боротьбі з корупцією, в тому числі на місцевому рівні, потрібно удосконалити і реально впровадити законодавство про декларування активів та інтересів депутатами та іншими державними службовцями з метою виявлення потенційних конфліктів інтересів та запобігання їм.

Будь-якому новоствореному Уряду важко зосередитися на такому широкому колі питань одночасно. Це резюме окреслює найбільш важливі сфери, в яких цілеспрямовані дії Уряду та Парламенту протягом наступних декількох місяців можуть розблокувати потенціал зростання та соціальну енергію. Комісія „Блакитної стрічки” впевнена, що узгоджені дії у напрямку реформ можуть стимулювати динамічний розвиток, який підніме міжнародний імідж України на рівень, якого безперечно заслуговує її народ. Ця доповідь спрямована на підтримку таких зусиль на більш технічному рівні, із наданням детальних рекомендацій (наприкінці кожного розділу).

Ми сподіваємося, що цей документ, який є продуктом спільної роботи більш, ніж 30 національних та міжнародних експертів, допоможе Президенту, Уряду та Верховній Раді сформулювати пакет законодавчих та політичних заходів на майбутні місяці і роки. Ця доповідь також призначена для громадянського суспільства. Тривалість політичного циклу часто змушує політиків працювати на більш коротку перспективу, аніж це є оптимальним для національних інтересів. В той же час, неурядові організації, аналітичні центри та наукові заклади можуть дозволити собі займати більш далекоглядну позицію – і можуть вимагати, щоб Уряд працював на тривалу перспективу.

Пріоритетні заходи

1. Стримати дефіцит бюджету на рівні 2005 року та забезпечити інфляцію на рівні нижче 10%, утримуючись від збільшення соціальних витрат.
2. Оперативно прийняти законодавство, необхідне для вступу України до СОТ, не переглядати результати вже завершених переговорів.
3. Прийняти зобов'язання і провести широкомасштабну, прозору приватизацію.
4. Скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення.
5. Скасувати Господарський кодекс, прийняти та впровадити закон про акціонерні товариства.
6. Прийняти та ретельно впровадити законодавство про доступ до інформації та конфлікт інтересів.
7. Завершити запровадження принципу „єдиного вікна” для реєстрації підприємств та скоротити до мінімуму переліки необхідних документів та дозволів.
8. Збалансувати Пенсійний фонд, заморозивши розмір мінімальної пенсії, скасувавши привілейовані пенсії та розпочавши поступове збільшення пенсійного віку

ПЕРЕДМОВА

Перший звіт Комісії „Блакитної стрічки” вийшов у дуже важливий час для політичної історії України – у січні 2005 року. Хоча він привернув значну увагу як з боку керівництва держави, так і громадськості, прогрес у втіленні його дванадцяти основних рекомендацій був незначним. Немає сумніву, що незалежна Україна рухалася вперед у своєму інституційному розвитку, але так само безсумнівно, що можливості прискорення реформ були втрачені.

Підготовка цього нового звіту за співголовуванням Кальмана Міжея, Регіонального директора ПРООН по Європі та СНД, та Олександра Пасхавера, радника Президента України, співпала у часі з вільними і демократичними виборами до Верховної Ради у березні 2006 року. Європейський Парламент заслужено привітав Україну з цим досягненням. Ми із задоволенням представляємо новий звіт та сподіваємось, що він приверне увагу Президента та нового Уряду, а також Парламенту та широкої громадськості.

Мета цього звіту – звернути увагу Уряду до невідкладних політичних заходів, необхідних для продовження економічного зростання і зменшення розриву між Україною та її західними сусідами. Пропонуються політичні заходи, які найбільш ефективно спрацюють для досягнення соціальної справедливості, не стаючи на заваді економічному росту. Ми також розглянули питання, що постають у зв'язку із підвищенням цін на енергоносії, оскільки сьогодні це є більш актуальним, ніж два роки тому. Все це було зроблено нами в контексті «Європейського вибору», який підтримує переважна більшість української політичної еліти.

Доброчинне врядування розглядається у звіті як передумова всіх реформ. Підвищення ефективності роботи уряду та його підзвітності збільшить шанси на підтримку широкої громадськості для здійснення реформ, про що йдеться в 1-й главі. Покращення добробуту в Україні залежить від повернення до високих показників економічного росту, які спостерігалися на початку цього десятиліття. Як пояснюється у 2-й главі, досягти швидких темпів росту стало важче через більш напружений бюджет, підвищення цін на енергоносії та більш жорсткі умови торгівлі. Глава 3 пояснює важливість прискорення реформ для покращення ділового середовища, що, в свою чергу, стимулювало б інвестиції, як внутрішні, так і іноземні. Швидке зростання також є ключем до покращення соціального добробуту. Хоча соціальні видатки допомогли у боротьбі з бідністю, необхідно покращити ефективність і спрямованість державних витрат, особливо у сферах охорони здоров'я, освіти та соціального страхування, як доводить глава 4.

Так само, як і перший звіт Комісії „Блакитної стрічки”, ця робота є результатом тісного співробітництва українських та міжнародних фахівців. Така формула пропонує один з найкращих шляхів поєднання національного інтелектуального потенціалу з накопиченою міжнародною мудрістю при розгляді різних проблем, що аналізуються у звіті. Структура глав є ідентичною. У кожному з розділів спочатку розглядаються проблеми з точки зору першого звіту Комісії, оцінюється прогрес з того часу, і надаються рекомендації на майбутнє. Багато з цих рекомендацій достатньо деталізовані, і ми сподіваємось, що вони будуть корисними для роботи над політикою на рівні спеціалістів.

Резюме містить оцінку Комісією найважливіших викликів, які стоять перед Україною, та пропонує рішення, які необхідно негайно реалізувати. Ми залишаємося оптимістичними у тому, що молода демократична Україна та її суспільство продовжать шлях інституційних реформ, результатом яких стане заможне та сповнене щастям життя українців. Ми віримо, що цей звіт буде корисним внеском у політичну дискусію щодо того, як найкраще досягти цієї мети.

ПРО КОМІСІЮ „БЛАКИТНОЇ СТРІЧКИ”

Цей звіт – третій у серії доповідей Комісії „Блакитної стрічки” в Україні. Комісію було створено у липні 2004 року для надання лідерам України консультацій з питань економічних, соціальних та політичних реформ. Перший звіт Комісії, призначений новому Президенту, вийшов друком у січні 2005 року. Другий звіт, з оцінкою прогресу у виконанні рекомендацій першого, був опублікований у липні 2005 року. Підготовка третього звіту, представленого тут, була зумовлена новою політичною ситуацією, що утворилася після виборів до Верховної Ради України у березні та формування нового Уряду у серпні 2006 року.

Робота Комісії „Блакитної стрічки” була організована Програмою розвитку ООН (ПРООН) під керівництвом Френсіса О’Доннелла, Постійного координатора системи ООН та Постійного представника ПРООН в Україні.

Як і попередні, третій звіт був підготовлений великим колективом українських та міжнародних експертів, які спеціалізуються на широкому колі питань. Колектив працював під співголюванням Кальмана Міжея, Регіонального директора ПРООН по Європі та СНД, та Олександра Пасхавера, радника Президента України.

Основними авторами були: Віктор Шишкін, Віктор Котигоренко, Роман Куйбіда, Віра Нанівська, Дмитро Луценко та Алан Скурбаті (глава 1); Інна Голоднюк, Владислав Комаров, Герхард Шводіауер, Валерій Гладкий та Олександр Шевцов (глава 2); Олександра Кужель, Олександр Пасхавер, Олександр Шевцов, Дмитро Леонов та Олександр Кілієвич (глава 3); Володимир Рудий, Олена Осінкіна, Ірина Акімова, Елла Лібанова та Віталій Мельничук (глава 4).

Праця основних авторів була доповнена великою експертною і редакційною роботою Андрія Паляниці (глави 1 і 3), Кальмана Міжея (глава 2), Єжи Осятинського (глава 3) та Луїзи Вінтон (глава 4). Важливий внесок у роботу зробили Френсіс О’Доннелл, Данило Білак, Ірина Акімова, Джуліан Екзетер, Йоанна Казана-Вишньовецька, Богдан Сенчук, Валентин Поврознюк та Ігор Яковенко. Цінні поради та коментарі надали Ігор Шумило, Оксана Овчарук, Євгенія Ахтирко, Маріс Ессе, Владімір Літвак, Микола Пугачов, Клавдія Максименко та Ігор Бураковський.

Важливі рекомендації були надані представництвами Всесвітньої організації охорони здоров’я, Міжнародної фінансової корпорації, Світового банку, Міжнародного валютного фонду та Міжнародної організації з міграції.

Кальман Міжея, Джуліан Екзетер та Луїза Вінтон були редакторами оригіналу тексту англійською мовою. Українська версія підготовлена Олександром Шевцовим і Тетяною Лужанською.

Комісія «Блакитної стрічки» працює як незалежний орган. Хоча ПРООН надає адміністративну та фінансову підтримку її діяльності, Комісія є повністю незалежною у підготовці та редагуванні документів. Аналіз, погляди та рекомендації, вміщені у цьому звіті, належать цілком та виключно Комісії, і не обов’язково поділяються ПРООН.

ГЛАВА 1. РОЗБУДОВА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ЕФЕКТИВНИХ ІНСТИТУТІВ

Минуло п'ятнадцять років відтоді як Україна проголосила незалежність. З того часу країна пройшла через процес побудови нової держави та спроби перетворити зацентралізовану, патерналістську систему державного управління, успадковану від Радянського Союзу, на демократичну, що базується на вільному ринку та вільно обраній владі.

Проблеми цього переходу вирішувалися з різним ступенем успіху. Наприкінці 2004 року система державного управління була надто централізована і наскрізь корумпована. Однак на відміну від деяких сусідніх колишніх радянських країн вона була не повністю авторитарною чи відверто деспотичною до опозиції або інститутів громадянського суспільства. Ця відносна толерантність стала ключовим фактором під час президентських виборів 2004 року, коли мільйони громадян вийшли на вулиці у протесті проти сфальсифікованих виборів. Громадяни перемогли, але як компроміс для уникнення кровопролиття, Парламент прийняв низку конституційних поправок, спрямованих на обмеження влади Президента.

Ці події стали початком нового періоду для України. Усунення явних та неявних обмежень свободи слова та зібрань, припинення утисків засобів масової інформації, запровадження по-справжньому конкурентного політичного середовища призвели до вражаючої публічності політичних процесів, попиту громадськості на зміни, до скандалів та посилення відповідальності посадових осіб.

Поки не ясно, куди ведуть ці „виклики свободи”. Можливі два дуже різні шляхи. Один з них – результати парламентських виборів 2006 року та процес створення коаліції у поєднанні із невдоволенням суспільства роботою останніх українських урядів уможливають відновлення системи, яка функціонувала до 2004 року, можливо навіть без обмежень свободи, що існували тоді. Другий варіант – демократія стане інституціоналізованою, з помилок останніх двох років будуть зроблені висновки, а Уряд стане як ефективним, так і підзвітним.

Результат залежатиме від того, чи буде українська політична еліта спроможна стримати відцентрові процеси (які, на думку багатьох, можуть перетворити децентралізацію на дезінтеграцію) та встановити правильний баланс між повноваженнями місцевої влади з одного боку та створенням підзвітної, але дійової національної системи державного управління з іншого. Він також залежатиме від успіхів у боротьбі з корупцією, захисті прав людини та створенні ефективної судової системи, яка б користувалася довірою.

Конституційні поправки та політичні події 2004-2006 років представляють собою відхід від усталених в Україні політичних традицій. З цієї причини у цій главі представлено огляд викликів, сформованих конституційною реформою як на національному, так і на місцевому рівнях, включаючи найбільш невідкладні питання впровадження цієї реформи та пов'язані з цим рекомендації. Після обговорення системних змін наводиться аналіз загальної системи державного управління в Україні з наголосом на її підзвітність, прозорість та чесність. Потім подано огляд судової системи та відповідні рекомендації. Наприкінці глави мова йде про низку термінових заходів, необхідних для покращення захисту прав людини. Аналіз і рекомендації, представлені тут, базуються на принципах державного суверенітету України, прозорості та підзвітної системи державного управління, а також захисту свобод і прав громадян.

1.1. ВИКЛИКИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ: НАСЛІДКИ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Послідовність та чітке визначення сфер відповідальності

Важливі конституційні зміни набули чинності в Україні з 1 січня 2006 року (Закон від 08.12.2004 № 2222-IV „Про внесення змін до Конституції України”). Ці поправки змінили взаємовідносини між Президентом, Парламентом та Кабінетом Міністрів. Суть цих змін полягала у передачі підпорядкування Кабінету Міністрів від Президента до Парламенту. Коментарі аналітиків та юристів, а також досвід побудови коаліції після виборів у березні 2006 року показали, що ці поправки не змогли чітко визначити функції та розмежувати сфери відповідальності інститутів влади.

Президент втратив важелі прямого виконавчого контролю щодо дій та рішень Кабінету Міністрів. Найважливіше є те, що він більше не призначає багатьох міністрів та їх заступників. Однак Президент зберігає значні владні повноваження. Конституцією визначено, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Він несе відповідальність в галузі забезпечення національної безпеки, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю. Рада національної безпеки та оборони України (РНБО), повноваження якої закріплено в Конституції, є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Президент також вносить подання на призначення Міністрів оборони та закордонних справ та Голови Служби безпеки України. Однак, в усіх випадках остаточні рішення щодо призначення приймає Парламент.

Крім того, Президент може призначити та звільнити половину членів Правління Національного банку України (НБУ) та Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, а також одну третину членів Конституційного Суду України. Дуже важливо, що Президенту надано і надалі право призначення та звільнення Генерального прокурора за згодою Верховної Ради.

Президент має право припинити дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду та отримання роз'яснень щодо відповідності Конституції цих актів. Президент має право скасовувати рішення, прийняті головами місцевих державних адміністрацій. Загалом Президент може, як і раніше, видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Це робить Кабінет Міністрів відповідальним не тільки перед Парламентом, а також і перед Президентом – Уряд у своїй діяльності керується як законами України та постановами Парламенту, так і указами Президента.

Конституційні поправки є дуже невизначеними щодо процедур при формуванні парламентських коаліцій, як це стало очевидним після виборів до Верховної Ради. Поправки прямо не вимагають, щоб будь-яка нова утворена коаліція погоджувала програмні засади. Окрім загальних принципів, Стаття 83 Конституції не описує механізмів формування, організації та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій. Конституційні поправки також не визначають повноваження Президента у внесенні кандидатури Прем'єр-міністра.

Конституційні поправки з одного боку посилили роль Парламенту та Кабінету Міністрів, а з іншого боку дозволили Президенту зберегти, а в деяких випадках розширити свої повноваження. Але найважливішим є те, що вони не дали відповідь на такі потенційні проблемні питання, як повноваження Президента при визначенні кандидатури Прем'єр-міністра або підстави для розпуску Парламенту та призначення нових виборів.

Хоча Конституція має пряму дію, той факт, що вона є стислим документом і не визначає механізми та процедури її виконання, робить її сильно залежною від спеціального законодавства, яке в Україні ще не прийнято (наприклад, Закони про Кабінет Міністрів, про Президента, про регламент Верховної Ради).

Така невизначеність, суперечності та відсутність законодавства потенційно можуть призводити до конфлікту між двома окремими та законними центрами державної влади: Парламентом та Кабінетом Міністрів з одного боку, та Президентом і Радою національної безпеки і оборони з іншого боку. Вірогідність конфлікту підвищується в зв'язку з відсутністю політичних традицій, які б допомогли при вирішенні можливих конфліктів, а також відсутністю законодавчо визначеної ролі опозиції.

Рекомендації

- Щоб запобігти суперечностей та сприяти виконанню норм Конституції, слід скористатися уроками процесу створення коаліції після виборів у березні 2006 року. Варто розпочати багатопартійний діалог щодо конституційних змін. Такий діалог повинен бути широким та доволі щирим для розбудови основи щодо забезпечення підтримки його рекомендацій широкою більшістю громадян та політичних діячів для гарантування їх законного запровадження. Ці зміни з-поміж іншого повинні встановлювати необхідність та юридичний статус програми коаліції, чіткі строки та підстави до розпуску Парламенту і чітке визначення повноважень Президента щодо подання кандидатури Прем'єр-міністра.
- Ухвалення Законів про Кабінет Міністрів, про Президента та про регламент Верховної Ради створить необхідні конкретні механізми та правила для виконання загальних положень Конституції, які визначають ролі усіх головних учасників політичної системи. Серед інших питань, ці закони повинні відповісти на такі давно існуючі питання, як: структура та регламент Кабінету Міністрів; політична відповідальність міністрів та підстави для їх звільнення; прозорі дії Урядових комітетів та відповідна роль Віце-прем'єр-міністрів; процедури, що регулюють взаємовідносини між Кабінетом Міністрів та Президентом, процедури щодо імпичменту Президента, обов'язковість Регламенту та санкції за його порушення.
- Для функціонування демократії потрібна опозиція, яка спроможна взаємодіяти з більшістю в інтересах народу в цілому, але залишатися вірною своїм власним принципам. Для ефективного виконання своїх обов'язків опозиція потребує доступу до інформації щодо діяльності більшості, щоб вона також була спроможна оцінити цю діяльність та висловити свої власні пропозиції широким колам громадськості з позицій свого бачення майбутнього політичного курсу. Опозиція повинна бути здатною проводити моніторинг діяльності Кабінету Міністрів та виконавчої гілки в цілому через інституційні механізми. Дуже важливо, щоб членам опозиції, як мінімум, були забезпечені керівні пости комітетів Верховної Ради, а саме з питань бюджету, регуляторної політики, свободи слова та засобів масової інформації та правової політики. Права та обов'язки як більшості, так і опозиції, а також інституційні повноваження опозиції повинні бути зафіксовані у Законі про парламентську більшість та парламентську опозицію і підтверджені у Регламенті Верховної Ради.

1.2. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: НАСЛІДКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Децентралізація та розвиток у регіонах

Головною метою адміністративної та територіальної реформ, як проголошувалось раніше, є наближення послуг, а також пов'язаних з ними процесів прийняття рішень, до громадян. Такі зміни передбачаються для значного покращення якості послуг шляхом підвищення відповідальності обраних посадовців на місцях та уповноваження громад приймати розумні рішення і здійснювати ефективне самоврядування. Наближення процесу прийняття рішень до громадян є життєвою умовою для справжньої демократії.

23 грудня 2005 року Верховна Рада попередньо схвалила проект поправок до Конституції щодо покращення системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207-1). Цей проект ще чекає розгляду у Конституційному Суді, і такий розгляд може привести до ґрунтовного перегляду проекту. На даний період Україна залишається надто централізованою державою, де більшість влади на місцях (обласний та районний рівень) належить місцевим державним адміністраціям, голів яких призначає Президент. Обрані обласні та районні ради мають тільки номінальні функції і жодних прямих повноважень, за винятком права схвалювати бюджети, що співфінансуються із державного бюджету.

Справжнє місцеве самоврядування функціонує на рівні крупних муніципалітетів (так звані міста обласного значення), які мають прямий зв'язок з державним бюджетом з точки зору отримання дотацій вирівнювання. Невеликі міста і селища здебільшого втратили важелі самоврядування, через їх сильну залежність від районних державних адміністрацій, які здійснюють нагляд за розподілом бюджетних ресурсів, необхідних для здійснення повноважень органами самоврядування. Більшість послуг, такі як освіта та охорона здоров'я по суті знаходяться під суворим наглядом та розсудом районної влади. Діюча система розподілу бюджетних надходжень, за якою тільки частина доходів від сплати єдиного податку та прибуткового податку залишаються на місцевому рівні, мотивує місцеву владу боротися за бюджетні надходження на національному рівні, аніж створювати життєздатну податкову базу на місцевому рівні.

У законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1), який був попередньо схвалений наприкінці 2005 року, йдеться про спробу перерозподілити владні повноваження від обласних та районних державних адміністрацій, що призначаються, до обраних рад на відповідному рівні та значно зміцнити місцеве самоврядування не тільки на рівні громад, а й на рівні районів та областей шляхом заміни призначених місцевих державних адміністрацій обраними виконавчими органами відповідних рад.

Ці поправки стосовно спроб запровадження європейської моделі для України не є всеохоплюючими чи внутрішньо достатньо узгодженими, щоб їх можна було безперешкодно вводити в дію. Одним із найсуттєвіших недоліків серед багатьох інших є нечітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями з урізаними повноваженнями, іншими державними органами виконавчої влади (такими як правоохоронні органи та їх відповідні підрозділи на місцях) та місцевими органами самоврядування, а також незрозумілість перехідних умов, згідно з якими ці поправки повинні бути введені в дію. Ці законодавчі та інституційні недоліки, а також обмеженість фінансових ресурсів на місцевому рівні призводять до закликів щодо запровадження конституційних змін „крок за кроком”.

Крім того, навіть якщо система місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні і стане зрештою раціоналізованою та збалансованою, все-таки

залишаються значні перешкоди щодо покращення послуг, які отримують громадяни. Це стосується фінансування. Як було зазначено вище, місцеві органи самоврядування можуть утримувати у себе тільки частину доходів від прибуткового податку, ці доходи утримуються за місцем праці платника податків, а не за місцем проживання. З цієї причини тільки великі за територією та кількістю населення громади із насиченою або добре розвинутою інфраструктурою бізнесу можуть покладатися на отримання місцевих доходів для фінансування більшості своїх послуг.

Так наприклад, у 2005 році тільки 81 із 172 міст обласного значення та тільки 8 із 489 районів не мали потреби у дотаціях вирівнювання із державного бюджету. Частка трансферів з державного бюджету становить 70-90% від витрат місцевих бюджетів багатьох сільських громад. Крім того, поточна система перерозподілу надходжень, яка направляє „понаднормативні“ доходи місцевих бюджетів громад, що перебувають у кращому фінансовому становищі (і тому є більш життєздатними) на користь тих, хто у гіршому становищі, призводить до того, що послуги фінансуються погано як в забезпечених, так і в не забезпечених містах, малих містах та селах.

В розвинених країнах, що впроваджують децентралізовані послуги, більшість доходів надходить від сплати податків на землю, нерухомість, а також від трансферів, надісланих центральними органами влади місцевим органам. В Україні не введено в дію податок на нерухомість. Що стосується податку на землю, передусім, існують численні пільги, які широко впроваджуються на національному, а не на місцевому рівні. По-друге, через відсутність розвиненого вторинного ринку землі, ціни на землю (насамперед, сільськогосподарського призначення) встановлювалися штучно та є надто низькими, і тому приносять дуже мало надходжень від сплати податку на землю. В той же час, частка тільки місцевих податків та зборів дуже мізерна, рідко перевищує 10% від місцевих бюджетних надходжень, а для деяких місцевих органів вона нижче за 2-3%. Великі борги населення за житлові та комунальні послуги та часто неефективне управління комунальним сектором і надалі ускладнює ситуацію.

Нижчий рівень місцевого самоврядування не здатний забезпечити надання деяких більш дорогих послуг, таких як охорона здоров'я, навіть якщо б вони отримали більше надходжень. Такі послуги повинні фінансуватися або через органи районного самоврядування, або коштами, що надходять з державного бюджету. Для забезпечення більшості інших послуг органи місцевого самоврядування мають мати власну фінансову базу. Спроби підвищити економічну життєздатність органів самоврядування при поглинанні менших більш крупними були ядром адміністративно-територіальної реформи, ініційованої у 2005 році. В рамках цієї реформи були підготовлені проекти законів «Про територіальний устрій України», «Про самоврядування громади», «Про самоврядування району», «Про самоврядування області», а також нова редакція Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Однак після попереднього громадського несприйняття імпульс для цієї реформи був втрачений восени 2005 року. Крім того, проект Закону „Про територіальний устрій України“, підготовлений Кабінетом Міністрів у рамках територіальної реформи, був несумісним із проектом конституційних поправок, внесених у 2005 році.

Однак, дебати щодо адміністративно-територіальної реформи призвели до ряду пропозицій вирішити питання фінансової спроможності місцевих органів влади. Верховна Рада спробувала визначити поточні потреби місцевих бюджетів, з тим, щоб наблизити обсяг прямих надходжень до реальних сум, необхідних для фінансування загальної та дошкільної освіти, охорони здоров'я та культури постановою від 17 листопада 2005 року № 3117-IV «Про деякі питання вдосконалення системи надання державних соціальних послуг населенню на місцевому рівні». Пропозиції утвореної при парламенті робочої групи, які

ґрунтувалися на розрахунках, наданих декількома місцевими радами, були покладені в основу пропозицій істотно збільшити фінансовий ресурс місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів.¹

Ці дебати також виявили дві ключові проблеми політики, а саме: (1) несумісність основних положень адміністративної-територіальної реформи та реформ, які плануються в таких галузях, як охорона здоров'я, загальна освіта, в житлово-комунальному секторі та (2) відсутність об'єктивних критеріїв щодо визначення вартості послуг, які надаються громадянам відповідно до прийнятих соціальних стандартів. Стандарти, які будуть введені згідно із Законом про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії, повинні забезпечити основу для оцінки їх вартості. Однак, незважаючи на численні вимоги Верховної Ради, протягом 6 років з часу прийняття закону, значного прогресу щодо розробки соціальних стандартів та нормативів не досягнуто. З цієї причини соціальні стандарти та нормативи, якими користуються, не покривають усіх державних та муніципальних послуг, а їх показники є часто застарілими.

І на завершення, навіть якщо припустити найкращий сценарій виходу з ситуації, де усі питання, перелічені вище, вирішені, не усі регіони в Україні здатні забезпечити послуги, яких потребують мешканці. Як і більшість інших країн, Україна має свою частку депресивних територій. Закон „Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850-IV, прийнятий 8 вересня 2005 року, лише забезпечує координацію зусиль в цьому напрямку на національному, регіональному та місцевому рівнях, й можливо він потребує значних поправок після запровадження адміністративно-територіальної реформи. Більше бентежить те, що цей Закон не має чітких вимог та директив щодо забезпечення бюджетного фінансування або яких-небудь фінансових інструментів для стимулювання регіонального розвитку.

Рекомендації

- Для того, щоб модернізувати місцеве самоврядування в Україні та зробити його відповідним до Європейської хартії місцевого врядування, в Україні необхідно започаткувати багатопартійний діалог щодо конституційних змін. Він має з'ясувати розмежування відповідальності державних адміністрацій та місцевих органів самоврядування з метою проведення територіального поділу у відповідності до потреб життєздатних органів самоврядування. Крім того, згідно з конституційними поправками необхідно прийняти та ввести в дію Закони «Про територіальний устрій України», «Про самоврядування громади», «Про самоврядування району», «Про самоврядування області» та «Про місцеві державні адміністрації». Основою формування нових адміністративних та територіальних одиниць повинна стати фінансова та організаційна здатність територіальних громад та органів місцевої влади виконати доручені зобов'язання. Ця реформа повинна координуватися з реформами в галузі охорони здоров'я, освіти, транспортного забезпечення та житлово-комунальних послуг. Це надасть змогу формувати основу та процедури для взаємного посилення дій між системою місцевого самоврядування та системою державної адміністрації на місцевому рівні.
- Необхідно також вжити заходів щодо підвищення місцевих надходжень від податків. По-перше, податок на землю повинен повністю трансформуватися з національного в місцевий податок. По-друге, обмеження щодо продажу землі повинні бути усунені з формуванням прозорого ринку землі. Оподаткування нерухомості має стати одним із головних джерел бюджетних надходжень на

¹ Надходження до місцевих бюджетів зросли в 2005 році внаслідок рішення Кабінету Міністрів України скасувати пільги на податок на землю в березні 2005 року.

місцевому рівні. Зрештою, податки на землю та на нерухомість можна об'єднати в один податок на власність.

- Для забезпечення належного фінансування послуг, а також для прозорості бюджетного процесу необхідно розробити та прийняти об'єктивні критерії оцінки вартості послуг, що надаються громадянам на підставі прийнятих соціальних стандартів. Ці критерії повинні стати основою для підрахунку багатьох бюджетних трансфертів до місцевих органів.
- Необхідно заохочувати громади, райони та області, через прийняття чітких законодавчих положень та процедур, об'єднувати ресурси для покращення надання послуг, що підпадають під їх компетенцію, та розвивати спільні інфраструктурні проекти. Для цього їм необхідно надати більше часу для вирішення доцільності утримання деяких одиниць інфраструктури (таких як школи та лікарні), а також розміщення будь-яких бюджетних фондів, заощаджених таким чином.
- Розробити стимули для місцевих органів самоврядування щодо ведення та основлення кадастрів, а також прозорого та ефективного управління комунальною власністю.

1.3. ВІДПОВІДАЛЬНА ВЛАДА

Після президентських виборів 2004 року український Уряд постав перед проблемою очікування більшої прозорості та чесності влади та виконання обіцянок, даних щодо цього під час виборчої кампанії та масових громадянських протестів після неї. Це була фундаментальна проблема, тому що уся система влади в Україні була заснована для задоволення владної еліти, обмеження її відповідальності та утримання статус-кво. Ця система була стабільною завдяки комбінації низьких очікувань громадян, високої пристосованості бізнесу, внутрішнього передбачення з боку влади. Корупція була всюдисущою і не прикривалась, була характерною не лише високими рівнями дрібної корупції (хабарництво), а й сягнула до найвищих ланок управління як корупція великих розмірів через контроль за головними суспільними та приватними фінансовими потоками та вибірковість застосування закону.

З початку 2005 року український Уряд не раз робив спроби розв'язати проблеми корупції. Існує декілька успішних прикладів. По-перше, повноваження та активізація діяльності департаменту внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України створили підстави для звільнення та судового переслідування за корупцію тисяч посадовців. Першим етапом програми "Контрабанда - стоп" була зупинена корупція на митниці (хабарництво при походженні митних процедур), що допомогло отримати додаткові надходження в 424,5 млн. доларів США в 2005 році. Зростання порядності та контролю у податковій адміністрації забезпечило зростання податкових надходжень на 46,8% в порівнянні з 2004 роком.

Попри цей успіх, громадське сприйняття корупції суттєво не змінилося. Незаконні судові переслідування, затягування реформ, численні можливості, що залишаються для корупції у державних установах, та відсутність системи моніторингу підкреслюють глибину проблем щодо порядності державних інституцій. В той же час вільні засоби масової інформації, громадська поінформованість та високі очікування громадян створили політичні потреби щодо більшої відповідальності державного сектора в Україні.

Відповідальність влади залишається найважливішим чинником для формування засад вільних та чесних виборів, свободи слова та засобів масової інформації, активного та

незалежного громадянського суспільства та прозорості апарату влади. В цих галузях Україна має певний прогрес.

З початку 2005 року одним із позитивних надбань в Україні була розбудова конкурентного політичного середовища. Вибори до Верховної Ради у березні 2006 року всі спостерігачі визнали вільними та чесними. Це є повним контрастом до усіх виборів, що проходили в Україні у 1994 та у 2005 роках.

Свобода слова та ЗМІ широко розглядається як ще один успішний приклад. Однак зміни в цій галузі не можна вважати незворотними. Більша свобода слова з'явилася як результат бездіяльності органів влади (які припинили "менеджмент" активних ЗМІ чи організацію переслідувань для вільне висловлення думок), а не як запланована реформа. Це залишило низку питань, які ще не вирішені. Найважливішими серед них є відсутність інформації про функціонування державних ЗМІ, дуже велика частка ЗМІ, які належать державі або муніципалітетам, а також непрозора структура приватних ЗМІ.

Що стосується активності та незалежності громадянського суспільства, Україна має добрий вигляд, як у кількісному виразі, так і в порівнянні з сусідніми країнами колишнього Радянського Союзу. В цьому сенсі Україна, можливо, має найбільш активну демократію серед країн СНД. Також існують вбудовані механізми для суспільно-приватного діалогу. Однак у порівнянні з розвиненими країнами Україна ще має багато чого зробити в наступні роки. Зовнішня допомога в створенні нових організацій, а також інші швидкі спроби спонукати зростання сектора неурядових організацій в Україні, скоріше за все, не будуть успішною. На цій фазі розвитку найкращою мотивацією неурядових організацій буде м'який режим оподаткування, призначений для підтримки неприбуткових організацій, а також підвищення спроможності неурядових організацій брати участі у значущому суспільно-приватному діалозі.

Щоб стати ефективним, такий діалог повинен базуватися на наступні основних моментах: наявність інформації щодо діяльності Уряду, включаючи аналіз та альтернативні варіанти рішень, визначені процедури для консультацій в процесі прийняття рішень та відкритість Уряду для зовнішнього моніторингу. Перший критерій не виконується через відсутність законодавства щодо доступу до інформації. Інформація, якою забезпечуються ЗМІ та неурядові організації, дуже залежить від розсуду урядових посадовців, існує тенденція її постачання більш "дружнім" організаціям.

Були зроблені спроби розглянути питання стосовно проведення консультацій. За Законом України „Про засади державної регуляторної політики в сфері економічної господарської діяльності” (від 11 вересня 2003 року) центральні, регіональні та місцеві органи виконавчої влади повинні опубліковувати проекти регуляторних актів для публічного розгляду. Цей Закон не виконується належним чином. Але на національному, а особливо на місцевому рівні, поступово опановується практика публічних слухань, особливо з питань формулювання загальних стратегій (наприклад, Президентські слухання в листопаді 2005 року) та фінансування (частіше на рівні місцевого самоврядування).

Нарешті, неурядові організації роблять значні спроби моніторингу наслідків урядової політики. За умов політичної конкуренції ці спроби можуть дати важливі результати, але в основному у довгостроковій перспективі. До недавніх часів урядові інститути не поклалися на такий моніторинг у політиці або кадрових рішеннях. Одна з спроб зробити це є нові антикорупційні ініціативи Президента. 18 листопада 2005 року Президент підписав рамковий Указ 1615/2005 „Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції.” Цей Указ, який визначає основні напрями антикорупційних зусиль, включає і положення про національну систему моніторингу корупції, які будуть виконуватися неурядовими установами.

Питання прозорості державного управління близьке до підзвітності Уряду, про яке мова йшла вище. Важливо наголосити, що прозорість стосується самого процесу прийняття рішень, а також висвітлення можливих мотивацій та даних щодо таких рішень. Україна вже здобула деякий досвід у введенні інституційних елементів прозорого процесу прийняття рішень. З початку 2000 року до середини 2001 року Урядові комітети проводили відкриті щотижневі засідання. Неурядові організації були задоволені наданою можливістю коментувати проекти рішень, і ці коментарі заслуховувалися на засіданнях комітетів. На жаль, такий прозорий спосіб дій Урядових комітетів був припинений; у 2005 році засідання комітетів проходили нерегулярно. Публічність внутрішніх документів, як додатковий спосіб забезпечення прозорості при прийнятті рішень, так і не була встановлена або впроваджена в Україні.

Стосовно мотивації у процесі прийняття рішень, Україні все ще бракує законодавства про конфлікт інтересів. Незважаючи на декларування доходів високими посадовцями, їх моніторинг (якщо взагалі існує) не є публічним, і не існує вимог моніторингу видатків високо посадовців. З позитивного боку, необхідність такого законодавства визнається українським Урядом, а Указом Президента „Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції” визначено заходи по його розробленню. Відповідні законопроекти ще не були внесені до Верховної Ради.

Саме по собі законодавство та потенціал неурядових організацій не є достатніми, щоб підняти відповідальність влади в Україні на якісно новий рівень. Синергія між законодавством, здатністю Уряду забезпечувати його виконання та участю громадян у зовнішньому моніторингу шляхом проведення досліджень та журналістських розслідувань буде ефективною лише в атмосфері вільного доступу до інформації, свободи слова, політичної конкуренції. Навіть у такому середовищі системні зміни не будуть швидкими.

Таким чином, останньою змінною в рівнянні є політична воля Уряду бути підзвітним, незважаючи на статус можливих неефективних або корумпованих посадовців. Одним із індикаторів такої політичної волі є позбавлення народних депутатів імунітету від судового переслідування, а також встановлення чітких процедур для незалежних розслідувань діяльності Президента та Прем'єр-міністра. Сильна політична воля щодо створення прозорої та відповідальної системи влади передбачає короткострокові та середньострокові результати здебільшого через систему мотивації урядових посадовців врядувати чесно.

Рекомендації

- Українському Уряду слід розробити законодавство щодо доступу до інформації та забезпечити його прийняття та повне впровадження. Це повинно супроводжуватися поновленням регулярних відкритих засідань Урядових комітетів.
- Центральним та місцевим органам слід прийняти чіткі процедури проведення консультацій, включаючи правила визначення питань, які будуть обговорюватися (наприклад, вони можуть включати надання консультативних документів, а саме “зелених” та “білих” книг усім зацікавленим сторонам на ранній стадії процесу прийняття рішень). Відповідальність в цій галузі слід належним чином закріпити в посадових обов'язках відповідних посадовців та статутах органів, які відповідають за організацію та проведення консультацій. Згодом необхідно буде провести моніторинг для оцінки ефективності цих процедур. Слід також повністю виконувати вимоги Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (від 11 вересня 2003 року).

- Європейські принципи та стандарти мають бути взяті за основу для розроблення процедур консультацій. Дотримання європейських норм сприятиме виконанню Україною зобов'язань, взятих в рамках Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС з метою гармонізації законодавства України зі стандартами ЄС.
- Слід вжити заходів щодо скорочення кількості державних ЗМІ через створення громадського мовлення для забезпечення прозорості діяльності та незалежності редакційної політики. Крім того, слід прийняти та ввести в дію законодавство, що вимагатиме прозорої структури власності ЗМІ.
- Щоб створити стимули для розвитку неурядових організацій, слід внести до податкового законодавства поправки про спеціальний режим для неприбуткових організацій та ввести податкові знижки на кошти, що вносяться до таких організацій.
- До регламенту різних державних установ, а також засад кадрової політики в органах виконавчої влади необхідно включити положення про використання даних зовнішнього моніторингу для врахування в процесі прийняття рішень.
- Урядові слід розробити законодавство про конфлікт інтересів та створити механізми його повної реалізації. Крім того, необхідно посилити дотримання вимог щодо заповнення та подачі декларації доходів і, крім того, слід ввести механізми моніторингу витрат високих посадовців.
- Парламенту слід розглянути питання скасування недоторканості народних депутатів України та створення спеціальних слідчих комісій.

1.4. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА: РЕФОРМА СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Належне державне управління залежить не лише від створення та роботи законодавчого та виконавчого апарату влади. Ключовим елементом для належного управління є спроможність керувати справедливо та вирішувати конфлікти чесним та ефективним способом. Цей елемент залежить від високої порядності та ефективності судової системи. Недоліки системи правосуддя в Україні було виявлено вже давно, а часткові зусилля реформи 1990-х років не були достатніми для їх вирішення. Як результат, довіра до судової системи була дуже низькою, вона була наскрізь пронизана корупцією, їй бракувало ресурсів і професіоналізму.

Президент визначив фундаментальну реформу судової системи як один із своїх найважливіших пріоритетів. Було створено Національну комісію зі зміцнення демократії і утвердження верховенства права та зосереджено увагу на розвитку стратегії всебічної реформи, відповідно до положень щодо членства України в Раді Європи. Президент ухвалив цю стратегію як Концепцію судової реформи в січні 2006 року.

Крім того, було прийнято низку важливих рішень, включаючи висвітлення та більшу прозорість системи оплати суддям та підвищення їм зарплатні, особливо для судів нижчий інстанцій. Ці заходи були підтримані шляхом значного підвищення фінансування судової системи у 2005 та в 2006 роках та затвердження державної програми забезпечення суддів відповідними приміщеннями у 2006-2010 роках. Набрали чинності два нові процесуальні кодекси – Цивільний процесуальний кодекс та Кодекс адміністративного судочинства, а також започатковано створення адміністративних судів. Більш того, Парламент ухвалив Закон «Про доступ до судових рішень», щоб забезпечити громадський контроль за діяльністю судів та однакове застосування судами законів.

Слід зазначити, що здійснення судової реформи є справою довгостроковою. Щоб бути успішною, вона потребує низки складних заходів, які стосуються не тільки судової системи, а й системи виконання судових рішень, досудового слідства, прокуратури, адвокатури, нотаріату, пенітенціарної системи. Реформи в цих галузях слід запроваджувати одночасно та скоординовано. Такий підхід до судової реформи не лише наблизить Україну до європейських стандартів юридичних процедур, а й допоможе закріпленню цих стандартів в суспільстві.

Як було зазначено вище, зараз Україна має концепцію всебічної судової реформи, що визначає засади підготовки законопроектів у 2006-2007 роках. По-перше, передбачається, що це законодавство вирішуватиме питання відбору суддів. Після обов'язкових курсів будуть запроваджені конкурентні кваліфікаційні екзамени, які плануються започаткувати на національному рівні.

По-друге, плануються заходи, що запобігатимуть корупції суддів під час судових розглядів. Буде започатковано процес доручення розгляду справ суддям випадковим методом та утворена національна база даних, як того вимагає Закон про доступ до судових рішень.

По-третє, буде розглянуто компенсаційні пакети для суддів, з метою їх вдосконалення, включаючи графіки додаткових надбавок за службу та кваліфікацію, спеціальні робочі умови (наприклад, нічні чергування в адміністративних судах) та виконання виконавчих посад у суді.

І зрештою, крім питань незалежності, неупередженості та матеріального забезпечення, для суддів планується вдосконалення дисциплінарних процедур. Буде утворено кваліфіковану Дисциплінарну комісію суддів для нагляду за місцевими судами та апеляційними судами. Буде утворено посаду "юридичного інспектора" для вивчення заяв щодо негідної поведінки суддів.

Крім того, буде також прийняте законодавство для створення структури судів загальної юрисдикції, яка буде більш оптимальною та базуватиметься на конституційних принципах та європейських стандартах. Це передусім стосується створення вищих судів, як апеляційних по цивільних і кримінальних справах, а також окружних кримінальних судів (для розгляду справ, що розглядаються у першій інстанції апеляційним судом) та скасування Апеляційного суду України. Потрібно створити законодавчі передумови для повного скасування військових судів у системі судоустрою України.

Україна також потребує впровадження юридичних гарантій права на ефективні судові процедури, особливо в частині розумних термінів виконання рішень відповідно до Європейської конвенції захисту прав людини. Необхідно утворити систему державної фінансової допомоги для забезпечення знедолених членів суспільства високим рівнем правової допомоги.

І зрештою, Україні необхідно спрямувати зусилля на найважливіший на цей час захід судової реформи, а саме: створення системи адміністративних судів. Цю систему треба створити, укомплектувати кадрами та профінансувати. Необхідно також чітко визначити, які справи підпадають під юрисдикцію адміністративних судів, та забезпечити виконання судових рішень.

Рекомендації

- Посилення судової системи та приведення судових процедур у відповідність до європейських стандартів є однією із ключових інституційних реформ, які новий Уряд повинен запровадити. З огляду на те, що багато різних аспектів судової системи перетинається з реформами в інших галузях, і що реформи займають

певний час, необхідно забезпечити координацію підходів. Це означає, що в додаток до реформи судової системи, для якої вже існує проект у формі Концепції судової реформи, також треба розробити та запровадити всебічні реформи в системі досудового розслідування, органів прокуратури, виконання вироків, а також адвокатури та державного нотаріату. І крім того, для забезпечення захисту прав людини в Україні Уряд має запровадити всебічні реформи правоохоронних установ та пенітенціарної системи.

- Національна комісія зі зміцнення демократії і утвердження верховенства права показала свою ефективність при підготовці проекту Концепції судової системи. При розвитку законодавства в рамках цієї Концепції треба надати увагу створенню насправді об'єктивну системи відбору та призначення суддів. Централізація цього процесу не вирішить проблем корупції. Ідентифікація вакансій, обов'язкове навчання та анонімні, базовані на тестах екзамену та призначення, мають бути прозорими та доступними для адміністративного та громадського контролю.
- Так само, створення системи розподілу справ випадковим методом та доступність рішень в національній базі даних посилить чесність судів, якщо тільки ці системи піддаватимуться обов'язковому нагляду з боку відповідних інспекцій та аналізу з боку адміністративних органів та груп-спостерігачів від неурядових організацій. Регулярні опитування громадської думки також будуть критичними для оцінки громадянського загального розуміння корупції та рівня довіри до судової системи. Такі опитування видадуть кінцевий вердикт ефективності впроваджених реформ.
- Критичним для України є утворення якнайшвидше системи адміністративних судів. Крім захисту громадян від дій Уряду, як обумовлено Конституцією та європейськими нормами, ці суди візьмуть на себе численні справи від судів загальної юрисдикції та нададуть останнім змогу працювати швидше. Судова система також повинна ввести гарантії права на ефективні судові процедури та забезпечити допомогу тим, хто не має грошей для юридичних витрат.
- Для підтримки судової реформи в Україні Парламент повинен продовжувати роботу по перегляду законодавства, щоб уникнути правових суперечностей. Яскравим прикладом є застарілі норми Господарського кодексу, який слід скасувати та замінити оновленим Цивільним кодексом (*див. главу 3*). Крім того, Парламент має забезпечити необхідне фінансування бюджету 2007 року для судової системи та впровадження реформ. Національна комісія зі зміцнення демократії і утвердження верховенства права повинна отримати повну підтримку та продовжувати розвивати процес реформування для встановлення в Україні норм верховенства права.

1.5. ПРАВА ЛЮДИНИ: ЦІЛЕСПРЯМОВАНЕ ПОКРАЩЕННЯ

Україна ратифікувала більшість з основних міжнародних інструментів щодо прав людини, як на глобальному рівні (ООН), так і на регіональному (європейському) рівні. Значного прогресу було досягнуто після того, як Україна стала незалежною та особливо після Помаранчевої революції. Запровадження системних реформ державного управління, про що сказано вище, призведе не лише до більш ефективного Уряду та судової системи, але й покращить стан прав людини. Однак, деякі з основних прав людини, які постійно зазначаються в рекомендаціях від спостерігачів за правами людини від ООН та європейських організацій, а також національних та міжнародних неурядових організацій, потребують негайної цілеспрямованої уваги українського Уряду. Йдеться, в першу чергу,

про тортури та жорстоке ставлення до підозрюваних в СІЗО та до в'язнів у місцях позбавлення волі.

Незважаючи на загальнонаціональні кампанії Уповноваженого з прав людини та низки неурядових організацій по припиненню такої практики, проблема існує. У 2005 році близько 1200 людей зізналися, що вони зазнали тортур та жорстокого ставлення під час допитів від представників правоохоронних органів. Жертви такого ставлення часто зазнають постійних фізичних ушкоджень, а більш жорстокі випадки можуть також призвести до смерті. На жаль, у більшості випадків особи, які застосовують тортури, не піддаються розслідуванню або судовому переслідуванню за свої вчинки. Таким чином, досі існує багато недосконалостей в каральній системі, включаючи відсутність ясності щодо часу, коли затриманий може скористатися своїми правами на отримання адвокатських послуг, медичного огляду та контакту з членом родини, а також перенаселення міліцейських та пенітенціарних установ.

Другим питанням є ставлення до тих, хто шукає притулку, біженців та депортаційної практики. Закон України щодо біженців порушує міжнародні стандарти прав людини, бо зазначає жорсткий ліміт часу в 3-5 днів після прибуття, протягом якого той, хто шукає притулку, повинен подати прохання. Міліція та прикордонники регулярно затримують мігрантів без документів, включаючи і тих, хто шукає притулку, в прикордонних ізоляторах та СІЗО в неприпустимих умовах на кілька місяців. Мігранти часто не мають доступу до перекладачів чи до надання юридичної оцінки ситуації і не спроможні спростувати своє затримання. Урядові посадовці часто відмовляють прийняти прохання щодо притулку, а міграційна служба дуже погано забезпечена, щоб розглянути усі прохання, які вона отримує.

За перші чотири місяці 2005 року з України було депортовано 1500 мігрантів. UNHCR, установа ООН з питань біженців, провела підрахунки, що з них 400 чоловік (більшість з Афганістану та Чечні) мали б отримати доступ до процедур отримання притулку. За останній час кричущим випадком примусового повернення був випадок депортації з України 10 узбеків у лютому 2006 року до Узбекистану де вони, вірогідніше за все, зазнали тортур та жорстокого поводження. Багато країн та організацій по захисту прав людини просять український Уряд пояснити, як могли депортувати тих, хто шукав притулку, та був зареєстрований UNHCR.

І зрештою, Україна підписала відповідні міжнародні конвенції, які забороняють гендерну дискримінацію. На практиці українські жінки мають перешкоди щодо повної та рівноправної участі щодо отримання роботи. Дискримінація жінок продовжується на практиці при працевлаштуванні державними чи то приватними роботодавцями, багато жінок змушені мати низьку зарплатню чи залишаються безробітними через дискримінаційну практику прийому на роботу (більше ніж половина безробітних в Україні становлять жінки). Як результат, багато жінок їдуть за кордон шукати кращі економічні можливості та попадають до рук торговців. Залишається недосконалим законодавство проти торгівлі людьми, переслідування торговців та створення реабілітаційних програм для жертв.

В червні 2002 року Комітет ООН з ліквідації дискримінації жінок позитивно відзначив прийняття Україною нового закону про запобігання насильства в родині, але висловив стурбованість поширенням насильства проти жінок та наголосив на необхідності поліпшення процедур судового переслідування кривдників та забезпечення допомоги жертвам.

Рекомендації:

- Існує гостра потреба більш ретельного провадження положень Кримінального процесуального кодексу, який трактує ув'язнення як виключний захід, а не рутинну практику. Адміністративний арешт повинен застосовуватися, якщо немає значних причин для утримування як кримінальних підозрюваних.
- Необхідно розподілити ресурси, зважаючи на перенаселення в'язниць та недостатність харчування та охорони здоров'я в'язнів, особливо тих, хто перебуває поруч із хворими на туберкульоз та ВІЛ/СНІД.
- Уряд має негайно здійснити кроки щодо гарантування, що більше не повторяться випадки примусової депортація біженців з порушенням міжнародних прав людини та гуманітарного законодавства.
- Українське рамкове законодавство щодо мігрантів та шукачів притулку необхідно гармонізувати з відповідними європейськими стандартами та правилами ООН.
- Прикордонна служба та інші правоохоронні установи повинні гарантувати, що мігранти і шукачі притулку в Україні не зазнають насильства, крадіжок та здирництва, їм не буде відмовлено у юридичній допомозі, особливо, коли вони депортуються до країн, де можуть зазнати переслідувань, тортур чи жорстокого поводження.
- Необхідно припинити встановлення центрами зайнятості цілей на основі гендерних показників.
- Вжити заходів по зменшенню насильства в родині через введення чітких директив правоохоронним органам щодо захисту жертв, моніторингу судового переслідування злочинців та всебічної інформаційної кампанії для громадськості.

ГЛАВА 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ МАКРОЕКОНОМІКИ

Коли влітку 2004 року Комісія „Блакитної стрічки” розпочала роботу в Україні, було дуже мало підстав концентрувати увагу на макроекономічних питаннях, оскільки здавалося, що ситуація покращується. Однак після декількох років потужного економічного зростання, що супроводжувалось великим профіцитом поточного рахунку зовнішньоекономічних операцій, помірним рівнем інфляції та малим обсягом дефіциту бюджету, в 2005 році розвиток української економіки помітно сповільнився (але фактично макроекономічні показники почали різко погіршуватися вже з середини 2004 року). Це дуже важливий момент, тому що ріст макроекономічних показників був однією з основних рис економічної ситуації в Україні, починаючи з другої половини 1999 року. Виклик, що постав перед макроекономічною політикою, настільки ж значний, як і покращення ділового середовища та зміна правил соціальних витрат або децентралізація чи наведення порядку в державному апараті.

В 2005 році ВВП зріс лише на 2,4% порівняно з 12,1% роком раніше. Безпосередні причини сповільнення росту полягали в різкому порушенні торгівельного балансу та слабкому інвестуванні. Однак, насамперед, таке сповільнення спричинила надто дорога популістська економічна політика. Почалося це з наближенням президентських виборів 2004 року, але продовжувалося і наступного року. Бурхливе збільшення податкових платежів до бюджету витіснило продуктивні інвестиції приватного сектора, в той же час у виробничому секторі довготривалі дебати про реприватизацію створили атмосферу невизначеності, через яку підприємства відклали життєво важливі інвестиційні рішення. Інфляція (індекс споживчих цін), залишилася двозначним числом на кінець 2005 року. Незважаючи на значне збільшення урядових витрат, дефіцит зведеного бюджету склав лише 1,8% ВВП, частково завдяки швидкому зростанню доходів через чудове рішення скасувати податкові пільги та закрити прогалини в податковому законодавстві.

Надії на те, що економіка швидко відновиться, розвіяв різкий ріст цін на газ на початку 2006 року. Тим не менш, ріст ВВП прискорився до 5% протягом першої половини року, що було результатом стійкого внутрішнього попиту на споживчі товари та інвестиції, покращення таких зовнішніх умов, як збільшення цін на сталь та зростання попиту на продукцію хімічної промисловості, а також більш розсудливого управління економікою. Що стосується пропозиції, частина послуг у зростанні ВВП у першій половині року становила 45%. Покращення зовнішніх умов дозволило основним експортерам в галузі металургії та хімічної промисловості пристосуватися до підвищення цін на паливо та продемонструвати певний ріст за цей період.

Принциповим макроекономічним завданням є повернення до позитивних тенденцій 1999-2004 років. Треба приборкати інфляцію шляхом радикального зменшення бюджетного дефіциту та дати задній хід процесу розширення державного сектора. Політичні лідери України повинні негайно заручитися політичною підтримкою, потрібною, щоб вжити необхідних законодавчих дій, завершити переговори про членство України в СОТ, а також, аби розширення експорту на зовнішні ринки більше не зустрічало перешкод. Членство у СОТ на даному етапі є життєво необхідним національним інтересом України, і політичні суперечки з цього приводу у Верховній Раді недопустимі.

2.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ

Фіскальні досягнення

Після кількох років, протягом яких частки бюджетних доходів та видатків в українському ВВП були доволі стабільними, що супроводжувалося помірним бюджетним дефіцитом, в 2004 та 2005 роках, як доходи, так і видатки державного бюджету різко зросли.

Зміни системи оподаткування та збільшення доходів державного бюджету
Загальні державні доходи² збільшилися від 35,6% до 41,7% ВВП між 2004 та 2005 роками. Податкові надходження позжавилися, оскільки надходження ПДВ та податків з прибутку підприємств (ППП) значно зросли. Однією з передумов високих податкових доходів було успішне впровадження урядових реформ, особливо тих, що були спрямовані на усунення дискримінаційної політики оподаткування, яку тривалий час вважали перепорою для розвитку сприятливого ділового клімату. Внесення поправок до податкового законодавства у березні 2005 року скасувало багато пільг, пов'язаних зі сплатою ПДВ, ППП. Також було скасовано привілеї для спеціальних економічних зон (СЕЗ), включаючи закриття прогалін у законодавстві. До того ж, програма Уряду „Контрабанда - стоп” мала деякі успіхи у запобіганні ухилень від податків в операціях з імпортом. Частково саме в результаті цих заходів надходження від ППП перевищили планові показники на 4%, від ПДВ - на 1% та від дивідендів підприємств державної власності – на 7%.

Однак частка перевищення плану надходжень від податків спричинена іншими факторами. Упродовж першої половини 2005 року жвавність надходжень від ПДВ була в основному результатом збільшення заборгованості з відшкодування ПДВ (яка дорівнювала 3,4 млрд. гривень на кінець липня), і тільки на кінець року цю заборгованість було відшкодовано. Обсяг ППП також відобразив невизначеності податкового законодавства на початку року, що призвело до переплачування деякими підприємствами прибуткового податку. Більші, ніж очікувалося, платежі по дивідендах від державної власності були зумовлені головним чином ретроспективним ухваленням інвестиційних планів підприємств.

З деякими із цих змін до оподаткування, щоправда, перебрали. Різкість змін заподіяла шкоди деяким чесним підприємствам та спричинила хвилю протестів проти законодавства, включаючи вимоги компенсації, як от досвід запровадження змін до політики оподаткування згідно з Законом України про державний бюджет 2005 року в березні минулого року.³ Поправки, що скасували податкові пільги для підприємств в спеціальних економічних зонах, були виправданими, але спосіб їх запровадження виявився досить суперечливим. Подібним чином пропозиція Уряду радикально знизити кількість підприємств малого та середнього бізнесу (МСП), що підлягають оподаткуванню єдиним податком, була погано організована та з часом відкликана після протесту та консультацій з представниками підприємств. Різкі зміни, а особливо, коли їх супроводжують віражі у політиці, підривають довіру до влади та вносять невизначеність до правил гри. Внесення поправок до законів через бюджетне законодавство було в Україні поширеною практикою в минулому. 2005 рік не був винятком, зміни до бюджету вносилися шість разів протягом року.

² Загальнодержавні доходи (видатки) визначаються як доходи (видатки) консолідованого бюджету (що складається з бюджетів центрального та місцевого урядів) та Пенсійного фонду. В 2005 році дані консолідованого бюджету були такими (у відсотках від ВВП): доходи 31,6 %, видатки 33,4% та дефіцит - 1,8%.

³ Польські та датські підприємства, що працюють у СЕЗ «Яворів» оголосили про свій намір притягнути до відповідальності у судовому порядку український Уряд за порушення інвестиційних угод.

Збільшення державних витрат В результаті урядових рішень про збільшення видатків, витрати зведеного бюджету склали 44,7% ВВП в 2005 році порівняно з середнім показником 35,6% в 2000-03 роках. Це збільшення знайшло своє відображення в перегляді бюджету в березні 2005 року, що призвело до 19,5 %-го росту видатків на зарплатню та соціальні трансферти, а також внаслідок рішень, прийнятих в 2004 та 2005 роках, щодо суттєвого збільшення пенсійних виплат. Загальний обсяг видатків на пенсії зріс з 9,1% ВВП у 2003 році до 11,3% в 2004 році та понад 15% в 2005 році. Оскільки пенсійні надходження були значно нижчі за видатки, дефіцит був покритий бюджетним фінансуванням, яке зросло з 0,9% ВВП в 2003 році до 5% ВВП в 2005 році.

Такі тенденції призвели до загальнодержавного дефіциту у 3% ВВП у 2005 році. Дані свідчать, що доходи залишилися значними у першій половині цього року, з перевищенням надходжень до центрального бюджету понад план на 2%. В результаті, згідно з оцінками, загальнодержавний дефіцит становить не більш, ніж 0,5% ВВП на кінець червня – так само, як і дефіцит зведеного бюджету.

Незважаючи на те, що дефіцит було профінансовано, ріст витрат такого порядку, як це було у 2005 році, викликає занепокоєння щодо середньо- та довгострокової стабільності державних фінансів. Головним приводом для занепокоєння є те, що з 2004 року бюджетна політика стала заручником політичного популізму, що викликає ускладнення для економіки та бюджетної стабільності. Велика частка збільшення витрат є періодичною, тобто, у майбутньому ще доведеться з нею зіткнутися, при цьому немає гарантій, що зростання надходжень залишатиметься таким же жвавим. Вищий рівень видатків також вплинув на стабільність інфляції. Більше того, акцент бюджету на соціальні витрати призвів до зменшення державних інвестицій: так, капітальні витрати Уряду впали до 4,3% ВВП порівняно з 6,0% у 2004 році. Якщо врахувати і зниження темпів приватних інвестицій, утворення реального основного капіталу економіки у 2005 році знизилося.

Ріст дефіциту Пенсійного фонду також являє собою значний бюджетний ризик для наступних років. Дефіцит фонду 2005 року фінансувався з бюджету,⁴ включаючи частку коштів від приватизації «Криворіжсталі». Однак надходження від приватизації 2005 року були винятком, і, хоча вони можуть бути задіяні, щоб покрити дефіцит фонду цього року, Уряд не може розраховувати на них для фінансування дефіциту Пенсійного фонду у майбутньому. Вірогідно, що до 2007 року Уряд змушений буде знайти інші способи фінансування дефіциту або зменшити його.

Існують також інші фактори, що можуть впливати на бюджетну стабільність у майбутньому. Міністерство фінансів було успішним як у зменшенні обсягу державного боргу, що знизився до 18,7% ВВП на кінець 2005 року (від 24,7% у 2004), так і в покращенні структури боргу, погасивши старий та дорогий борг та випустивши державні облігації з меншими відсотками. Тим не менш, останнім часом муніципальний борг швидко зростає, особливо, зовнішній борг. У 2005 році місцеві бюджети запозичили 250 млн. доларів на зовнішніх ринках, що склало 16% від загальних зовнішніх запозичень того року. Хоча ці суми відносно невеликі, непокоїть той факт, що ріст даного боргу не завжди є прозорим або управляється не на належному рівні. На додаток, державні гарантії боргу підприємств несуть у собі потенційний ризик, враховуючи те, що державі доведеться виплачувати борг у разі дефолту. На кінець 2005 року гарантований державний борг складав 3,6% ВВП.

Засади довгострокової фіскальної реформи

Відносно бідна держава, якою є Україна, з традиційними недоліками у роботі органів влади не може дозволити собі збирати у вигляді податків більш, ніж 40% ВВП. Це не

⁴ Ця сума перевищувала заплановану майже втричі, але це стало можливим завдяки безпрецедентним надходженням від приватизації заводу «Криворіжсталь».

допоможе наблизитися до країн, що процвітають. Навпаки, це замкне Україну на рівні слабкої рівноваги, котра характеризується великим розміром тіньової економіки, низькою конкурентоспроможністю, тенденцією недостатнього рівня росту та повільним утворенням капіталу. Стратегічна ціль зниження бюджетного перерозподілу національного продукту, і, отже, нижчих ставок податків, потребуватиме цілеспрямованих зусиль щодо балансування бюджету та запобігання значному росту державного боргу. Рівні державного боргу України є прийнятними і треба, щоб вони такими і залишалися – задля добробуту наступних поколінь. Ці принципи мають стати дороговказом для довгострокової бюджетної політики та знайти своє відображення у річних бюджетних планах. Зараз конче необхідно дати задній хід політиці двох останніх років.

Консультації та збільшення прозорості. Уряд повинен надати приватному секторові та громадськості повну інформацію про напрям та часові рамки запланованих змін бюджетної політики. Інформація має бути своєчасною та легко доступною. В цьому контексті потрібно розвивати практику проведення консультацій щодо головних аспектів законодавства із зацікавленими сторонами. Необхідно внести поправки до Бюджетного кодексу. Наприклад, в статті 27 необґрунтовано зазначається, що закони, які впливають на бюджет, повинні прийматися до 15 серпня попереднього року. Замість цього потрібно встановити більш реалістичні строки, скажімо, 15 жовтня, при цьому Уряд муситиме дотримуватися їх.

До того ж, Уряд повинен зробити доступною детальну інформацію стосовно загального стану державних фінансів. Особливу увагу потрібно приділити позабюджетним фондам, державним закупівлям та інвестиційній політиці. Зокрема, не існує відкритих для громадськості статистичних даних щодо доходів та видатків спеціального фонду державного бюджету, а також недостатньо висвітлена інформація про операції Пенсійного фонду.

Покращення ефективності державних інвестицій. Уряд повинен приділяти більше уваги інвестиційним складникам бюджету, з акцентом на підвищення ефективності таких інвестицій. Рахункова палата доповідає про випадки, коли закони та процедури щодо державних інвестицій були порушені. Однак потрібно більше інформації для ретельного моніторингу та досягнення ефективності урядових інвестицій. Впровадження орієнтованого на результат фінансового планування також буде життєво важливим у цьому контексті.

Урівноваження доходів та видатків Пенсійного фонду. Дефіцит Пенсійного фонду, що супроводжується забезпеченням бюджетного фінансування дефіциту, загрожує стабільності державних фінансів. Усунення дефіциту буде складним завданням, оскільки номінальне зниження пенсій неможливе з політичних причин. В короткостроковій перспективі привілейовані пенсії (депутатські, військові пенсії та пенсії працівників державного сектора) могли б бути відділені від загального бюджету Пенсійного фонду та перенесені в спеціальний фонд. Швидке збільшення привілейованих пенсій ускладнює урівноваження Пенсійного фонду, в той час як, розділивши їх, можна було б досягти більшої прозорості та кращого управління пенсійною системою.

Реалістичні бюджетні припущення. Державні фінанси України погано пристосовані до зустрічі ризиків. Бюджет 2005 року складався на підставі прогнозу росту ВВП у 8,2%, в той час, як реально ріст був значно нижчим - лише 2,4 %. Бюджет 2006 року ґрунтується на рівні росту ВВП у 7%, хоча приріст скоріше становитиме 5%. Загалом, надто оптимістичні прогнози призводять до переоцінки надходжень від податків. Цього вочевидь не сталося у 2005 році, частково завдяки успіхові податкових реформ щодо перевищення надходжень планових показників. Але, скоріш за все, даний ефект буде слабшим цього

року, а прогнозований дефіцит зведеного бюджету у 2,5% ВВП є високим у порівнянні із стандартами недалекого минулого.

Наступним питанням є потреба у реалістичному прогнозі цін на паливо (особливо на газ) з позиції наслідків для державних видатків. Напередодні парламентських виборів у березні 2006 року Уряд притримав підвищення цін на паливо для населення. У результаті «Нафтогаз України» був змушений надавати субсидії внутрішнім споживачам та, як наслідок, зазнав збитків. Така політика була нежиттєздатною і Уряд згодом двічі запровадив підвищення цін на газ та електроенергію для внутрішніх споживачів. Ці підвищення, ймовірно, призведуть до збільшення витрат на допомогу малозабезпеченим громадянам у покритті їх розрахунків за комунальні послуги, що значно виросли.

Пріоритетні дії в короткостроковій перспективі та рекомендації

- **Обмеження росту бюджетних видатків та їх інфляційного ефекту.** Урядові слід утриматися від подальшого значного збільшення соціальних видатків у реальному обчисленні. Дефіцит бюджету у 2007 році не повинен зростати в порівнянні з дефіцитом 2006 року, а структура витрат згодом має поступово повернутися до необхідних державних капіталовкладень. Щоб обмежити інфляційний тиск, надходження від приватизації повинні використовуватися таким чином, щоб сприяти капіталовкладенням, а не споживанню.
- **Уряд не повинен поновлювати політику існування великих прогалів у податковому законодавстві на користь привілейованих груп. Досягнення податкової політики 2005 року у цій сфері не повинні бути змарнованими.** Особливо непокоїть той факт, що новий Уряд задекларував свій намір знову запровадити спеціальні економічні зони. Непряме субсидування окремих регіонів чи підприємств вже довело свою неефективність і не варто його поновлювати.
- **Покращити передбачуваність податкової політики.** Цього можна досягнути за допомогою:
 - Внесення поправок до бюджетного законодавства, щоб уможливити внесення змін до законів, що впливають на бюджет, до 15 жовтня попереднього року та суворо контролювати дотримання цих строків.
 - Припинення внесення змін до податкового законодавства за допомогою бюджетного законодавства та суворого утримування від примусового стягнення податків, як, наприклад, невиплати відшкодування ПДВ, прийняття ретроспективних податкових законів і подібних заходів. Український Уряд повинен дотримуватися правової культури, якщо він очікує таких самих стандартів поведінки від громадян та підприємств.
- **Вдосконалення управління ризиками.** Щоб досягти цього, Урядові потрібно:
 - Забезпечити реалістичність запланованих показників росту ВВП при прогнозуванні бюджету 2007 року з метою зниження ризику невиконання планів по доходах.
 - Скласти (у Міністерстві фінансів) сценарії можливого розвитку подій, котрі б вплинули на бюджетні доходи та видатки, як, наприклад, підвищення цін на паливо, та ефекти від податкових реформ. На випадок негативних ризиків закласти в бюджет відповідні суми для фінансування непередбачуваних випадків.

- **Досягнення прозорості державних коштів.** Цього можна досягнути за допомогою:
 - Прийняття закону щодо встановлення процедур контролю громадянами діяльності державної та місцевої влади. Цей закон, що вже давно треба було прийняти, може базуватися на законопроекті «Про громадський контроль» (№ 6246, зареєстрований 11 жовтня 2004 року).
 - Запровадження регулярних консультацій з зацікавленими сторонами щодо внесення змін до державної політики, особливо, в галузі податкової політики.
 - Опублікування звітів та статистичних даних про бюджетні інвестиції, закупки та діяльність позабюджетних фондів.

- **Продовжувати податкову реформу.** Уряд має продовжувати впровадження податкової реформи протягом декількох наступних років, приділяючи особливу увагу розширенню податкової бази та зниженню граничних податкових ставок. Зокрема, потрібно зменшити нарахування на фонд зарплати шляхом зміни джерел фінансування. Так, деякі види соціальної допомоги повинні фінансуватися прямо з бюджету (з податкових надходжень), а не за рахунок ресурсів соціальних фондів.⁵ Отримане зменшення надходжень до бюджету можна компенсувати підвищенням ефективності стягування ПДВ та ППП.

Урядові слід також впровадити податок на нерухоме майно. Запровадження податку на нерухоме майно слід розглядати як суттєво важливий компонент децентралізації державного управління. Існують принаймні дві версії законопроекту «Про податок на нерухомість», які необхідно розглянути.⁶ Для розвитку місцевої демократії дуже важливо, щоб податок на нерухомість стягувався та використовувався на місцевому рівні. Також з метою компенсації втрат від зменшення обсягів надходжень прибуткового податку можна збільшити податок на землю та податок на використання природних ресурсів.

- **Відновлення пенсійної реформи. Пріоритетом наступного року має бути розробка середньострокової програми** урівноваження Пенсійного фонду. Її метою має бути зменшення коефіцієнту залежності (кількості пенсіонерів на працівника). Цього можна досягти, наприклад, підвищенням пенсійного віку (якщо більш конкретно, то для жінок), скороченням дострокових виходів на пенсію, скасуванням чи зменшенням привілеїв по внесках для підприємців та сільськогосподарських працівників. Після того, як Пенсійний фонд буде збалансовано, Урядові слід відновити пенсійну реформу, з додатковим акцентом на залучення приватного сектора до управління фондом (*Див. главу 4*).

- **Збільшення ефективності державних інвестицій.** Уряд повинен доповідати про плани та фактичне використання бюджетних коштів на інвестиційні цілі, вказуючи імена або назви одержувачів, а також коди інвестиційних проектів. Ці звіти повинні публікуватися на періодичній основі (на початку 2006 року були доступними тільки звіти на 2001-03 роки).

⁵ Закон про бюджет 2006 року дійсно передбачає зниження нарахувань на фонд заробітної плати: відрахування до Пенсійного фонду для роботодавця зменшаться на 0,5% до 31,8%, а відрахування у Фонд страхування по безробіттю зменшаться на 0,3% та становитимуть 1,3%. Тим не менш, розмір цих знижень недостатньо великий для виведення заробітної плати з тіні, необхідні більш значні зміни.

⁶ Законопроект «Про податок на нерухомість» № 3359-1 від 26 вересня 2005 року та інший проект закону, запропонований Державною податковою адміністрацією.

- **Запровадження середньострокового планування бюджету.** Це сприятиме як збільшенню прозорості державних коштів, так і підвищенню ефективності державних інвестицій, оскільки будуть краще визначені цілі та забезпечено контроль над їх досягненням.

2.2. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗВАЖЕНОЇ КРЕДИТНО-ГРОШОВОЇ ПОЛІТИКИ

Грошова політика 2005 року: основні тенденції

Упродовж 2005 року спостерігалася стрімке зростання показників грошових агрегатів; грошова база збільшилася на 53,9%, а грошова маса на 54,8%. Стрімке зростання грошової маси сприяло збільшенню рівня монетизації національної економіки (МЗ/ВВП) до 49,8% (порівняно з 36,5% у 2004 році). НБУ вплинув на зростання макроекономічних показників завдяки інтервенціям на валютному ринку. Дійсно, на операції на валютному ринку припадає більше ніж 80% безготівкових емісій гривні упродовж року. У 2005 році баланс валютних інтервенцій НБУ склав 10,4 мільярдів доларів США (порівняно з 2,6 млрд. дол. США у 2004 році). Золотовалютні резерви НБУ зросли відповідно з 9,5 мільярдів дол. США наприкінці 2004 року до 19,4 мільярдів на кінець 2005 року (що дорівнює обсягу імпорту за 5,8 місяців). Водночас, розмір нормативів рефінансування банків зменшився майже наполовину, що пов'язано зі збільшенням банківської ліквідності після її стрімкого падіння наприкінці 2004 року під час президентських виборів.

Стабілізація банківської системи та подальше збільшення доходів населення створило основу для зростання банківських депозитів майже на 60% у 2005 році та відповідне збільшення грошової маси. Загальний обсяг банківських кредитів зріс приблизно на 62%. Враховуючи надмірну ліквідність в банківській системі, середньозважена відсоткова ставка за кредитами у національній валюті зменшилася на більш ніж 1 відсотковий пункт до 16,4% на кінець 2005 року. У першій половині 2006 року ріст надання кредитів уповільнився – їх кількість зросла на 25,3%, у той час, як депозити зросли взагалі лише на 12%. Тенденція зменшення ставок за кредитами та депозитами збереглася. Спостерігалася також зміщення грошових банківських потоків від підприємств до населення, оскільки особисті банківські депозити та кредити зростали значно швидше, ніж у підприємницькому секторі. Ця зміна стала наслідком послаблення інвестиційної активності та підвищення реальних доходів, яке підтримувалося державним бюджетом.

Інфляція та ціни

У 2004 році падіння рівня інфляції зупинилося, а річний індекс споживчих цін знову став двозначним числом, головним чином, внаслідок витратної соціальної політики та недостатньо добре спрямованих бюджетних витрат. Ці тенденції продовжилися у 2005 році. Споживчі ціни зросли на 10,3% у грудні 2005 року, порівняно з груднем попереднього року – це незначне зменшення від 12,3% наприкінці 2004 року.⁷ Основним інфляційним стимулом, очевидним хоча б з останнього кварталу 2004 року, був сильний споживчий попит (особливо на харчові продукти), котрий відображав великий розмір соціальних виплат та різке зростання заробітної плати.

Внутрішнє виробництво не завжди було достатнім для задоволення цього попиту, частково через зниження інвестиційної активності, але й також внаслідок політики протекціонізму у сільськогосподарському секторі. Цінові шоки на продовольчому та

⁷ Середній річний показник індексу споживчих цін становив 13,5% у 2005 порівняно з 9% у 2004 році. Зважаючи на зростання середнього показника упродовж 2005 року, зменшення інфляції за показником в кінці року означає, що на кінець року розпочалася тенденція її уповільнення.

паливному ринках лише посилили ці тенденції. До того ж, ціни на державні послуги зросли в середньому на 15,8% у 2005 році, тобто їх ріст склав приблизно третину росту споживчих цін (ІСЦ) упродовж року. Водночас, зростання цін виробників уповільнилося упродовж 2005 року, що відображає загальну тенденцію „охолодження” в національній економіці та цін на світових ринках на окремі товари.⁸ Упродовж першої половини 2006 року знову спостерігалася тенденція зниження рівня інфляції, хоча в липні по відношенню до попереднього року ІСЦ зріс на 7,2 % слідом за підвищенням комунальних платежів.

Валютна політика та політика обмінного курсу

У 2005 році реальний фактичний обмінний курс підвищився на 14,5%, що частково відображало підвищення номінального валютного курсу, який був дооцінений на 5% упродовж року. Підвищення вартості гривні у квітні 2005 року було здійснено під натиском з боку Уряду, незважаючи на занепокоєність багатьох експортерів. Різка дооцінка національної валюти викликала короткострокову нестабільність на валютних ринках та стала причиною втрати цінової конкурентоспроможності експортерами, що призвело до погіршення балансу поточного рахунку. Однак комбінація зміцнення валюти та заходів, вжитих НБУ, уповільнили приплив короткострокових спекулятивних капіталів⁹ та сприяли зменшенню темпів інфляції, частково компенсуючи вплив політики фіскальної експансії.¹⁰ В першій половині 2006 року фактичний обмінний курс дещо знизився, покращивши при цьому конкурентоспроможність українських експортерів.

У 2005 році НБУ також запровадив низку рішучих заходів, що були спрямовані на поступову лібералізацію валютних та фінансових ринків. Це також сприяло зменшенню кількості адміністративних перешкод для бізнесу та залучило прямі іноземні інвестиції. Серед основних заходів були: лібералізація деяких операцій на міжбанківському валютному ринку;¹¹ спрощення процедур розміщення прямих іноземних інвестицій;¹² скасування норм щодо обов'язкового продажу валюти експортерами; анулювання вимоги щодо пред'явлення сертифікатів, виданих Державною податковою адміністрацією у випадку придбання клієнтом банку іноземної валюти; та спрощення умов щодо розміщення кредитів, наданих громадянам в іноземній валюті. Поступове послаблення в системі валютного регулювання та контролю, можливо, було однією з причин більших коливань номінального валютного курсу. З цієї точки зору, дані заходи можуть також бути прикладом перших спроб НБУ запровадити більш гнучкий режим обмінного курсу.

Основні виклики

Зменшення ризику зростання інфляції. Невизначеність щодо політичної ситуації в Україні та її економічних перспектив могли призвести до збільшення інфляційних очікувань. Хоча здавалося, що існувала тенденція зниження рівня інфляції наприкінці 2005 року, стрімке зростання цін на газ з січня 2006 року означало, що інфляційний тиск залишиться на високому рівні. Підвищення тарифів на електроенергію для споживачів у травні та липні, а також зростання комунальних платежів вже мали прямий вплив на ІСЦ та,

⁸ Індекс цін виробника (ІЦВ) знизився відносно середнього показника та показника у кінці 2005 року. У грудні 2005 року показник був на 9% вищий, ніж у грудні 2004. Відповідний показник у грудні 2004 склав 24,1%.

⁹ НБУ запровадив адміністративні обмеження щодо доступу нерезидентів до ринку державних цінних паперів і ввів нові правила резервування щодо короткострокових кредитів для нерезидентів.

¹⁰ Згідно з даними деяких експертів, подорожчання гривні у квітні 2005 призвело до зменшення темпів інфляції на 2,5-3%.

¹¹ Зокрема, постанова НБУ № 281 від 10 серпня 2005 року дозволяє арбітраж та форвардні операції на міжбанківському валютному ринку в межах відкритих валютних позицій комерційних банків.

¹² Згідно з постановою НБУ № 280 від 10 серпня 2005 року, іноземні інвестори отримали можливість переведення коштів безпосередньо на їх поточні банківські рахунки (тобто, без необхідності відкривати окремий поточний рахунок в українському банку). Також було скасовано обов'язкову вимогу щодо конвертації валюти інвестицій в гривню.

вірогідно, вплинуть на ціни транспортних перевезень та на продукти харчування загалом. Поряд з високими соціальними виплатами з держбюджету та прискореним ростом мінімальної заробітної плати, споживчий попит також залишиться сильним, додаючи інфляційного тиску.

Більш гнучкий обмінний курс: контроль рівня інфляції. У короткостроковій перспективі кредитно-грошова політика повинна враховувати можливе зростання інфляції та ризик подальшого послаблення росту економіки. Поступовий, але явно виражений перехід від політики фактично штучного підтримання валютного курсу до політики контролю рівня інфляції упродовж наступних двох років – але краще до наступного року – зараз виглядає як неминучий.

Підтримання стабільних цін та збереження внутрішньої купівельної спроможності грошей повинні бути основними орієнтирами кредитно-грошової політики. Це забезпечило б широкі умови для досягнення стійкого економічного росту та підвищення рівня зайнятості, тому було б соціально вигідним. В той же час, зростаюча відкритість національної економіки не тільки принесе користь, але й також збільшує вразливість до зовнішніх факторів. За даних обставин більш гнучка політика валютного курсу слугувала б відповідним “вбудованим” стабілізатором та допомогла б впоратися з впливом зовнішніх факторів.

Перехід до політики контролю рівня інфляції не може бути повністю успішним, доки вона не супроводжуватиметься іншими заходами стримання структурних факторів, котрі стимулюють розвиток інфляції. Ефективна державна політика боротьби з інфляцією має включати визнання важливості забезпечення фінансової стабільності (прийняття збалансованого бюджету, введення середньострокового бюджетного планування та збільшення ефективності державних витрат). Більше того, це також залежить від низки структурних заходів, включаючи запровадження антимонопольного законодавства для сприяння розвитку конкуренції, зменшення масштабів тіньової економіки, розвиток необхідної інфраструктури для товарних ринків, диверсифікація джерел постачання енергоресурсів та створення функціонуючого ринку землі.

Беручи до уваги існуючі бюджетні обмеження, ефективність політики з усунення інфляції залежатиме від здібності Уряду адекватно відповідати на внутрішні та зовнішні цінові шоки. Це потребує:

- Запровадження тарифної політики, яка б запобігла використанню монопольного становища виробниками товарів та послуг в сфері житлово-комунальних послуг, транспортних перевезень та на будівництві;
- Гнучкої політики щодо імпорту продовольчих товарів та формування товарних резервів для інтервенцій на внутрішньому ринку;
- Стимулювання розвитку інфраструктури, особливо для сільськогосподарських товарів, щоб зменшити витрати на виробництво та збут;
- Утримання від подальшого збільшення соціальних виплат населенню, окрім випадків, коли для цього вже існує фінансування.

Рекомендації

Перехід до політики контролю рівня інфляції має бути поступовим та добре підготовленим, але починатися негайно. Це вимагатиме запровадження наступних заходів упродовж наступних декількох років:

- **Посилення операційної незалежності НБУ.** Як недвозначно свідчить міжнародний досвід, незалежність центрального банку має абсолютно позитивний вплив на рівень інфляції. В Україні час від часу політики роблять спроби втрутитися в політику центрального банку, чи то відносно очікувань обмінного курсу, чи то відсоткових ставок, чи то принципу призначення його посадових осіб. Це загрожує макроекономічній стабільності.
- **Забезпечення прозорості кредитно-грошової політики.** Більша відкритість НБУ для громадськості та фінансових ринків зменшить невизначеність у кредитно-грошовій політиці і, таким чином, інфляційні очікування. НБУ повинен регулярно друкувати звіти щодо рівня інфляції; регулярно мають проводитися засідання ради НБУ з приводу кредитно-грошової політики, а їх рішення оприлюднені з максимальним рівнем публічності. Глава та інші керівники НБУ мають бути готовими прилюдно пояснити перспективи політики НБУ та причини прийняття останніх рішень щодо відсоткових ставок.
- **Поступове розширення валютного коридору.** Поступове зростання рівня коливань номінального обмінного курсу змусить економічних гравців зважати на валютні ризики, здійснюючи економічну діяльність. Скоріше банківська система, ніж НБУ, зазнає більше валютних ризиків, що, в свою чергу, вимагатиме розвитку інструментів хеджування та форвардних ринків.
- **Стимулювання розвитку ринку державних цінних паперів.** НБУ має тиснути на Уряд щодо розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів з різними строками погашення, щоб зробити справді можливим здійснення операцій на відкритому ринку. Щоб це було успішно реалізовано, Уряд має запропонувати додатні (у реальному вимірі) відсоткові ставки. До того ж, випуск індексованих щодо інфляції державних цінних паперів не лише сприятиме виникненню ринку облігацій, номінованих у гривні, але також засвідчить готовність Уряду до усунення інфляції і, таким чином, посилить незалежність НБУ.

2.3. РОЗШИРЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ

Досягнення та загальні тенденції в 2005 році

Сильні показники експорту стали одним з факторів відновлення економіки України останніми роками. Проте в 2005 році ця ситуація різко змінилася, і внесок чистого експорту в ВВП став від'ємним. У реальному виразі, показники експорту впали на 14%, в той час як обсяг імпорту зменшився лише на 1%. В результаті, торговий баланс знизився з надлишку в 5,7% ВВП в 2004 році до дефіциту в 2,2% в 2005 році

Існувало кілька причин погіршення торгового балансу. В 2000-2004 роках Україна скористалася перевагами сприятливих умов торгівлі: ціни на головні експортні товари, особливо металопродукцію, різко зросли, тоді як ціни на імпортну енергію залишалися фактично незмінними. В 2005 році ситуація змінилася на протилежну. До того ж, підвищення реального курсу гривні знизило цінові переваги традиційно сильних українських експортних товарів (металопродукції та продукції хімічної промисловості), тоді як попит на цю продукцію послабився на ключових ринках. В той же час, доступ на ринки ЄС та США був обмежений через кількісні обмеження на імпорт української сталі в ЄС та ненадання США для України умов пільгового режиму за Генералізованою системою преференцій, а також через загалом повільний хід переговорів про вступ України до СОТ.

Ці зміни продемонстрували, що ріст ВВП в Україні став надто залежним від попиту на обмежену кількість експортних товарів, що включає металопродукцію, основні продукти хімічної промисловості та послуги. Крім того, в 2005 році ці тенденції були підтримані

зниженням показників експорту як до ЄС (на 3,3%), так і в США (на 29,2%). Навпаки, експорт в країни СНД виріс на 22,7% та досяг понад 33,7% від загального обсягу експорту.

Незважаючи на різке погіршення балансу торгівлі товарами, баланс поточного рахунку залишався додатним завдяки експорту послуг (особливо завдяки платежам за транзит газу) та постійним надходженням поточних трансфертів. В цілому за рік, профіцит рахунку поточних операцій склав 3,1% від ВВП (порівняно з понад 10 відсотками в 2004 році). Незважаючи на зниження позитивного сальдо поточного рахунку, рахунок капіталу помітно поліпшився завдяки значному припливу прямих та портфельних іноземних інвестицій. На 2005 рік припадає й рекордне надходження чистих прямих іноземних інвестицій, які досягли 8 млрд. доларів, головним чином завдяки 4,8 млрд. доларів, сплачених «Міттал Стіл» за металургійний комбінат „Криворіжсталь”. Більше того, низка українських компаній були дуже активними у запозиченнях на ринку єврооблігацій, що значно підняло приток середньострокового капіталу в Україну.

Торговельний режим: досягнення та проблеми

Намагання української влади покращити торговельний режим в 2005 році мало низку позитивних наслідків, які повинні збільшити торговельний оборот з західними ринками:

- Україна набула статусу країни з ринковою економікою від ЄС в грудні 2005 році та від США в лютому 2006. Цей статус зміцнив позицію українських виробників в антидемпінгових розслідуваннях.
- В березні 2006 року Конгрес США анулював для України поправку Джексона-Веніка до Закону про торгівлю США від 1974 року. Того ж місяця Президент Д. Буш підписав законопроект. Не дивлячись на те, що навряд чи це значною мірою вплине на обсяг торгівлі (оскільки зазвичай Україна отримувала щорічне вилучення з поправки), воно покращить перспективи України щодо вступу до СОТ.
- В січні 2006 року Міністр торгівлі США виключив Україну зі списку країн, в яких, як вважалося, порушувалися права інтелектуальної власності. Розширення рамок Генералізованої системи преференцій для українських товарів внаслідок цього рішення повинно збільшити обсяг експорту в США.

І навпаки, Росія запровадила кілька торговельних бар'єрів імпорту з України з початку 2006 року. Вони включають антидемпінгові збори в розмірі 8,9-55,3% на імпорт деяких типів труб, вироблених в Україні. Крім того, ввезення з України молочних та м'ясних продуктів було заборонене 20 січня 2006 року. Досі український Уряд не зміг вирішити ці торгові проблеми з Росією.

Уряд досяг певних успіхів в уніфікації митних правил щодо імпорту протягом 2005 року. Основні заходи включають покращення митного управління за програмою «Контрабанда - стоп», зниження тарифів на імпорт окремих споживчих товарів та відміну податкових пільг, що були надані підприємствам в спеціальних економічних зонах, деякі з яких використовувалися для зниження витрат на імпорт.

Завдяки цим заходам було створено більш рівні можливості з точки зору режиму імпорتنих тарифів, а також це сприяло посиленню цінової конкуренції на ринку вітчизняних споживчих товарів. Імпорт споживчих товарів різко зріс в результаті збільшення доходів населення, акумульованого завдяки сильному росту номінальної заробітної плати (більш, ніж на 30%) та соціальних трансфертів з бюджету.

На жаль, Україна не змогла закінчити переговори щодо вступу до СОТ до кінця 2005 року, як це планував Уряд. Незважаючи на це, було досягнуто значного прогресу в цьому напрямку, включаючи успішне підписання чергових дев'яти двосторонніх протоколів з членами робочої групи СОТ. В перші місяці цього року Україна також завершила досить важливі двосторонні переговори щодо взаємного доступу на ринки товарів та послуг з США, як і з низкою інших країн.

Досягнутий на даний момент прогрес робить вступ України до СОТ в 2006 році цілком можливим за умови, що Уряд спрямує свої зусилля на політичну підтримку цього процесу. Хоча, безперечно, існують сектори, які зазнають вищого рівня конкуренції від імпортованих продуктів, економіка в цілому отримує значні вигоди від взаємного з навколишнім світом відкриття ринків. До того ж, це в життєво важливих інтересах України – не залишитися позаду інших країн СНД при вступі до СОТ. Протягом минулого року Уряд не зміг закінчити законодавчих реформ, необхідних для завершення переговорів з СОТ, особливо, пов'язаних з державною допомогою та підтримкою сільського господарства. До того ж, Уряду не вдалося ані створити запропонованого міжвідомчого органу для координації дій відповідних міністерств, ані підготувати програму та графік вступу до СОТ.

Виклики зовнішнього сектора в 2006 році

Ціни на імпортований газ різко зросли з початку року після підписання угоди між українським та російським урядами.¹³ Не дивлячись на те, що ця угода мала діяти тільки перше півріччя, вона залишилася дійсною й на початку другого півріччя. Багато питань викликала роль посередницької компанії „РосУкрЕнерго” в цій угоді. Ріст цін на енергоресурси, особливо на газ, може викликати суттєві труднощі для деяких секторів економіки, особливо це стосується хімічної промисловості, за умов послабленого попиту та нижчих цін на традиційні українські експортні продукти.

Більш високі ціни на енергоресурси погіршили торговельний баланс у 2006 році. В період з січня по червень експорт товарів та послуг зріс на 6% порівняно з першим півріччям 2005 року, а от обсяг імпорту за той самий період виріс на 23%. Наприкінці червня дефіцит торговельного балансу становив майже 3 млрд. доларів. Такі тенденції призведуть до того, що рахунок поточних операцій в 2006 році буде в дефіциті, оскільки торговельний баланс погіршився до дефіциту на рівні 3% ВВП. Головними факторами є наступні:

- Більш високі ціни на газ призведуть до значного росту вартісних показників імпорту. Частка енергоресурсів в загальному імпорті може збільшитися до 38% в 2006 році проти 30% в 2005 році. До того ж, немає гарантій, що ціни на газ залишаться стабільними. Вища вартість імпортованих енергоресурсів також призведе до збільшення для деяких з головних експортерів собівартості металопродукції та продукції хімічної промисловості (які здебільшого є дуже енергомісткими), що зменшить їх прибутковість.
- Відносно висока інфляція призведе до подальшого росту реального обмінного курсу, зі зворотним ефектом на цінову конкурентоздатність українського експорту.

¹³ Росія погодилася постачати газ Україні за ціною 95 доларів за тисячу кубометрів, порівняно із середньою ціною імпорту у 2005 році у 50 доларів за тисячу кубометрів. Частину зростання ціни буде покрито за рахунок підвищеної плати за транзит (яка піднялася з 1,09 доларів минулого року до 1,6 доларів у 2006 році за транспортування тисячі кубометрів на 100 км.). Детальніше наслідки росту цін на газ для України розглядаються в наступному розділі.

- Безперервний ріст реальних доходів населення збільшить попит на імпортні споживчі товари. Подальше зниження ввізних мит, як один із заходів лібералізації торгівлі, також посилить згадані тиски, незважаючи на те, що ріст рівня конкуренції на внутрішньому ринку має бути вигідним з точки зору інфляції.

Головними ризиками є можливий тиск до зниження номінального обмінного курсу та зрештою зменшення валютних резервів НБУ, якщо НБУ не звернеться до більш гнучкої політики валютного курсу. Це може також призвести до зростаючих негативних очікувань виробників та населення взагалі щодо стабільності валюти.

Загроза макроекономічної нестабільності, щоправда, в короткостроковій перспективі невелика, доки дефіцит поточного рахунку покривається притоком капіталу. На цій стадії перехідного періоду в Україні невеликий торговельний дефіцит є дійсно вигідним, якщо він здебільшого відображає імпорт засобів виробництва та фінансується прямими іноземними інвестиціями. Як було зазначено вище, значні надходження капіталу в 2005 році здебільшого пояснювалися великим продажем українських активів іноземним компаніям та великими іноземними запозиченнями ділових кіл. Однак існує необхідність в забезпеченні більш стабільного притоку прямих іноземних інвестицій через прийняття довгострокової програми приватизації та подальшого покращення ділового середовища (див. главу 3). Це також допоможе уповільнити відтік капіталу, який, за даними експертів, за перший квартал 2006 року виріс приблизно до 3 млрд. доларів. Тим не менш, якщо уповільнення темпів економічного розвитку продовжуватиметься, та діючий уряд не змінить політику фіскальної експансії, макроекономічна стабільність може залишатися під загрозою в довгостроковій перспективі.

Уряд має рішуче відмовитися від встановлення торговельних бар'єрів у відповідь на погіршення балансів по зовнішніх операціях. Незважаючи на те, що такі бар'єри мали б деякий вплив на імпорт в короткостроковій перспективі, вони негативно відобразилися б на ефективності економіки. Також вони порушили б зобов'язання України щодо вступу до СОТ та щодо інших двосторонніх торговельних угод. Повернення до жорсткого регулювання імпорту було б рівнозначним кроку назад до вже неіснуючої соціалістичної економічної системи з усією її кричущою неефективністю. Більш того, воно додало б можливості для подальшої корупції завдяки неофіційним угодам між органами, що видають ліцензії, та одержувачами ліцензій на імпорт. Також це призвело б до нарощування тіншового імпорту, тим самим звівши нанівець усі попередні досягнення Уряду в боротьбі з контрабандою.

Рекомендації

Декілька заходів мають допомогти покращити торговельне середовище та сприяти подальшому росту експорту України, в такий спосіб стримуючи погіршення торгового балансу. В короткостроковій перспективі Уряд мав би:

- **Забезпечити вступ України до СОТ в 2006 році** Для досягнення цієї цілі Уряд та Парламент повинні:
 - Тримати на контролі, як національний стратегічний пріоритет, розробку та своєчасне прийняття законодавства, необхідного для гармонізації торговельного режиму України з нормами СОТ, включаючи базові закони щодо державної допомоги та зовнішньоекономічної діяльності.
 - Зробити процес переговорів про вступ до СОТ більш відкритим для громадськості; розповсюджувати доступну для розуміння інформацію про головні умови вступу України до СОТ серед усіх зацікавлених сторін.

- Активізувати роботу Центру СОТ, особливо в частині роботи із запитами.¹⁴
- **Прискорити створення зон вільної торгівлі** з ЄС та з країнами СНД (після вступу до СОТ) для скасування виключень з режиму вільної торгівлі. Зокрема, Уряд повинен узгодити графік скасування усіх виключень з режиму вільної торгівлі з країнами-партнерами.
- Активізувати **гармонізацію стандартів якості та виробництва в Україні** з міжнародними нормами та правилами.
- Забезпечити **ясність та прозорість усіх угод з імпорту газу**, особливо положення стосовно формування ціни (*Див. розділ 2.4*). Це зменшить ризики неочікуваних стрибків цін, які призводять до різкого погіршення торгового балансу.
- В довгостроковій перспективі Уряд повинен розробити стратегії по **диверсифікації торгівлі** через запровадження структурних реформ. Це включає:
 - **Відмову від надання субсидій, що викривлюють конкуренцію.** Податкові пільги для виробників повинні бути значно зменшені;
 - Забезпечення чесної конкуренції між вітчизняними та іноземними виробниками через надання **«національного» режиму для імпортованих товарів**. Будь-яка дискримінація проти імпортованих товарів через диференційовані ставки ПДВ чи акцизні збори має бути прямо заборонена законом.

2.4. ВІДПОВІДЬ НА ПІДВИЩЕННЯ ЦІН НА ЕНЕРГОРЕСУРСИ

Реформи енергетичного сектора в Україні залишилися незакінченими, крім того, незначно просунулися з кінця 2004 року. Перша доповідь Комісії «Блакитної стрічки» пропонувала, щоб тарифи було збільшено до рівня відшкодування витрат, платіжну дисципліну посилено, механізми субсидіювання краще спрямовані, щоб приватизація була завершена, а незалежні регулятори набули розвитку. Хоча щодо наших рекомендацій і було досягнуто політичного консенсусу, впровадження реформ було дуже обмеженим та уривчастим. В дійсності, тільки після кризи з постачанням російського газу в січні 2006 року та дворазового підвищення цін на газ Уряд зобов'язався серйозно переглянути енергетичну політику. Було досягнуто значного прогресу на шляху підняття тарифів до рівня відшкодування витрат. Проте проведення заходів щодо реалізації інших реформ енергетичного сектора залишилося на недостатньому рівні.

Економічне зростання України з 2000 року підтримувалось дешевими енергоресурсами через довгострокові нафтові та газові угоди з Росією та Туркменистаном. Протягом цих років міжнародні ціни на нафту росли. Однак вплив росту цін на економічне зростання України та зовнішні рахунки покривався зростаючим попитом на головні українські експортні продукти з боку Росії та країн-експортерів енергії з Центральної Азії.

Тим часом ціни як на імпортований, так і на вітчизняний газ залишалися низькими, і це, разом із недостатньою політикою енергозбереження, призвело до того, що Україна залишилася дуже неефективною з точки зору витрат енергії. Дійсно, промисловий сектор України є одним з найнеефективніших у світі. В 2003 році енергоємність української економіки (виражена у обсязі постачання первинної енергії на одиницю ВВП) досягала еквіваленту 0,53 кг нафти на одиницю ВВП, розраховану в доларах США 2000 року за

¹⁴ Центр був заснований 31 травня 2005 р. Постановою Кабінету Міністрів України.

паритетом купівельної спроможності, тоді як в Польщі, Угорщині та Чехії ці показники становили відповідно еквівалент 0,22, 0,19 та 0,27 кг нафти.¹⁵ У Франції та Німеччині, країнах, приблизно рівних за площею з Україною, енергоємність досягає еквіваленту 0,17 кг нафти. Отже, Україна має величезні невикористані резерви щодо покращення енергозбереження!

Такі цифри повинні дати додатковий привід українському Уряду не почуватися загнаним у кут через високі ціни на газ. Приклад країн Східної Європи недвозначно показує, що більш високі ціни на енергію можуть та повинні бути перетворені в сприятливу нагоду для України щодо продовження реструктуризації економіки. Досвід Польщі, Угорщини та Чехії показує, що реформи, які забезпечують відповідні ринкові стимули підприємствам та населенню, можуть призвести до радикального зниження споживання енергоресурсів та зниження енергоємності. Наприклад, в Польщі середній обсяг споживання енергії на одиницю ВВП значно знизився з 1993 року, коли країна залишила позаду своє неефективне соціалістичне минуле. Спочатку використання енергії на одиницю ВВП знизилося з еквіваленту 0,82 кг нафти в 1991 році до 0,44 в 2004 році; відповідні показники кінцевого використання енергії за той же період дорівнюють еквіваленту 0,50 та 0,28 кг нафти. За період з 1994 по 2004 роки енергоємність знизилася в Польщі на 53% завдяки внутрішньогалузевій ефективності та структурним змінам в економіці, підтриманим прямими іноземними інвестиціями.

Очевидно, що як прямі іноземні інвестиції, так і розвиток малих та середніх підприємств відіграли основну роль в досягненні настільки величезного приросту ефективності в Польщі. Все це має велике значення для України. **Радикальні реформи, які збільшують ринкову конкуренцію, є настільки ж важливим джерелом для енергобезпеки, як і спроби підписати вигідні угоди з головними постачальниками енергії в Україну.** Це ще раз підтверджує ідею, що Україна повинна досягти прориву щодо покращення клімату для прямих іноземних інвестицій та надати стимули для створення малих і середніх підприємств та інвестування в цей сектор економіки (див. главу 3).

Ріст цін на газ на початку року був досить суттєвим випробуванням, але очевидно, що економіка в цілому його поглинула і витримала. Водночас, виникає низка негайних економічних наслідків:

- Зросте рівень інфляції (див. попередній розділ).
- Рахунок поточних операцій, вірогідно, матиме невеликий дефіцит цього року, оскільки більш висока вартість імпорту газу лише частково покривається підвищенням цін на транзит газу. Основним невідомим є розмір зменшення об'ємів імпорту газу у відповідь на підвищення цін. Однак загалом слабший чистий експорт знизить показник росту ВВП порівняно із попередньо прогнозованим.
- Цінова конкурентоздатність головних експортно-орієнтованих галузей промисловості, особливо хімічної, зазнає значного впливу через зростання цін на ресурси. За розрахунками Українського союзу промисловців та підприємців, за теперішніх умов критичний рівень ціни на природний газ для хімічної промисловості складає приблизно 120 доларів за тисячу кубометрів. Відповідні цифри для металургії дещо вищі – близько 160 доларів. Частково це пояснюється тим, що металургія може перейти на використання коксу.
- Можуть з'явитися фінансові складнощі, оскільки бюджет на 2006 рік засновувався не тільки на очікуванні значного приросту ВВП, але й на ціні на

¹⁵ За даними Міжнародного енергетичного агентства 2005 року.

газ у 50 доларів. Оскільки прибутковість зменшилася, надходження від податку на дохід підприємств можуть бути меншими, ніж планувалося. Багато чого залежить також від того, наскільки субсидії, які Уряд надає в енергетичному та промисловому секторах, пом'якшать вплив від вищих цін на газ.

Однак поточний економічний ріст, сильний приток прямих іноземних інвестицій, продовження реструктуризації промисловості – всі ці фактори дозволять Україні захиститися від подібних зростань цін в майбутньому, за умови твердих політичних зобов'язань впроваджувати ринкові стратегії енергоефективності. Такі стратегії є одними з головних передумов переходу від відродження до дійсного економічного розвитку України.

Розроблення сучасної стратегії використання енергоресурсів

Нова Національна енергетична стратегія, представлена Міністерством палива та енергетики в 2006 році, все ще, головним чином, присвячена проблемі енергопостачання та балансу енергії. Вона спрямована на істотне зниження енергоємності до 2030 року, що в значній мірі може бути досягнуто завдяки відносному зниженню частки природного газу в національному енергетичному балансі (перш за все, у виробленні електроенергії), а також частки імпорту газу в загальних поставках газу. Стратегія також закликає до збільшення використання вугілля у виробленні електроенергії, росту атомної енергетики та розвитку альтернативних джерел енергії (таких, як шахтного та вугільного метану), а також поновлюваних джерел енергії.

Не дивлячись на те, що вона спрямована на покращення ефективності виробництва, перетворення, передачі, розподілу та споживання енергії, Стратегії бракує конкретних планів та заходів, особливо на рівні стимулювання споживача, а також конкретних шляхів до посилення конкуренції між постачальниками. До того ж, енергетична політика країни все ще знаходиться у компетенції декількох державних агенцій, а рівень міжвідомчого співробітництва та координації є недостатнім.

Пом'якшення впливу зростання цін на енергоресурси. Уряд відіграє декілька важливих функцій в запровадженні енергетичної політики. По-перше, він має вживати необхідних заходів на макроекономічному рівні для забезпечення стабільності за умов різкого росту цін на енергію. По-друге, маючи одним з ключових елементів реформи підвищення тарифів, при загальному рості цін на енергоресурси, витрати населення на послуги енергопостачання зростають. Середньостатична українська родина витрачає близько 9% чистого доходу на оплату рахунків енергопостачання та комунальних послуг; цього року ця частка може збільшитися до майже 12%. Таким чином, Уряд повинен бути готовим фінансово пом'якшити негативний ефект цінового шоку на ту частину населення, в якій витрати на комунальні послуги складають більш, ніж 15% доходів, згідно з існуючою програмою підтримки населення з низькими доходами (відомою як субсидії).

Існуюча програма субсидювання населення з низькими доходами має бути більш спрямованою, щоб надати допомогу на неупередженій основі населенню з низькими доходами, стимулюючи споживачів зменшувати споживання енергоресурсів (див. главу 4). Правильні критерії відповідності мають велике значення для реалізації цих цілей. Програма має надавати допомогу найбільш нужденним родинам, та включати вимоги щодо повної сплати квартирної плати, податків на прибутки з нерухомого майна та комунальних послуг за попередній період. В такий спосіб Уряд стимулюватиме споживачів посилити платіжну дисципліну.

Посилення ефективності використання енергоресурсів. Зростаюче та постійне зниження енергоємності економіки є ключовим моментом сталого економічного зростання

та конкурентоздатності України. Також це важливо для енергобезпеки країни з точки зору її залежності від імпортованих енергоресурсів. Для досягнення цієї мети вкрай необхідні кардинальні зміни в ефективності постачання, вироблення, перероблення, передачі, розподілу та особливо в ефективності споживання енергії. Хоча ціни та тарифи, які зростають до рівня покриття витрат, та які підтримуються покращенням регуляторних процедур, і є невід'ємною рушійною силою даного процесу, вони також мають супроводжуватися низкою урядових стимулів та інших заходів щодо покращення ефективності використання енергоресурсів та збільшити рівень внутрішнього видобутку енергоресурсів.

Досвід країн Центральної Європи показує, що у когенерації криється великий потенціал для збільшення енергоефективності. Розвинуті країни також підтримують когенерацію як дуже потужний інструмент для збільшення ефективності використання енергоресурсів. Подальші кроки в цьому напрямку залежать від лібералізації енергетичних ринків України. Наприклад, Уряд міг би надати додаткові права виробникам електроенергії, які застосовують інноваційні енергоощадні технології. Такі виробники могли б мати право продавати енергію безпосередньо споживачам, а не через регіональні монополії (обленерго), як це робиться сьогодні.

В той час як Україна почала розробляти невеликі програми збереження енергії наприкінці 1990-х років, їм часто не вистачало конкретності, фінансового забезпечення та механізмів запровадження. До того ж, часто вони зосереджувалися на зменшенні споживання та збільшенні внутрішнього постачання енергоресурсів, а не на покращенні використання існуючих ресурсів. Нещодавнє створення Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів не може не радувати, але для початку своєї діяльності воно потребує зміцнення організаційних структур.

Забезпечення поставок енергоресурсів

Структура загальних поставок первинних енергоресурсів в Україні майже не змінилася за останні вісім років. Частка газу сягає майже 44%, вугілля – 27%, атомної енергії – 16% та нафти – 12,5%. Приблизно 1% включає гідроенергію, поновлювану енергію, вторинні енергоресурси та інші джерела. Цілковито природно, що відносна стабільність цін на газ за останні роки призвела до значної залежності від газу. В промисловому секторі частка газу дорівнює 36%, житловому секторі – 41% та в комерційних і комунальних послугах – 22% від загального споживання.¹⁶ 22% попиту на природний газ в Україні покривається внутрішнім виробництвом, 15% – сплатою натурою за транзит російського та туркменського газу до Європи та 60% – імпортується з Росії та Туркменістану. Частка газу, який імпортується з Туркменістану, стабільно зростає в останні роки: з 22% в 2002 році до запланованих 40% цього року.

Збільшення частки внутрішніх джерел енергоресурсів. Традиційно вугілля складало значну частину енергетичного балансу України. За останні 10-15 років його поступово витіснили постачальники дешевого природного газу. Однак сьогодні ситуація змінюється, й вугілля стає все більш конкурентоздатним вітчизняним джерелом енергії. Через це Уряд повинен посилити контроль за забрудненням навколишнього середовища (особливо викидами вуглецевих сполук) у випадку переходу з газу на вугілля як головного енергоресурсу. На перший погляд може здатися, що відродження вугільної промисловості потребує значного фінансування з бюджету, оскільки вугільні шахти потребують розвинутої інфраструктури та відповідного соціального забезпечення. В дійсності для країни може бути не так дорого відродити вугледобувну промисловість та збільшити її

¹⁶ Дані Міжнародного енергетичного агентства за 2003 рік

продуктивність, тому що власники хімічних та металургійних заводів, на які припадає більша частина споживання вітчизняного газу, часто й самі (прямо чи опосередковано) володіють вугільними шахтами.

Існуючі в Україні ресурси газу інтенсивно використовувалися, проте газовий потенціал країни залишається слабо розвинутим. Уряд повинен посилити свої зусилля на пошук нових резервів газу та розробити довгостроковий план розробки родовищ газу для розвитку вітчизняного виробництва газу. Фінансування не повинно стати проблемою, адже Уряд має, не вагаючись, залучати приватних інвесторів на розробки родовищ газу на умовах лізингу чи концесії, чи навіть передаючи їм родовища в безпосередню власність.

Активний розвиток альтернативних та поновлюваних джерел енергії може надалі збільшити енергобезпеку, зменшуючи негативний вплив на довкілля традиційних видів енергії. Україна має значний потенціал для розвитку вітряної, біоенергії, біо-паливної енергії та вугільного метану. Як у випадку енергоефективності, необхідно розробити вичерпний пакет законів, правил, фінансових заходів та план їх запровадження для використання потенціалу та зниження залежності країни від імпортованих джерел первинної енергії.

Забезпечення стабільності імпортованих поставок енергії. Україна залишиться залежною від імпорту нафти та газу ще на довгі роки. Найближчим часом Україна скоріше повинна буде пристосуватися до більш високих світових цін на імпортований газ, оскільки постачальники підняли ціни. Це підкреслює важливість розумного управління імпортованими енергоресурсами, щоб пом'якшити вплив коливання цін та шоків з боку пропозиції. Існуючі угоди про постачання енергоресурсів, особливо природного газу, не прозорі, вони короткострокові та недостатньо гнучкі. До того ж, вони не дають можливості конкурентної боротьби між постачальниками на українському внутрішньому ринку газу.

Уряд має вжити низку заходів, щоб перейти до довгострокових угод, із положеннями щодо коригування цін, враховуючи зміни міжнародних цін, та розширити можливості державних органів щодо обговорення угод та управління ними. В той час, як такі угоди є двосторонніми, та розкриття інформації часто обмежене з комерційних причин, можна використовувати такі існуючі міжнародні платформи, як Газовий центр Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН) та Робоча група по газу для того, щоб звести до мінімуму перешкоди міжнародної торгівлі та підписати торгові угоди.

У цьому контексті існуюча нині тристороння схема викликає більше питань, ніж дає відповідей. Зобов'язання продавати газ в Україну за ціною 95 доларів за тисячу кубометрів не є державним зобов'язанням Росії, а є угодою з третьою стороною. Це робить Україну вразливою перед приватною компанією, чия роль в угоді незрозуміла та яку навряд чи можна визнати відповідальною за перебої в поставках газу. З огляду на те, що Газпром покращує свою корпоративну прозорість, цілком природно, що існуючі складні та непрозорі, сильно здискредитовані угоди повинні бути якомога скоріше замінені на прямі, передбачувані та прозорі механізми.

Україна ще не повністю використала можливість оцінити реальну вартість транзиту газу. Донедавна Україна активно надавала послуги транзиту газу в обмін на поставки газу з Росії. В інших країнах Центральної Європи (зокрема, в Польщі та Угорщині) транзитні тарифи для Газпрому перевищували 2,4 долари. В той же час, нова газова угода між Росією та Україною підвищила транзитний тариф з лише 1,09 доларів до 1,6 доларів за тисячу кубометрів на 100 км. Більше того, до 2009 року це підвищення тарифу буде зараховуватися на погашення боргу України Росії за поставлений газ в розмірі 1,2 млрд. доларів. Український Уряд має серйозно вивчити це питання.

Фінансування трансформації енергетичного сектора: використання нового економічного інструментарію. Внутрішній та міжнародний приватний сектор, фінансові інститути, а також споживачі енергоресурсів можуть зробити свій внесок у фінансування перебудови українського енергетичного сектора за умов наявності відповідної економічної кон'юнктури та належних стимулів. Також існують міжнародні фінансові механізми, через які можна отримати додаткове фінансування та консультативні послуги. Глобальний екологічний фонд (ГЕФ) був створений для просування реформи енергетичних ринків. Сфери діяльності, підтримувані ГЕФ, можуть включати розробку енергетичної політики, законів та правил щодо стимулювання ефективності використання енергоресурсів та пропозиції відновлювальних енергоресурсів. Зараз за підтримки ПРООН готується проект, який допоможе Уряду розробляти заходи та механізми залучення приватних інвестицій у виробництво вітрової енергії. Може також підтримуватися розробка енергетичних стандартів та вимог для обладнання, пристроїв та будівель.

Механізми Кіотського протоколу, такі як сумісне впровадження та торгівля викидами, можуть стати значними джерелами фінансування для розвитку енергозбереження та поновлюваної енергії в Україні. Швидке оформлення необхідної законодавчої, регуляторної та інституційної структури, що дозволить країні започаткувати участь в цих механізмах, є дуже важливим для мобілізації потенційних фінансових ресурсів.

Рекомендації

- Переглянути та вдосконалити Національну енергетичну стратегію щодо включення в неї більш конкретних планів та заходів, особливо на рівні стимулювання споживачів та посилення конкурентної боротьби серед постачальників. Стратегія також повинна забезпечити кращі можливості для формування енергетичної політики.
- Замінити існуючу розрізнену інституційну структуру розроблення енергетичної політики на постійну міжвідомчу структуру, яка б залучала всі ключові зацікавлені сторони.
- Продовжити приведення внутрішніх тарифів до рівня покриття витрат та посилити платіжну дисципліну.
- Розробити вичерпні заходи, які б пом'якшили вплив від росту цін на енергоресурси. Це допоможе забезпечити макроекономічну стабільність, коли ціни різко зростають, а також пом'якшить вплив на індивідуальні господарства, в яких частка платежів за комунальні послуги перевищує 15% доходу. Існуюча програма, яка надає субсидії на комунальні послуги громадянам з низькими доходами, повинна бути покращена, аби стала більш цільовою та заохочувати економію енергоресурсів.
- Вивчити можливість відродження вугледобувного сектора та збільшити обсяг видобування вітчизняного газу, щоб Україна стала менш залежною від імпортного газу, та прийняти довгострокові плани з експлуатації цих джерел енергоресурсів.
- Забезпечити реалізацію прийнятих програм використання альтернативних та відновлювальних видів енергії.
- Зробити угоди про імпорт газу прозорими, перейти до відкритих двосторонніх схем без непотрібних посередників. Робити кроки для переходу до довгострокових угод про постачання енергоресурсів, які включали б положення про коригування цін у відповідь на зміни в міжнародних цінах. Використовувати існуючі міжнародні платформи, такі як Газовий центр ЄЕК ООН та Робоча група з

газу, для мінімізації перешкод для міжнародної торгівлі та підписання торговельних угод.

- Ввести стимули, включаючи фінансові, для енергоощадних інвестицій, особливо шляхом запровадження стандартів та вимог до перетворення енергії, промислового обладнання, систем та процесів, побутової техніки та будівель.
- Забезпечити розбудову спроможності з тим, щоб промисловці, постачальники послуг та фінансові інститути могли підготувати, оцінити та запровадити заходи з енергозбереження. Вивчити можливості нового економічного інструментарію, включаючи механізми Глобального екологічного фонду та Кіотського протоколу.

ГЛАВА 3. РОЗВИТОК СПРИЯТЛИВОГО ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ПОЛІПШЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ

Виходячи із намірів збудувати міцну економіку та заможну європейську державу, Україна повинна досягти темпів економічного зростання, що перевищували б середні світові показники та, зокрема, були значно вищими, ніж середні показники країн Європейського Союзу (ЄС). Однак перед країною постав новий виклик, бо прості шляхи зростання економіки - такі як відбудова після економічної кризи, пов'язаної з виходом із пострадянського режиму, тимчасово сприятливі умови торгівлі продукцією чорної металургії, такою як сталь, вичерпали себе (див. главу 2). Із зникненням цих імпульсів зростає важливість створення сприятливого ділового та інвестиційного середовища.

Для забезпечення стійкого та стабільного росту добробуту життєво важливо для України створити сприятливий регуляторний клімат, який би стимулював ділову активність, спрямовану на створення робочих місць, залучення інвестицій, розвиток торгівлі та заохочення інновацій. Незважаючи на те, що нормативно-правова база України суттєво покращилася протягом останніх років, Україна знаходиться лише на 128-у зі 175-и місць у звіті Світового Банку „*Doing Business 2007*”. Зараз виникла нагальна потреба **радикального перегляду правового та нормативного середовища**, що супроводжувався би значним підвищенням ефективності та покращенням етики державної служби (див. главу 1).

Ця глава розглядає низку ключових питань стосовно здійснення реформ, що разом допоможуть сформуванню бази для досягнення стійкого економічного зростання та формування національного достатку. Перша частина присвячена забезпеченню прав власності, оскільки політичні дебати, що тривали протягом минулого року, автоматично порушили питання прав власності в економіці та призвели до помітного сповільнення темпів її росту, свідками якого ми стали у 2005 році. Гарантовані права власності теж важливі для ринку земель сільськогосподарського призначення; вони допоможуть розкрити величезний аграрний потенціал України. В цій главі також приділяється увага потребі зменшення надмірної кількості регулювань, що є однією з головних засад розвитку бізнесу в Україні.

У створенні конкурентоспроможної ринкової економіки та встановленні антимонопольного контролю було досягнуто значних успіхів. Ця глава розкриває вищезазначені досягнення та намічає такі кроки в політиці, які сприяли б розвитку конкуренції у все ще монополізованій економіці України. За відсутності прогресу у цій сфері Україна несе ризик стримування неоціненного ринкового тиску, який, тим не менш, може принести ефективні переваги для економіки. Нарешті, тут пропонуються варіанти розвитку фінансового сектора, необхідного для фінансування економічної експансії шляхом надання цілого спектра фінансових послуг за мінімального ризику.

Якщо усі заходи, запропоновані в цій та попередній главах, буде впроваджено, то Україна отримає великі шанси стати зразком для наслідування міжнародною спільнотою. Справді, Уряд має ставитися до цього, як до одного з орієнтирів для досягнення успіху. Досягнення такого роду не є безпрецедентними: Грузія цього року була визнана Світовим Банком однією із найвизначніших у світі країн-реформаторів бізнес-середовища. За один рік вона змогла піднятися із 112-го місця в рейтингу на 37-е, здійснивши низку реформ щодо покращення бізнес-клімату дуже подібних тим, що пропонуються у цьому звіті. Немає сумніву, що реалізація подібних вдосконалень в Україні мала би дуже позитивний вплив на економічне зростання в наступні роки.

3.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ

Недоторканість приватної власності

Ініціативи реприватизації, що їх проголосив Уряд на початку 2005 року, загострили проблему гарантій прав власності для підприємців та спричинили нерозуміння іноземними інвесторами намірів Уряду. Заклики до реприватизації близько 3000 об'єктів викликали схвалення громадськістю, обуреною попередніми порушеннями законів та несправедливістю у продажі держмайна. Однак кампанія реприватизації наштовхнулася на різку критику з боку тих представників ділових та політичних кіл, яких бентежило, що така реприватизація порушить принципи прав власності. Ситуація, коли піддавались сумнівам юридично зареєстровані факти приватизації, навіть якщо вони були несправедливими чи недобросовісними, загрожувала підривом стабільності економіки та поширювала невпевненість серед інвесторів.

Президент Віктор Ющенко намагався зменшити масштаби кампанії з реприватизації, починаючи зі своєї заяви наприкінці квітня 2005 року, коли вперше закликав до виваженості в діях. У липні 2005 року Президент, Прем'єр-Міністр та Голова Верховної Ради підписали Меморандум «Про гарантії прав власності і забезпечення законності при їх реалізації», після чого Президент видав Указ № 1648/2005 від 24 листопада 2005 року „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні» та від 28 жовтня 2005 року «Про заходи щодо утвердження гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні».

Офіційні заяви прагнули заспокоїти власників майна та інвесторів.

Серед інших ініціатив щодо врегулювання ситуації були спроби обмежити процес реприватизації адміністративно (при цьому було складено перелік із 25-40 об'єктів, що підлягали реприватизації). Такі дії викликали дискусії в засобах масової інформації щодо можливих претендентів та ще більше загострили ситуацію довкола реприватизації. Спроби скласти такий список з часом було відкинуто, але питання реприватизації не було явно або остаточно вирішено, справивши таким чином негативне враження, що недоторканість права власності в Україні не поважається повною мірою.

Продовження процесу приватизації

Зосередженість на реприватизації у 2005 році також погано вплинула на програму великомасштабної приватизації в цілому. На кінець червня 2005 року надходження від приватизації становили менш, ніж 700 млн. грн., що складає лише 10% від запланованої Урядом суми надходжень. Уряд затвердив плани прискореної приватизації щодо продажу 284-ох об'єктів протягом року. Однак через наявну заборону суду продавати майно деяких фірм, розгляди справ у судах, та через майно, що було передане до статутного капіталу спільних підприємств, цей план виявився нереальним. Перегляд переліку об'єктів приватизації новим Урядом, очолюваним Юрієм Єхануровим, призвів до подальшої затримки в розробці планів щодо підготовки підприємств до приватизації.

За винятком перепродажу «Криворіжсталі» у жовтні минулого року, у 2005 році більше не було продано жодного великого підприємства. Не враховуючи надходжень від „Криворіжсталі”, до державного бюджету надійшло менш, ніж 1 млрд. грн. від приватизації, порівняно із понад 2 млрд. грн. у 2003 році та 9,2 млрд. грн. у 2004 році, (включаючи 4,2 млрд. грн. при першому продажу „Криворіжсталі”).

У 2006 році Уряд вирішив відновити процес приватизації основних активів. У грудні 2005 року Кабінет Міністрів затвердив постанову, в якій був визначений перелік підприємств, які потрібно було підготувати для приватизації та продажу у 2006 році. Наразі до переліку входять 36 стратегічних об'єктів, при цьому, там немає таких привабливих

компаній, як «Укртелеком», «Турбоатом» та Одеський припортовий завод. Рівень річних надходжень заплановано у розмірі 2,1 млрд. грн. – такий самий обсяг, як і надходження від приватизації у 2003 році.¹⁷ Однак на кінець червня 2006 року надходження від приватизації становили лише 160 млн. грн., що складає 7,6% від запланованої суми. Дуже ймовірно, що поставленої мети не буде досягнуто, при чому зі значним відставанням від заданих показників.

Все-таки у 2005 році в Україні таки був один взірцевий та успішний факт приватизації. Продаж «Криворіжсталі» у жовтні був безпрецедентним, добре спланованим та прозорим. Найбільший у світі виробник сталі «Міттал Стіл» переміг у аукціоні, що його транслювали по телебаченню, запропонувавши 4,8 млрд. доларів (24 млрд. грн.). Купівельна ціна була майже вдвічі більша за ринкову ціну акцій «Криворіжсталі», що котувались на фондовому ринку України. Надходження від цієї угоди перевищили загальну суму надходжень від усіх попередніх випадків приватизації в Україні. Цей продаж також наочно показав суспільству, як прозора та чесна приватизація може забезпечити справедливу та реалістичну оцінку вартості майна. Він повинен слугувати моделлю для приватизації в майбутньому.

В процесі приватизації, що триває, перед новим Урядом постане багато викликів. Держава все ще володіє значною часткою власності на багатьох крупних промислових комплексах із відповідною інфраструктурою. Будь-який підхід до приватизації в майбутньому повинен враховувати усі попередні помилки.

- У тих секторах, де підприємства займають юридично підтвержене монопольне становище, нормативна база та уповноважені регуляторні органи повинні бути повністю готові до початку приватизації цих об'єктів.
- Компанії з усіх інших секторів, можливо, лише за винятком стратегічно важливих казенних підприємств, повинні бути приватизовані, однак сам процес приватизації має бути прозорим. На додаток до суттєвого збільшення надходжень цей підхід враховуватиме питання корпоративного управління часткою держави в цих компаніях. В даних умовах володіння акціями державою часто спричиняє обвинувачення в корупції та призводить до нерівних конкурентних умов для компаній, що працюють в Україні. Якщо приватизація проводитиметься належним чином та буде прозорою, це не тільки збільшить надходження, але й зробить українські активи більш привабливими для іноземних інвесторів. Судячи з міжнародного досвіду, зокрема, з досвіду центральноєвропейських сусідів України, наприклад, Польщі та Угорщини, це значно покращить корпоративне управління, знизить рівень корупції, дуже позитивно вплине на енергоспоживання, що зменшить залежність української економіки від енергоносіїв. (див. главу 2).
- Необхідно припинити практику встановлення надто коротких строків для тендерів (порівняно із тими, що передбачені законодавством) та покласти край порушенням прозорості тендерів та прозорості стратегії підготовки об'єктів до приватизації.

Створення ринку земель сільськогосподарського призначення

Повні та гарантовані права власності передбачають право власників здійснювати операції зі своїм майном (закладати, продавати його тощо). Міжнародний досвід свідчить, що економічне зростання та зменшення бідності найкраще досягаються за умови, коли

¹⁷ Закон про державний бюджет 2006 року, № 3235-IV від 20 грудня 2005.

ефективні виробники та інвестори мають вільний доступ до активів засобів виробництва. Таким чином, потрібно повністю вирішити питання земель сільськогосподарського призначення, як об'єкту власності.

Приблизно 5,9 мільйонів із 6,8 мільйонів українських селян, що безоплатно одержали сертифікати на право на земельну частку (пай), вже отримали державні акти на право власності на земельну ділянку. Однак мораторій на продаж земель залишається чинним та, згідно з нещодавно підписаними Угодою про створення антикризової коаліції та Універсалом Національної Єдності, діятиме до 1 січня 2008 року. Первинний термін дії мораторію закінчувався наприкінці 2004 року, але його було продовжено.

Затримка із дозволом вільного продажу земель має низку негативних наслідків. Обмежується перерозподіл земельних активів до більш ефективних землекористувачів; не допускається запровадження іпотеки, яка може бути інструментом залучення довгострокових коштів для впровадження нових технологій та нововведень; землевласники не можуть реалізувати законне право вільно розпорядитися своєю власністю.

Згідно з оцінками Інституту аграрної економіки УААН, загальна вартість земельних угідь країни становить 50 млрд. доларів. Відсутність ринку земель сільськогосподарського призначення унеможлиблює уточнення цієї оцінки. Але що ця сума приблизно в 17 разів перевищує ті 3 млрд. доларів, які протягом 2001-2006 років було інвестовано в сільськогосподарське виробництво.

Прихильники мораторію стверджують, що землевласники ще не готові розпоряджатися своїми землями, не знають їх ціни, тому продадуть їх за цінами, значно нижчими від ринкових, що нормативна база для запобігання таким викривленням досі відсутня. Певна частина цих тверджень має рацію: деякі важливі законопроекти, як наприклад, „Про ринок земель”, очікують на розгляд у Верховній Раді вже багато років.

Не менш важливим є те, що мораторію не повністю дотримуються, тобто відбуваються саме ті порушення, котрим він повинен був запобігати. За даними Держкомзему України, станом на 2006 рік існують 95,0 тисяч нотаріально посвідчених угод з дарування земельних часток (паїв), 2,5 тисяч громадян обміняли свої земельні частки на інші активи та понад 13 тисяч громадян продали землю. Також є багато випадків укладення надмірно довготривалих договорів оренди землі. Таке відкрите порушення мораторію і є свідченням недоцільності стримування розвитку ринкових відносин щодо землі. Подальше зволікання із скасуванням мораторію призведе тільки до збільшення величезного тіньового ринку землі, що буде не на користь первинним власникам земельних ділянок – селянам, які працюють на цих ділянках.

Найшвидше скасування мораторію разом із прийняттям відповідних довгоочікуваних законів принесе чимало позитивних результатів. По-перше, успішні сільськогосподарські товаровиробники могли б менше покладатися на державний бюджет в плані субсидування. По-друге, введення застави на сільськогосподарські землі допомогло б знизити відсоткові ставки по кредитах та зробити їх більш доступними для малих та середніх господарств. По-третє, сільські жителі, які бажають зайнятися бізнесом поза сферою сільського господарства в сільській місцевості, мали б можливість продати або заставити свою землю, отримавши в такий спосіб стартовий капітал для іншого бізнесу.

Забезпечення прав власності акціонерів

За роки незалежності Україна, як і більшість інших пострадянських держав, стикалася із шахрайством та здирицтвом у відношенні приватної власності з боку недобросовісних фірм та фізичних осіб. Це стосується як нерухомого майна, так і акцій компаній. Подібні «операції» процвітали завдяки ненадійній системі реєстрації прав

власності, недосконалого регулювання процедур корпоративного управління та слабкій законодавчій базі, що регулює питання, пов'язані із банкрутством. Всі ці недосконалості використовувалися корумпованими державними службовцями та суддями. Відсутність належних механізмів захисту власності стоїть на заваді залучення внутрішніх та іноземних інвестицій, а також не дає можливості використати потенціал фондового ринку для розвитку виробничої сфери.

Рекомендації

- Держава має гарантувати недоторканість приватної власності. Влада повинна забезпечити юридичне завершення процесу реприватизації. Можливі порушення приватизаційного законодавства по договорах, укладених раніше певного узгодженого часу, повинні підлягати амністії. Ця амністія не повинна стосуватися кримінальних справ чи ситуацій, коли порушувалися самі умови приватизаційних договорів, а особливо у тих випадках, що мають відношення до інвестиційних зобов'язань.
- Уряд має прийняти політичне рішення про приватизацію більшості компаній, які функціонують у секторах, законодавчо визначених, як монополні. Процес приватизації повинен враховувати стан регуляторних систем у цих секторах.
- Стосовно тих підприємств, де держава має певну частку власності, окрім, звичайно, природних монополій та стратегічних казенних підприємств, важливо, щоб Уряд прийняв політичне рішення про повну приватизацію державного майна. Бюджетні надходження від приватизації такого типу повинні піти на фінансування інвестицій.
- Уряд має вжити відповідних заходів, щоб приватизація державних та комунальних підприємств завжди передбачала й продаж земельних ділянок, які вони займають.
- Усі операції з приватизації повинні бути прозорими та проходити під контролем держави та громадськості. Усі заявлені випадки порушень повинні бути повністю та відкрито розслідувані. У випадку виявлення правопорушень порушникам повинно бути пред'явлене звинувачення.
- Уряд та Парламент повинні терміново переглянути законопроекти, що стосуються продажу землі (деякі з них вже пройшли перше читання в Парламенті), прийняти їх та якнайшвидше скасувати мораторій на продаж сільськогосподарських земель.
- Необхідно прийняти законопроект про акціонерні товариства, зареєстрований в Верховній Раді в березні 2003 року. Прийняття цього закону є вкрай важливим для забезпечення захисту та врегулювання прав власників, особливо дрібних акціонерів.
- Господарський кодекс потрібно скасувати, як це було рекомендовано в двох попередніх звітах Комісії „Блакитної стрічки”. Цей кодекс конфліктує із Цивільним кодексом, призводячи до багатьох суперечливих інтерпретацій та надмірної свободи дій регуляторних органів та судової системи. Господарський кодекс повинен бути замінений доопрацьованим Цивільним кодексом.

3.2. РЕГУЛЯТОРНА РЕФОРМА: ЗНИЖЕННЯ БАР'ЄРІВ ДЛЯ БІЗНЕСУ

Регуляторна реформа 1998-2004 років: уроки минулого

У 1998 році були зроблені значні спроби подолати адміністративні перешкоди на шляху українського бізнесу. Серед запропонованих та впроваджених ініціатив до 2004 року

можна назвати такі: реформа системи ліцензування; запровадження спрощеної системи оподаткування для малих підприємств та фізичних осіб-підприємців; спрощення процедури реєстрації суб'єктів господарювання, здійснення контролю у сфері господарської діяльності та реформи технічного регулювання. Крім зазначених реформ, Кабінет Міністрів України у 2000 та у 2001 роках зробив спробу раціоналізувати процес прийняття рішень, щоб зробити їх більш прозорими та передбачуваними. Деякі ініціативи та механізми, що були запропоновані у той час та пізніше, та були враховані при розробці і прийнятті Закону України „Про засади державної регуляторної політики”, є інноваційними не тільки для України, але й для більш широкої світової спільноти. Серед таких ініціатив було запровадження обов'язкового аналізу регуляторного впливу (АРВ) для нових регуляторних актів, із залученням аналізу витрат та вигод, а також із використанням вимірюваних показників разом із системою відстеження результативності.

Ці зусилля сприяли появі у період між 1999 та 2004 роками великої кількості малих та середніх підприємств (МСП), які, в свою чергу, сприяли зростанню економіки України. Однак більшість цих зусиль та прагнень виявилися інституційно нестійкими, зокрема тому, що процес їх запровадження та введення в дію не завжди був однаково ефективним. Це стало очевидним з практики вибіркового застосування норм та значних коливань в ефективності політики в залежності від посадовців, відповідальних за реалізацію цієї політики.

Вибіркове застосування регуляторних норм упродовж тривалого періоду залишалось визначальним фактором в Україні та ще більше посилилося під час президентських виборів 2004 року. Політичні сили, що підтримували регуляторну реформу, недооцінили, наскільки державні службовці можуть зберігати свій контроль над економічними процесами. Таке ручне управління перешкоджало запровадженню пропозицій та ініціатив щодо реформування, що надходили від приватного сектора, науково-дослідницьких центрів, недержавних організацій, іноземних експертів, державних службовців середньої ланки та органів місцевого самоврядування. Ця роз'єднаність у поглядах та методах проведення реформ пояснює причини того, як відносно прогресивна регуляторна система, закріплена законодавством, могла так легко стати жертвою тимчасових відхилень у політиці.

Аналіз ініціатив, запроваджених у 2005-2006 роках

З 2005 року дотепер у питанні про створення сприятливих умов для бізнесу існувало багато суперечностей. Позитивним було те, що виконавча гілка влади була значною мірою віддалена від приватного сектору, що давало можливість бізнесу зростати та розвиватися. Комерційна діяльність стала менш залежною від політичної ситуації та посадовців різних державних установ.

Однак Уряд не спромігся скористатися можливостями, що з'явилися на початку 2005 року. Ці невдачі доповнювались очевидними прорахунками, такими як спроба ліквідувати спрощену систему оподаткування для МСП на початку 2005 року та невиправдана надія на неефективну, але дуже розрекламовану політику „гільйотини” дерегуляції, яка здебільшого носила формальний характер. Уряд також не зміг зробити висновків з уроків 2001-2002 років по запровадженню основ регуляторної реформи в Україні.

1 червня 2005 року Президент, сильний прихильник економічної лібералізації, видав Указ №901 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики». Цей Указ встановлював регуляторну «гільйотину» для перегляду діючих нормативно-правових актів на всіх рівнях влади з метою внесення змін та доповнень або їх відміни взагалі. До кінця 2005 року всього було переглянуто 9340 нормативних актів; 4940 з них, що регулювали економічну діяльність, були скасовані. Як і у випадку зі схожими

прийомами дерегулювання у 1998-2000 роках, досягнення вимірювалися кількістю скасованих регулювань, а не створенням потенціалу для покращання умов ведення бізнесу. Більш того, останній перегляд було застосовано лише до нормативних актів, не включаючи законів. Попередній досвід засвідчив: якщо закон визначає нормативні акти, то нові можуть замінити ті, що вже були предметом перегляду.

Уряд лише частково зміг створити систему, за якою реєстрацію приватних підприємств, оформлення митних документів та дозволи можна отримати за принципом „єдиного вікна” або „єдиного офісу”. Пропонуючи цю надзвичайно прогресивну ідею, Уряд не врахував складність запровадження необхідних змін у низці законодавчих та нормативних актів, включаючи введення в дію правил здійснення процедур та дотримання стандартів. Влада також не змогла впоратися з питанням складних відносин між різними рівнями органів виконавчої влади, що здебільшого спричинялось пошуком ренти за прийняття відповідних рішень. Таким чином, результати були неоднозначними. Справжні „єдині вікна” не були створені, хоча деякі процедури все ж таки були спрощені.

Уряд намагався вирішити ще одну проблему надання дозволів на ведення комерційної діяльності шляхом прийняття Закону України №2806-IV від 6 вересня 2005 р. „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, який набув чинності у січні 2006 року. Складні та неефективні процедури отримання дозволу на підприємницьку діяльність завжди створювали перешкоди для розвитку приватного сектору в Україні. Більш того, саме вони були однією з причин того, що за рейтингом Світового Банку 2006 року Україна посіла 124-е місце серед 155-и країн (*“Doing Business in 2006”*). Окрім регуляторної функції, дозволи, що видавалися на місцевому рівні, часто використовувались як фіскальний механізм та були частиною системи платежів, які бізнес повинен сплачувати державі.

Сам Закон України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” є рамковим законом, що вимагає для його повної реалізації виконання низки послідовних кроків. Вони включають внесення поправок до інших законів, прийняття та контроль за виконанням законів, що мають на меті анулювання дозволів, розробку нових процедур надання дозволів та введення нових тарифів на проведення експертизи. На сьогоднішній день цих кроків не зроблено.

Позитивним моментом (не пов'язаним зі згаданим вище законом) було те, що на початку 2006 року Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України розпочало роботу над системною оптимізацією законодавства у сфері будівництва, використання землі та надання дозволу на введення у експлуатацію будівель. За цією ініціативою відповідний законопроект знаходиться у стадії розробки, але існує значний потенціал для вирішення одного з найскладніших та важких питань системи державного регулювання підприємницької діяльності. Це також може слугувати прикладом всебічної та прозорої реформи для нового Уряду.

Впровадження Закону „Про засади державної регуляторної політики”

Запровадження державної регуляторної політики, як передбачено у Законі України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, затримується обмеженими інституційними можливостями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та супроводжується відвертим небажанням посадовців виконувати цей закон. В результаті, аналіз регуляторного впливу перетворився на формальну процедуру. Аналогічно, процедурна вимога, що кожний проект регуляторного акту повинен проходити узгодження у Держпідприємстві, також стала формальною.

Більшість спостерігачів погоджуються, що Україна має великий досвід реформування умов для ведення підприємницької діяльності. Більше того, цей досвід існує як на центральному, так і на місцевому рівнях, особливо у Державного комітету з питань

регуляторної політики та підприємництва. Державний комітет підпорядкований Урядові та має такий самий статус, як інші центральні органи виконавчої влади. Той факт, що Державний комітет не отримав статусу незалежного регуляторного органу, змушує експертів зазначити, що вони розглядають недостатність повноважень Державного комітету як причину результату недостатнього прогресу у запровадженні регуляторної реформи.

Однак статус Державного комітету не є насправді великою проблемою. У більшості країн такі органи мають повноваження лише видавати рекомендації, а потім це вже є відповідальністю Уряду та питанням звітності перед народом, яким чином ці рекомендації виконуються. Україні не вистачає потужної політичної волі до запровадження дерегуляції. Лише тверде бажання та вмиле керівництво можуть гарантувати, що законодавчі заходи будуть застосовані повною мірою та забезпечать достатню мотивацію державних службовців для запровадження нових заходів з поліпшення умов для підприємницької діяльності.

Рекомендації

- Процедури підготовки та прийняття регуляторних актів, що зазначені у Законі України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” мають бути запроваджені повною мірою. Уряд має застосовувати такі правила проведення процедур прийняття рішень для Кабінету Міністрів України та інших державних органів, щоб забезпечити повне виконання норм цього Закону.
- Закон про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців має бути переглянутий з метою введення декларативного принципу шляхом подання заяви та створення єдиної національної бази даних. Цим змінам у Законі має передувати скасування Господарського кодексу та об’єднання всіх фондів соціального захисту в один. Далі Уряд має провести реформу щодо спрощення вимог до звітності підприємців. Ця реформа знизить кількість необхідних спеціалістів, які працюють у різних фондах соціального захисту, також це спростить систему звітності та ведення обліку.
- Має бути прийнятий Податковий кодекс. Він повинен передбачати спрощену систему оподаткування для МСП; виключення практики листів-роз’яснень Державної податкової адміністрації; об’єднання процедур сплати податків та звітності та значне зменшення частоти їх проведення; приведення податкових штрафів у відповідність до серйозності порушення та повне виключення стягнень за ненавмисні порушення. Необхідно, щоб Парламент не змінював системи оподаткування упродовж виконання затвердженого річного бюджету.
- Верховна Рада повинна здійснювати парламентський контроль за реалізацією регуляторної політики.
- Уряд має продовжувати довгострокові реформи щодо впорядкування дозволів на будівництво та переобладнання приміщень, запропонованого Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України.
- Уряд має провести моніторинг впливу Закону України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” на систему видачі дозволів на ведення підприємницької діяльності. Результати мають бути використані для запровадження ефективної системи застосування Закону та встановити, які органи не привели у відповідність із Законом свої нормативні акти.

- Необхідно проводити подальший об'єктивний моніторинг бізнес-середовища, використовуючи кількісні, отримані через опитування, показники за прикладом досліджень Світового банку («*Doing Business*») у 2002 та у 2004 роках .

3.3. ЗАОХОЧЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ

Інституційні умови

Рівень монополізації внутрішніх ринків в Україні залишається високим. Станом на грудень 2004 року кількість загальнодержавних товарних ринків, на яких діють суб'єкти господарювання, визнані такими, що займають монополічне (домінуюче) становище, склала 548 ринків, на яких діють 368 монополічних утворень. Відповідні показники на регіональних ринках товарів сягали відповідно 6400 та 4358. У 2005 році випадки зловживання компаніями своїм монополічним становищем виросли на 10% порівняно з попереднім роком. На більшості ринків спостерігалась тенденція зменшення рівнів ринкової концентрації. В галузях, де сформувалося повноцінне конкурентне середовище, таких як харчова, деревообробна, легка промисловість, темпи зростання виробництва протягом останніх років виявилися в 1,2 - 2 рази вищими, ніж у промисловості в цілому. Ці тенденції посилення конкуренції, ймовірно, охоплять чимало інших ринків товарів та послуг, особливо після вступу України до СОТ.

В Україні існує низка важливих виключень з практики дій справедливої конкуренції. До цих виключень відносяться компанії, що працюють в сферах, які законно визнаються природними монополіями, державні або комунальні компанії, які отримують підтримку з боку органів влади, великі компанії, життєздатність яких під питанням, але вони підтримуються державою заради запобігання високому рівню локального безробіття, та інші, в яких конкуренція не є очевидною чи то через структуру власності, чи то через закріплення цін.

Уряд продовжує підтримувати великі неприбуткові компанії на підставі захисту вітчизняного виробника чи працівників. Плани щодо підвищення ефективності процедур банкрутства так і не були реалізовані, оскільки велика частина необхідної правової бази не була підготовлена, а один з важливих для цього законопроектів був відхилений на парламентських слуханнях з приватизації, проведених Верховною Радою в грудні 2005 року.

В першій доповіді Комісії „Блакитної стрічки” рекомендувалося розширити сфери відповідальності Антимонопольного комітету (АМК). Частково ці рекомендації були виконані. АМК отримав нові повноваження в сфері державних закупівель згідно із поправками до Закону «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» (Закон №3205 від 15 грудня 2005 р.). АМК також отримав статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади для стимулювання економічної конкуренції. Це, щоправда, внесло певну невизначеність до статусу АМК. Визнання АМК як центрального органу виконавчої влади може трактуватися як спроба зменшити незалежність АМК та підвищити його відповідальність перед виконавчою владою.

Обмеження неконкурентних практик

АМК виконав рекомендації Комісії „Блакитної стрічки” щодо контролю діяльності державних органів та місцевих органів самоврядування. АМК видав численні обмежуючі рекомендації державним та місцевим органам влади, що набуло широкого розголосу. Успішність такого підходу визначилася в рекордній кількості звернень до АМК з питаннями про конкурентну політику – в 2005 році надійшло близько 6000 таких запитів – хоча зростання даного показника, можливо, також відображає більшу готовність населення пред'являти вимоги владним структурам після Помаранчевої революції.

Проте, незважаючи на рекомендації першої доповіді Комісії „Блакитної стрічки”, повноваження АМК в застосуванні санкцій проти державних установ, які не виконували обмежуючі рекомендації, залишилися незмінними. Також не змінився й нагляд АМК за державною допомогою через відсутність необхідного закону (законопроект ще не схвалений Верховною Радою).

На жаль, АМК не досяг значних успіхів в обмеженні анти-конкурентних практик крупних чи політично впливових підприємств. Рішення АМК в лютому 2006 року накласти великі штрафи на деякі цукрові торгові компанії (після змови про ринкову ціну на цукор в 2005 році) виявилось непереконаливим через відрізок часу, що пройшов між порушенням та покаранням, та через те, що 7 покараних компаній утримували тільки 30%-у частку від усього внутрішнього ринку. Цей випадок демонструє необхідність для АМК стати дійсно безпристрасним політично та розширити обсяг повноважень в проведенні економічного аналізу.

Регулювання монополій

Найбільшої невдачі в захисті конкуренції Уряд зазнав у сфері комунальних (муніципальних) послуг. Ці послуги регулюються шляхом затвердження тарифів, але встановлення тарифів продовжує головним чином залежати від політики та не відображає реальну вартість наданих послуг. Через низькі тарифи приватні постачальники послуг, які не отримують субсидій, не можуть розвиватися. Крім того, місцеві органи самоврядування часто дискримінують приватні компанії на користь комунальних підприємств з метою витіснити приватні фірми з ринку. Діяльність комунальних підприємств часто залишається непрозорою та зазвичай є неприбутковою та неефективною.

Проте в 2006 році Уряд планує створити правову базу для перегляду правил надання комунальних послуг та провести в чотирьох регіонах та в Києві експеримент, згідно з яким комунальні послуги постачатимуться на основі концесійних договорів, наданих підприємствам.

У випадку провадження щодо банкрутства природних монополій, коли неможливо зупинити надання послуг через відсутність альтернативних постачальників, потрібно реформувати менеджмент та провести реструктуризацію підприємств (в разі необхідності), а також зменшити заборгованість по оплаті постачальникам цих послуг.

Деякі позитивні зрушення сталися у сфері транспортних послуг. По-перше, розмежовані керівні посади в Міністерстві транспорту і зв'язку та в „Укрзалізниці”. По-друге, Міністерство оголосило намір усунути непрозорі шляхи формування залізничних тарифів. Це може включати законодавчі поправки з метою призначення незалежного регулятора. І на завершення, АМК виявив та припинив деякі зловживання „Укрзалізницею” своїм монопольним становищем.

Прийняття Закону «Про автомобільні дороги» (№ 2862-IV від 8 вересня 2005 р.) створило умови, що, як очікується, привернуть додаткові інвестиції, а також посилять конкуренцію між державними та приватними підприємствами в розвитку та експлуатації транспортної мережі.

В сфері телекомунікацій Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, що створена в 2004 році, розпочала активну діяльність. Правила щодо членів цієї комісії були приведені у відповідність із Законом «Про телекомунікації» на початку 2005 року шляхом забезпечення незалежності членів комісії від комерційних інтересів галузі.

Було створено Державну інспекцію зв'язку, що виконуватиме функції державного нагляду за ринком телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України та

надання послуг поштового зв'язку.¹⁸ Також успіхи намітилися у тарифній політиці: були реформовані тарифи на поштові послуги та надано більше можливостей для цивільного використання спектра радіочастот, що позитивно вплине на рівень конкуренції в цій галузі. У відповідь на рекомендації АМК комісія також взяла на себе відповідальність за розробку методів формування тарифів на універсальні телекомунікаційні та поштові послуги, заснованих на прозорих механізмах формування цін. Проте слід зазначити, що НКРЗ ще не є цілком незалежною від Уряду, що зменшує шанси досягти поставлених цілей щодо регулювання на ринку телекомунікацій.

Обмеження контролю цін на конкурентних ринках

На жаль, крім існування монопольних ринків, існує й проблема в тому, що український Уряд та місцеві органи самоврядування продовжують брати участь у ціноутворенні. Найбільш яскравим прикладом цього було агресивне втручання Уряду в ринки нафти та цукру навесні 2005 року.

З того часу низка покращень спостерігалася стосовно формування цін та нагляду за ринками. Протягом 2005-2006 років АМК безперервно проводив контроль восьми товарних ринків (хлібобулочних виробів, борошна та цукру, оптових та роздрібних ринків нафти, послуг кабельного телебачення, вантажних перевезень та деяких добрив). Окремі ринки було відібрано через їхню соціальну важливість, але в інших випадках ринки було обрано в межах постійних антимонопольних дій АМК, розпочатих ще в попередньому році. Для прогнозування майбутніх цінових криз Уряд вирішив створити інформаційні та аналітичні системи для нагляду за національними та регіональними ринками нафти, але ці системи ще не було впроваджено.

Політика формування цін в 2005 році багато в чому залежала від аграрного сектора, де відбувся різкий ріст деяких цін, головним чином, через несприятливі погодні умови. Ця ситуація була погіршена непослідовною ціновою політикою Уряду, державними обмеженнями та монополістичною поведінкою деяких ринкових посередників. Останній фактор можна здолати розвитком системи товарних бірж. У цьому напрямі важливим є прийняття постанов Кабінету Міністрів про створення Аграрного фонду (№543 від 6.07.2005) – державної спеціалізованої бюджетної установи, яка належить до сфери управління Міністерства аграрної політики і уповноважена реалізувати цінову політику в АПК, і Аграрної біржі (постанова Кабінету Міністрів №1285 від 26.12.2005), що має сприяти формуванню ринкової ціни на сільськогосподарську продукцію.

Ще не існує можливостей належним чином спостерігати за тенденціями на ринку, тому що це не врегульовано існуючим законодавством. Розкриття змови щодо рівня цін між постачальниками товарів та послуг вимагає значних додаткових ресурсів (особливо для аналізу регіональних ринків). До Закону України «Про ціни та ціноутворення» необхідно внести зміни з метою відповідності принципам економічного лібералізму. Однак деякі законопроекти (наприклад, законопроект Міністерства економіки від жовтня 2005 року) супроводжувалися надто поверховим аналізом очікуваного регуляторного впливу від запропонованих заходів. Ці кроки повинні супроводжуватися відміною Господарського кодексу з його визначенням цін (особливо Статті 189) та заміною його значною мірою переглянутим Цивільним кодексом, який би більш точно визначив роль цін в ринковій економіці.

Субсидії та допомога

Крім регулювання цін, Уряд надає деяким компаніям допомогу та субсидії. Це особливо різко проявляється в аграрному секторі. Субсидіювання сільського господарства

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів, № 844 від 31 серпня 2005 року.

вже було предметом суперечок для України при веденні переговорного процесу стосовно вступу до СОТ. В Україні подібна допомога надається в дуже значному обсязі (близько 1,1 млрд. доларів у грошовому виразі та 0,65 млрд. доларів через звільнення від податків). Ця допомога не завжди спрямована на підвищення ефективності та стимулювання використання інноваційних технологій в сільському господарстві. Допомога розподіляється між багатьма невеликими програмами та є дуже розпорошеною, тобто важкою для адміністрування. Крім того, звільнення від податків часто отримують посередники, а не виробники сільськогосподарської продукції (особливо на ринках молока та молочних продуктів).

Подальший розвиток сільського виробництва залежить від зростання експорту сільськогосподарських товарів, тобто від посилення міжнародної інтеграції у сфері торгівлі. Таким чином, Україні слід брати до уваги довгострокові тенденції в державній підтримці сільського господарства в провідних світових економіках, де очікується значне скорочення субсидій. При тому, що більша частина української сільськогосподарської продукції конкурентоспроможна на світових ринках, їй піде на користь перехід від субсидій «жовтої скриньки» (обсяг якої обмежується правилами СОТ) до підтримки «зеленої скриньки» (надання субсидій на сільськогосподарські інновації, охорону та правильне використання земель тощо).

У першому звіті Комісії „Блакитної стрічки” рекомендувалося створити належну нормативну базу для надання державної допомоги шляхом покращення та прийняття Закону про державну допомогу. Проте цю рекомендацію не було виконано, оскільки Закон не отримав достатньої підтримки в Верховній Раді. Позитивним моментом є те, що концепція антиконкурентної державної допомоги була включена в законопроект. В подальших обговореннях законопроекту потрібно буде мати на увазі угоди СОТ про державні субсидії та законодавство ЄС про державну підтримку підприємств.

Державні закупівлі

В грудні 2005 року Верховна Рада прийняла поправки до Закону «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти», а 21 лютого 2006 року вона пододала президентське вето на цей Закон. В березні Президент підписав варіант Закону, схвалений Верховною Радою. На перший погляд, підписаний варіант Закону визначає кращі умови для забезпечення захисту економічної конкуренції, оскільки він надає більших повноважень в цій сфері АМК. Проте Закон надає АМК й функцію координації державних закупівель. Це рішення не є виваженим, оскільки АМК як неурядовий орган повинен здійснювати контроль за дотриманням конкуренції з боку державних органів під час координації закупівель, але комітет не повинен брати безпосередню участь в координації. Така передача повноважень не відповідає міжнародній практиці.

Хоча прогрес в багатьох сферах конкурентної політики незначний, політика реформування зберігає правильний напрям. По-перше, з посиленням громадської свідомості та ширшому висвітленні діяльності АМК в мас-медіа зросло й розуміння важливості конкуренції. По-друге, АМК також розвинувся та розширив обсяг повноважень, особливо в сфері стимулювання конкуренції. Нарешті, рішення ЄС та США визнати Україну країною з ринковою економікою також є важливими кроками в прищепленні конкурентної поведінки, оскільки вони визначають певні стандарти проведення економічних операцій, яким треба відповідати.

Рекомендації

- Необхідно підготувати та схвалити закон, який би надавав належну нормативну базу щодо державної допомоги (як рекомендувалося в першому звіті Комісії „Блакитної стрічки”). Це майже безперечно буде передумовою для вступу

України до СОТ, а також з часом стане неминучим, оскільки економіка зіткнеться з зростаючим конкурентним тиском через зростаючу зовнішню торгівлю товарами та послугами, особливо з країнами ЄС.

- Необхідне подальше вирішення проблеми перехресного субсидювання тарифів на комунальні послуги. Перехресне субсидювання серед більшості комунальних послуг залишається поширеним явищем та супроводжується зростанням затрат у комунальній сфері і характерне тим, що більшість побутових споживачів не сплачують повної вартості отриманих послуг. Також важливим для державної політики залишається й подальше посилення незалежності регуляторних органів в багатьох з цих секторів для забезпечення постійних та прозорих схем формування тарифів.
- Хоча АМК став більш незалежним від виконавчої влади, слід переглянути недавнє надання комітету виконавчих повноважень з координації державних закупівель.
- Заходи з посилення ефективності процедур банкрутства допоможуть АМК у вирішенні випадків монопольної поведінки з боку крупних підприємств. Для досягнення цього, як вже зазначалося в першому звіті Комісії „Блакитної стрічки”, необхідно скасувати мораторій на обов’язковий продаж активів (від 19 листопада 2001 р.), який забороняє відшкодування боргів через банкрутство підприємств, в яких держава має частку щонайменше 25%.
- Уряд повинен припинити практику регулювання цін на конкурентних ринках. За порушення цього обласними органами влади та місцевими органами самоврядування будуть стягуватися спеціальні штрафи. Також штрафи повинні накладатися у випадках регіональних обмежень вільного руху товарів та послуг.

3.4. РОЗВИТОК ФІНАНСОВИХ РИНКІВ ТА ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО КАПІТАЛУ

Впродовж останніх років у фінансовому секторі України відбувалися глибокі позитивні зміни. Після кількох років значного росту обсягів кредитування та зростаючої участі іноземних банків, зараз фінансовий сектор має можливості більш ефективно обслуговувати потреби економіки та населення, надаючи ширший спектр фінансових послуг, а також відіграючи більш важливу роль, особливо в регіоні СНД.

Проте, щоб реалізувати зазначений потенціал фінансових ринків, необхідно, щоб над ними здійснювався продуманий контроль із застосуванням головних фінансових регуляторів. Якщо розвиток законодавчої бази не йтиме в одному темпі із зростанням потенціалу фінансового сектора, то з часом можуть з’явитися нові ризики. Як свідчить світовий досвід, проблеми в фінансовому секторі можуть спричинити значну дезорганізацію та навіть економічний спад. Таким чином, беручи до уваги можливості подальшого розвитку фінансового сектора, а також ризики, ми закликаємо Уряд до посилення стандартів регулювання в секторі.

У 2005 році Уряд включив до своїх планів низку рекомендацій Комісії „Блакитної стрічки” з розвитку фінансового сектора. Проте зміни законодавчої бази проводилися непослідовно, внаслідок цього деякі сегменти регуляторної бази залишилися вразливими. Крім того, недостатній прогрес у прийнятті законодавства стосовно спрямування та вдосконалення корпоративного управління для корпоративного сектора (див. розділ 3.1) також додало проблем у фінансовому секторі. Окрім того, більш системний підхід до вивчення ризиків, пов’язаних з фінансовим сектором, підкреслює необхідність того, щоб фінансові інститути мали більш прозору структуру власності. Цей підхід також вимагає

суворого регулювання та контролю кредитування пов'язаних із фінансовими структурами позичальників, а саме – позики клієнтам, які пов'язані з позичальником спільною власністю, та сумісним володінням власністю банками та іншими фінансовими інститутами, особливо страховими компаніями.

Новий Уряд має нині можливість швидко ліквідувати ці недоліки в законодавстві та створити стабільну нормативну базу, яка б стимулювала подальший розвиток фінансового сектора та зменшувала ризики. Якщо Уряд це зробить, то за період до наступних виборів фінансовий сектор стане більш надійним та ефективним. Цей сектор також матиме можливість впевнено виступати на міжнародних ринках капіталу та виходити на багато ринків країн СНД, як це вже зробили банки Казахстану. Зважаючи на параметри України, такі заходи стають все більш потрібними.

Розвиток банківського сектора

Надійне регулювання банківського сектора в Україні, підкріплене визнаними стандартами корпоративного управління, є найважливішим фактором фінансової стабільності. Потужна система управління та поважне ставлення до інтересів акціонерів викличе довіру з боку вкладників та посилить фінансовий сектор. Впровадження найкращих передових стандартів напряму залежить від ставлення до цього та намірів банкірів та керівників регуляторних органів. Українське законодавство та нормативні вимоги повинні встановлювати зрозумілі правила для всіх учасників ринку. Зокрема, в світлі нової Базельської угоди II та нових вимог достатності капіталу необхідно провести перегляд Закону «Про банки і банківську діяльність». Нова Базельська угода II заохочує практику належного корпоративного управління в банках та надає великого значення ринковій дисципліні. Механізми ринкової дисципліни в Україні не такі ефективні, як в країнах з більш розвинутою економікою, головним чином, через надто незначний обіг акцій банків. Законодавство повинно покращити цю ситуацію. Також необхідно розробити закон про банки більш наближеним до директив Європейського Союзу, що підтвердить європейський вибір України.

Внутрішній ринок традиційних депозитно-кредитних банківських послуг конкурентноздатний та цілком ефективний. Регуляторна політика в банківському секторі головним чином спрямована на стимулювання процесів концентрації в банках, пред'являючи більш високі вимоги до капіталу та сприяючи розширенню банківських операцій за умови уніфікації вимог ліквідності та зниження нормативних резервів. Такий підхід спрямований на підвищення обсягу запозичень, підтримуючи при цьому ризик на допустимому рівні.

Ринок спеціалізованих банківських послуг зріс. Особливо це стосується іпотечних позик, факторингу, лізингу та інвестиційної діяльності. Прийняті протягом 2005 року Верховною Радою закони про іпотечні цінні папери, про організацію формування та обігу кредитних історій, приєднання до конвенцій UNIDROIT¹⁹ про міжнародний факторинг, міжнародний фінансовий лізинг створюють підґрунтя для підвищення впливу діяльності банківського сектора на розвиток України та диверсифікації діяльності банківського капіталу. Проте ці заходи не супроводжувалися належними змінами в нормативній базі. Що найбільш важливо, власність банків досі не є прозорою, кредитування пов'язаних із банками позичальників та «кишенькові банки» все ще залишаються досить поширеними та створюють значні ризики для банківського сектора та в цілому для економіки. Крім того, закони про створення спеціалізованих банків, таких як інвестиційні, іпотечні, та про вимоги щодо їх звітності залишаються недостатніми та неналежно висвітленими в нормативних актах Національного банку України (НБУ). Це, в свою чергу, стримує розвиток

¹⁹ Міжнародний інститут уніфікації приватного права

спеціалізованих банківських послуг через те, що відсутність деяких базових нормативних актів для багатьох спеціалізованих послуг ускладнює адекватне оцінювання ризиків, пов'язаних зі створенням спеціалізованих банків.

Уніфіковані банківські послуги дедалі більшою мірою стануть невід'ємними частинами фінансових механізмів, пов'язаних із впровадженням національних програм, таких як житлове будівництво та фінансування вищої освіти, в такий спосіб роблячи внесок до економічного розвитку України. Однак на сьогодні банківські послуги в багатьох спеціалізованих сферах, таких як іпотека та освітні кредити, надаються головним чином банківськими установами на основі власних, а не уніфікованих схем. Через це Уряду важко надати ефективну підтримку споживачам таких послуг.

Розвиток небанківського фінансового сектора

В 2005 році в системі нового законодавства з небанківського фінансового сектора Верховною Радою були прийняті Закони «Про внесення змін до Закону „Про іпотеку“» та «Про організацію формування та обігу кредитної історії» та відповідні закони про діяльність фінансових установ на ринку цінних паперів. Це законодавство заклало правові основи сучасного іпотечного кредитування в Україні.

В той же час, мало місце й певне вдосконалення механізмів, встановлених законами «Про іпотеку», «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» та «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю». Проте управління активами на ринку фінансових послуг все ще не має достатнього регуляторного механізму, та закон з управління різними типами активів ще не прийнято.

Правові обмеження фінансування житлового будівництва з використанням коштів фізичних осіб, введені наприкінці 2005 року, теж є позитивним фактором. Проте ці нововведення не забезпечили переходу до нових механізмів фінансування, таким чином, залучення стабільних довготермінових джерел фінансування житлового будівництва може залишитися недостатнім.

Закон «Про цінні папери та фондову біржу», прийнятий в лютому 2006 року, обіцяє значний прогрес в розвитку ринку цінних паперів. Закон спрямований допомогти в модернізації бази для операцій та інституціональної інфраструктури ринку цінних паперів. Зокрема, він спрямований на:

- вдосконалення та розширення спектра фінансових послуг через запровадження такого нового виду професійної діяльності як регулювання та управління активами та цінними паперами;
- посилення надійності небанківських фінансових установ, що надають послуги на ринку цінних паперів через встановлення значно суворіших вимог до їхніх активів та статутного капіталу;
- систематизацію вимог щодо регулювання ринку цінних паперів та фондових бірж;
- врегулювання вимог до системи розкриття інформації.

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) також розробляє нормативні документи, які встановлять більш сурові вимоги до фондових бірж та посилять ступінь відкритості інформації, а також стимулюватимуть уніфікацію процедурних вимог на фондових біржах. Ці нові правила збільшать ліквідність та посилять прозорість фондового

ринку. Також вони створять технічні умови для консолідації фондових бірж в єдину фондову систему.

Проте на ці позитивні тенденції може негативно вплинути недосконале законодавство, що регулює питання корпоративного управління. Особливо серйозним чинником у цьому відношенні є відсутність закону про акціонерні товариства, у зв'язку з чим залишаються незахищеними дрібні акціонери. Крім того, існуюча національна депозитарна система не надає надійних гарантій права володіння цінними паперами. Нерозвинуте законодавство з цих питань значно підвищує ступінь ризиків для інвесторів та таким чином перешкоджає намаганням емітентів цінних паперів залучити капітал з виробничої сфери та фінансового сектора на ринок цінних паперів.

Не існує окремого закону для регулювання емісії та торгівлі вторинними цінними паперами. Зараз ці питання регулюються лише на рівні непрямого законодавства (особливо податкових законів) чи на рівні нормативних актів Уряду та ДКЦПФР. Відсутність основного спеціального закону в цій сфері значно перешкоджає нормальному розвитку майбутніх ринків товарних, валютних та фондових бірж. Крім того, ніяких дій не було зроблено для прийняття законів про управління активами, посередницьку діяльність та факторинг.

Складна система валютного регулювання, що регулює питання капіталовкладень з боку іноземних інвесторів та вивезення капіталу внутрішніми інвесторами, стримує рух та обіг капіталу в країні. Необхідно спростити процедури отримання необмежених ліцензій на операції із валютою для небанківських фінансових установ. Існуючі процедури стримують інвестиції в пенсійних фондах, тому що законодавство обмежує права фондів на капіталовкладення в іноземній валюті.

Що стосується сектора страхування, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг (ДКРРФП) має посилити нагляд, визначаючи вимоги з диверсифікації розміщення резервів компаній зі страхування життя, при тому, що існуюча структура цих резервів містить високий ступінь ризику для більшості активів. Посилення системи нагляду вимагає нового законодавства.

В сфері загального (ризикового) страхування рівень виплат по відшкодуванню збитків страхувальникам є низьким порівняно з отриманими страховими преміями. Особливу тривогу викликає розходження між рівнем страхових тарифів (і відповідно отриманих страховими компаніями премій) та реальних виплат страхувальникам за обов'язковим страхуванням цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Не було зроблено ніяких кроків до створення нормативної бази для введення системи медичного страхування. Це, в свою чергу, перешкоджає створенню єдиного фінансового механізму як складової частини у реформуванні сектора охорони здоров'я (див. розділ 4.1).

Питання, пов'язані з пенсійною реформою, розглядаються в розділі 4.3. В цьому розділі ми лише підкреслимо той факт, що особисте пенсійне страхування позитивно впливає не тільки на почуття відповідальності та незалежності громадян, але й посилює ринки капіталу, оскільки пенсійні фонди мають робити інвестиції в довгострокові облігації та акції, що знаходяться в обігу на фондовій біржі. Україна отримає значну вигоду від швидшого росту накопичувальних пенсійних фондів, як обов'язкових, що утворюються на державному рівні, так і добровільних.

Посилення регуляторних органів фінансового ринку

Зараз в Україні співіснують дві різні моделі фінансових регуляторних органів. Модель, типова для контролю за банками, заснована на базовому (універсальному) законодавстві, що надає регуляторному органу великих повноважень щодо регулювання та контролю. Для спеціалізованих регуляторів (ДКРРФП та ДКЦПФР) використовуються інші моделі, за якими компетенція регулятивного органу чітко окреслюється у спеціалізованому законодавстві саме про цей орган.

Розвиток регуляторних органів фінансового ринку був неоднозначним. Зміни в 2005 році в Законі «Про державне регулювання ринку цінних паперів» та прийняття Закону «Про цінні папери і фондову біржу» допомогли посилити незалежність та ефективність ДКЦПФР. Однак, в той же час, відсутність закону про акціонерні товариства та не переглянутий закон про національну депозитарну систему ускладнив роботу ДКЦПФР в сфері досудового врегулювання господарських спорів. На ДКЦПФР також негативно вплинула відсутність спеціального законодавства, що дозволяло б їй ефективно регулювати професійну діяльність, пов'язану з наданням певних фінансових послуг, та визначати конкретні регуляторні заходи для конкретних типів фінансових установ (наприклад, установ з управління активами).

Рекомендації

- Нова Верховна Рада повинна внести необхідні зміни в Закон «Про банки і банківську діяльність», проект якого близько двох років розглядався Комітетом з питань фінансів та банківської діяльності. Це є дуже важливим в силу того, що існуюче законодавство з банківської діяльності недостатньо відповідає головним принципам корпоративного управління.
- Конкретніше, поправки до Закону «Про банки і банківську діяльність» повинні включати чітке та логічно обґрунтоване регулювання норм, пов'язаних із висвітленням питань, що стосуються власності у банківській сфері, та питань, що стосуються отримання кредитів, пов'язаними із власниками особами та іншими позичальниками, які здійснюють це на загальних підставах. На сьогодні такого регулювання ще не існує.
- Разом з необхідністю прийняття відповідного закону про акціонерні товариства, враховуючи його важливість для посилення інституційних можливостей усіх державних регуляторів, Верховна Рада також повинна прийняти поправки до закону про національну депозитарну систему.
- Національний банк повинен посилити правові норми, що регулюють проведення банківських операцій в сферах іпотечного кредитування, факторингу та лізингу, а також розробити нормативну базу для більш спеціалізованих банківських установ. Ці заходи повинні бути підтримані прийняттям спеціальних законів про факторинг, поглибленням норм Цивільного кодексу для забезпечення їх відповідності конвенціям UNIDROIT, прийняттям поправок до закону про фінансовий лізинг та прийняттям закону про дозвільні аспекти щодо регулювання певних типів фінансових послуг, наприклад, таких як управління активами.
- Кабінет Міністрів повинен прийняти рішення стосовно системи створення реєстрів, що містять інформацію про кредитні історії, та державних органів для управління цими реєстрами. Ці заходи повинні також включати визначення механізмів, які б сприяли бюро кредитних історій у зборі та обробці даних з цих реєстрів.

- У зв'язку із прийняттям Закону «Про цінні папери і фондову біржу» та інших відповідних законів, ДКЦПФР повинна переглянути деякі з його постанов, наприклад з питань іпотечних цінних паперів, захисту інтересів інвесторів, процедур лістингу та процедур, що регулюють процес розкриття внутрішньої інформації з метою забезпечення відповідності цих постанов більш суворим вимогам нових законів.

ГЛАВА 4. РУХ ДО КРАЩОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Протягом останніх років прогрес у поліпшенні соціального добробуту в Україні був неоднозначним. Насамперед, завдяки постійному зростанню з 2000 року, а також широкому спектру заходів з перерозподілу доходів, проведених в пенсійній системі та системі виплат на соціальне забезпечення, вдалося знизити рівень бідності. Беручи до уваги нову межу абсолютної бідності, визначену Світовим банком та українськими експертами в 2005 році, частка населення, що живе поза межею бідності, знизилася з більш ніж 30% в 2000 році до менш ніж 19% в 2003 році. Частка людей, що недоїдають – тобто, не отримують мінімальної щоденної норми калорій – впала до 4,8% за той же період. Економічний бум 2004 року та подальше зростання, без сумніву, також зробили внесок в зниження рівня бідності. Інші абсолютні показники бідності теж демонструють таку ж тенденцію до зниження.

З іншого боку, цей період стабільного росту не було використано для реформування секторів, котрі є ключовими у розвитку людського потенціалу України – систем охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Незважаючи на безліч заяв з боку Уряду щодо реформістських задумів, насправді мало що було зроблено, щоб перебудувати сумнозвісні неефективні радянські моделі надання соціальних послуг. Системи соціальної допомоги та соціального страхування також не стали ефективнішими чи справедливішими. Навіть пенсійна система, сфера, в реформуванні якої Україна досягла значного прогресу, постраждала від повальних стрибків пенсійних виплат в 2004-2005 роках; все це завадило виконати задуми, введені 2003 року відповідним законом, щодо створення більш надійної трирівневої пенсійної системи.

Витрати на соціальні послуги на душу населення в Україні невеликі порівняно з більш заможними країнами, проте, як значилося в попередніх доповідях Комісії „Блакитної стрічки”, основною проблемою української соціальної політики є неефективне використання наявних ресурсів. По-перше, система гарантує на рівні закону (часто на рівні Конституції) широкий спектр послуг, таких як загальне безкоштовне медичне забезпечення, який просто виходить за межі можливостей держави. По-друге, оскільки бюджетних ресурсів недостатньо для фінансування таких широких гарантій, наявні послуги надаються тим, хто має гроші, щоб сплатити за них. Таким чином, доступ до життєво важливих соціальних послуг для бідних прошарків населення ускладнюється. По-третє, такі приватні платежі часто надаються неофіційно, під столом, тобто, стандарти, зокрема, в освіті та медичному забезпеченні, пронизані корупцією. По-четверте, націленість забезпечення недостатня: багатші прошарки населення гарантували собі непропорційно велику частку забезпечення, навіть ті кошти, що призначені на подолання бідності. По-п'яте, застарілі та надмірно централізовані механізми фінансування відбивають бажання як ефективно використовувати ресурси, так і забезпечувати громадський нагляд за здійсненням видатків.

Пошук же ліків цим довготривалим проблемам не є простим завданням. Реформування сфери соціального забезпечення - політично важка справа будь-де, не лише в Україні. Будь-яка змога раціоналізувати систему пільг неодмінно викличе обурення з боку населення, навіть якщо ці пільги не надавалися (крім як теоретично) протягом багатьох років. З цієї ж причини, обіцянки розширити пільги є нездоланною спокусою для політиків-популістів, особливо під час виборів, яскравим прикладом якої було питання пенсій в Україні в 2004 та в 2005 роках.

Ці труднощі підкреслюють важливість політичного лідерства в здійсненні реформ. Лідерам необхідно представити переконливе бачення заходів, яке б могло мобілізувати виборців на здійснення реформи, шляхом роз'яснення довгострокових переваг, після чого

показати намір рішуче захищати реформу від негативної реакції населення на неї чи відмови від неї, заснованої на короткострокових політичних розрахунках.

Досі таке лідерство в Україні, на жаль, відсутнє. Величезний ступінь довіри, яку отримала нова команда після президентських виборів 2004 року, можна було спрямувати на процеси втілення у життя глибоких реформ, так необхідних в соціальному секторі. Проте цією можливістю так і не скористалися. Хоча покращення соціального забезпечення вважалося одним з пріоритетних напрямів, нова влада вирішила продовжити свято зростання видатків, яке розпочалося ще в 2004 році, без ревізії фінансування соціального сектора, його структури або надання соціальних послуг. Цей підхід не тільки відклав необхідні структурні реформи (а можливо, й підвищив їх вартість), він підірвав фінансову стабільність, особливо в частині зобов'язань з виплати пенсій, завадив створенню робочих місць через утримання податку на заробітну плату на недозволено високому рівні та відтягнув на себе кошти, які спочатку були передбачені на капітальні інвестиції (див. главу 2).

Виклик, що стоїть перед новою українською владою, це – досягти політичного консенсусу щодо потрібних реформ. Відсутність виборів в Україні найближчим часом має користь стати у нагоді. Цей широкий консенсус має бути засновано на таких принципах:

- Суспільні зобов'язання держави не повинні перевищувати бюджетні ресурси.
- Покращення послуг має досягатися більшою ефективністю, а не більшими видатками.
- Соціальна допомога має жорстко обмежуватися наданням допомоги лише нужденним.
- Реформа соціального сектора не має розглядатися окремо, вона залежить від прогресу реформ в інших сферах, включаючи макроекономічну стабільність та зростання, розвиток бізнесу, створення нових робочих місць, децентралізацію влади та розвиток громадянського суспільства.
- Краще надання соціальних послуг багато в чому залежить від справжньої децентралізації, посилення ролі місцевих органів влади та влади вищого рівня, залучення громадськості.
- Приватний сектор відіграє ключову роль в наданні соціальних послуг, зокрема створюючи якісну і цінову конкуренцію державним компаніям.

Україна відносно пізно розпочала реформи соціального сектора. Ця затримка має свою ціну, зокрема у тому, що певні інтереси продовжують процвітати на збереженні радянської спадщини. Тим не менш, пізній початок реформ означає також, що Україна виграє від використання цінного досвіду інших країн регіону, які зіткнулися з викликом реформ раніше, особливо тих, які проводили реформи паралельно з адаптацією до стандартів та норм ЄС. Такі запозичення вже були у нагоді при розробці пенсійної реформи 2003 року в Україні. Подібний досвід може стати корисним в багатьох інших сферах.

4.1. РЕФОРМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

В ході обговорень глибоких вад в системі охорони здоров'я України типово виникають скарги на низький рівень доступного фінансування. Приблизно 148 доларів на душу населення щорічно (за паритетом купівельної спроможності 2002 року) – такі витрати на охорону здоров'я в Україні дійсно є мізерними в порівнянні з 2128 доларами, які витрачаються в середньому по ЄС, та навіть з сумами, які витрачають нові країни-члени ЄС (645 доларів у Польщі, 491 доларів у Литві). У ВВП витрати на охорону здоров'я в Україні складають 3,7%, що теж нижче, ніж в багатьох інших країнах (в середньому по ЄС цей

показник сягає 8% від ВВП), хоча до цієї суми додаються й суттєві готівкові виплати населенню. Однак, як зазначалося в першій та другій доповідях Комісії „Блакитної стрічки”, більш нагальною проблемою є кричуща неефективність, з якою витрачаються державні кошти. Без глибинної реформи збільшення фінансування скоріш за все буде змарноване, а не піде на покращення системи охорони здоров'я.

На жаль, за минулі два роки мало що було досягнуто в проведенні структурних реформ. Уряд значно підвищив фінансування охорони здоров'я, до 12,4 млрд. грн. в 2005 році та 16,9 млрд. грн. в 2006 році. Але більша частина додаткових коштів пішла на підвищення заробітних плат, а система охорони здоров'я, успадкована з радянських часів, залишилася фактично незмінною.

Позитивним є те, що реформа системи охорони здоров'я визнана вищим пріоритетом, а Президент та Уряд перейняли багато цілей, вказаних в доповідях Комісії „Блакитної стрічки”. Президентський Указ «Про невідкладні заходи з реформи системи охорони здоров'я», виданий 6 грудня 2005 р., доручив Кабінету Міністрів розробити проект плану заходів з реформування системи охорони здоров'я, ставлячи досить високі цілі, котрі включають підвищення якості та рівня доступності послуг та раціоналізацію використання ресурсів. Президент також підтримав прагнення стимулювати обговорення та підняти рівень громадської поінформованості про варіанти здійснення реформи системи охорони здоров'я. Тим не менш, до негативних моментів слід віднести те, що державна програма дій все ще не оформилася в остаточний документ, а інші офіційні заяви так і не було втілено у життя.

Ключові виклики

Для планування та здійснення повного перегляду системи охорони здоров'я в Україні потрібно вжити рішучих дій для концентрації зусиль на більш ефективному фінансуванні, оскільки проблеми поглиблюються.

Викликають тривогу показники здоров'я. Україна уособлює собою виснажливу комбінацію проблем зі здоров'ям нації та демографічною ситуацією. Населення старіє. Рівень народжуваності впав з 12,7 осіб на 1000 до лише 8,5 на 1000 в 2003 році, хоча й з деяким підйомом в останні роки. Рівень смертності в два рази перевищує показники в ЄС. Показник природного зменшення населення (-7,59 на 1000) перевищує навіть показник Росії (-6.54), причому спад з 1990 року (коли приріст досягав +0.6 на 1000) є безпрецедентним для мирного часу. Рівень смертності серед населення працездатного віку теж є катастрофічно високим, включаючи значний рівень «підвищеної смертності» серед чоловіків, яка багато в чому пояснюється надмірним споживанням алкоголю і тому може бути попереджена. Середня тривалість життя впала до 67,6 років в 2003 році, що на 10 років менше, ніж в країнах ЄС. Різниця між статями щодо тривалості життя теж велика: для чоловіків вона складає 62 роки, тоді як для жінок – понад 73 роки. Рівень поширення ВІЛ в три рази вищий, ніж в ЄС, та охоплює близько 1,5% дорослого населення. Тривожними є тенденції росту захворювань на туберкульоз: за останні 12 років кількість випадків захворювання на туберкульоз зросла з 40 на 100000 чоловік до 80 на сьогодні. Хвороба вражає малозабезпечене населення частіше, ніж населення зі статками. Вірогідність захворіти в три рази вища для бідних, ніж для багатих. Ці фактори, разом з виїздом людей за межі України в пошуках кращих матеріальних статків, призвели до зменшення населення України більш ніж на 5 млн. за останні 15 років.

Надмірна кількість гарантій «безкоштовного» обслуговування. Необмежений обсяг державних гарантій безкоштовної медичної допомоги несумісний з обмеженими ресурсами, які держава має для виконання цих зобов'язань. Навіть найбагатші соціально-орієнтовані країни не беруть на себе зобов'язань такого масштабу. Подібні гарантії не так

легко переглянути та привести у відповідність з економічними можливостями України. Стаття 49 Конституції закріплює гарантію безкоштовної загальної медичної допомоги та забороняє будь-яке скорочення існуючої мережі закладів охорони здоров'я. Ухвали Конституційного Суду, засновані на цьому положенні, загальмували введення як платних медичних послуг, так і обов'язкового медичного страхування.

Приватні платежі порушують принцип рівності. В той же час «безкоштовна» медична допомога є лише міфом. З 1996 року частка індивідуальних платежів, які офіційно сплачує населення, піднялася з 18,8% до 38,5% від загальних витрат на охорону здоров'я. Якщо включити неофіційні винагороди, то ця частка зростає до 52%, тобто насправді українці платять більше половини вартості медичних послуг з власної кишені. Лівова частка цих грошей йде на ліки. Широка розповсюдженість платежів робить систему охорони здоров'я менш доступною для бідних верств населення, що порушує принципи справедливості та єдності. Наявність готівкових платежів змушує незаможних відкладати візит до лікаря, внаслідок чого звертаються по допомогу лише у випадку крайньої необхідності, коли хвороба, яку за інших обставин можна було бвилікувати, переходить в гостру стадію.

Неофіційні платежі заохочують корупцію. Неофіційні винагороди, що повсякденно роблять пацієнти за надання медичних послуг, розглядаються багатьма працівниками системи охорони здоров'я як виправдана компенсація за низьку заробітну плату. Обсяг таких винагород великий: за неофіційними розрахунками загальний тіньовий оборот коштів в системі охорони здоров'я складав в 2001 році 3 млрд. грн., або більше половини бюджетних коштів на охорону здоров'я того року. Хоча подібні винагороди утримують працівників системи охорони здоров'я на їх роботі, вони дають переваги багатим та підривають прозорість системи, що є деморалізуючим фактором.

Розрив між містом та селом зростає. Середньостатичний мешканець міста відвідує поліклініку 14-15 разів на рік, тоді як типовий мешканець села – лише 7-8 разів. Більш того, через нестачу кваліфікованого персоналу, котрий не бажає мешкати в селі, селян скоріше оглядатиме медсестра чи фельдшер, а не лікар.

Механізми фінансування зменшують ефективність. По суті, державні фонди виділяються на компенсацію витрат існуючих медичних установ, а не на досягнення результатів в системі охорони здоров'я. У лікарень мало стимулів зменшувати кількість прийнятих хворих, оскільки фінансування і досі засноване на кількості ліжок-місць. Це стимулює порочні наміри, які виливаються у підвищення кількості безпідставних госпіталізацій. Перебування на лікарняному в Україні є одним з найдовших в Європі, в середньому 14,4 дні. Державні та громадські медичні установи все ще мають статус бюджетних одиниць з дуже обмеженими правами, стимулами управління та можливостями прийняття рішень, які б дозволили більш ефективно використовувати ресурси. Розміщення бюджетних коштів засноване на списку схвалених статей, за нормами, визначеними Міністерством охорони здоров'я. Хоча фінансування децентралізоване (80% загального фінансування розміщено на регіональному та місцевому рівнях), адміністрація закладів охорони здоров'я має мало повноважень для відхилення від жорстко закріплених бюджетних статей. Бюджети чітко рознесені по статтях, а обсяг ресурсів, закріплений для кожної бюджетної статті окремо, строго регульований. Подібним чином спеціалісти сфери охорони здоров'я отримують фіксовану заробітну платню, встановлену згідно з національною тарифною сіткою, тобто винагорода слабо пов'язана з якістю роботи чи кількістю обстежених пацієнтів. Кадрове забезпечення також визначається згідно з нормами, встановленими Міністерством охорони здоров'я, та часто засноване на встановленому стандарті ліжок на 10000 чоловік.

Первинна допомога в занедбаному стані. Занадто багато фінансування йде на дороге стаціонарне лікування, тоді як більш дешева первинна допомога забута. Україна має 5,94 лікарень на 100000 чоловік, що вище за середній показник по ЄС в 3,2 рази. Утримання такої кількості стаціонарних медичних закладів обмежує фінансування на інші цілі. Обсяг спеціалізованої медичної допомоги перевищує обсяг первинної, що ставить типову «піраміду медичного забезпечення» з ніг на голову. Лікарі первинної допомоги складають лише 26% від усіх лікарів, тоді як в деяких країнах Європи ця частка досягає 50%. Україна має лише 3354 з 33000 необхідних терапевтів та сімейних лікарів, тому для надання повсякденної медичної допомоги використовуються госпіталі та амбулаторії, машини швидкої допомоги. За деякими даними, близько третини пацієнтів лікарень мали б лікуватися амбулаторно. В 2000 році було створено законодавчу базу, згідно з якою сімейна первинна медична допомога мала стати серцем системи охорони здоров'я, але це не допомогло повернути медичну піраміду на місце.

Надмірне використання робочої сили. Пацієнтам не потрібне направлення, щоб піти на консультацію до спеціаліста. В результаті пацієнти тяжіють до хаотичного та некоординованого „медичного походу“, що призводить до того, що допомога часто надається на більш високому рівні, ніж потребував стан пацієнта. Світовий досвід свідчить: надання пацієнтам прямого доступу до спеціалістів підвищує витрати на систему охорони здоров'я поряд із зниженням якості отриманої допомоги, в той час як в Україні прямий доступ до спеціалістів оцінюється як привілей. Працівники даної сфери вузькоспеціалізовані, тут підготовка кадрів здійснюється аж по 123 спеціальностях, тоді як в середньому по Європі їх усього 16-28.

Недостатній контроль якості. Контроль за якістю сконцентровано на діях персоналу, а не на результатах медичної допомоги. На відміну від приватних, державні та муніципальні медичні установи не підлягають ліцензуванню, можливо, через те, що вони не розглядаються як «підприємницькі одиниці». Сертифікація медичного персоналу не контролюється самоврядними професійними органами, спеціалізованими на медицині.

Суперечлива законодавча база. Як і в інших сферах українського життя, законодавча база охорони здоров'я суперечлива та неоднозначна. Численні закони, спрямовані на запровадження змін, залишаються неефективними, частково через неспроможність Уряду надати відповідні правила чи інструкції щодо їх виконання. До таких бездіяльних заходів входить не лише згаданий раніше план на покращення первинної допомоги 2000 року, але й закон, що дозволяє використовувати бюджетні кошти для „закупки“ медичних послуг як у державних, так і у приватних установ. Не діє і законодавство, яке надає установам охорони здоров'я більшої автономії через їх перетворення з бюджетних організацій на державні підприємства. Як видно з досвіду спроб визначити мінімальний обсяг безкоштовної медичної допомоги, які продовжуються з 1992 року, співіснування суперечливих нормативних положень підвищує вірогідність провалу реформи.

Децентралізацію не завершено. Поки що процес децентралізації в Україні, не надав місцевим та регіональним органам влади свободи дій щодо видатків на охорону здоров'я (див. главу 1). Не дивлячись на те, що 80% коштів на охорону здоров'я витрачається на місцевому та регіональному рівнях, їхнє призначення визначається централізовано (та досить жорстко). Таким чином, не існує стимулів для невеликих спільнот об'єднувати свої ресурси чи підвищувати ефективність, закриваючи або об'єднуючи установи, які є занадто дрібними, аби ефективно обслуговувати суспільство. Навіть навпаки, існує багато мотивів відстоювати збереження існуючих установ. Нове законодавство, прийняте в кінці 2005 року, (поправки до Бюджетного кодексу), намагалось

виправити надмірне розпорошення ресурсів на рівні міст та сіл, об'єднуючи фінансування системи медичного забезпечення для первинної та спеціалізованої медичної допомоги на рівні району чи міста обласного значення. Однак реалізація змін в 2006 році була призупинена законом про державний бюджет цього року.

Рекомендації

Головною метою реформи системи охорони здоров'я в Україні повинно бути досягнення максимально можливого стану здоров'я, в межах наявних ресурсів. Прагнення повинні базуватися на суворих реаліях фінансових можливостей. Потрібно відродити справедливість та єдність солідарність системи. Для вдалої реформи потрібно також запровадити цілу низку фундаментальних змін:

- **Переглянути правові гарантії.** Уряд повинен визначити базовий набір медичних послуг, які надаватимуться населенню безкоштовно за рахунок державних коштів, та призначити види платежів, які можуть та мають стягуватися за все інше. Це не буде можливо, доки Україна не визнає примарність гарантій Статті 49 Конституції. В іншому разі спроба реформування постійно підпадає під ризик бути відміненою рішенням Конституційного Суду. Також необхідно створити нормативну базу, яка б визначала форму та ступінь залучення населення до покриття витрат на медичне забезпечення.
- **Визнати, що насправді нічого не робиться дарма.** Для цього дуже важливо надання точної інформації та публічне її обговорення. Українська громадськість має зрозуміти, що насправді «безкоштовні» послуги фінансуються з податкових надходжень, що високі податки в Україні є серйозною перешкодою створенню нових робочих місць та інвестиціям, та що платники податків мають право вимагати відповідального та ефективного використання їх грошей. Також корисним буде обнародувати реальний рівень безпосередньої оплати послуг системи охорони здоров'я населенням з власної кишені. Відкритість даної інформації повинно надати поштовху реформі.
- **Надати пріоритетності первинній допомозі.** Відновити та посилити зусилля з реорганізації первинної медичної допомоги, яка повинна приділяти більше уваги загальній практиці та сімейній медицині. Стимулювати покращення якості обслуговування, надаючи пацієнтам право вибирати лікаря. Надати лікарям також функцію „сторожа”, тобто коли лікар контролює “медичні походи” своїх пацієнтів. Вимагати надання спеціалізованої медичної допомоги лише за направленням. Раціоналізувати стаціонарне лікування, прийнявши регіональний принцип організації лікарень (включаючи приєднання привілейованих відомчих лікарень, наприклад, створених для працівників залізниці, до загального потоку, знижуючи кількість спеціалізованих лікарень та перетворюючи деякі лікарні в будинки для престарілих, притулки та інші більш необхідні установи, що замінюють госпіталі – сьогодні ці послуги надаються лікарнями за завищеної плати).
- **Розвивати профілактичну медицину та пропагувати здоровий спосіб життя,** особливо з акцентом на зниження рівня смертності через надмірне вживання алкоголю серед дорослих працездатного віку. Це допоможе українцям зрозуміти вплив особистої поведінки на здоров'я. Також варто розглянути питання про введення спеціалізованого податку на тютюн та алкоголь, кошти від якого спрямовувати на охорону здоров'я.
- **Перехід до контрактної моделі.** Перехід до контрактної моделі державних закупівель обіцяє явний приріст ефективності і має стати найвищим пріоритетом

в реформі системи охорони здоров'я. Для цього необхідно відділити покупців від постачальників медичних послуг. Місцеві органи влади повинні діяти як покупці послуг від імені населення. Існує законодавство про державні закупівлі вже надає правову базу для використання державних коштів на придбання медичних послуг у різноманітних постачальників, включаючи приватних. Між приватними та державними постачальниками має заохочуватися конкуренція. Для належного функціонування контрактної моделі необхідно зібрати всі форми фінансування медичного забезпечення на регіональному рівні та прийняти систему «одного платника». Контракти мають бути основою для найму на роботу персоналу установ охорони здоров'я, встановлювати нормативи та передбачати заохочення надання послуг на якісному та ефективному рівні.

- **Надати більшої автономії постачальникам медичних послуг.** Існуюче законодавство є також базою для надання державним медичним установам управлінської та фінансової автономії, перетворюючи їх з бюджетних організацій на неприбуткові підприємства. Така зміна дозволить постачальникам медичної допомоги розміщувати державні кошти згідно з потребами пацієнтів. Фінансування постачання статей бюджету повинно бути замінене на оплату послуг, так щоб витрати відображали рівень та структуру наданих медичних послуг.
- **Створити більш стабільне фінансування.** Введення контрактної моделі та перетворення державних постачальників медичної допомоги на некомерційні державні підприємства є передумовами для переходу фінансування до більш здорового фінансового підґрунтя системи медичного забезпечення. Україна має два довгострокових варіанти фінансування: доопрацювання існуючої бюджетної системи, яка фінансується із загальних податків, або введення обов'язкового медичного страхування.

В першій доповіді Комісії „Блакитної стрічки” рекомендувалося прийняти модель обов'язкового медичного страхування, частково тому, що націленість страхових внесків допомогла б захистити фінансування системи охорони здоров'я від мінливості політики; поліпшене фінансування підсилило б солідарність (через надання загальнодоступних послуг) та справедливість (перерозподіл ресурсів від багатих до бідних); а реорганізація в територіальну систему дозволила б ліквідувати „дублювання” існуючих «галузевих» систем. Проте Верховна Рада в 2004 році вже відхилила законопроект про страхування здоров'я після трьох років підготовчої роботи.

Повернутися до цього питання буде страшенно важко, через великий тягар податків на заробітну плату, який став майже непідйомним після підвищення пенсій в останні два роки. Більш того, з погіршенням державної системи медичного забезпечення, з'явилися численні альтернативи допомоги для заповнення ніші, включаючи схеми добровільного страхування чи створення лікарняних кас (фондів) підприємств або місцевих лікарняних кас (фондів). На сьогодні вони охоплюють лише невеликий прошарок українського населення, в той час, як необхідно розробити законодавство, щоб вони могли працювати вільно та ефективно, оскільки вони можуть виконати обіцянку еволюціонувати в ініціативи великого масштабу, навіть якщо Україна нарешті вирішить прийняти модель обов'язкового медичного страхування.

Інші заходи, які б покращили перспективи української системи охорони здоров'я, включають:

- **Стимулювання розвитку медичних органів самоврядування.** В країнах з розвиненою економікою такі професійні об'єднання виконують низку регуляторних функцій, які зараз виконує держава. Нарешті, ці професійні

об'єднання можуть отримати повноваження, наприклад, з моніторингу документів, що засвідчують професійну придатність, або брати участь в затвердженні стандартів для акредитації установ медичного забезпечення.

- **Надання пріоритету підготовці адміністраторів системи медичного забезпечення** та інших спеціалістів (економістів, аналітиків зі страхування), потрібних для створення та управління реформованою системою.
- **Підвищення стандартів якості** через обов'язкове ліцензування установ охорони здоров'я усіх форм власності, як державних, так і приватних; оцінювання роботи лікарів за результатами, а не за стажем; розробка статистичних методів та параметрів, необхідних для порівняння продуктивності як окремих лікарів, так і закладів системи охорони здоров'я; а також перехід на стандарти діагностики та лікування, засновані на реальних показниках.

4.2. РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ

Проблеми в системі освіти України подібні до труднощів в системі охорони здоров'я. За статистичними даними, це - країна високих стандартів освіти. В середньому студенти проводять стільки ж часу на формальну освіту, як і в країнах з розвиненою економікою. Рівень писемності теж високий – він сягає 99,4% дорослого населення та 99,8% дітей. Частка студентів віком 15-18 років, які навчаються на стаціонарному відділенні, є однією з найбільших в світі.

Проте при вражаючих кількісних показниках, якість стає все більшою проблемою. Кошти витрачаються неефективно, спрямовуються здебільшого на утримання шкіл та інших установ, а не на покращення результатів освіти. Управління є занадто централізованим. Можливості отримати освіту нерівні, сільська місцевість та бідні верстви населення залишаються в невідгідному стані. Низькі зарплати заохочують корупцію, підриваючи стандарти освіти. Професійна освіта не відповідає вимогам ринкової економіки, що розвивається.

Це є основним недоліком, враховуючи той факт, що освіта стає все більш важливою для економічних можливостей. В Україні чим нижчий рівень освіти, тим більший ризик безробіття. З 1999 по 2003 рік рівень бідності впав набагато відчутніше серед більш освічених громадян, ніж у інших верств населення. Рівень бідності домогосподарств, де голова сім'ї має лише початковий рівень освіти чи нижче, залишився майже незмінним – приблизно 30%.

В той час, як влада прийняла багато з пріоритетів, зазначених в першій та другій доповідях Комісії „Блакитної стрічки”, а постанова Кабінету Міністрів, що вийшла в березні, навіть проголосила 2006 рік роком системних структурних реформ в сфері освіти, як і у випадку з системою охорони здоров'я, практичні дії йшли врозріз з риторикою. Так само, як і в системі охорони здоров'я, Уряд намагався боротися з проблемами в сфері освіти в основному збільшенням бюджетного фінансування, головним чином підвищивши заробітну плату вчителям, а не проводячи структурні реформи.

Ключові виклики

Неефективне витрачання коштів. Проблеми в системі освіти в Україні часто пов'язують з недостатнім фінансуванням. Проте країна спрямовує на освіту 5,7% ВВП, що перевищує середній показник по країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Проблема в тому, що доступні кошти часто розтринькуються. Головним недоліком є те, що витрати плануються та розподіляються заздалегідь за принципом потреби, що на

користь існуючим установам та персоналу, а не за принципом коштів на одного студента/учня. Як і установи охорони здоров'я, школи не мають повноважень самостійно перерозподіляти кошти з одних напрямків на інші. Внаслідок чого гроші витрачаються на поновлення шкільних споруд та обладнання, що не відбиває специфічних потреб освітніх закладів. Фінансування освіти втрачаються також через масштабні зловживання та службові злочини.

Подібне неналежне спрямування фінансування підриває якісний рівень освіти. Доступ до обладнання та технічної підтримки обмежений, особливо в професійно-технічних училищах, інших освітніх закладах, де 80% обладнання визнане застарілим. Випускники не мають досвіду роботи з сучасними технологіями, що обмежує їх перспективи працевлаштування. Вчителі мають обмежені можливості відвідувати конференції, брати участь в програмах обміну та мати доступ до сучасних друкованих матеріалів та до мережі Інтернет. Ці проблеми постають більш гостро в сільській місцевості та в депресивних районах, де кваліфіковані вчителі – рідкість, а ресурси розпорошені серед численних невеликих сільських шкіл.

Незавершена децентралізація. Переваги децентралізації не використовуються, щоб надати місцевим громадам роль у забезпеченні якості освіти та ефективному використанні коштів (див. главу 1). Як і у випадку з фінансованими державою закладами охорони здоров'я, видатки децентралізовані, а от прийняття рішень – ні. Більш того, розміщення коштів не стимулює місцеву спільноту до об'єднання ресурсів чи раціоналізації існуючих освітніх закладів, навіть за умови зниження кількості дітей через погані демографічні тенденції.

Низькі зарплати. Підвищення стандартів освіти частково залежить від підняття заробітних плат. Середня щомісячна заробітна плата в сфері освіти дорівнювала 672 грн. в січні 2006 року, що на 22% нижче національного середнього показника зарплати в 864 грн. Уряд доповідає, що за минулий рік заробітні плати в сферах охорони здоров'я, соціальних послуг та культури росли значно швидше, ніж в сфері освіти. Відносно низькі заробітні плати та зростаючий розрив з іншими професіями підбивають моральний стан працівників освіти та знижують якість їх роботи. Низька винагорода також заохочує неофіційні платежі та неприховані хабарі, що розмиває стандарти освіти та робить дипломи ненадійним показником оцінки досягнень студентів.

В той же час, співвідношення кількості учнів до вчителів дуже низьке (12 учнів на 1 вчителя в середніх школах в 2003 році), тобто нормативна кількість працівників може бути скорочена шляхом підняття стандартів професійної відповідності та систематичних перевірок показників роботи.

Невідповідність економічним потребам. Система професійного розвитку та підготовки, яка колись постачала кадри для централізованої радянської економіки, розпалася, але досі не замінена системою, яка б відповідала вимогам ринкової економіки. Недостатній рівень співпраці між державними органами освіти, працівниками освіти та освітніми закладами означає, що підготовка, яку надають вищі та професійно-технічні навчальні заклади, часто не має нічого спільного з потребами роботодавця. Згідно з даними Інституту демографії, більше 70% випускників коледжів та університетів за спеціальністю фізика, математика та інженерними спеціальностями, не працюють за спеціальністю. Для випускників в галузі біології, агрономії та медицини цей відсоток складає 46%. Рівень безробіття серед випускників вищих навчальних закладів та професійно-технічних училищ зростає.

Для подолання цієї проблеми в 2004 році було прийнято закон, який був розроблений задля створення насамперед робочих місць для випускників ВУЗів та ПТУ

через надання субсидій роботодавцям. Але Уряд так і не розробив необхідних заходів для реалізації цього закону, і його дія була призупинена до 2007 року.

За прогнозами експертів, до 2015 року в більшості регіонів країни попит на кваліфікованих працівників в сфері промисловості буде задоволений лише на 40%. Рівень прийому та випуску з ПТУ знижується. Професійно-технічні училища традиційно привертають увагу школярів, які показали досить погані результати в школі та не бажають продовжувати навчання після дев'ятого класу. ПТУ також часто розглядаються як належні місця для молоді, котра представляє соціально вразливі групи населення (такі як сироти).

Неналежні стандарти якості та контролю. Стандарти середньої освіти було розроблено в 2004 році, але вони ще не відповідають міжнародним нормам. Для професійної та вищої освіти стандарти й досі не розроблені. Не існує узгоджених індикаторів оцінки ефективності системи освіти, що перешкоджає ранжуванню шкіл чи вчителів, а тому перешкоджає проведенню диверсифікації фінансування шкіл та винагороди вчителів, заснованій на показниках діяльності та кваліфікації.

Хоча Уряд зобов'язався запровадити уніфіковану систему тестування для зарахування до вищих навчальних закладів, частково як спосіб боротьби з корупцією та відновлення більш рівного доступу до освіти студентів бідніших родин, механізм національного шкільного тестування досі не дав об'єктивної чи прозорої оцінки знань. Більшість існуючих індикаторів запропоновані для випускників середніх шкіл, та базуються в основному на нестандартизованих критеріях, таких як учбова успішність та участь у різних наукових змаганнях. В професійно-технічних училищах все ще необхідно ввести незалежне оцінювання кваліфікації вчителів.

У вищій освіті контроль якості частково виконується непрямыми методами, через систему акредитації. Проблема в тому, що акредитацію ВУЗів зазвичай проводять державні службовці, які не мають відношення до університетської системи. До того ж, не існує практики зовнішнього оцінювання за участю міжнародних експертів. Запровадження подібних практик допомогло б покращити якість вищої освіти та створити більш позитивний імідж вищих учбових закладів.

Сьогодні стандарти вищої освіти не завжди відповідають міжнародним. Іноді українські вчені ступені не визнаються в інших країнах, в той же час Україна не визнає докторських ступенів, отриманих за кордоном (окрім російських), навіть з уславлених університетів. Ці тенденції не тільки перешкоджають розвиткові української освіти, але й заохочують корупцію та практику «продажу» вчених ступенів.

Насамкінець, розробка та вибір освітніх програм, підручників та учбового матеріалу досі визначаються не ринком, а комісією Міністерства освіти і науки.

Рекомендації

Хоча існує широко погоджене бачення головних принципів, якими повинна керуватися реформа освіти в Україні, на практиці система залишається подібною тій, що панувала в минулому. Необхідно зробити багато справді початкових кроків, щоб створити ґрунтовну основу для майбутніх реформ. Серед найбільш важливого Урядові варто:

- Перебудувати систему фінансування освіти. Забезпечити, щоб будь-яке збільшення фінансування у майбутньому призводило до зростання ефективності з одночасним покращенням результатів. Необхідно ввести систему фінансування «плата на учня», яка б замінила систему, що залишилася з часів командної економіки, та яка лише підтримує існуючу матеріальну базу, незалежно від кількості учнів. Бюджетні кошти повинні пріоритетно виділятися на початкову та

середню освіту, забезпечуючи виконання державою конституційних гарантій отримання всіма дітьми безкоштовної освіти.

- Надати школам автономію щодо використання бюджетних коштів при належному витрачанні та механізмах контролю якості освіти. В межах широкого процесу децентралізації в Україні необхідно забезпечити участь місцевих спільнот у визначенні цілей початкової та середньої освіти, а місцеву владу зробити відповідальною за цей процес. Заохочувати участь батьків у контролі за роботою шкіл.
- Стимулювати утворення приватних навчальних закладів, які б теж підлягали акредитації та контролю. Участь приватного сектора зробить систему освіти більш гнучкою, такою, що швидко реагує на потреби.
- Раціоналізувати рівень зайнятості вчителів та заохочувати професіоналізм. Ріст заробітної плати повинен залежати від досвіду та вмінь вчителя. Що стосується середньої освіти, Міністерство освіти і науки повинно встановити більш суворі вимоги до кваліфікаційних категорій та відповідно підняти базові заробітні плати.
- Боротися зі зростаючими розбіжностями між якістю освіти в місті та на селі, об'єднуючи сільські школи в більші заклади та налагодити транспортування до них дітей автобусами.
- Підняти національні стандарти середньої, середньої-професійної та вищої освіти до рівня кращих зразків у Європі та в світі. Процес прийняття та розробки цих стандартів повинен бути прозорим та охоплювати всі зацікавлені сторони.
- Розробити систему контролю за якістю освіти. Взяти за приклад міжнародні стандарти освіти для розробки критеріїв якості освіти та механізмів збору та обробки даних, а також механізмів використання даних в управлінні якістю освіти. Зробити ці дані доступними для забезпечення відповідальності навчальних закладів. Україна повинна брати участь в міжнародному порівняльному дослідженні якості освіти (включаючи такі престижні дослідження, як Міжнародна програма оцінювання студентів ОЕСР та Дослідження міжнародних тенденцій в математиці та інших науках).
- Надати навчальним закладам змогу самостійно обирати підручники та учбові матеріали, так само як і обирати навчальні програми, які відповідають стандартам аби дозволити ринковим механізмам запровадити конкуренцію по якості та ціні.
- Розробити об'єктивні критерії моніторингу ефективності системи освіти. В партнерстві з дослідницькими центрами повинен бути проведений прогнозно-орієнтований аналіз, з тим, щоб подальший розвиток системи освіти привести у відповідність до вимог ринку праці. Міністерство освіти і науки повинно застосувати такі довгострокові прогнози для забезпечення належної підготовчої бази для задоволення попиту на персонал у відповідних професійних секторах.
- Зробити систему освіти здатною швидко реагувати на зміни попиту на ринку праці. Роботодавці, включаючи приватні компанії, повинні брати участь в розробці учбових програм на всіх рівнях. Представники роботодавців повинні також входити до наглядових рад освітніх закладів.
- Модернізувати систему професійної освіти в Україні, щоб вона відповідала вимогам сучасної ринкової економіки. Повинна змінитися сама концепція професійної освіти. На базі існуючих ПТУ повинні бути створені підготовчі та

сервісні центри, особливо в сільській місцевості. В співпраці зі службою зайнятості ПТУ повинні проводити перекваліфікацію безробітних.

- Надати автономію вищим навчальним закладам, які відповідають критеріям ліцензування та акредитації, розробленим згідно з прийнятими міжнародними стандартами, та дати можливість незалежним радам повністю контролювати фінанси та учбовий план.

4.3. ПОБУДОВА СТАЛОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Перший звіт Комісії „Блакитної стрічки” вітав прогрес України у пенсійній реформі, а саме прийняття важливого законодавства, яке набуло чинності на початку 2004 року. Все ж з того часу ситуація значно погіршилася.

Популістські заходи, здійснені під час президентської виборчої кампанії 2004 року, спричинили значне підвищення пенсійних виплат. Протягом лише 12 місяців мінімальна пенсія збільшилася на 155%. При сумі у 65,7 млрд. грн. у 2005 році, витрати на виплату пенсії були на 75% вищими, ніж у 2004 році, а частка ВВП, спрямована на виплату пенсій, зросла з 11,3 % до понад 15% протягом лише одного року. Таке безпрецедентне підвищення зробило пенсійні виплати в Україні одними з найбільш щедрих у світі, принаймні у виразі частки ВВП.

Поряд з більш ніж 50% підвищенням номінальної заробітної плати у бюджетному секторі у 2005 році, такі видатки спричинили різке збільшення доходів населення та відіграли значну роль у зменшенні числа громадян, що жили у бідності. Але ціною такої щедрості стало підвищення рівня інфляції, стрімкий ріст податків з підприємств та величезний дефіцит Пенсійного фонду (5% від ВВП), який мав бути погашений за рахунок бюджетних асигнувань, що спричинило відтік коштів з інших пріоритетних напрямків.

Підвищення пенсій стало результатом прийнятого Урядом рішення про приведення розміру пенсійних виплат у відповідність до прожиткового мінімуму та встановлення автоматичного зв'язку між двома величинами. Прожитковий мінімум – це адміністративно встановлений поріг бідності, що базується на споживчому кошику, який, в свою чергу, відображає скоріше бажаний, аніж існуючий рівень споживання. Постійне підвищення прожиткового мінімуму упродовж останніх двох років призвело до низки підвищень мінімальних місячних пенсійних виплат, що роздулися з 130 гривень у вересні 2004 року до 332 гривень на кінець 2005 року та ще зростуть, згідно з планом, до 336 гривень у листопаді 2006 року.

Ключові виклики

Негативний вплив цих заходів як на бюджетні статті, так і на перспективи пенсійної реформи, важко перебільшити. Схвалене Урядом підвищення збільшило кількість пенсіонерів, які отримували пенсію на рівні або, навіть, вищу за прожитковий мінімум, з 10% у квітні 2004-го до 80% у наступному році. Оскільки половина населення проживає з особами, що отримують пенсійні виплати, збільшення сімейного прибутку було широко розповсюдженим явищем. Однак ці підвищення створили низку серйозних викликів:

Відхилення від курсу у пенсійній реформі. Підвищення пенсій є основною причиною затримки пенсійної реформи та загрожує звести нанівець багаторічні підготовчі роботи.

Реформи, що набули своєї чинності на початку 2004 року, мали досить амбіційні цілі: 1) суттєво збільшити рівень доходу пенсіонерів; 2) гарантувати максимальну залежність пенсійних виплат від особистих страхових внесків; 3) офіційно стимулювати бажання працювати та легалізувати заробітну платню; 4) заохочувати застрахованих працівників

заощаджувати кошти на старість; 5) диверсифікувати джерела пенсійних виплат за рахунок використання внесків обов'язкового державного пенсійного страхування та особистих заощаджень; 6) створити потужну систему вітчизняних інвесторів у формі другого стовпа пенсійної системи - Фонду накопичення та недержавних фондів.

Трирівнева пенсійна система, прийнята Україною, повторює модель успішних пенсійних реформ у інших країнах Центральної Європи та пострадянських країнах. Перший рівень – це раціоналізована версія існуючої пенсійної системи, за умовами якої громадянин сплачує пенсійні внески при отриманні заробітної платні (так звана PAYG пенсійна система), яка покликана забезпечити надходження двох типів доходів: єдиний мінімальний розмір пенсійних виплат, наближений до прожиткового мінімуму, та додаткових виплат, які відображають внески особи, здійснені протягом життя. Другим рівнем, який ще має бути створений, повинна стати система обов'язкових накопичень, в якій молоді працівники робитимуть внески до Накопичувального фонду, активи якого інвестовані в різні прибуткові проекти, що дасть змогу отримувати щорічні пенсійні доходи рентного типу в кінці їх активного життя. Третій рівень, що був запроваджений у 2004 році, забезпечує створення додаткових пенсійних заощаджень через добровільне інвестування у приватні пенсійні фонди.

Закон про пенсійну реформу від 2004 року обумовлює, що другий рівень не може бути введено, доки не буде виконана низка передумов, включаючи щонайменш 2% ріст ВВП упродовж двох років; функціонуючий наглядовий орган; ріст реальної мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму та збалансований бюджет Пенсійного фонду у відповідності з міжнародними стандартами бухгалтерії.

Хоча запровадження другого рівня було заплановано на 2007 рік, дефіцит Пенсійного фонду зробив розклад недійсним. Дефіцит, напевно, знизиться з 16 мільярдів гривень до 11 млрд. гривень у 2006 році, внаслідок комбінації безперервного підвищення заробітної плати (і, таким чином, вищих пенсійних відрахувань) та легалізації заробітної плати певної частини тіньового сектора. Однак високий рівень дефіциту все ж таки збережеться. Це зробить надзвичайно важким зниження ставок внесків до PAYG пенсійної системи, щоб перенаправити один процент з фонду зарплати (буде зростати на один процентний пункт щорічно до максимуму у 7%) до другого компоненту, як планувалося спочатку.

Ця затримка є надто недоречною, адже, за умови виконання обіцянок, трьохкомпонентна пенсійна реформа запроваджується на противагу негативним демографічним тенденціям, для підтримки розвитку фінансового ринку та для стимулювання особистої відповідальності через запровадження стимулів заощаджувати на старість.

Соціальні трансферти за рахунок зросту. Масовий перерозподіл, що лежить в основі збільшення розміру пенсій, передбачає скоріше різкий ривок до підвищення рівня соціального добробуту, аніж сприяння економічному зростанню та створенню нових робочих місць, які є кращими довготривалими рішеннями. Не дивлячись на те, що бюджет був в змозі профінансувати дефіцит, який утворився в результаті різниці між відрахуваннями до Пенсійного фонду та пенсійними виплатами, які значно зросли у 2004 та 2005 роках, збільшення фінансового тягаря мало серйозні наслідки. Страхівні внески до Пенсійного фонду у розмірі 32% від розміру фонду оплати праці доповнюються низкою додаткових внесків, включаючи податок на операції з іноземною валютою комерційних банків. Однак згідно з розрахунками МВФ, відрахування мали би бути збільшені на 15% до понад 47%, щоб покрити дефіцит Пенсійного фонду. Таке підвищення в політичному плані неможливе, тому бюджетні асигнування близько 4% від ВВП за рік залишаться необхідністю в середньостроковій перспективі для покриття дефіциту. Це затримає зниження податку на

фонд заробітної плати, що є необхідним для стимулювання росту кількості робочих місць, та сприятиме збільшенню зайнятості в організаціях тіньового сектора. Це також витіснить інвестиції з інших важливих галузей, таких як розвиток інфраструктури, охорона здоров'я та освіта.

„Надлишок соціальних гарантій”. Уряд пояснював підвищення пенсій просто як виконання конституційних зобов'язань: Стаття 46 Конституції 1996 року зазначає, що пенсія має бути не нижче прожиткового мінімуму. Однак до 2004 року це положення не виконувалося. Конституція та інші закони передбачають багато додаткових соціальних гарантій, що фінансуються лише частково або уривчасто, або просто ігноруються. Ці зобов'язання представляють собою “надлишок соціальних гарантій”, згідно з термінологією МВФ, та зумовлюють постійний ризик фіскальної недалекоглядності, якщо політикам прийде на думку отримати симпатії електорату через виконання досі ігнорованих соціальних гарантій.

Підміна понять „соціальне страхування” та „соціальний захист”. Рішення держави підтримати мінімальні пенсії розірвало зв'язок між особистими пенсійними внесками та особистими пенсійними надходженнями, для встановлення якого була призначена реформа існуючої пенсійної системи у 2003 році. Виплати були скорочені, а більшість пенсіонерів отримує однакові пенсійні виплати незалежно від посади та їх попередніх внесків. Більш того, незважаючи на те, що зростання пенсій допомогло знизити рівень бідності, це було зроблено надто неефективним шляхом. Наприклад, у 2003 році найбідніші 20% населення отримували лише 12% загальних пенсійних виплат, тоді як найбагатші 20% – 27%. Таким чином, Україні необхідно відмежувати пенсійну систему від системи соціального захисту та запровадити принципи страхування в системі соціального страхування. Бідні та найбільш уразливі верстви населення мають бути захищені шляхом запровадження спеціальних допоміжних програм, фінансування яких буде здійснюватися за рахунок бюджету, а не коштів пенсійної системи.

Проблеми з визначенням бідності. Прожитковий мінімум у його сьогоденному розумінні в Україні, переоцінює межу бідності. Споживчий кошик, який використовується для обчислення мінімуму, був встановлений на нормативному рівні і аж ніяк не відображає тенденції споживання (наприклад, він включає близько 7 кг м'яса на місяць, при цьому, за даними опитування, реальний обсяг спожитого м'яса становить від 3 до 4 кг). Також споживчий мінімум передбачає скоріше середні ціни, аніж більш низькі, за якими купують бідні верстви населення. Насправді, прожитковий мінімум є надзвичайно політизованим поняттям, котре щорічно визначається Парламентом, зазвичай без чітких розрахунків економічного впливу змін (у 2005 році питання про його величину піднімалося один раз; три підвищення заплановано на 2006 рік).

Дискусії навколо приватного пенсійного забезпечення. Зростання приватних пенсійних фондів, котрі утворюють третій рівень пенсійної системи, демонструє багатообіцяючі результати, навіть якщо лише багатші українці отримують від цього дивіденди. Протягом останніх двох років кількість інститутів, які займаються адмініструванням недержавних пенсійних фондів, а також їхнє членство, демонструє стрімкий ріст. В 2005 році активи недержавних пенсійних фондів зросли з 3 мільйонів гривень до 46 мільйонів. Щоправда, незначна сума і лише 0,3% робочої сили залучено до цієї діяльності. Необхідно стимулювати більш швидке зростання.

Серйозна суперечка виникла в 2005 році щодо доступу на ринок приватних пенсійних фондів, що загрожувало дискредитувати приватні пенсійні фонди перед громадськістю. Страхове лобі шукало доступу на ринок недержавних пенсійних фондів, а страхові компанії запропонували доповнити існуюче законодавство про недержавні пенсійні фонди положеннями, які б дозволили їм надавати всі типи пенсійних послуг та

самостійно здійснювати управління активами. Існуючі пенсійні фонди висунули зустрічну ініціативу, яка мала на меті заблокувати намагання страхових компаній вийти на цей ринок, мотивуючи це тим, що залучення страхових компаній підірве існуючі регуляторні запобіжники ринку.

Конфлікт підігрівається контрастом між м'якістю Закону „Про страхування” та суворістю Закону „Про недержавні пенсійні фонди”. Перший провалив спробу чітко визначити роль компаній страхування життя на пенсійному ринку або запровадити належні правила страхування життя, уповільнюючи тим самим розвиток продуктів страхування життя. Останній, навпаки, прописує детальні положення та встановлює суворі правила діяльності приватних пенсійних фондів. Такий дисонанс повинен бути усунений, щоб отримати достатній рівень довіри до третього компоненту пенсійної системи.

Рекомендації

- **Відновлення фінансового балансу в Пенсійному фонді.**²⁰ Ця ціль має отримати найвищий пріоритет, враховуючи, що майбутнє пенсійної реформи залежить від ліквідації дефіциту Пенсійного фонду. Доступними є лише два засоби: збільшити надходження або зменшити видатки. Обидва способи є політично надзвичайно делікатними. Якщо взяти до уваги, що кожен, хто робить внески, по суті, підтримує одного пенсіонера (співвідношення на даний момент становить 1 до 0,93), а високі податки на фонд зарплати вже зараз є основною перешкодою для створення легальних робочих місць, подальше підвищення суми відрахувань невиправдане.

Серед специфічних засобів необхідно розглянути такі:

- Зафіксувати розмір мінімальної пенсії у номінальному обчисленні, доки він не знизиться до більш обґрунтованого рівня у реальному обчисленні та уникати в подальшому прив'язки до росту прожиткового мінімуму.
- Збільшити пенсійний вік, зокрема для жінок, та привести пенсійний вік для жінок у відповідність до пенсійного віку для чоловіків. Пенсійний вік в Україні на рівні 55 років для жінок та 60 років для чоловіків за міжнародними стандартами є дуже малим. Більшість країн регіону, котрі бралися за проведення пенсійної реформи, вже підвищили вік виходу на пенсію до 57 років для жінок та 62 років для чоловіків, з наступними планами підвищення пенсійного віку. Щоправда у випадку України треба бути обережним, враховуючи стрімке падіння тривалості життя чоловіків, яка зараз в середньому дорівнює 62 рокам. Поступове підвищення пенсійного віку дозволило б накопичувати значні заощадження в середньостроковій перспективі, але воно не принесе великої користі у короткостроковій.
- Збільшити обов'язковий трудовий стаж. На даний момент він становить 20 років для жінок та 25 для чоловіків. Збільшення трудового стажу як зменшить витрати, так і збільшить надходження коштів.
- Зменшити кількість випадків дострокового виходу на пенсію та знизити розмір привілейованих пенсій. Процент пенсіонерів, що вийшли на пенсію достроково, становить більш ніж 16% від загального числа пенсіонерів. Зменшення цієї цифри може бути досягнуто шляхом перегляду професій та посад, що мають право на достроковий вихід на пенсію, щоб оцінити, чи

²⁰ В цьому розділі було широко використано видання „*Rebalancing Ukraine's Public Pension Finances. Selected Issues. IMF Country Report № 05/416*”, сторінки 101-114

загроза здоров'ю або небезпечні умови праці насправді виправдовують привілеї.

- Переглянути систему пенсійних відрахувань для самозайнятих та працівників сільського господарства. На сьогоднішній день ці групи користуються спрощеною системою оподаткування, що дозволяє сплачувати лише єдиний фіксований податок, частина якого надходить до Пенсійного фонду. Існуюча тенденція спрямована на те, щоб зменшити податкові зобов'язання. Встановлення ж чіткого зв'язку між внесками до Пенсійного фонду цими групами та майбутніми виплатами допомогла б усунути цей недолік.
- Сприяти росту легальної робочої сили. Розширення бази страхових внесків шляхом легалізації заробітної платні, формалізації трудових відносин та зниження числа громадян, що працюють неповний день, та безробітних.
- Розмір пенсій має індексуватися лише відносно рівня інфляції. Існуюче законодавство дозволяє зростання пенсій, щоб відобразити 20% росту заробітної плати та інфляції. Даного положення більше не існує в жодній з країн Європи, і на даний момент воно є занадто щедрим для України.
- Відновити зв'язок між виплатами та внесками.
- Переосмислити визначення прожиткового мінімуму. Враховуючи, що цей захід є відправною точкою для наступного збільшення пенсій, необхідно також переглянути метод обчислення на предмет його відповідності міжнародним стандартам. Підсумкову цифру мають визначити об'єктивні стандарти, а не політичні чи парламентські імпровізації.
- Запровадити єдиний соціальний внесок. Сьогодні працюючі мають сплачувати внески до чотирьох різних соціальних фондів (пенсійний, тимчасової втрати працездатності, нещасних випадків на виробництві та безробіття). Для обчислення внеску до кожного з фондів використовуються різні бази, а сплачуються вони по окремих відомостях. Запровадження єдиної системи зменшило б адміністративні витрати та стимулювало б дотримання вимог законодавства.
- **Оживити перспективи пенсійної реформи.** Можливість початку роботи Фонду накопичення – другого рівня реформованої пенсійної системи, нині виглядає примарно. Навіть якщо вдасться врятувати структуру системи, графік її впровадження має бути продовжений. Однак, потенційні переваги реформованої системи вимагають від України переоцінити перспективи пенсійної реформи та розробити проект нової дорожньої карти, вказавши наскільки важливим буде забезпечення фінансування перехідного періоду для нової системи. Підтримання економічного зростання допоможе полегшити тягар дефіциту завдяки збільшенню пенсійних відрахувань, та й призначення частини надходжень від приватизації на фінансування реформи пенсійної системи було б варте уваги.

Крім відновлення балансу Пенсійного фонду, Уряду потрібно буде підготувати, а Верховній Раді прийняти Закон „Про призначення зарахування частини внесків на загальне обов'язкове пенсійне страхування до Фонду накопичення”. Запровадження цього Закону забезпечить перенесення поступового збільшення пенсійних внесків на довгострокове інвестування, здійснюване самими працюючими, починаючи з одного процента фонду

зарплати працівників, що підпадають під дану систему, з подальшим підвищенням на один процент щороку до максимального рівня у 7%.

Затримки у запровадженні вимагають покращення структури другого компоненту і приведення його у відповідність до рекомендацій першого та другого звіту Комісії „Блакитної стрічки”. Конкуренція з боку менеджерів приватних пенсійних фондів має бути запроваджена разом із створенням Фонду накопичення, а не через 11 років, як це планується зараз. Фінансове регулювання також має бути посилене. Необхідно забезпечити незалежність та повноваження керівного органу фонду.

- **Просувати недержавні пенсійні програми.** Слабкість існуючої PAYG системи означає, що Уряд повинен буде зацікавити інвестувати в приватні пенсійні фонди всіх, хто може собі це дозволити. Задля пояснення переваг такої системи повинна бути проведена пропагандистська кампанія. Одночасно нормативна база повинна стати більш жорсткою, аби зменшити ризики. Щоб стимулювати конкуренцію та рівні правила гри для менеджерів пенсійних фондів, Уряд має працювати спільно з різними секторами фінансових послуг аби прийняти відповідний законопроект, котрий надав би право страховим компаніям брати участь у недержавному пенсійному забезпеченні, і в той же час, змусити їх дотримуватися таких же жорстких вимог, як і для інших учасників ринку пенсійного обслуговування. Зараз же Закон „Про страхування” має бути доопрацьований.
- **Прийняти закон про акціонерні товариства.** Це сприятиме розвитку фінансового ринку та створить необхідне середовище для розвитку пенсійних фондів. (див. главу 3).

4.4. ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Стрімке економічне зростання та величезні соціальні трансфери значно знизили частину населення, що перебуває поза межею бідності в Україні – з 30% у 1999 році до 19% у 2003. Однак покращення не є однорідним. Розрив між міським та сільським населенням продовжує зростати, а рівень бідності у селах знижується повільніше, ніж в містах. До 2003 року показник бідності у сільській місцевості був більш, ніж у два рази вищий, ніж у великих містах, а середній рівень споживання міськими жителями був на 18% більшим, ніж показник споживання сільським населенням (зріс з 10% у 1999 р.). Відмінності між регіонами також поглиблюються, причому, східні області виграють більше, що відображає залежність економічного відновлення від промисловості та торгівлі. Більше того, потужне економічне зростання це не призвело до відповідного росту зайнятості.

Ці тенденції підкреслюють необхідність створення ефективної системи соціальних гарантій в Україні. Уряд відповів на затьожну бідність значним підвищенням розмірів соціальних трансфертів, що складають майже 20% ВВП. Як зазначено вище, це зростання торкнулося переважно пенсійної системи і, відповідно, пенсії складають більше чверті середньостатистичного сімейного доходу. Але також зазнали змін і інші соціальні виплати. Найбільш яскравим прикладом є дванадцятикратне підвищення одноразової допомоги матерям при народженні дитини, що склало суму виплати середньої заробітної плати за цілий рік. Три чверті українського населення живуть у сім'ях, котрі отримують хоча б один соціальний трансферт.

Система надання соціальної допомоги України страждає від низки недоліків, що підриває ефективність, перенавантажує бюджет та порушує принцип справедливості. По-перше, влада намагається забезпечити допомогою занадто багато категорій населення та здійснити виплати занадто великій кількості громадян настільки, що загальні фінансові

зобов'язання перевищують можливості країни. Історично, виплати збільшувалися через масу причин (в основному політичних), зовсім не пов'язаних зі зниженням рівня бідності. Однак за Конституцією хоча б одного разу підвищені соціальні виплати не можуть бути скасовані, і саме це положення (хоча на практиці ним часто нехтують) гальмує проведення реформи.

Такі викривлення означають, що значна кількість бідного населення позбавлена вкрай необхідної державної допомоги, тоді як більш забезпечені громадяни отримують від держави більше їх справедливої частки. Найгірша ситуація в сільськогосподарських місцевостях, оскільки часто сільське населення просто не має доступу до послуг (наприклад, безкоштовний громадський транспорт), які їм передбачаються. Результатом є те, що на практиці діюча система є недостатньо фінансово здоровою, прозорою або соціально справедливою.

Ключові виклики

Основними питаннями, на які має звернути увагу нова влада, є такі:

Надмірні витрати. Підвищення рівня соціального добробуту було пріоритетом Уряду ще задовго до виборів 2004 року. Неодноразово було підвищено більшу частину типів соціальних виплат. Подібне збільшення фінансового тягаря обмежує видатки на інвестиції та інші пріоритетні напрямки, що стимулюють економічне зростання, та затягує зашморг на платниках податків.

Погана націленість допомоги. Існуюча система соціального захисту значною мірою заснована скоріше на універсальних, аніж на індивідуальних принципах, саме тому, допомога надається без будь-якого врахування індивідуальних фінансових умов. Наприклад, всі пенсіонери, включаючи тих, хто отримує пенсію в розмірі понад 1000 грн. на місяць, мають право на безкоштовний проїзд у міському транспорті. Націленість трансфертів на їх одержувачів погана, зі значним відтоком до заможних. Субсидії на комунальні платежі, наприклад, надаються у крупних масштабах, але 20% найбіднішого населення отримують менше 8% загальної допомоги, тоді як найбагатші 40% охоплюють більш ніж 61%. Виплати з кращим цільовим рівнем, які такі доходять до бідних верств населення, страждають від малої сфери застосування.

Ведення обліку наданих пільг безсистемне, через що можливе отримання різними членами сім'ї різних типів пільг допомоги по одній і тій же події (наприклад, хвороба або бідність). Недостатній рівень знань своїх прав щодо отримання пільг означає, що бідні верстви населення не користуються своїм правом на державну соціальну допомогу. Так, якщо 94% тих, хто має право на пільги по платежах за комунальні послуги, здатні забезпечити задоволення своїх прав, то лише менше 5% користуються правом на відпочинок у санаторіях чи на курортах, пільгове придбання ліків, житла та автотранспорту.

Нецільове використання страхових фондів, призначених для надання соціальної допомоги. Значна частина коштів фондів соціального страхування витрачається на трансферти, які не є страховими випадками за своєю природою. Це насамперед стосується компенсації витрат на похорони (що дорівнює двократному розміру пенсії померлого), яка надходить з Пенсійного фонду, а також допомоги матерям при народженні дитини (тим, які працювали до вагітності), котра на даний момент надходить з фонду тимчасової непрацездатності. В обох випадках призначені виплати не є страховими виплатами (які повинні виплачуватися, наприклад, при виникненні страхового випадку), однак відносяться до соціальної допомоги, і мали б фінансуватися за рахунок бюджету.

Економічні викривлення. Надання допомоги в натуральному виразі, такої як субсидії на комунальні послуги та безкоштовний проїзд у транспорті, не завжди повністю

компенсується за рахунок держбюджету. Це накладає несправедливий тягар на підприємства, що надають такі послуги, зменшуючи їх прибутковість, та часто-густо спричиняючи перехресне субсидування населення компаніями. Подібні субсидії є причиною надмірного споживання ресурсів, особливо, води.

Рекомендації

Величезні за розміром соціальні трансферти, котрі зробили можливим суттєве зниження рівня бідності, не можуть залишатися такими довго. Необхідно розробити більш обмежену та вузько направлену допомогу. Перехід до більш ефективної системи має включати наступні заходи:

- **Прив'язати прийняття соціальних зобов'язань до наявних ресурсів.** Будь-яке підвищення соціальних трансфертів, що не може бути профінансовано, повинно бути негайно заборонено. Треба утримуватися від створення нових пільгових категорій, особливо таких, що відносяться до групи „за заслуги перед суспільством”, так само як не мають поповнюватися ряди одержувачів пільг, кількість яких має зменшуватися з плином часу (наприклад, постраждалі від аварії на ЧАЕС). Пільги, які були розроблені як компенсація завданої шкоди, мають прямо залежати від природи ушкодження та його причин.
- **Зосередитися на питанні зниження рівня бідності.** Система соціального захисту має бути розроблена з метою зниження рівня бідності. Громадяни, що живуть поза межею бідності, не належать до цієї системи.
- **Слід підняти рівень цільової спрямованості пільг.** Це необхідно для того, щоб забезпечити потрапляння коштів системи соціального захисту безпосередньо до бідних верств населення, а не будуть спожиті тими, хто і так не належить до нужденних. Для цього необхідні нові методи вимірювання рівня бідності, які будуть доповнені побудовою карт бідності.
- **Зменшити кількість пільг та монетизувати їх.** Монетизація пільг підвищить рівень прозорості та відповідальності. У довгостроковій перспективі соціальний захист має базуватися на двох ключових стовпах: платежі соціального забезпечення для сімей з низьким рівнем доходів та допомога по догляду за дитиною. (Ці заходи можуть бути доповнені пенсійним страхуванням та страхуванням на випадок безробіття, в той час як системи медичного забезпечення та освіти мають гарантувати належний доступ до медичного обслуговування та отримання освіти малозабезпеченими сім'ями).
- **Запровадити перевірку потреби у соціальній допомозі.** Оскільки досягнення кращого спрямування соціальної допомоги потребує непрямих методів оцінки доходів, потрібно розробити кращу методологію для цього. Для покращення націленості допомоги також буде необхідно перепідготувати існуючих інспекторів по соціальному забезпеченню та внести зміни до законодавства.
- **Чітко розмежувати соціальний захист та соціальне страхування.** В страхових програмах має бути представлений чітко визначений зв'язок між розміром сплачених бенефіціаром премій та рівнем отриманої ним компенсацій. Це допоможе відновити фінансову життєздатність страхових фондів та покладе край необхідності у бюджетних субсидіях. Це також сприятиме збільшенню рівня легального працевлаштування, оскільки розмір компенсації буде пов'язаний з терміном та загальною сумою всіх виплат. Всі застраховані громадяни мають робити внески до всіх фондів обов'язкового державного страхування; будь-які винятки мають фінансуватися за рахунок держбюджету, а не страхових фондів. Лише ті громадяни, котрі сплатили всі необхідні премії, зможуть отримати

компенсації після нещасного випадку. В такий самий спосіб страхові фонди повинні припинити виплату не пов'язаних зі страхуванням пільг.

- **Зосередитися на економічному зростанні, інвестуванні та створенні робочих місць.** Насамкінець, ключем до зниження рівня бідності скоріше є стійке економічне зростання та створення нових робочих місць, аніж надія на соціальні трансферти. Вжиття необхідних заходів для забезпечення макроекономічної стабільності (див. главу 2) та покращення ділового середовища (глава 3), ймовірно, матиме більший вплив на соціальний добробут, аніж спроби утримання роздутої системи застарілих соціальних пільг.