

Герд Елерс

Стратегії реформ у сфері державних фінансів

- Національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк) -

1. Попередні зауваження

Останніми десятиліттями в сфері державного управління та, зокрема, в сфері управління державними фінансами існувала велика кількість програм реформ. Частково їх ініціювали такі міжнародні організації, як Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз чи Світовий банк, частково вони виникали за двосторонніх проектів співробітництва з окремими державами. Вимоги та ініціативи міжнародних партнерів становили для українського Уряду серйозний виклик. Частково Уряд інтегрував запропоновані теми та пропозиції до власних програм реформ, пов'язавши їх із власними уявленнями про реформи, і відповідав широкими програмами реформ. Основоположна та, мабуть, найбільш комплексна програма реформ від 10.07.2010 року має назву «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава – Реформи 2010-2014 р.р.». Ця програма охоплює практично всі сектори держави та сфери суспільства. Вона регулярно оновлювалася і частково доповнювалася актуальними заходами, спрямованими на здійснення реформ.

При реалізації таких програм реформ політика, держава та суспільство знаходяться перед певною дилемою. З одного боку, в Україні існувала та існує висока готовність до оновлення, тим більше, що програми реформ у багатьох сферах відкривають шлях у напрямку до європейських стандартів. З іншого боку, реалізуючи програми реформ, необхідно завжди рахуватися із спротивом. Реформа означає, що те, що існувало до цього часу, піддається сумніву. Але ж багато осіб брали активну участь у реалізації існуючих регулювань та процедур, у рамках яких вони жили і працювали десятиліттями. Для них може бути важко погодитися, що те, що багато років вважалось правильним, втрачає свою чинність. А інші, можливо, із зміною процесів та рамкових умов втратять владні повноваження та важелі впливу. Поруч із тим, існують учасники, для яких ці зміни, навпаки, недостатньо глибокі. Здійснення змін одночасно пов'язується й з певними ризиками: часто після зламного періоду спочатку виникає розгубленість і робляться помилки. І врешті, не можна бути певним, що пропозиції реформ, привнесені ззовні, оптимально враховують усі специфічні аспекти власної країни.

Таким чином, для кожного суспільства реформи є великим викликом. І це особливо стосується суспільства, яке за минулі 25 років мало впоратися із основоположними політичними, суспільними та правовими перетвореннями.

2. Цілі програм реформ

У програмах реформ можуть визначатися різні цілі.

Часто метою реформ у фінансовій сфері є консолідація державних фінансів. Предметом таких програм консолідації є вдосконалення структури державних фінансів, зокрема зменшення розриву між надходженнями та видатками державного бюджету. Як правило, мова йде про скорочення обсягу видатків державних бюджетів, скасовуючи, зокрема, неперіоритетні видатки, або обмежуючи зростання певних видатків, як, наприклад, зарплати чи соціальні платежі. В доходній частині відбувається лінійне підвищення податків, або підвищення за певними напрямками, або ж запроваджуються нові податки. Мета усіх таких програм консолідації полягає в забезпеченні раціонального співвідношення між видатками та надходженнями, щоб повернути державі та політикам необхідну економічну та фіскальну дієздатність. Оскільки такі програми реформ, як правило, пов'язані із значним навантаженням, яке має нести населення, їхній успіх залежить від наявності сильної політичної волі, спрямованої на справжню реалізацію відповідних заходів у сенсі довгострокового покращення державних фіскальних структур.

Іншою метою реформ можуть бути структурні зміни в певній політичній сфері. З нещодавнього минулого в Україні прикладом таких реформ можуть служити зміни в системі пенсійного страхування, або адаптація системи державних закупівель чи судової системи до європейських стандартів. Тут мова йде про правову реорганізацію певного сектору державного управління.

Схожу якість мають методичні реформи, що орієнтовані на модернізацію чи наближення до міжнародних стандартів певних систем чи процесів, які врегульовують діяльність органів державної влади. Хорошими прикладами цього є бюджетна реформа, адаптація бюджетної класифікації, модернізація системи бухгалтерського обліку, або оптимізація структури в сфері податкового права. По суті, мова йде про систематизацію та модернізацію інструментів, що застосовуються. При цьому часто орієнтуються на кращий досвід інших країн. Бо в таких системних реформах урахування специфічних соціальних та політичних особливостей країни не так важливе, більш важливим є перенесення процедур, що добре зарекомендували себе в різних країнах.

Ще одним видом реформ є адміністративна реформа. Тут ідеться про створення оптимальних організаційних структур та оптимізацію їхніх внутрішніх процесів. При цьому змін зазнають численні традиційні організаційні структури. Метою таких адміністративних реформ є забезпечення балансу між особливими потребами країни та міжнародним досвідом із схожими адміністративними структурами.

3. Сфера впливу реформ

Стратегії реформ розрізняються також і за іншими аспектами. З одного боку, це стосується сфери впливу реформ: так, можуть існувати комплексні програми реформ, як, наприклад, програма реформ України 2010 року, що вже згадувалась, або ж реформи можуть стосуватися окремих секторів держави чи сфер суспільства, як, наприклад, пенсійна чи судова реформи.

З другого боку, реформи розрізняються за підходами до їхньої реалізації. Програма реформ може бути структурована таким чином, що певна сфера, яка реформується, може бути реорганізована одним єдиним кроком. Інший підхід - діяти поступово крок за кроком, поєднуючи декілька рівнів реформи на часовій осі.

4. Стратегії реалізації програм реформ

Зрештою, існують відмінності в стратегічних чи тактичних методах. Можна ставити перед собою дуже амбітні цілі реформ, маючи надію, що, принаймні, частина таких далекосяжних цілей буде досягнута. Інший підхід полягає в тому, щоб ставити перед собою обмежені, але справді досяжні цілі, які мають бути повністю виконані, створюючи тим самим основу для наступного кроку.

5. Пакети реформ для України в порівнянні

Новий Уряд, сформований у першому кварталі цього року, підписав низку угод з міжнародними організаціями, в рамках яких Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз та Світовий банк надали Україні значну фінансову допомогу. Але ці програми допомоги пов'язані з широкими вимогами щодо проведення реформ. У відповідь на це український Уряд висловив готовність виконати ці вимоги протягом узгодженого часового періоду.

Зокрема, йдеться про наступні вимоги щодо проведення реформ:

а) Угода про кредит МВФ «стенд-бай» (17,1 млрд. \$)

Основні елементи

Вимоги:

Грошово-кредитна політика

- Гнучкий обмінний курс з метою орієнтації валютної політики на рівень інфляції
- Перевірка найбільших банків (зокрема, капітал, ліквідність)
- Поступове скасування обмежень руху капіталів

Державні видатки

- Відмова від запланованих підвищень тарифів (у липні та грудні) у сфері державної служби
- Відмова від запланованих підвищень пенсій (у липні та грудні)
- Припинення прийому на державну службу (4 з 5 місць, що стають вакантними, не заміщуються)
- Заощадження в соціальній сфері та в сфері дотацій
- Вдосконалення тендерного законодавства

Податкова політика

- Скасування ухваленого зниження ставки податку на додану вартість
- Зміни оподаткування обороту в аграрній сфері
- Покращення адміністрування податків

Енергетична політика

- Підвищення цін на газ/опалення для кінцевих споживачів на 56/40% у 2014 р.
- Подальші підвищення на 40% у 2015 р. та на 20% у 2016 та 2017 р.р.
- Соціальна програма з відшкодування підвищення тарифів соціально вразливим домогосподарствам
- Створення органу державної влади, відповідального за тарифи в сфері енергетики

Інше

- Створення установи (при Національному банку) для поліпшення звітності в сфері фінансів, механізмів контролю та подолання корупції

Запланована фінансова допомога сплачується декількома траншами як позика з пільговою відсотковою ставкою. При цьому очікуваний поступ у реалізації узгоджених заходів буде вимірюватися за визначеними заздалегідь якісними та кількісними критеріями.

Відсоткова ставка позики МВФ орієнтується на середньозважену ринкову відсоткову ставку для короткострокових інструментів ринку капіталів важливих промислових країн і становить наразі від 0,1% до 0,5%.

Для порівняння: Україна в другому півріччі 2013 року сплачувала річні відсотки розміром 10% за позиками, деномінованими в доларах, а за кредитами в національній валюті – частково і понад 15%. Пакет фінансової допомоги Росії обсягом 15 млрд. доларів, запропонований минулої осені, ґрунтувався також на позиках, при чому перший транш в розмірі 3 млрд. доларів, який мав надійти в грудні 2013 року, надавався під відсоткову ставку в 5%.

Екскурс: Вплив програм консолідації

Вимоги МВФ, пов'язані з програмою допомоги, були невідкладно підтверджені Урядом України «листом про наміри». Вони містять, зокрема, суттєві елементи програми консолідації. Ці вимоги мають подвійну цілеспрямованість: з одного боку, вони служать стабілізації економічної ситуації і відновленню економічної спроможності країни. З іншого боку, вони спрямовані на те, щоб країна була в стані повернути надані позики. Готуючи програму та оцінюючи її успіх, МВФ дуже чітко проаналізував ризики, пов'язані з наданням позики в такому обсязі, і прийшов до висновку, що Україна буде в змозі повернути надані позики в узгоджений період часу, оскільки економіка до того часу нормалізується, і країна повернеться до зростання та стабільності.

Що стосується економічного обсягу програм консолідації, то тут існує емпіричний показник: пакет консолідації обсягом прибл. 1% ВВП є, як правило, в політичному та економічному плані таким, з яким держава та суспільство можуть впоратися. Іншими словами, такий обсяг не призводить до суттєвих перекосів в економічному розвитку і не наражається на політичне відторгнення. Щоправда, цей показник в 1% не має наукового обґрунтування і не вважається визначеним міжнародними стандартами. Він базується на спостереженнях європейських експертів та їхньому багаторічному досвіді.

На основі вимог МВФ пакет консолідації має обсяг прибл. 2% ВВП, з них 1% припадає на 2014 рік, а ще 1% розподіляється на наступні два роки. Для порівняння: вимоги по консолідації, які ЄС та МВФ висунули Греції, мали або мають обсяг понад 5%.

б) Бюджетна підтримка ЄС (355 млн. євро)

Основні елементи

Вимоги:

- Створення Агентства по боротьбі з корупцією
- Прозорість доходів та конфлікту інтересів посадових осіб
- Прозорість винятків реформованого законодавства з питань державних закупівель
- Звіти щодо прогресу у сфері управління державними фінансами
- Реформа управління персоналом на місцевому рівні
- Продовження конституційної реформи в узгодженні з громадянським суспільством
- Гармонізація виборчого законодавства та законодавства про державне фінансування політичних партій

Бюджетна підтримка ЄС – це справжня дотація в державний бюджет України, яка спрямовується, насамперед, на фінансове забезпечення невідкладних реформ, пов'язаних із складною політичною та економічною ситуацією в першому півріччі 2014 року. Важливий аспект полягає в тому, щоб пов'язати проведення невідкладних заходів з високою прозорістю державних дій.

в) Позика ЄС розміром 1 млрд. євро

Основні елементи

Вимоги:

- З 2015 р. щорічний план державних закупівель для всіх державних структур, що здійснюють закупівлі
- Проект бюджету на 2015 р. має бути поданий найпізніше 15.09.2014 р.
- Щомісячне оприлюднення інформації щодо виконання держбюджету

- Створення органу із запобігання корупції
- Розширення повноважень Рахункової палати
- Адаптація положень СОТ
- Вдосконалення відшкодування ПДВ
- Щорічний фінансовий звіт по «Нафтогазу»
- Регулювання банківського сектору, зокрема, з метою підвищення прозорості в фінансовій сфері.

Позика повинна бути сплачена двома траншами по 500 млн. євро. Відсоткова ставка становить на 2% більше від ставки EURIBOR (середня відсоткова ставка, за якою багато європейських банків надають один одному позики в євро). Наразі EURIBOR становить від 0,1% до 0,5% в залежності від терміну обігу, таким чином сукупна відсоткова ставка за позикою ЄС складає трохи більше 2%.

Вимоги, пов'язані з програмою допомоги, доповнюють вимоги МВФ (деякі елементи повторюються) і, в основному, спрямовуються в середньостроковій перспективі на вдосконалення структури процесів у фіскальній сфері та їхнє прозоріше виконання. І тут здійснюватиметься поточний моніторинг, під час якого перевірятиметься прогрес у впровадженні заходів.

г) Проект Світового банку (нові проекти з обсягом фінансування розміром 1,5 млрд. доларів)

Основні елементи

Світовий банк розширив уже існуючі проекти допомоги з обсягом фінансування розміром прибіл. 2 млрд. доларів трьома іншими проектами на суму біля 1,5 млрд. доларів.

Перша позика задля розвитку повинна створити основу для майбутнього зростання, належного урядування та посилення відповідальності в сфері державного управління. В рамках проекту в енергетичній сфері мають бути реформовані 10 комунальних підприємств тепlopостачання з урахуванням економічних та екологічних аспектів. У рамках іншого проекту мають бути модернізовані структури комунальних підприємств водопостачання та водовідведення і утилізації твердих побутових відходів.

Вимоги Світового банку:

- Усунення винятків у сфері державних закупівель

- Створення структури з перевірки фінансових відносин обраних осіб та інших високопосадовців
- Включення доходної частини державного бюджету до контрольних повноважень Рахункової палати
- Покращення відшкодування ПДВ
- Спрощення дозволів та інших рамкових умов для підприємств (напр., законодавство в сфері продуктів харчування)
- Адаптація цін на газ та енергоносії, а також відшкодування соціально вразливим верствам населення

Вимоги Світового банку перекликаються з деякими основними пунктами двох інших донорів фінансової допомоги і частково повторюють вимоги, які висувалися раніше в рамках багаторічної співпраці Світового банку з Урядом України, і за допомогою яких мають бути виправлені значні системні помилки.

д) Попередні вимоги до реформ

Якщо порівняти вимоги 2014 року, зокрема, ЄС та Світового банку, з тими, які висувалися під час підготовки Угоди про асоціацію з Європейським Союзом навесні 2013 року, то можна побачити значні збіги. Це означає, що попередні вимоги, очевидно, до цього часу були виконані лише в певному обсязі.

Вимоги ЄС/МВФ станом на весну 2013 року

Основні елементи

Фінансова сфера

- Поліпшення можливостей інформування про державні фінанси
- Вдосконалення фінансового управління та внутрішнього фінансового контролю
- Упровадження середньострокового бюджетного планування
- Прискорення повернення ПДВ
- Антикорупційне законодавство
- Антимонопольне законодавство (незалежність органу)
- Система державних закупівель (зокрема, скорочення винятків)
- Кращий контроль ризиків державних підприємств

- Зовнішній фінансовий контроль (також і в частині надходжень до державного бюджету, посилення ролі Парламенту)

6. Основні цілі реформ

З усієї кількості вимог міжнародних фінансових донорів можна виділити низку завдань, які в коротко- та середньостроковій перспективі мають пріоритет для політики, зокрема, фінансової політики:

- Реорганізація політики обмінного курсу
- Стабілізація банківського сектору
- Тривале продовження сталої фіскальної політики
- Подолання корупції
- Подальше наближення системи державних закупівель до стандартів ЄС
- Створення дієвої (та зрозумілої) системи фінансової відповідальності
- Подальша стабілізація енергетичної сфери (енергоефективність, підприємницькі структури)
- Посилення ролі Рахункової палати
- Реорганізація міжбюджетних відносин між державним, регіональними та місцевими бюджетами
- Інтеграція якомога більшої кількості відокремлених фондів до державного бюджету
- Підвищення ефективності фінансового управління
- Прозорість фінансової системи (адресна робота з громадськістю)

Ці вимоги були сприйняті Урядом і швидко інтегровані до першої програми реформ після набуття ним повноважень в кінці лютого.

Програма діяльності Уряду від 27.02.2014 року

Основні пункти

- Реорганізація правової системи (суди, прокуратура, слідчі органи, кримінально-процесуальне право)

- Перевірка помилок у минулому
- Конституційна система (виборче право, референдуми, реформи місцевого самоуправління, вибори президента)
- Нова податкова система (податкові пільги, медичне страхування)
- Структурні зміни в бюджетній сфері (скорочення дотацій, скорочення необґрунтованих окладів, кращий фінансовий контроль, система державних закупівель)
- Антикорупційні заходи
- Реформи в енергетичній сфері (тарифи, енергоефективність, енергетична безпека)
- Демонізація та де-бюрократизація економіки
- Співробітництво з МВФ та іншими міжнародними партнерами
- Посилення громадянського суспільства (церкви, культура, мови, освіта)

7. Відновлення довіри

У всіх сферах політичної діяльності, а особливо у фінансовій сфері, відповідальні особи мають забезпечити відновлення довіри до дій Уряду. Вони повинні при цьому мати справу з двома важкими завданнями. З одного боку, українське суспільство вже десять років тому пережило схожі події у вигляді «Помаранчевої революції». Багато надій та очікувань так згодом і не здійснилися. І тому суспільство тепер буде звертати особливу увагу на те, щоб подібний процес не повторився. При цьому саме у фінансовій сфері кількість наявних інструментів та їхні види є обмеженими. Іншими словами, необхідно буде вдаватися до заходів, які проводилися й попередніми урядами – заходів, які б покращували актуальні умови життя населення, як наприклад, зниження податкового тиску або підвищення рівня соціальних платежів. Але реалізація таких заходів найближчим часом буде чи навряд можлива через несприятливу економічну та фіскальну ситуацію.

Поруч із тим новий Уряд має спочатку вирівняти економічне падіння минулих років і виправити деякі помилкові рішення, які були ухвалені раніше, щоб створити основу для нового зростання та можливості для нового добробуту. Як свідчить досвід, від того часу, як буде створена така надійна основа, і до того моменту, як населення зможе скористатися зростанням для поліпшення власної економічної ситуації, має пройти доволі багато часу.

Основне завдання політики та, зокрема, фінансової політики має полягати в створенні нового образу політики та держави. Це означає не робити далекосяжних обіцянок (які, можливо, не можуть бути дотримані), а обіцяти лише ті речі, які дійсно можна виконати. Після того ці обіцянки мають бути суворо дотримані. Інший аспект – виправлення помилкових дій державного апарату минулих років і, особливо, викриття фінансових зловживань, а також, по можливості, притягнення причетних осіб до відповідальності.

Увесь цей процес має супроводжуватися високим рівнем прозорості, насамперед, потрібна зрозуміла комунікація. Але й тут існують особливі проблеми у фінансовій сфері, оскільки багато аспектів фінансової та економічної політики пояснити непросто.

8. Робота з громадськістю

Робота з громадськістю мала б орієнтуватися на наступні точки зору.

Спочатку необхідно завчасно інформувати громадськість про значне навантаження на населення, яке очікується з великою долею вірогідності, і забезпечити абсолютну зрозумілість у цьому питанні. Може бути корисним встановити при цьому взаємозв'язок між попереднім економічним занепадом та очікуваним навантаженням, адже це, дійсно, одна із важливих причин сьогоднішньої складної ситуації. Наступними кроками рекомендується не заплутувати громадськість, презентуючи весь час нові програми реформ. Наголос слід зробити на представленні вже проведених реформ та їхніх позитивних наслідків. Якщо будуть презентуватися і публічно обговорюватися лише наміри проведення реформ, то в населення скоро виникне запитання, чому Уряд завжди говорить тільки про те, що він збирається робити і не в стані досягти результатів.

Хороша робота з громадськістю може бути підтримана розробкою зрозумілих документів для широких кіл населення. В багатьох випадках виявився доцільним підхід, коли для написання таких документів залучаються не спеціалісти, а журналісти, які володіють технікою створення зрозумілих текстів і не обов'язково мають бути фахівцями, наприклад, з фінансових чи економічних питань.

9. Майбутній образ держави, суспільства та політики

Фінансова політика та запроваджені нею програми реформ мають подолати серйозне протиріччя. Очікування населення пов'язуються із швидким оздоровленням економічної ситуації, підвищенням доходів та загалом із зміною образу держави та державного управління.

Але реальність виглядає таким чином, що країна в 2014 році переживатиме значний спад, який, за оцінками, становитиме приблизно мінус 7%; у наступному році можна розраховувати лише на стагнацію економічного розвитку в кращому випадку. І тільки після цього знову почнеться зростання. Це пов'язується з високим індексом росту цін у цьому році, який складає прибіл. 7%; індекс інфляції також почне знижуватися лише в наступних роках. Такий розвиток призведе до втрати робочих місць, обмеження щоденного споживання і, можливо, до погіршення соціального становища широких верств населення (наприклад, пенсіонерів та працівників з низькими доходами).

Це протиріччя може спровокувати значну політичну та соціальну напругу. Політичні та суспільні керманічі зможуть протидіяти цьому, якщо їм вдасться продемонструвати населенню дійсно інший образ держави. Він може стати основою для нової довіри, яка допоможе витримати важкий актуальний етап та наступні місяці.

Висновки щодо вимог та програм, що наведені вище, були зроблені на основі різних джерел, відкритих для публічного доступу. Існує можливість, що таке представлення, з огляду на вид публікації, та запропоноване скорочене відтворення змісту в окремих випадках не відповідатиме дослівному тексту оригінальних документів.