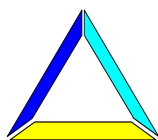


**Нові виклики для економічної
політики України:
рекомендації до плану
невідкладних дій**

Київ, липень 2006

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій



**Німецька консультативна група з питань економіки
при Уряді України**

Авторський колектив

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій:

Бураковський Ігор, Бетлій Олександра, Вахненко Тетяна, Кравчук Віталій, Кузяків Оксана, Лещенко Наталія, Мовчан Вероніка (упорядник матеріалів та тексту), Нів'євський Олег, Оніщенко Катерина, Полтавець Іван, Чухай Ганна, Штрубенхоф Хайнц

Німецька консультативна група з питань економічних реформ при Уряді України

фон Крамон-Таубадель Стефан, Джуччі Рікардо, Павел Фердінанд, Хандріх Ларс

Макетування: Моргун Інна

Технічна підтримка: Доля Аліна

Погляди, викладені у цьому виданні, відображають лише точку зору їхніх авторів і в жодному разі не можуть вважатись позицією Фонду ім. Фрідріха Еберта.

Анотація

В книзі аналізується нова ситуація, яка склалась в економіці України під впливом складної комбінації внутрішніх та зовнішніх чинників. В дослідженні зокрема відзначається, що більшість нових викликів, на які необхідно адекватно відреагувати новому урядові, вже існували в прихованій формі та дуже часто не сприймались саме як виклики. На основі аналізу характеру та масштабів основних викликів обґрунтована необхідність розробки та реалізації відповідної політики в фіскальній та соціальній сфері, зовнішньому секторі, енергетиці та секторі комунальних послуг, в галузі аграрного виробництва та розвитку сільських територій, інвестиційній діяльності.

Видання буде корисним для урядовців, народних депутатів, державних службовців, а також незалежних експертів і журналістів.

При використанні матеріалів посилання на видання обов'язкове.

Інститут економічних досліджень
та політичних консультацій
01034, м. Київ, вул. Рейтарська 8/5А
тел.: (380 44) 278-63-42
факс: (380 44) 278-63-36
e-mail: institute@ier.kiev.ua
<http://www.ier.kiev.ua>

Зміст

1	Вступ.....	5
2	Фіскальна та соціальна політика: зміна підходів та інструментів... 9	
	2.1 Нові виклики	9
	2.2 Проблеми, які постали перед фіскальною системою	10
	2.3 Невідкладні заходи	19
3	Зовнішній сектор: повернення дефіциту рахунку поточних операцій	25
	3.1 Зовнішній сектор: нові виклики.....	25
	3.2 Дефіцит рахунку поточних операцій: економічне значення та наслідки.....	27
	3.3 Невідкладні заходи	30
4	Енергетика та комунальні послуги: зростання цін на енергоносії як каталізатор структурних реформ.....	34
	4.1 Нові виклики	34
	4.2 Потреба в реформах.....	34
	4.3 Невідкладні заходи:	37
5	Сільське господарство та сільські території: новий етап розвитку	44
	5.1 Нові виклики	44
	5.2 Якими є причини стагнації та повільного одужання сільського господарства України?	44
	5.3 Невідкладні заходи	49
6	Інвестиції: послідовна політика сприяння	54
	6.1 Нові виклики та старі проблеми.....	54
	6.2 Чинники низького рівня інвестицій	56
	6.3 Невідкладні заходи	60
7	Замість висновків.....	64
	Додаток. Перелік реформ	67

Список скорочень

ВВП	валовий внутрішній продукт
ВНД	валовий національний дохід
грн.	гривня
дол.	долар
ДПП	державно-приватне партнерство
ЄС	Європейський Союз
ЗОВБС	загальний обсяг видатків бюджету на сільське господарство
ЗОФПС	загальний обсяг фіскальної підтримки сільському господарству
ІЕД	Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
кВт	кіловат
м	метр
МАП	Міністерство аграрної політики України
млн.	мільйон
млрд.	мільярд
МФО	міжнародні фінансові організації
НБУ	Національний банк України
НКГ	Німецька консультативна група з питань економічних реформ при Уряді України
НКРЕ	Національна комісія регулювання електроенергетики
ОВДП	облігації внутрішньої державної позики
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОМС	органи місцевого самоврядування
ПІІ	прямі іноземні інвестиції
ПФТС	Перша фондова торговельна система
РНС	режим найбільшого сприяння
РПО	рахунок поточних операцій
с.г.	сільське господарство
СОТ	Світова організація торгівлі
ССБП	середньострокове бюджетне планування
СФЗ	Угода про санітарні та фітосанітарні заходи Уругвайського раунду СОТ
США	Сполучені Штати Америки
ТБТ	Угода про технічні бар'єри в торгівлі Уругвайського раунду СОТ
тис.	тисяча
ТРИПС	Угода про пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності Уругвайського раунду СОТ
ФСП	фіксований сільськогосподарський податок



1 Вступ

В недалекому минулому економічні дискусії в Україні точились переважно навколо проблем економічної стабілізації, зростання та необхідності здійснення відповідної економічної політики (реформ), яка сприяла цьому. І Україна має право пишатись економічними успіхами: у 2001-2004 роках реальне щорічне зростання ВВП в середньому становило 9,0%, тоді як середньорічні темпи інфляції дорівнювали 6,7%. Добробут населення також зростав. Зовнішній сектор характеризувався стабільністю, яка зумовлювалась поєднанням позитивного сальдо торгівлі, сильної гривні, зменшенням зовнішнього боргу та збільшенням міжнародних резервів.

В період з 2000 до середини 2004 років економічне зростання було переважно зумовлено сприятливими зовнішніми умовами на фоні недооціненої національної валюти, низькими цінами на енергоносії, відносно фіскальною стабільністю та хоча і повільними, але більш-менш тривалими, реформами. Перелік цих реформ містить зменшення податкового тягаря, початок процесу трансформації пенсійної системи, поступовий розвиток фінансових ринків, спрощення регуляторного середовища для бізнесу, посилення монетарної дисципліни.

Разом з тим, масштабні структурні та інституційні реформи не були проведені повною мірою, хоча їх важливість була загально визнана, а окремі рішення були прийняті¹.

Що ми сьогодні маємо?

Сьогодні Україна знаходиться в новій ситуації, яка породжує якісно нові виклики. Необхідно підкреслити, що **більшість з цих викликів вже існували в прихованій формі та дуже часто не сприймалися саме як виклики**. До переліку таких викликів можна віднести:

- зростання ціни на газ, причому ціна імпортованого газу продовжить підвищуватися й надалі, поки не досягне більш менш стабільного рівня;
- посилення конкуренції на світових ринках тих товарів, які складають основу українського експорту, перш за все, металів;
- інвестиційний клімат в країні, незважаючи на політичні декларації на найвищому рівні, досі залишається несприятливим для інвестиційної діяльності, яка є життєво важливою для модернізації економіки;

¹ Ми розглядали ці та інші проблеми в цілому ряді публікацій, зокрема: "Наступні 1000 днів: заходи економічної політики для України" (1999), "Перші 365 днів: конструктивний погляд на хід економічних реформ в 2000 році" (2001), "Україна і світова економіка: оцінка ризиків та рекомендації щодо економічної політики" (2002), "Розвиток внутрішніх ринків в Україні: добробут завдяки конкуренції" (2003), "Підвищення життєвого рівня: економічна програма для України" (2004).



- подальше відкриття внутрішнього ринку, зумовлене довгоочікуваним вступом України до СОТ в недалекому майбутньому, супроводжується зростанням конкуренції між національними та іноземними компаніями, особливо в сфері сільського господарства та виробництва продуктів харчування, споживчих товарів;
- стрімке зростання соціальних витрат в різних формах, незбалансована структура державного боргу та його динаміка створюють великі ризики для фіскальної системи;
- стабільно високий дефіцит Пенсійного фонду, який загрожує фіскальній стабільності в цілому;
- дефіцит реформ в сільському господарстві, який породжує відомі всім наслідки;
- процес приватизації практично призупинився, тоді як проблема захисту прав власності надзвичайно загострилась.

Комбінація цих та інших викликів зумовила гальмування темпів зростання ВВП та посилення інфляційного тиску, тоді як додатне сальдо рахунку поточних операцій змінилось на від'ємне.

Що це означає?

Нова ситуація стала результатом змін в світовому господарстві та непродуманої національної економічної політики, прикладом чого може слугувати започатковане наприкінці 2004 року стрімке зростання соціальних витрат та гострий брак структурних та інституційних змін в ключових секторах економіки. Без негайних дій ситуація буде погіршуватись, що поставить під сумнів перспективи подальшого економічного зростання економіки та добробуту суспільства. Іншими словами, відсутність реформ зумовить подальше швидке нагромадження економічних та соціальних проблем. І тільки негайні, адекватні та послідовні дії саме сьогодні дозволять запобігти погіршенню ситуації та допоможуть економіці відновити високі темпи економічного зростання та забезпечити високий рівень добробуту людей.

Що та чому потрібно зробити?

Роль уряду полягає в тому, щоб посилати правильні сигнали та створювати відповідне середовище з метою стимулювання економічного зростання, а не дестабілізувати ситуацію непослідовною політикою. Для цього **уряд повинен покласти в основу своїх дій в усіх сферах середньострокову перспективу**. Це стосується фіскальної політики, енергетики, сільського господарства, тощо. Для того, щоб отримати бажані результати, діяти треба негайно.

Що та як ми пропонуємо зробити?

Підготовка переліку викликів та визначення сфер, в яких найбільше потрібні негайні дії, є непростим завданням. Тому, щоб успішно з ним впоратись, ми використали підхід, який мав наступні складники:

- визначення природи та масштабів виклику,



- пояснення, чому ця проблема є дійсно важливою шляхом аналізу наслідків, зумовлених відсутністю дій щодо вирішення цієї проблеми,
- рекомендації щодо невідкладних кроків як адекватної реакції на той чи інший виклик.

В цій книзі ми розглядаємо п'ять основних сфер економічної політики, які стикнулись з найбільш масштабними викликами, що вимагає швидких та продуманих дій уряду.

Фіскальна політика. Упродовж 2000-2003 років ситуація в Україні відзначалась макроекономічною та фіскальною стабільністю. Протягом цього періоду було здійснено основні реформи у бюджетній сфері, мова йде, насамперед, про запровадження Бюджетного кодексу, реформування податку на доходи громадян та зниження ставки податку на прибуток підприємств. Однак в середині 2004 року фіскальна дисципліна була зруйнована, а законодавчо встановлені правила почали ігноруватись.

Уряд розпочав фіскальну експансію через багатоетапне різке підвищення мінімальної заробітної плати, пенсій та інших соціальних зобов'язань. Наступні уряди продовжили здійснювати м'яку фіскальну політику. Для покриття дефіциту Пенсійного фонду Уряд був змушений суттєво збільшити бюджетні трансферти Фонду. Окрім того викривлення структури видатків у бік таких малоефективних статей як державна підтримка та стара систем надання соціальних послуг стали непосильним тягарем для фіскальної системи.

Ми вважаємо, що неререформована фіскальна система сама по собі стає дедалі більшою загрозою для макроекономічної стабільності. В країні виникло замкнуте коло, в якому трансферти, що зростають, ведуть до вищих цін та інфляції, збільшуючи тиск на урядовців в напрямку підвищення прожиткового мінімуму, що згодом знову ж таки веде до збільшення трансфертів, провокуючи інфляцію тощо.

Зовнішній сектор. Протягом останніх семи років Україна мала додатне сальдо рахунку поточних операцій (РПО), що дозволило країні відновити виснажені кризою 1998 року міжнародні резерви, утримувати стабільний обмінний курс і не надто перейматись проблемою стабільності структури РПО та структурою рахунку операцій з капіталом і фінансових операцій.

Але в другому кварталі 2005 року сальдо торгівлі товарами стало від'ємним, що призвело до поступового зменшення позитивного сальдо РПО і переходу до негативного сальдо РПО у четвертому кварталі 2005 року. Збільшення конкуренції на світовому ринку металів і зменшення цін на метал, зростання цін на газ та зростання імпорту споживчих товарів формуватимуть дефіцит РПО щонайменше протягом кількох наступних років.

Проблема дефіциту РПО, який очікується упродовж наступних років, потребує чіткої реакції з боку української влади. Уряд повинен виходити в своїй політиці з середньо термінової перспективи з тим, щоб величина дефіциту РПО залишалась на прийнятному рівні.



Енергетичний сектор. На початку 2006 року Україна зазнала цінового шоку через підвищення російськими постачальниками ціни в січні 2006 року. Ймовірно, що ціна імпортованого газу продовжить підвищуватися й надалі, поки не досягне конкурентного для регіону рівня. Очевидно, що найдраматичнішим наслідком цінового шоку є істотне зростання цін на газ та електроенергію для промислових споживачів та населення. Іншим неминучим наслідком буде зростання цін на комунальні послуги, оскільки частка витрат на електроенергію та газ у загальних витратах водо- і теплопостачання досить висока.

Оскільки економіка України характеризується високим рівнем споживання енергії, причому за показником використання енергії на одиницю ВВП вона займає провідні позиції в Європі, реформування сектору є конче необхідним.

Сільське господарство та розвиток сільських територій. Сільське господарство України та сільські території впритул наблизились до нового етапу розвитку, зміст якого визначатиметься майбутнім членством України в СОТ. Членство в СОТ є унікальним шансом здійснити або прискорити широке коло реформ, які до цього часу відкладались на потім.

Після п'ятнадцяти років прийняття бажаного як дійсного сільське господарство України та сільські території як ніколи раніше потребують нових підходів до вироблення цілей відповідної політики та здійснення заходів, які б дозволи повною мірою реалізувати природний потенціал країни.

Інвестиційна діяльність. Останнім у переліку, але не за важливістю є виклик відновлення інвестиційної діяльності. Застарілі технології, обладнання та потужності все більше гальмують економічний розвиток України та фактично позбавляють країну перспектив забезпечити в майбутньому стійке економічне зростання. Ця проблема також визнається керівниками промислових підприємств, на думку яких саме застарілі виробничі технології та дефіцит сучасних потужностей є тими чинниками, обмежувальний вплив яких на збільшення обсягів виробництва потягом останніх років тільки посилюється.

* * * * *

Відповідальні політики мають зрозуміти, що не існує чудодійних способів, за допомогою яких можна вирішити всі проблеми та отримати миттєві результати, але діяти треба негайно. Під невідкладними кроками ми розуміємо першочергові рішення, які негайно треба прийняти, щоб розпочати необхідні реформи або змінити самі підходи до вироблення економічної політики, причому такі зміни можна здійснити протягом порівняно короткого періоду часу.



2 Фіскальна та соціальна політика: зміна підходів та інструментів

2.1 Нові виклики

Упродовж 2000-2003 років ситуація в Україні відзначалась макроекономічною та фіскальною стабільністю. Протягом цього періоду було здійснено основні реформи у бюджетній сфері, мова йде, насамперед, про запровадження Бюджетного кодексу, реформування податку на доходи громадян та зниження ставки податку на прибуток підприємств. Однак на початку літа 2004 року фіскальна дисципліна була зруйнована, а законодавчо встановлені правила були проігноровані.

Уряд розпочав фіскальну експансію через багатоетапне різке підвищення мінімальної заробітної плати, пенсій та інших соціальних зобов'язань. Наступні уряди продовжили здійснювати м'яку фіскальну політику. В результаті цього видатки зведеного бюджету зросли з 26,7% ВВП у 2000 році до 33,4% ВВП у 2006 році.

Отже, нереформована фіскальна система сама по собі ставала дедалі більшою загрозою для макроекономічної стабільності країни, оскільки трансферти, обсяги яких стрімко зростали, призводять до інфляції. Було створено замкнуте коло, в якому трансферти, що зростають, ведуть до вищих цін та інфляції, збільшуючи тиск на урядовців в напрямку підвищення прожиткового мінімуму, що згодом знову ж таки веде до збільшення трансфертів, провокуючи інфляцію тощо.

У цій ситуації вже наявні проблеми ще більше загострились, оскільки вузька база оподаткування та проблеми з адмініструванням податків не забезпечили уряд достатніми коштами, необхідними для фінансування всіх зобов'язань. Ситуація стала ще гіршою на місцевому рівні, оскільки місцеві бюджети потерпають від непрофінансованих повноважень та низької автономії доходів. Окрім того викривлення структури видатків у бік таких малоефективних статей як державна підтримка, низька ефективність використання коштів стало непосильним тягарем для фіскальної системи.

Потреба у фінансуванні соціальних зобов'язань змусила уряд шукати рішення проблем як у ручному режимі, так і шляхом скорочення державної підтримки галузям та виробництвам, що було пріоритетом бюджетних видатків за попередні періоди.

Одночасно уряд вжив заходів, що стосувались дохідної сторони, прив'язуючи зростання доходів до підвищених видатків. Однак цих заходів було недостатньо для забезпечення фінансування додаткового тягаря соціальних видатків. Вищий дефіцит було насамперед профінансовано за рахунок нестабільних надходжень від приватизації.

Зараз уряд планує дефіцит Державного бюджету на 2006 рік на рівні 2,6% ВВП. Однак запланований дефіцит не враховує необхідності



додаткових видатків, спричинених нещодавнім підвищенням цін на газ. До того ж, доходи бюджету, ймовірно, будуть недовиконані через уповільнення економічного розвитку.

2.2 Проблеми, які постали перед фінансовою системою

Цілу низку серйозних викликів було створено експансіоністською фінансовою політикою, яка розпочалась у середині 2004 року.

Експансіоністський шлях та споживчий характер бюджетних видатків

Між 2002 та 2005 роками реальний ВВП України зріс на 26%, в той час як видатки зведеного бюджету зросли на майже 80% у реальному вимірі. Упродовж цього періоду реальні видатки на соціальний захист більш ніж подвоїлись. Однак не всі статті бюджетних видатків зростали однаковими темпами. Пріоритетними були статті соціального захисту, тоді як темпи зростання видатків на охорону здоров'я, оборону, освіту та культуру були дещо нижчими, причому більшість із цих видатків було спрямовано на підвищення оплати праці.

Отже, структура видатків значно змінилась (див. Таблицю 2.1). Видатки на соціальний захист, які становили у 2002 році 5,6% ВВП, заплановано на рівні 8,1% у 2006 році, що зумовлено в цілому більшим трансфертом на фінансування стійкого дефіциту Пенсійного фонду. Протягом цього періоду трансферт коштів Пенсійному фонду підвищено з близько 0,9% ВВП до 3,4% ВВП.

Таблиця 2.1

Видатки Зведеного бюджету (функціональна класифікація) (% ВВП)

	2002	2003	2004	2005	2006
Загальнодержавні функції	3,80	3,75	3,56	3,64	4,29
Оборона	1,57	1,97	1,79	1,42	1,44
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,23	2,19	2,28	2,40	2,52
Економічна діяльність	3,19	4,57	5,42	4,50	5,23
Охорона довкілля	0,29	0,34	0,34	0,29	0,35
Житлово-комунальне господарство	0,62	0,68	0,77	0,92	0,52
Охорона здоров'я	3,34	3,63	3,51	3,64	3,71
Духовний та фізичний розвиток	0,63	0,77	0,78	0,81	0,82
Освіта	5,43	5,60	5,31	6,30	6,44
Соціальний захист та соціальне забезпечення	5,60	4,85	5,59	9,39	8,05
Трансферт Пенсійному фонду	0,88	0,50	1,74	5,42	3,38
Сукупні видатки	26,71	28,35	29,35	33,32	33,37

Джерело: Державне казначейство, Держкомстат, прогноз ВВП Інституту



Видатки на соціальний захист могли би бути навіть вищими, якби виконувались усі законодавчі положення щодо соціальних пільг населенню². До того ж, суттєвий перегляд бюджету видається необхідним задля забезпечення додаткового фінансування видатків соціального захисту, насамперед, на фінансування субсидій для домогосподарств з оплати житлово-комунальних послуг, щоб компенсувати підвищення цін на газ.

Підвищення видатків на освіту та охорону здоров'я в основному пояснювалося необхідністю профінансувати вищий рівень заробітної плати, оскільки упродовж цього періоду мінімальна заробітна плата, та, відповідно, рівень середньої заробітної плати зросли майже вдвічі. Отже, у 2005 році в секторі охорони здоров'я близько 80% усіх видатків було спрямовано на виплату заробітної плати та оплату комунальних послуг, і лише менше 10% коштів залишалось для фінансування інвестицій в нове обладнання³. Внаслідок досить низьких обсягів інвестицій заміна старих основних фондів відбувається надзвичайно повільно (див. Розділ 6).

Політично зумовлений тиск щодо фінансування соціальних зобов'язань призвів до зменшення обсягів коштів, які залишаються для фінансування інвестицій та підтримки інфраструктури, особливо на місцевому рівні. Отже, видатки на підтримку та ремонт заплановано на 2006 рік на дуже низькому рівні – 0,24% та 0,4% ВВП відповідно.

Після того як у 2004 році капітальні видатки досягли пікового значення на рівні 6% ВВП, на поточний рік їх заплановано на рівні 4,8% ВВП. Хоча цей рівень суспільних інвестицій є зіставним із обсягом суспільних інвестицій в інших країнах з перехідною економікою⁴, більша частка цих коштів спрямовується на фінансування таких малообґрунтованих статей як державна підтримка галузей та виробництв, зокрема на субсидії для вугільного сектора.

Найбільше підвищення видатків на соціальний захист було у 2005 році. Відповідно уряд зіткнувся зі значними труднощами у пошуку джерел їх фінансування, особливо підвищення мінімальної пенсії. На початку 2005 року новий уряд здійснив досить раціональні кроки та скоротив бюджетну підтримку галузям і виробництвам та вжив заходів щодо ефективнішого використання капітальних видатків.

Однак уряд повинен бути дуже обережним при підвищенні соціальних видатків, оскільки через їхній характер переглянути такі перерозподільні рішення в майбутньому політично дуже важко. У

² Закони про Державний бюджет містять запобіжні положення, відповідно до яких фінансуються не всі законодавчо визначені соціальні пільги. Зокрема згідно з Законом «Про Державний бюджет на 2006 рік» пільги дітям війни буде профінансовано лише за умови наявності коштів у бюджеті. Сукупна вартість повного надання цих пільг може досягти 12 млрд. грн. або 2,4% ВВП.

³ Див. Хандріх Л., Бетлій О., «Перші кроки реформи сектора охорони здоров'я: підвищити ефективність та залучити приватний сектор», ІЕД/НКГ, консультативна робота U8, липень 2005.

⁴ Див. Френш Р., Лещенко Н., «Як підвищити ефективність суспільних інвестицій» ІЕД/НКГ, консультативна робота T22, лютий 2004.



випадку проблем із виконанням доходів уряд муситиме скорочувати видатки на фінансування таких важливих статей як інвестиції в інфраструктуру та людський капітал через те, що соціальні видатки є законодавчо захищені.

Надзвичайно високі соціальні видатки обмежують можливості уряду маневрувати у випадку появи неочікуваних викликів, як нещодавнє підвищення ціни на газ, що призвело до підвищення тарифів на комунальні послуги. Труднощі уряду при фінансуванні субсидій для домогосподарств, обсяги яких повинні підвищитись через зростання тарифів на комунальні послуги до економічно обґрунтованого рівня, призводить до проблем в електроенергетиці та комунальному секторі (див. Розділ 4).

Більше того, брак коштів не дозволяє запроваджувати необхідні реформи, спрямовані на підвищення ефективності фіскальних видатків. Наприклад, запровадження надзвичайно необхідних реформ у комунальному секторі та в будівництві торік не було профінансовано відповідно до розпису, передбаченого в затверджених парламентом програмах.

Нестабільне оподаткування та адміністрування податків

Починаючи з 2004 року, уряд часто⁵ змінював численні законодавчі акти, що регулюють збирання податків та отримання неподаткових доходів через необхідність віднайти додаткові доходи для фінансування нових зобов'язань. Завдяки внесенню змін до податкового законодавства, план доходів Державного бюджету було підвищено на 7% як в 2003, так і в 2004 роках, та на 23% упродовж 2005 року. Таким чином, наприкінці 2005 року доходи зведеного бюджету становили 32% ВВП. Зміни до податкового та іншого законодавства, що регулює адміністрування обов'язкових платежів до бюджету, включали:

- адміністрування податків, наприклад, зміни в податковому календарі для сплати податку на прибуток підприємств, порядок та терміни відшкодування ПДВ;
- підвищення ставок податків та платежів, наприклад, встановлення вищих акцизних ставок, ставок рентних платежів;
- розширення бази оподаткування, відміну пільг окремим секторам та скасування спеціальних економічних зон;
- збільшення норми відрахування прибутку державних підприємств до бюджету до 50% 2005 року.

З метою посилення адміністрування податків також було запроваджено спеціальні програми, як-то «Контрабанда СТОП». Водночас уряд постійно накопичував значні обсяги заборгованості з відшкодування ПДВ з метою забезпечення наявності операційних коштів.

Упродовж останніх трьох років збільшення доходів було необхідним задля фінансування «роздутих» видатків бюджету. Часті та неочікувані

⁵ Кількість законів, які вносили зміни до бюджету, становила 12 у 2003 році, 5 у 2004 році, та 8 у 2005 році.



зміни в податковому законодавстві та надмірний тиск на платників податків перешкождали інвестиційній діяльності та створювали перешкоди економічному зростанню. За умов недостатньо розвинених інституцій така політика створювала підстави для корупції та уникнення сплати податків.

Фінансування дефіциту бюджету

Гарна фіскальна дисципліна та високі надходження від приватизації разом із сприятливою макроекономічною ситуацією у 2000-2004 роках дозволили зменшити державний борг з 45% ВВП на кінець 2000 року до 14% ВВП на кінець 2005 року. Протягом цього періоду середній строк погашення боргових зобов'язань подовжився, а вартість державних запозичень скоротилась. Це сприяло покращенню ситуації з боргом та зменшило ризики, одночасно вивільняючи бюджетні ресурси. Однак структура державного боргу України є зміщеною в бік зовнішніх запозичень. Зокрема, їхня частка досягла близько 80% на кінець 2005 року. До того ж, хоча 2005 рік відзначився високими обсягами розміщення ОВДП, близько 60% було викуплено нерезидентами. Для країн із перехідною економікою зовнішні запозичення в середньому становлять 58% сукупного боргу.

Державний бюджет на 2006 рік передбачає значний дефіцит бюджету (2,9% ВВП) та номінальне зростання державного боргу. Державні запозичення заплановано на рівні 11,6 млрд. грн., з яких 7,0 млрд. грн. будуть становити зовнішні запозичення.

Домінування зовнішніх запозичень у структурі державного боргу робить економіку чутливішою до несприятливих змін на внутрішньому та на зовнішньому ринках. Зокрема, відтік капіталу внаслідок зовнішнього шоку створює тиск на міжнародні резерви та загрожує курсовій стабільності. Такий ризик частково мав місце на початку 2006 року, коли іноземці продали державні облигації на суму 192 млн. доларів США на вторинному ринку. Готовність Ощадбанку⁶ викупити ці облигації та інтервенції НБУ на міжбанківському валютному ринку дозволили втримати ситуацію під контролем. Окрім того, така структура боргу сприяє зростанню кредитних ризиків (див. Розділ 6).

Міжбюджетні відносини

Фіскальна експансія на центральному рівні загострила проблеми місцевих бюджетів. Швидко підвищені параметри видатків місцевих бюджетів, встановлюваних на центральному рівні, та відсутність доходної автономії місцевих бюджетів призвели до недофінансування делегованих повноважень та обмеження можливостей місцевих бюджетів фінансувати власні повноваження. В свою чергу це негативно впливає на якість суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні. Проте сьогодні досить важко оцінити глибину проблеми, оскільки, хоча це й вимагається законодавством, уряд не здійснює регулярного аудиту

⁶ Ощадбанк є державним банком. Купівлю ОВДП цим банком за відсутності інших агентів, готових викупити державні облигації, можна розглядати як квазіфіскальну діяльність.



місцевих видатків. Крім того, немає стандартів якості послуг, що надаються на місцевому рівні.

Протягом 2002-2005 років частка видатків місцевих бюджетів у ВВП збільшилася з 12,5% до 12,9% та запланована на рівні 13,5% у 2006 році. Порівняно з іншими країнами в Україні питома вага місцевих видатків у зведеному бюджеті є відносно великою та перевищує 40%. Проте частка місцевих видатків, спрямована на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС), була меншою 10%.

Більше того, значна частка видатків місцевих бюджетів, спрямованих на фінансування власних повноважень, регулюється на центральному рівні шляхом встановлення таких параметрів видатків як рівень мінімальної заробітної плати та рівень зайнятості. Політика, здійснювана останніми роками, призвела до викривлення структури місцевих бюджетів у бік оплати праці, частка якої у видатках місцевих бюджетів зростала з 36% у 2002 році до 45%, як передбачено планом на 2006 рік. Водночас місцева інфраструктура залишається недостатньо розвиненою.

Доходи місцевих бюджетів складаються з власних доходів, закріплених податків та трансфертів з Державного бюджету. Власні доходи ОМС представлено переважно платою за землю та власними доходами бюджетних установ (дивись Таблицю 2.2), які лише частково залежать від рішень ОМС. Плата за землю визначена як державний податок, а тому її ставки та адміністрування визначаються на центральному рівні, хоча ОМС можуть дещо диференціювати ставки цього податку⁷. До того ж, центральний уряд надає численні податкові пільги, не компенсуючи відповідним чином втрат місцевим бюджетам. Крім того, законодавство, що визначає базу оподаткування та порядок адміністрування плати за землю, містить «лазівки». Неналежне адміністрування призводить до зменшення місцевих доходів.

Частка ресурсів, контрольованих ОМС в Україні, не перевищує 3%. Перелік місцевих податків містить 15 місцевих податків та зборів. Проте 13 з них приносять менше 0,75% місцевих доходів. Потенціал більш значних місцевих податків, як-то податок на рекламу та ринковий збір, використовується не повністю. Більше того, упродовж 2002-2005 років вага призначених державних податків, основним з яких є податок на доходи фізичних осіб, зменшилася з 48,8% до 39,5% доходів місцевих бюджетів. Це зменшення частково можна пояснити реформою податку на доходи фізичних осіб (новий закон було запроваджено у 2004 році) та встановленням єдиної ставки податку на рівні 13% замість прогресивної шкали оподаткування.

Загальне зменшення як власних, так і призначених доходів місцевих бюджетів було компенсовано шляхом надання трансфертів з Державного бюджету, питома вага яких у загальних доходах місцевих бюджетів збільшилися з 31,2% до 43,4% протягом 2002-2005 років. Формула трансфертів не є стабільною та постійно змінюється з року в

⁷ Ставки можуть диференціюватися залежно від розміру середньої ставки плати за землю, цілі використання землі та розміщення земельної ділянки. Проте ставка плати за землю не може перевищувати середню ставку податку більше ніж на 100%.



рік. Крім того, формула часто не передбачає місцевим бюджетам компенсації втрат, що виникли через рішення, які було прийнято на центральному рівні.

Таким чином, місцевим бюджетам бракує автономності доходів, оскільки їхні доходи переважно визначаються на центральному рівні як через встановлення ставок, так і через порядок адміністрування.

Таблиця 2.2

Структура доходів місцевих бюджетів України, % ВВП

	2002	2003	2004	2005
Доходи без урахування міжбюджетних трансфертів	8,6	8,4	6,6	7,3
Власні доходи, включаючи	2,5	2,5	2,0	2,2
• Плату за землю	0,8	0,7	0,7	0,7
• Податок з власників транспортних засобів	0,3	0,2	0,2	0,2
• Місцеві податки	0,2	0,2	0,2	0,1
• Податок на прибуток підприємств комунальної власності	0,1	0,1	0,0	0,0
• Власні доходи бюджетних установ	0,7	0,7	0,7	0,7
• Продаж майна ОМС	0,3	0,4	0,3	0,5
Закріплені податки	6,1	5,9	4,6	5,1
• Податок з доходів фізичних осіб	4,8	5,0	3,6	4,0
Трансферти з Державного бюджету	3,9	4,4	4,9	5,6
Дотації вирівнювання	1,9	2,2	2,1	2,7
Інші трансферти (субвенції)	2,0	2,2	2,7	3,0
Всього доходів	12,5	12,8	11,5	12,9

Джерело: Звіти Державного казначейства України, власні розрахунки

Примітка: Доходи класифіковано відповідно до законодавства України. Чіткий розподіл між власними та закріпленими доходами було встановлено Бюджетним кодексом (2001 року)

Важливість місцевих бюджетів також витікає з потреби фінансувати делеговані повноваження, які містять такі важливі завдання як надання послуг з освіти, охорони здоров'я та соціального захисту. У 2006 році частка коштів, передбачена на фінансування цих завдань, становила 70% загальних видатків місцевих бюджетів. Призначені доходи та трансферти з Державного бюджету є недостатніми для фінансування делегованих повноважень. Це примушує ОМС фінансувати делеговані повноваження за рахунок власних доходів, таким чином обмежуючи їх використання для фінансування власних повноважень, наприклад, розвитку місцевої інфраструктури.



Підвищення частки трансфертів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів спотворює стимули для ОМС надавати якісні суспільні послуги на місцевому рівні та призводить до невизначеності в процесі планування місцевих бюджетів. В результаті цього сучасна система міжбюджетних відносин є додатковою перешкодою розвитку регіонів у довгостроковому періоді.

Зростання дефіциту Пенсійного фонду⁸

Експансіоністська (м'яка) фіскальна політика останніх років найбільш негативно вплинула на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. У 2003 році Україна оголосила про початок загальної пенсійної реформи, яка передбачала запровадження трирівневої пенсійної системи. Пакет реформ повторював логіку відповідних дій найрозвиненіших країн з перехідною економікою та враховував найкращий міжнародний досвід. Реформа мала на меті забезпечити стабільну та стійку фінансову основу пенсійної системи. Стабільний загальнообов'язковий перший рівень у формі солідарного пенсійного страхування мав бути доповнений обов'язковим накопичувальним другим рівнем та добровільним (недержавним) третім рівнем. Третій рівень почав функціонувати у 2005 році, в той час як запровадження другого рівня було відкладено на пізніше.

З 2004 року відбулось декілька значних адміністративних підвищень пенсій, причому темпи такого зростання перевищили темпи зростання ВВП та заробітної плати в реальному вимірі. З 2003 року, коли було прийнято законодавство з питань пенсійної реформи, до 2005 року реальний ВВП України зріс на 15%, в той час як мінімальна заробітна плата зросла на 30%, а середня заробітна плата зросла на 78%. Однак мінімальну пенсію упродовж цього періоду було підвищено майже на 190% (див. Таблицю 2.3).

Таблиця 2.3

Динаміка деяких економічних показників в реальному вимірі (2003=100)

	ВВП	Середня зарплата	Мінімальна пенсія (середня за рік)*	Мінімальна зарплата (середня за рік)	Трансферт Пенсійному фонду з Державного бюджету
2003	100	100	100	100	100
2004	112	117	170	106	407
2005	115	178	291	130	1,339
2006E	118	232	289	141	881

Джерело: Держкомстат, звіти Казначейства, власні обчислення

⁸ Див. Хандріх Л., Бетлій О., "Пенсійна система в кризі: як повернутись на шлях реформування", ІЕД/НКГ, консультативна робота V9, травень 2006.



В результаті Пенсійний фонд зіткнувся з проблемою високого дефіциту (див. Таблицю 2.4), а трансферти з Державного бюджету значно зросли.

Таблиця 2.4

Бюджет Пенсійного фонду (млрд. грн.)

	2005, план	2006, план
Доходи	49,2	62,9
Власні надходження	41,6	50,6
Трансферт з Державного бюджету (без врахування трансферту на фінансування дефіциту Пенсійного фонду)	6,7	9,7
Інші	0,9	2,6
Видатки	65,5	70,2
Видатки за рахунок власних надходжень	59,9	62,0
Видатки за рахунок трансферту з Державного бюджету	5,3	7,9
Дефіцит	-16,3	-7,3

Джерело: Постанова Кабінету Міністрів №426 від 8 червня 2005 року (зі змінами, внесеними 1 лютого 2006 року) та №309 від 15 березня 2006 року

Сьогодні пенсії становлять 43% сукупних соціальних трансфертів та 21% доходу домогосподарств. Видатки Пенсійного фонду у 2005 році перевищили 65 млрд. грн. Це становить понад 15% ВВП, що є дуже значною часткою порівняно з іншими країнами.

Найважливішим джерелом власних надходжень Пенсійного фонду є обов'язкові внески на пенсійне страхування, які сплачуються з фактичних витрат на оплату праці. Сьогодні внески до Пенсійного фонду загалом встановлено на рівні 33,8% суми оплати праці. Платники фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) та платники, які обрали спрощену систему оподаткування, сплачують значно нижчі внески до Пенсійного фонду (див. Таблицю 2.5).

Таблиця 2.5 показує, що понад 96% всіх обов'язкових внесків до Пенсійного фонду сплачуються 12,5 млн. (або навіть меншою кількістю) осіб, тобто 60% економічно активного населення, яке працює за звичайною системою соціального страхування. Можна припустити, що ця група також сплачує більше податків, за рахунок яких фінансується частина видатків Пенсійного фонду також. Отже, кожен українець, який бере участь у звичайній системі обов'язкового соціального страхування, підтримує одного пенсіонера, тоді як решта робочої сили, яка обрала сплату ФСП або спрощену систему оподаткування, отримує надлишкові прибутки від сплати нижчих внесків. Однак, коли ми говоримо про виплату пенсій, то всі пенсіонери в Україні є приблизно рівними.

**Таблиця 2.5**

Внески до Пенсійного фонду від окремих груп платників у 2005 році

	Кількість осіб (млн.)	Частка в економічно активному населенні (%)	Внески (млрд. грн.)	Внески (%)	Середній місячний внесок за одну особу (грн.)
Загальні обов'язкові внески (33,8%)	12,5	61,27	39,6	96,59	264,00
Внески від платників ФСП	4,1	20,10	0,8	1,95	16,26
Внески від платників, які обрали спрощену систему оподаткування	2	9,80	0,4	0,98	16,67
Трансферт з Фонду загальнообов'язкового страхування на випадок безробіття	1,5	7,35	0,1	0,24	5,56
Трансферт з Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві	0,3	1,47	0,1	0,24	27,78
Всього	20,4	100,00	41,0	100,00	167,48

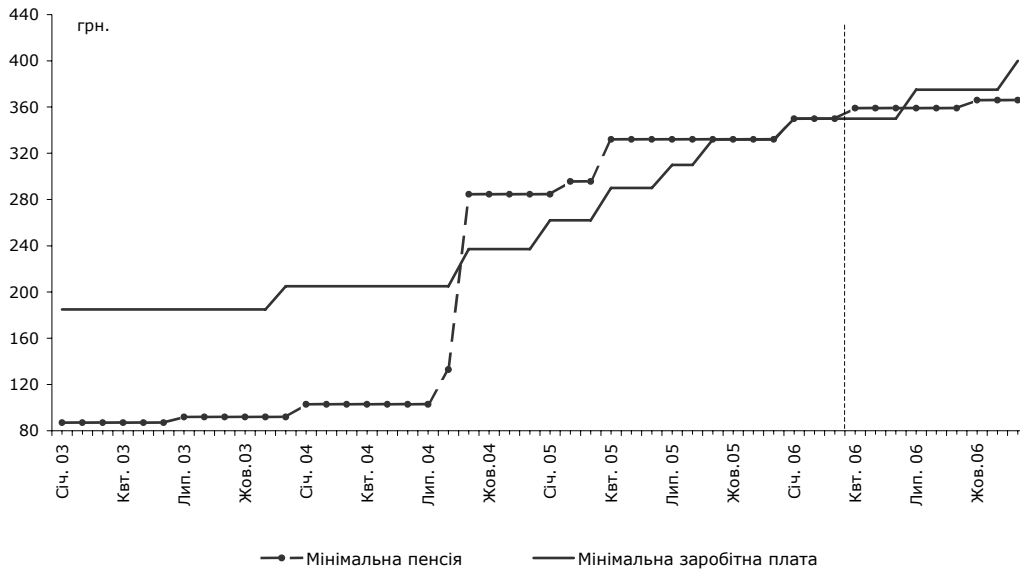
Джерело: Держкомстат, власні розрахунки

Останні різкі підвищення мінімальної пенсії призвели до ситуації, коли мінімальна пенсія перевищує мінімальну заробітну плату (див. Рисунок 2.1). Після сплати податку з доходів фізичних осіб та обов'язкових соціальних внесків з мінімальної заробітної плати, розрив між сумою, яка залишилася, і неоподатковуваною мінімальною пенсією ще більше зростає. Через значне підвищення пенсій доходи від роботи та пенсії втратили будь-який розумний зв'язок, а диференціація пенсій відповідно до страхового стажу майже зникла. На кінець 2004 року близько 83% всіх пенсіонерів мали однаковий рівень пенсій, а саме: мінімальну пенсію. На кінець 2005 року завдяки подальшому та обережнішому підвищенню пенсій частка пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію, скоротилась до 44%. Така пенсійна політика дала сигнал суспільству, що особа, яка максимізує свою корисність, буде сплачувати до солідарної пенсійної системи внески протягом якнайкоротшого періоду.

Поєднання необґрунтовано високих пенсій, неоднакові внески до Пенсійного фонду та рівна участь в отриманні пенсійних виплат спричинили кризу пенсійної системи та призвели до значного дефіциту Пенсійного фонду, який заплановано на рівні 10% від сукупних видатків Фонду на 2006 рік.

**Рисунок 2.1**

Мінімальна пенсія та мінімальна заробітна плата



Джерело: Законодавство України

Значні диспропорції в солідарній системі пенсійного забезпечення призвели до призупинення амбіційної пенсійної реформи 2003 року. Для стабілізації фінансового становища Пенсійного фонду та запобігання виникненню більш серйозних наслідків для фіскальної та макроекономічної стабільності необхідно вжити негайних дій.

2.3 Невідкладні заходи

Для того, щоб подолати проблеми, що існують сьогодні, ми пропонуємо два види рекомендацій: негайні заходи, покликані пом'якшити гостроту проблем, та запровадження середньострокового бюджетного планування з метою гарантувати довгострокову стабільність фіскальної системи в країні.

Ми пропонуємо такі негайні дії:

– **Оподаткування та податкова адміністрація:**

Уряд України має надалі розширювати базу оподаткування, продовжуючи політику відміни податкових пільг, особливо для сільськогосподарських виробників. Уряд має утриматись від повторного запровадження пільг окремим секторам, які вже було скасовано.

Подальше покращення податкового адміністрування є необхідним для збільшення дохідного потенціалу. Водночас податкове законодавство не повинно порушуватись та змінюватись упродовж фіскального року.



Державні підприємства повинні мати стабільну ставку сплати свого прибутку до бюджету. Слід покращити їхнє управління та приділяти більше уваги їхнім інвестиційним потребам⁹.

В цілому уряд має утриматись від політики «підтягування» доходів до попередньо підвищених видатків. Замість цього політика щодо доходів має бути узгодженою із загальною економічною політикою.

- **Політика державного боргу:**

Уряд повинен використовувати інвестиційні позики від міжнародних фінансових організацій та зменшити іноземні комерційні запозичення до загального фонду Державного бюджету.

Потрібно вдосконалити законодавство та порядок випуску внутрішніх облігацій та їхній обіг. Зокрема, уряду слід забезпечити прозорість випуску шляхом попереднього оголошення планів щодо державних запозичень та розкладу таких аукціонів, а також розробити спеціальні програми зв'язків з інвесторами. Уряду також потрібно вдосконалити інфраструктуру як первинного, так і вторинного ринку внутрішніх облігацій. І, нарешті, має бути прискорений розвиток страхування життя, добровільного та обов'язкового накопичувального пенсійного страхування (див. Розділ 6).

Уряд повинен диверсифікувати інструменти запозичень та покращити їх доступність для інвесторів шляхом встановлення ставки запозичень, яка була б зіставною з рівнем інфляції, а також пропонувати як короткострокові, так і середньострокові облігації. Необхідно зменшити обсяг державних гарантій, які надаються державним установам та підприємствам.

- **Міжбюджетні відносини**

Продовження сьогоднішньої політики буде вести до подальшого погіршення якості послуг, які надають на місцевому рівні, та якості місцевої інфраструктури. Реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин має стати пріоритетним для нового уряду¹⁰.

Уряд повинен запровадити правила, відповідно до яких всі необхідні рішення, які приймає уряд на центральному рівні, мають враховувати можливі наслідки для ОМС, а у випадку погіршення ситуації потрібно передавати до місцевих бюджетів додаткові кошти. Оскільки плата за землю є одним із найважливіших джерел доходів місцевих бюджетів, уряд на центральному рівні повинен забезпечувати повну компенсацію наданих ним пільг з плати за землю. Прискорена реформа плати за землю та ринку землі має розширити базу оподаткування та покращити дохідний потенціал місцевих бюджетів.

⁹ Див. Бураковський І., Вахненко Т., "Державні підприємства в Україні: як треба розподіляти прибуток", ІЕД/НКГ, консультативна робота Т5, липень 2003.

¹⁰ Див. Акімова І., Вахненко Т., "Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів", ІЕД/НКГ, консультативна робота Т 20, лютий 2004; Френш Р., Лещенко Н., "Доходи місцевих бюджетів: все більша залежність від Києва?" ІЕД/НКГ, консультативна робота Т 22, лютий 2004.



Крім того, слід підвищити верхню межу ставок податку з реклами та змінити податковий календар. Також треба покращити адміністрування ринкового збору.

Задля покращення ефективності та прозорості видатків місцевих бюджетів потрібно запровадити їхній регулярний аудит.

- Реформування пенсійної системи

Всі рекомендації щодо забезпечення фінансової стабілізації розпочинаються з поради скоротити видатки та підвищити доходи. Однак значне скорочення (мінімальної) пенсії сьогодні є неможливим. Так само неможливе підвищення обов'язкового пенсійного внеску понад сьогоднішні 33,8%, оскільки цей показник вже є одним із найвищих в Європі. Отже дефіцит Пенсійного фонду потребує фінансування з Державного бюджету. Однак фінансування за рахунок трансфертів з Державного бюджету необхідно розглядати лише як перехідний етап, який має бути чітко окресленим у часі (наприклад, через два роки, тобто до кінця 2007 року), протягом якого додатковий трансферт повинен бути знижений до нуля. Такий захід дозволить виграти час, який є конче необхідним для запровадження інституційних змін, спрямованих на збалансування системи.

Негайним кроком, який необхідно здійснити, є призупинення подальшого підвищення пенсій. По-перше, мінімальна пенсія повинна бути відокремлена від доволі проблематичного прожиткового мінімуму¹¹. Неправильне використання пенсійної системи як альтернативи системі соціального захисту слід зупинити. Адресна соціальна допомога бідним верствам населення має бути частиною системи соціальної допомоги, фінансованої за рахунок податків¹².

Необхідно на деякий час відмовитись від формули підвищення пенсії, яка передбачає її автоматичну індексацію на величину інфляції та номінального зростання заробітної плати на 20%. Лише після значного коригування, коли отримувана заробітна плата буде вищою за відповідно отриману пенсію, знову буде потрібно запровадити індексацію пенсій (включаючи мінімальну пенсію) на величину інфляції. Повинен існувати суттєвий зв'язок між заробітною платою та пенсією. Скажімо, пенсія має становити 50-70% заробітної плати, яку особа отримувала протягом кількох останніх років перед виходом на пенсію.

Період сплати внесків, який надає право працівникові отримувати пенсію, має бути збільшений для жінок до 25 років (яким він є сьогодні для чоловіків), оскільки це значно скоротить видатки Пенсійного фонду.

¹¹ Для детального обговорення прожиткового мінімуму див. Хандріх Л., Бетлій О., Білан О., "Адміністративне підвищення мінімальної заробітної плати - наявність проблеми вибору між бідністю та безробіттям", ІЕД/НКГ, консультативна робота Т38, червень 2004.

¹² Див. Хандріх, Л., Бетлій О., "Система соціальної допомоги як інструмент зменшення бідності в Україні", ІЕД/НКГ, консультативна робота V2, лютий 2006.



Уряд повинен надати необхідне фінансування так званих «пільгових» пенсій з бюджету. Крім того, пільгові пенсії повинні або ж виплачувати лише після досягнення пенсійного віку, або ж з них мають сплачувати податки як із доходів фізичних осіб та соціальні внески, якщо пенсію виплачують до моменту виходу на пенсію.

Схеми раннього виходу на пенсію треба вивести за межі солідарної системи пенсійного забезпечення, причому вони мають стати частиною домовленостей щодо величини зарплати на рівні компанії, оскільки в ринковій економіці, яка базується на приватній власності, такі схеми раннього виходу на пенсію є фактично непрямими субсидіями відповідним галузям економіки. Схеми раннього виходу мають належати до третього рівня пенсійної системи, яка перебуває поза впливом політиків.

Збільшення пенсійного віку слід розглядати як захід у довгостроковому періоді, оскільки воно стосуватиметься лише нових пенсіонерів і не матиме значного впливу на зменшення поточного дефіциту Пенсійного фонду. Водночас можна запровадити одночасне підвищення мінімального страхового стажу та пенсійного віку для жінок. На нашу думку, стимули щодо додаткових внесків повинні бути запроваджені радше в межах другого рівня пенсійної системи. Солідарна система має обмежуватись виплатою базової диференційованої пенсії.

Важливим заходом у напрямку скорочення витрат буде раціоналізація системи обов'язкового соціального страхування в Україні. Ми пропонуємо ліквідувати страхування від нещасного випадку та на випадок тимчасової непрацездатності¹³. Функції, які виконують фонди з цих видів страхування, можуть бути перерозподілені між іншими інституціями без втрати якості. Цей захід призведе до значного скорочення адміністративних витрат.

Оскільки подальше підвищення занадто високих ставок пенсійних внесків, які становлять уже 33,8%, є неможливим, будь-які покращення дохідної частини Пенсійного фонду повинні ґрунтуватись на розширенні бази сплати внеску. Водночас розширення бази сплати пенсійного внеску має використовуватись для відновлення рівноваги між різними професійними, соціальними та податковими групами таким чином, щоб справедлива виплата пенсій відповідала би справедливому розподілу внесків. Більшість з уже зазначених заходів не лише сприятимуть скороченню видатків, але й також значно розширять базу сплати внесків. Крім того, ми пропонуємо уряду підвищити внески платників, які обрали спрощену систему оподаткування. Отже, внесок особи, яка працює за спрощеною системою оподаткування, має становити суму, не меншу внеску, сплаченого з мінімальної заробітної плати (на сьогодні 118,3 грн.)¹⁴. Такий захід сприятиме підвищенню щорічних доходів

¹³ Див. ІЕД/НКГ (2004): До вищого рівня життя: Економічна програма для України. С. 16-26.

¹⁴ Сьогодні близько 2 млн. осіб, які працюють відповідно до спрощеної системи оподаткування, сплачують до Пенсійного фонду 42% свого податку, який не перевищує 200 грн. Це означає, що їхній пенсійний внесок має дорівнювати до 84 грн., в той час як середній внесок таких осіб становить всього 16,67 грн.



Пенсійного фонду приблизно на 2,4 млрд. грн. Однак до того, як таке підвищення матиме місце, треба усунути суперечливість відповідного законодавства. Максимальна межа єдиного податку також повинна регулярно та поступово підвищуватись. Зараз ми пропонуємо підвищити її до 350 грн.

Спеціальна ставка пенсійних внесків, яку сплачують платники фіксованого сільськогосподарського податку, повинна досягнути величини повної ставки до кінця 2007 року.

Реформа солідарної пенсійної системи дозволить швидше запровадити другий рівень пенсійного забезпечення. З одного боку, це дозволить покращити добробут пенсіонерів, а з іншого – стане джерелом попиту на інвестиційні ресурси на ринку капіталів (див. Розділ 6).

Як свідчить міжнародний досвід, з усіх запроваджених заходів політики, спрямованої на подолання фіскальних дисбалансів, **запровадження середньострокового бюджетного планування (ССБП)** дає можливість отримати найкращий результат. Таке планування також сприяє забезпеченню макроекономічної стабільності та підвищенню ефективності бюджетних видатків.

ССБП є інструментом розробки та виконання бюджету на багаторічній основі, що поєднує планування, бюджетну політику, цілі здійснення політики та бюджетування на середньостроковий період¹⁵. Запровадження середньострокового бюджетного планування дозволяє уряду балансувати короткострокові результати запровадженої політики та реалізацію довгострокових пріоритетів стратегії соціально-економічного розвитку країни. Використання середньострокового планування обіцяє також підвищити ефективність розподілу бюджетних коштів.

Уряд України вже розробив деякі елементи середньострокового бюджетного планування та концепцію його запровадження. Проте ці елементи залишаються досить декларативними та на сьогодні відіграють незначну роль в бюджетному процесі.

Для впровадження середньострокового бюджетного планування уряд України повинен розробляти середньостроковий бюджетний план, який буде постійно оновлюватись. Елементи такого плану включають:

1. План розподілу ресурсів за принципом «згори донизу», причому такий розподіл має узгоджуватись з забезпеченням макроекономічної стабільності та реалізацією широкого спектра пріоритетів політики;
2. Оцінку розподілу ресурсів, необхідних для реалізації національних програм та діяльності в середньостроковому періоді за принципом «знизу догори»;
3. Ітеративний процес прийняття рішень щодо здійснення політики на основі циклічного перегляду основних параметрів залежно від витрат та запровадження заходів зі здійснення нової політики на основі наявних ресурсів.

¹⁵ Детальніше про середньострокове бюджетне планування див. сайт Світового банку <http://www.worldbank.org>.



Середньострокове бюджетне планування може відігравати дуже важливу роль у подоланні поточних фіскальних проблем України. Успішне запровадження середньострокового бюджетного планування сприятиме ефективному покращенню бюджетної дисципліни. ССБП також буде корисним інструментом досягнення стабільності соціальної та особливо пенсійної систем. За наявності ССБП політики в майбутньому матимуть обмежені можливості щодо проведення м'якої фіскальної та соціальної політики, яка не забезпечена стабільними доходами. Більше того, ССБП має підвищити ефективність суспільних видатків та забезпечити досягнення цілей політики. Крім того, ССБП середньострокове планування сприяє інвестиціям, оскільки воно збільшує рівень передбачуваності податкової політики уряду та динаміки відсоткових ставок, видаткової політики уряду. Це є також сигналом економічним агентам щодо пріоритетів уряду та розкладу здійснення реформ.



3 Зовнішній сектор: повернення дефіциту рахунку поточних операцій

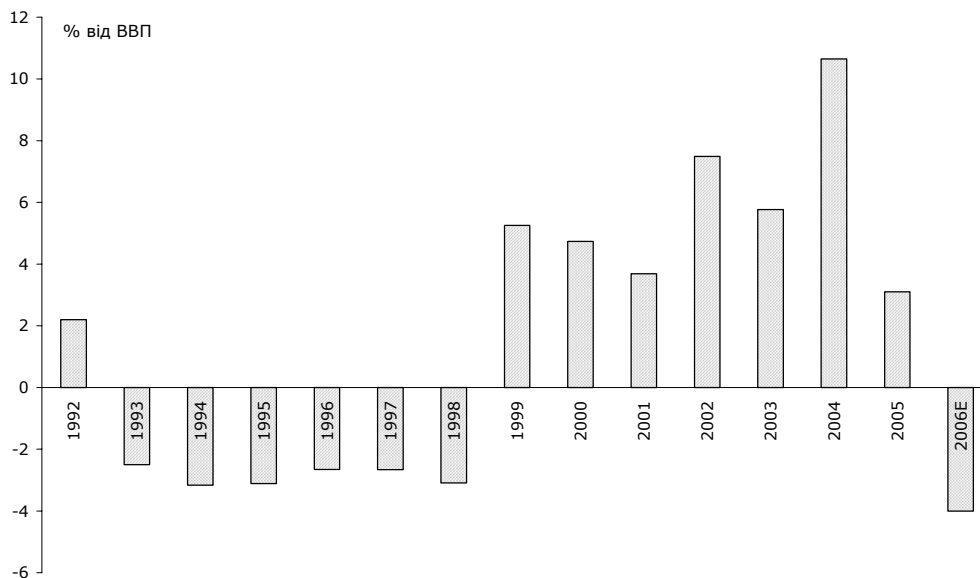
3.1 Зовнішній сектор: нові виклики

Протягом останніх семи років Україна мала додатне сальдо рахунку поточних операцій (РПО) (Рис. 3.1), що дозволило країні відновити виснажені кризою 1998 року міжнародні резерви, утримувати стабільний обмінний курс і не надто перейматись проблемою стабільності структури РПО та структурою рахунку операцій з капіталом і фінансових операцій.

Основними причинами додатного сальдо торгівлі товарами – наймінливішого складника РПО – стали знецінення національної валюти, яке відбулось в 1998-1999 роках, коли вартість гривні зменшилась майже вдвічі, та сприятлива кон'юнктура основних експортних ринків, і, в першу чергу, ринків металу, а також низькі ціни на енергоносії.

Рисунок 3.1

Сальдо рахунку поточних операцій, % від ВВП



Джерело: НБУ

Примітка: E – оцінка ІЕД

Позитивне сальдо РПО зберігалось майже до кінця 2005 року, незважаючи на погіршення балансу торгівлі товарами. Вже в другому кварталі 2005 року сальдо торгівлі товарами стало від'ємним, що призвело до поступового зменшення позитивного сальдо РПО і переходу до негативного сальдо РПО у четвертому кварталі 2005 року. Однак в 2005 році інші складники РПО, а саме баланс торгівлі

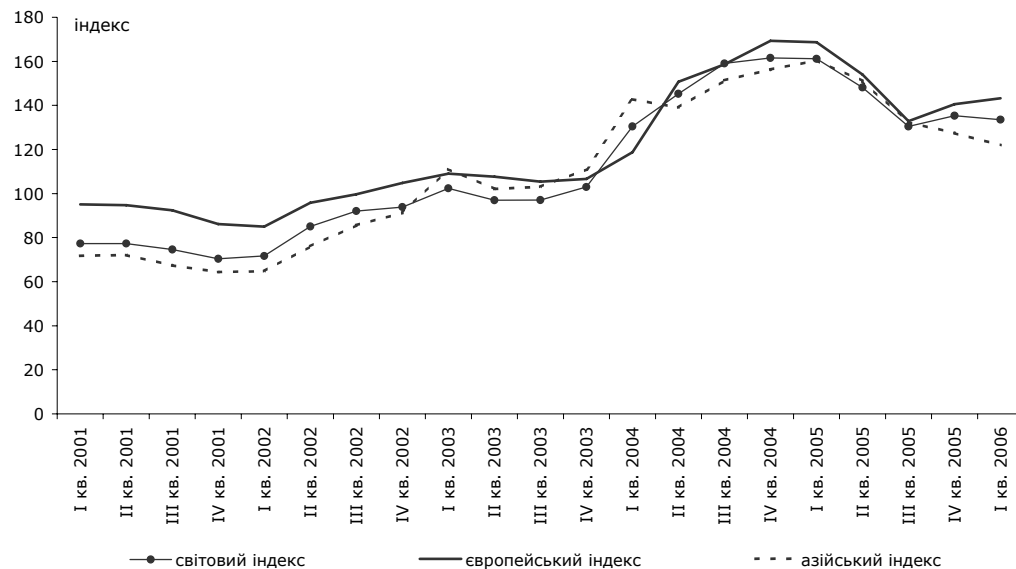


послугами та поточні трансферти дозволили уникнути річного дефіциту РПО. У першому кварталі 2006 року сальдо РПО залишилось негативним. Більше того, очікується, що дефіцит РПО матиме місце упродовж щонайменше декількох наступних років.

Причини, що призвели до переходу від профіциту до дефіциту РПО, можна поділити на зовнішні та внутрішні. Щодо зовнішніх факторів слід відзначити зменшення експорту металургійної продукції внаслідок збільшення виробництва металу в Китаї, що призвело до збільшення конкуренції на світовому ринку металів і суттєвого зменшення попиту на метал з боку Китаю на світовому ринку. До того ж ціни на метал зменшились після декількох років швидкого зростання, що, відповідно, призвело до зменшення цінової конкурентоспроможності української металургії (Рис. 3.2).

Рисунок 3.2

Динаміка цін на сталь у 2001-2006 роках



Джерело: індекс цін на сталь від CRU, www.cruspi.com

У 2006 році стався ще один значний шок – збільшення ціни на імпортований газ на понад 60%. Таке різке зростання ціни призвело до збільшення вартості імпорту та обмежило можливості експорту металургійної та хімічної галузей промисловості, які є найбільшими споживачами газу та, одночасно, найбільшими експортерами продукції. В 2005 році частки продукції металургії та хімічної промисловості становили відповідно 41% і 9% від загального експорту товарів. Окрім того, можна очікувати подальшого зростання цін на природний газ, що призведе до збільшення обмежувального тиску на експорт та розширення імпорту.

Всередині країни неперервне зростання кінцевого споживання домогосподарств, динаміка якого ще більше зросла завдяки збільшенню соціальних виплат, (див. опис ситуації в Розділі 2), сприяло зростанню



імпорту споживчих товарів упродовж останніх років. У 2005 році зростання імпорту також зумовлювалось зниженням ставок імпортного мита, що відбулося в рамках наближення України до вступу в СОТ. До того ж різка одноразова ревальвація гривні в квітні 2005 року погіршила міжнародні позиції українських підприємств, які конкурують в основному за рахунок цін.

Крім уже наявних викликів – високих цін на енергоносії та збільшення конкуренції на зовнішніх та внутрішніх ринках – у найближчому майбутньому з'являться нові проблеми. Україна досить швидко наближається до закінчення переговорів щодо вступу до СОТ. Членство в цій міжнародній організації, як очікується, призведе до зростання як експорту, так і імпорту, хоча у перші роки після вступу, ймовірно, переважатиме зростання саме імпорту.

Отже, період, коли Україна мала досить сильну зовнішню позицію та великий профіцит рахунку поточних операцій, на нашу думку, закінчився (або закінчується). В 2006 році та в найближчому майбутньому очікуємо дефіцит рахунку торгівлі і, як наслідок, дефіцит РПО.

3.2 Дефіцит рахунку поточних операцій: економічне значення та наслідки

Дефіцит РПО за певний рік означає, що країна збільшила свої чисті зобов'язання перед нерезидентами. Іншими словами, країна покриває розрив між інвестиціями та заощадженнями за рахунок зовнішнього фінансування. Власне наявність дефіциту РПО цілком сумісна з тривалим економічним зростанням. Наприклад, усі перехідні економіки Східної Європи мали той чи інший рівень дефіциту РПО у 2000-2005 роках (Таблиця 3.1). Однак, як і в будь-якому випадку здійснення запозичень, основним є питання, чи буде дефіцит РПО прийнятним.

В загальному випадку під прийнятністю РПО мається на увазі стан рівноваги, в якому дефіцит РПО не породжує появи таких економічних чинників, які змінюють траєкторію економічної динаміки, не спричиняючи, таким чином, коливань інших економічних змінних, таких як валютний курс, внутрішні процентні ставки тощо¹⁶. Однак неприйятна величина дефіциту не є обов'язково «надмірним» дефіцитом, тому сам факт дефіциту рахунку поточних операцій не може бути предметом нормативних оцінок. На практиці значення має джерело дефіциту, а також масштаби та часовий профіль фінансування дефіциту¹⁷.

¹⁶ Is The Large U.S. Current Account Deficit Sustainable? By Jill A. Holman Federal Reserve Bank Of Kansas City Economic Review • First Quarter 2001.

¹⁷ OECD Development Centre, Working Paper No. 132, Sustainable And Excessive Current Account Deficits by Helmut Reisen, February 1998, CD/DOC(98)2.

**Таблиця 3.1**

Дефіцит рахунку поточних операцій та темпи зростання реального ВВП у країнах Східної Європи у 2000-2005

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Чехія	Сальдо РПО, % від ВВП	-5	-5	-6	-6	-6	-2
	темпи зростання реального ВВП, %	3,9	2,6	1,5	3,2	4,7	6,0
Естонія	Сальдо РПО, % від ВВП	-5	-6	-10	-12	-13	-10
	темпи зростання реального ВВП, %	7,9	6,5	7,2	6,7	7,8	9,8
Латвія	Сальдо РПО, % від ВВП	-5	-8	-7	-8	-13	-13
	темпи зростання реального ВВП, %	6,9	8,0	6,5	7,2	8,5	10,2
Литва	Сальдо РПО, % від ВВП	-6	-5	-5	-7	-8	-7
	темпи зростання реального ВВП, %	3,9	6,4	6,8	10,5	7,0	7,5
Угорщина	Сальдо РПО, % від ВВП	-9	-6	-7	-9	-9	-7
	темпи зростання реального ВВП, %	6,0	4,3	3,8	3,4	5,2	4,1
Польща	Сальдо РПО, % від ВВП	-6	-3	-3	-2	-4	-1
	темпи зростання реального ВВП, %	4,2	1,1	1,4	3,8	5,3	3,2
Словенія	Сальдо РПО, % від ВВП	-3	0	1	0	-2	-1
	темпи зростання реального ВВП, %	4,1	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9
Словаччина	Сальдо РПО, % від ВВП	-3	-8	-8	-1	-3	-5
	темпи зростання реального ВВП, %	2,8	3,2	4,1	4,2	5,4	6,1

Джерела: Eurostat, розрахунки ІЕД

Розглядаючи джерела дефіциту, особливу увагу необхідно приділяти структурі товарних потоків. У відкритій економіці дефіцит РПО є додатковим джерелом фінансування внутрішніх інвестицій. Таким чином, поява дефіциту РПО є цілком нормальним явищем, якщо він пов'язаний зі збільшенням виробничих інвестицій в економіку країни. Але дефіцит РПО не є прийнятним, якщо інвестиційна активність не покращується. В цьому випадку дефіцит лише заміщує внутрішні заощадження і дозволяє збільшити внутрішнє споживання.

Класичним прикладом «здорового» дефіциту РПО є Норвегія в 1975-1978 роках. В середині 1970-х років дефіцит РПО Норвегії різко зріс та перевищував 5% ВВП протягом чотирьох років поспіль – з 1975 по 1978 роки. Його величина досягла піку в 1978 році, коли він досягнув 14% ВВП, а в середньому цей показник трохи перевищував 10% ВВП. Такий значний дефіцит був викликаний переважно значними інвестиціями у видобуток нафти в Північному морі. Нагромадження основного капіталу досягло 36,3% ВВП в 1976 році. Коли інвестиції зменшились, а надходження від продажу нафти зросли, дефіцит рахунку поточних



операцій швидко зменшився. За винятком двох років Норвегія мала профіцит РПО з початку 1980-х років¹⁸.

Другим складником прийнятності дефіциту РПО є спосіб його фінансування. Навіть якщо структура РПО є «здоровою», дефіцит РПО необхідно належним чином фінансувати для того, щоб зменшити ризики ліквідності та дефолту. Фінансування дефіциту є належним, якщо його основним джерелом є фінансування за допомогою акцій, бажано за рахунок прямих іноземних інвестицій (ПІІ). Якщо боргового фінансування не уникнути, а так буває часто, то запозичення повинні бути довгостроковим та під низьку відсоткову ставку. Якщо ці умови виконано, то дефіцит РПО не створює значних ризиків, навіть якщо використання додаткових фінансових ресурсів не виявиться надто продуктивним. З іншого боку, фінансування дефіциту РПО шляхом короткострокових позик із високими відсотковими ставками становить небезпеку для економіки навіть за умови досить продуктивного використання дефіциту РПО, при цьому ризики значно збільшуються, якщо дефіцит використовується непродуктивно.

Ризики, пов'язані з неналежним фінансуванням дефіциту РПО, можна проілюструвати на прикладі Таїланду. До 1997 року Таїланд переживав економічний підйом, що тривав близько тридцяти років. Економіка зростала в середньому на понад 7% щороку протягом 1990-1997 років, при цьому мав місце значний профіцит державного бюджету, внутрішні заощадження були доволі високими, хоча дефіцит РПО коливався в межах 5-7% ВВП. Дефіцит був по суті наслідком інвестиційного буму. Протягом 1990-х років прибутковість інвестицій ставала все більш сумнівною, особливо на ринку нерухомості, де сформувалась цінова «бульбашка». Використовуючи велику різницю між відсотковими ставками за кордоном та на внутрішньому ринку, багато невеликих фінансових компаній отримували прибутки за рахунок отримання позик в іноземній валюті за кордоном на короткий термін та надання довгострокових позик у національній валюті за набагато вищими відсотковими ставками. Таким чином, дефіцит РПО значною мірою фінансувався короткостроковими запозиченнями за кордоном. У першій половині 1997 року інвестори і кредитори втратили довіру до економічної політики Таїланду, почався відтік капіталу та спекулятивні атаки на бат, який був девальвований у липні 1997 року. Наслідком цього стало не тільки різке знецінення тайської валюти, але й зменшення ВВП на 12% у 1997-1998 роках¹⁹.

Отже, дефіцит РПО не слід розглядати як зло, з яким обов'язково потрібно боротися. При належному використанні та фінансуванні він може позитивно вплинути на економіку. Однак за неправильного підходу дефіцит РПО може стати неприйнятним та серйозно зашкодити економіці.

¹⁸ Arnór Sighvatsson «The current account deficit in an international and historical context» Monetary Bulletin 2001/1 з посиланням на Obstfeld, M. and K. Rogoff (1996), Macroeconomics, The MIT Press.

¹⁹ Arnór Sighvatsson «The current account deficit in an international and historical context» Monetary Bulletin 2001/1.



3.3 Невідкладні заходи

Проблема дефіциту РПО, який очікується упродовж наступних років, потребує чіткої реакції з боку української влади. Зокрема, уряд повинен забезпечити прийнятність очікуваного дефіциту РПО. Для цього уряд має здійснювати політику, що буде сприяти формуванню продуктивної структури РПО та джерел його належного фінансування. До того ж необхідно змінити валютно-курсову політику. Таким чином, уряд має вести себе передбачливо та керуватися в своїх діях середньостроковою перспективою, щоб уникнути проблем у майбутньому. В підсумку можна порекомендувати вжити наступних заходів.

Покращення джерел дефіциту РПО

У випадку України існує ризик використання дефіциту РПО для «фінансування» споживання, особливо враховуючи високі ціни на імпортований газ. Відповідно, уряд повинен запровадити політику, що має на меті підвищення загальної інвестиційної активності (див. главу про інвестиційну політику щодо конкретних рекомендацій). Зокрема, інвестиції в енергозберігаючі технології (див. главу про енергетичну політику щодо конкретних рекомендацій) мають стати високо-пріоритетними, оскільки саме такі інвестиції зрештою сприятимуть зменшенню імпорту газу та уникненню ризику появи ще більшого та нестабільного дефіциту РПО.

Як і будь-який борг, дефіцит РПО має з часом виплачуватись, що означає повернення економіки до стану, коли має місце профіцит РПО. Для цього уряду необхідно сприяти реструктуризації і розвитку експортно-орієнтованих галузей. Україна вже зараз є відносно відкритою економікою, експортна квота якої становила 54% ВВП у 2005 році, і подальша інтеграція у світове господарство є єдиним шляхом забезпечення стабільного економічного розвитку країни.

У зв'язку з цим уряду рекомендовано здійснювати політику стимулювання експорту, використовуючи інструменти, що не суперечать вимогам СОТ. Таким інструментом є політика сприяння експорту, як, наприклад, сприяння створенню та розвитку організацій, що допомагають експортерам, забезпечуючи їм інформаційну та консультативну підтримку. Також уряд повинен продовжувати політику, спрямовану на полегшення доступу українських експортерів до іноземних ринків, а також політику лібералізації зовнішньої торгівлі.

Покращення фінансування дефіциту РПО

Прийнятність дефіциту РПО вирішальною мірою залежить від способу його фінансування. Чим менші ризики, пов'язані з фінансуванням дефіциту, тим стабільнішим стає дефіцит. Для зменшення ризиків фінансування дефіциту РПО Україна має в першу чергу залучати більше прямих іноземних інвестицій. При такій формі фінансування гроші не можуть бути вкладені в один день і вилучені на наступний. Як правило, ПІІ є більш довгостроковими і не є такими ліквідними, як інші форми інвестицій, тому що пошук покупця і укладення угоди займає певний час. Крім того, ПІІ не несуть валютних ризиків, оскільки вартість

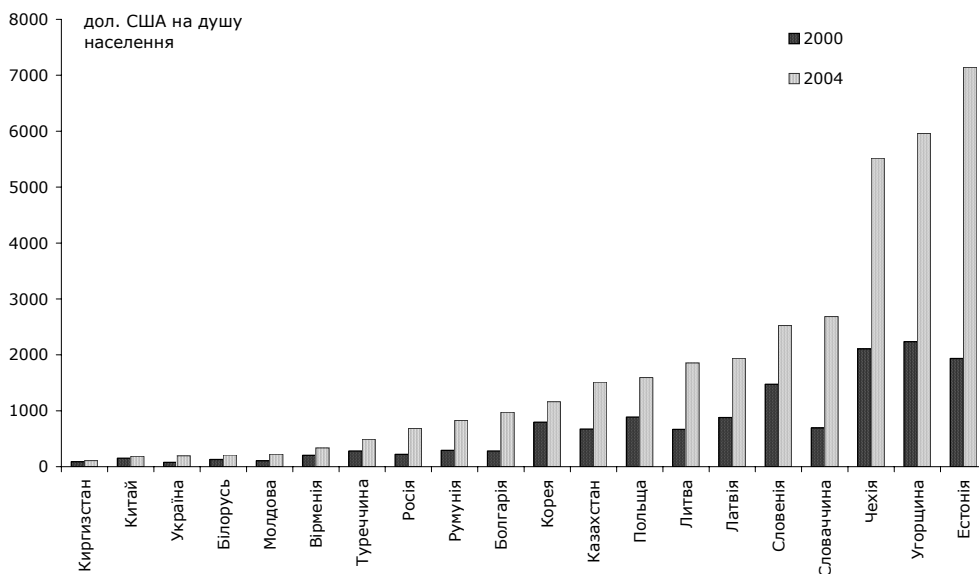


внутрішніх активів є прив'язаною до вартості національної валюти. До того ж, на відміну від облігацій і кредитів, ПІІ не передбачають зобов'язання платити відсотки незалежно від економічної ситуації в країні. Тому в періоди зовнішніх негараздів відтік капіталу, пов'язаний з ПІІ (наприклад, репатріація доходів), може зменшитись, що таким чином сприятиме стабілізації ситуації. Крім ролі, яку відіграють ПІІ у фінансуванні дефіциту рахунку поточних операцій, ПІІ є надзвичайно важливим засобом підвищення обсягів інвестування в цілому та модернізації виробничих потужностей. Залучення ПІІ потребує покращення інвестиційного клімату в країні (див. Розділ 6).

Сьогодні Україна відстає від більшості країн з економікою, що знаходиться у процесі становлення, за обсягом залучених ПІІ на душу населення. Це означає, що за умови проведення адекватної політики стимулювання інвестицій Україна має непогані шанси залучити набагато більше ПІІ, ніж сьогодні, фінансуючи таким чином дефіцит РПО найкращим із можливих способів.

Рисунок 3.3

Прямі іноземні інвестиції на душу населення



Джерело: World Investment Report 2005, IFS, оцінки ІЕД

Фінансування шляхом залучення кредитів міжнародних фінансових інституцій теж повинно бути розширене. Ці кредити є, як правило, довгостроковими і мають дуже сприятливі умови. Те, що деякі з цих позик містять певні умови, від виконання яких залежить надання всіх або частини коштів по кредиту, не слід розглядати як обмежувальний або негативний фактор. Навпаки, такі умови встановлюють, щоб забезпечити належне використання фінансових ресурсів, що, в свою чергу, дозволить країні економічно розвиватись і отримати необхідні для подальшої виплати боргу ресурси. Отже, спеціальні умови надання кредитів поліпшують також і джерела фінансування дефіциту РПО.



У червні 2006 року Кабінет Міністрів затвердив Стратегію співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) на 2006-2008 роки²⁰. Успішне виконання Стратегії дозволить побудувати ефективніші відносини з МФО і отримати необхідні для економічного розвитку України кошти²¹.

Будь-яке боргове фінансування, отримане в іноземній валюті, несе в собі суттєві ризики, оскільки неможливо з високим рівнем певності прогнозувати довгострокові коливання обмінного курсу. Проблема постає особливо гостро, коли дефіцит стає подвійним, тобто коли одночасно існує дефіцит РПО і бюджету. Надмірне фінансування фіскального дефіциту в іноземній валюті посилює як валютні ризики, так і ризики рефінансування. Тому поєднання значного фіскального дисбалансу з дефіцитом РПО може призвести до суттєвої дестабілізації економіки в цілому. Отже, ми радимо українському уряду покладатися більше на фінансування дефіциту бюджету за рахунок запозичень у національній валюті, навіть якщо таке залучення передбачає сплату вищих відсоткових ставок. Вищі процентні платежі слід розглядати не лише як збільшення державних витрат, а й як чинник збільшення стабільності (див. *розділ про фіскальну політику*).

Проведення гнучкішої курсової політики

Прийнятність дефіциту рахунку поточних операцій залежить також від курсової політики країни. Якщо при фінансуванні дефіциту РПО виникають серйозні проблеми, то помірне знецінення національної валюти може зробити свій внесок у вирішення цих проблем. Невелике знецінення/девальвація покращить міжнародну конкурентну позицію країни та допоможе зменшити дефіцит РПО. Отже, помірна втрата зовнішньої вартості національної валюти є важливим додатковим засобом впливу на дефіцит РПО. Але здатність центрального банку використовувати цей інструмент значною мірою залежить від наявної системи регулювання валютного курсу. Зменшення вартості національної валюти при фіксованому валютному курсі (девальвація) є досить складним завданням, оскільки це рішення може негативно вплинути на довіру до центрального банку і спровокувати виникнення відчуття незахищеності у населення. Крім того, центральний банк може потрапити під політичний тиск, якщо центральний банк не є реально незалежним від уряду. Тому, як показує міжнародний досвід, центральні банки досить часто втрачали оптимальні моменти для девальвації валюти. Як наслідок цієї проблеми з вибором найкращого часу девальвації досить часто відбувалися занадто пізно і були досить значними, що викликало додаткові проблеми. На противагу, при гнучкішому режимі валютного курсу втрата зовнішньої вартості (знецінення) відбувається набагато простіше. Внаслідок неправильного

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006 - 2008 роки» від 20.06.2006 № 844.

²¹ Хоча в Стратегії передбачено, що співпраця з МВФ не буде включати подальших запозичень, а сконцентрується натомість на консультаціях і технічній допомозі, стратегія також передбачає активне залучення кредитів від інших МФО.



вибору оптимального часу для корекції валютного курсу девальвація запізнювалась, а її масштаби мали бути значно більшими, що створювало додаткові проблеми. Внаслідок цього, враховуючи очікуваний дефіцит РПО, ми рекомендуємо Національному банку України реалізувати заяву голови НБУ В.Стельмаха, зроблену в травні 2006 року, і почати здійснювати політику гнучкішого валютного курсу.

Реалізація запропонованих кроків дозволить забезпечити прийнятність РПО, що дасть можливість скористатись можливостями, пов'язаними з отриманням додаткових фінансових ресурсів для здійснення інвестицій без підвищення небезпеки економічної дестабілізації.



4 Енергетика та комунальні послуги: зростання цін на енергоносії як каталізатор структурних реформ

4.1 Нові виклики

На початку 2006 року Україна зазнала цінового шоку через підвищення російськими постачальниками ціни на газ на 60%. Ймовірно, що ціна імпортованого газу продовжить підвищуватися й надалі, поки не досягне конкурентного для регіону рівня²². Очевидно, що найдраматичнішим наслідком цінового шоку є істотне зростання споживчих цін на газ та електроенергію. Іншим неминучим наслідком буде зростання цін на комунальні послуги, оскільки частка витрат на електроенергію та газ у загальних витратах водо- і теплопостачання досить висока.

Визначення способу адекватної реакції на цей ціновий шок стикається з декількома викликами. По-перше, потрібно гарантувати, що підвищення цін буде не більшим, ніж це є абсолютно необхідним, і що ані енергопостачальні компанії, ані постачальники комунальних послуг не зможуть зловживати своєю ринковою владою. Водночас треба стимулювати інвестиції в інфраструктуру постачальників енергоносіїв та комунальних послуг для того, щоб гарантувати безпечне постачання цих економічно і соціально важливих послуг. Нарешті, як споживачі, так і постачальники комунальних послуг і енергоносіїв повинні мати суттєвіші стимули для збереження енергії та інвестицій в ефективні енергозберігальні технології.

4.2 Потреба в реформах

Упродовж минулих 20-ти років функціонування сектора енергетики та комунальних послуг в Україні відбувалось за умов досить жорсткого регулювання та домінування переважно монополістичних структур. Попит на відповідні послуги задовольняли, значною мірою, завдяки використанню успадкованих основних фондів. В результаті цього ще до шокового зростання цін на енергоносії в секторі накопичились істотні проблеми, наприклад:

- Регіональні розподільчі компанії (Обленерго) все більше стикаються з проблемою втрат електроенергії у розподільчих мережах. Незважаючи на це, їм не вистачає стимулів для того, щоб інвестувати в нове устаткування, переважно через обмежене цінове

²² Якщо взяти за основу ціну на газ у Німеччині на рівні близько 225 дол. США за тис. м³ наприкінці 2005 року та транспортні витрати на рівні близько 50 дол. США за тис. м³, то можна говорити про ціну на рівні приблизно 175 дол. США за тис. м³.



регулювання та слабку платіжну дисципліну споживачів електроенергії.

- Місцеві виробники природного газу не мають жодних стимулів для інвестицій у своє виробництво, оскільки ціну на місцевий газ на внутрішньому ринку занижено, і його не можна експортувати.
- Постачальники комунальних послуг страждають від відсутності інвестиційних коштів і, відповідно, від зношених виробничих потужностей, що призводить до зростання собівартості послуг та зниження їхньої якості.
- Низький рівень оплати деякими категоріями споживачів комунальних послуг та енергії продовжує погіршувати фінансовий стан постачальників послуг, що ще більше зменшує їхню спроможність здійснювати інвестиції.

Виходячи з того, що ці проблеми існували ще до цінового шоку, адекватна реакція на нові виклики має бути спрямована на викорінення причини цих проблем. Серед таких причин слід назвати наступні.

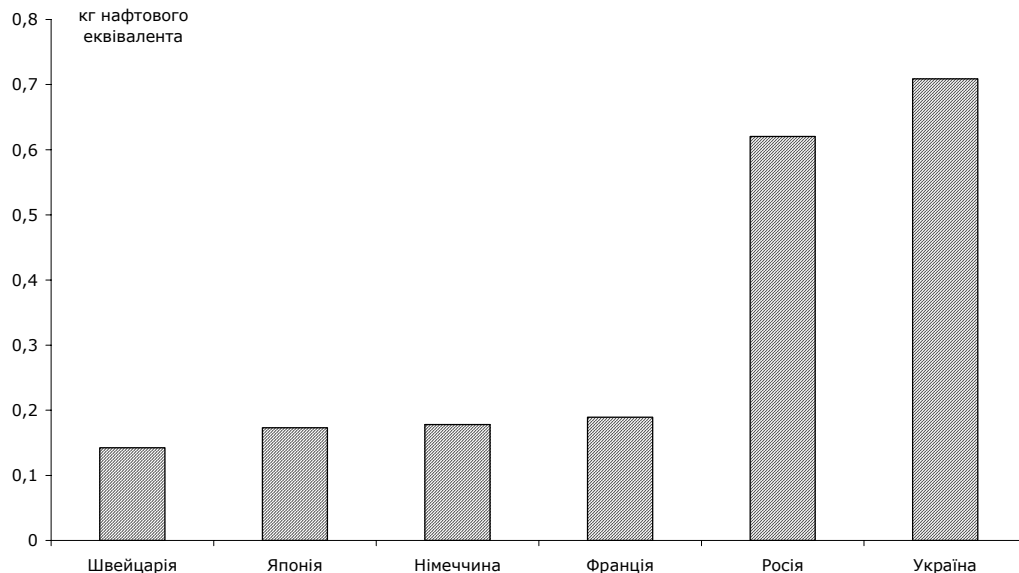
- Тарифи, які не покривають загальні витрати постачання послуг, зменшують комерційну життєздатність діяльності обох секторів: енергетики та сектора комунальних послуг (зокрема, витрати на інвестиції навряд чи можуть бути повернені).
- Перехресне субсидування домогосподарств за рахунок промисловості додатково обтяжує промислових споживачів та послаблює стимули для домогосподарств зберігати енергію та підвищувати ефективність її використання. Як наслідок, Україна вважається однією з найбільш енергоємних країн, навіть за регіональними стандартами (див. Рисунок 4.1).
- Обидва сектори переважно монополізовані, а сильний конкурентний тиск є практично відсутнім. В результаті постачальники енергії та комунальних послуг не мають достатніх стимулів скорочувати свої витрати за рахунок зростання продуктивності²³.
- Платіжна дисципліна таких споживачів як домогосподарства та підприємства комунального господарства досить низька, оскільки постачальники послуг все ще не мають достатніх юридичних засобів забезпечення розрахунків.

²³ Згідно з оцінками НКГ/ІЕД українські водоканали мають дуже різну ефективність своєї діяльності, що не можна пояснити економічною логікою. На відміну від українських фірм, схожі компанії в інших країнах, що існують в умовах стимулюючого регулювання мають вищі показники ефективності і меншу розбіжність. Деталі див. Павел Ф., Чухай Г., «Ефективність підприємств водопостачання України», ІЕД/НКГ, аналітична робота А01/2005, лютий 2005.



Рисунок 4.1

Використання енергії на одиницю ВВП в окремих країнах (кг нафтового еквівалента за 1 дол. США в цінах 1995 року за паритетом купівельної спроможності)



Джерело: Світовий Банк, World Development Indicators 2004

Очевидно, що просте підвищення тарифів на всі енергоносії та комунальні послуги до рівня покриття витрат на їх виробництво автоматично не вирішить всі зазначені проблеми, і тому такий крок не можна вважати достатньою відповіддю на нові виклики.

По-перше, просте підвищення тарифів не здатне стимулювати використання значного потенціалу зниження витрат, поданих нижче.

- **Скорочення витрат** у розподільчих мережах електроенергетики, водопостачання та тепlopостачання, де навіть незначні технічні поліпшення могли б значно скоротити витрати компаній (сьогодні середні втрати в мережах досягають близько 40% води, до 50% тепла та 20% споживання електроенергії).
- **Використання енергозберігаючих технологій.** Виходячи з того, що споживання енергії становить найбільшу частину загальних витрат виробників електроенергії та підприємств комунального господарства (частка витрат на енергоносії становить 57% у тепlopостачанні, 32% – водопостачанні та 31% – водовідведенні²⁴), скорочення споживання енергії могло б істотно зменшити витрати підприємств. Таким чином, сучасні технології мають величезний потенціал для скорочення витрат на енергію. Наприклад, технології та устаткування, що все ще використовується на більшості теплових електростанцій, були встановлені у 1960-70-х роках. Ці

²⁴ За інформацією колишнього Державного комітету з питань житлово-комунального господарства.



електростанції зазвичай перетворюють тільки 35% теплової енергії на електричну, тоді як ефективність сучасних технологій термогенерації досягає 60%. Так само, в секторі водопостачання в третині регіонів для постачання 1 м³ води використовується енергії більше, ніж міжнародна прийнята норма в 1 кВт, тоді як за цим стандартом тільки в трьох областях виробництво води є енергоефективним (< 0,7 кВт на 1 м³ води). І, нарешті, порівняно з розвиненими країнами рівень енергетичної ефективності українського теплопостачання на 16% нижчий.

По-друге, наявні механізми ціноутворення є вразливими до політичного втручання, і тому ціни на енергоносії та комунальні послуги все ще будуть встановлюватись під тиском популістських політичних рішень. Найвірогідніше, що динаміка тарифів на послуги буде залишатись непередбачуваною у середньостроковій перспективі, а тому буде відсутня одна з найголовніших передумов для залучення інвестицій – передбачуваність. Однак, беручи до уваги дефіцит бюджетів різного рівня, необхідно збільшувати частку комерційно-фінансованих інвестицій для запобігання кризи постачання комунальних послуг в Україні.

По-третє, у випадку, коли збережеться практика перехресного субсидювання домогосподарств за рахунок промислових споживачів, це спричинить навіть ще більші викривлення, оскільки підвищення цін для промисловості буде зависоким, що призведе до більших, ніж потрібно економічних втрат. Водночас стимули для зниження енергоспоживання залишаться нижчими, ніж вони мають бути. В результаті споживання енергії та комунальних послуг залишаться на досить високому рівні.

Загалом, навіть якщо ціни на всі енергоносії та комунальні послуги будуть підвищені до рівня покриття витрат, енергетичний сектор України та сектор комунальних послуг все ще потребуватиме нагального реформування для того, щоб запобігти вищого-ніж-економічно-потрібно підвищення цін, оскільки без цього неможливо гарантувати безпеку постачання послуг. Далі ми окреслимо наріжні елементи таких реформ.

4.3 Невідкладні заходи:

Енергетика:

Реагуючи на ціновий шок, уряд уже почав вживати термінових заходів. Регуляторний орган НКРЕ почав поступово підвищувати ціни для домогосподарств до рівня покриття витрат на газ та електроенергію, що веде до зменшення величини перехресного субсидювання. Крім того, факт виходу другого роздрібного продавця «Укргазэнерго» на український оптовий ринок газу, що передбачено новою угодою про імпорт газу з Росії) потенційно може свідчити про початок конкуренції на ринку газу. Хоча ці кроки – це необхідні швидкі дії, їх – з причин, які було окреслено вище, – не можна вважати достатніми для стимулювання сталого руху в напрямку підвищення ефективності функціонування секторів енергетики та комунальних послуг в Україні.



Відповідно, уряду потрібно істотно переорієнтувати свою енергетичну політику. Мова йде про вирішення наступних завдань. По-перше, тарифна політика має дозволити фірмам отримувати прибуток від своєї діяльності, а виконання контрактів має гарантувати держава, що сприятиме підвищенню привабливості для приватного сектора. Ці кроки вимагають наявності ефективного регулятора, який би контролював доступ до мереж, забезпечуючи більшу прозорість ринку як передумови чесної конкуренції. Тільки за умов виконання цих умов можна очікувати надходження істотних приватних капітальних інвестицій в галузь. В іншому разі відсутність регульованої конкуренції продовжуватиме призводити до небажаних результатів і створювати лазівки, що генерують ренту.

Якщо говорити конкретніше, ми рекомендуємо уряду вжити наступних заходів, які викладено в порядку їхньої важливості.

Реформа тарифоутворення та забезпечення виконання контрактів. Найважливіша рекомендація полягає у тому, що уряд має відмовитись від спроб визначати ціни енергетичних ресурсів. Замість цього він має запровадити «регульовано-конкурентну політику ціноутворення», коли тарифи на енергію будуть встановлювати самі компанії за умови жорстких бюджетних обмежень. Водночас паралельне застосування конкурентного механізму утворення ціни та регулювання тарифів у деяких випадках є необхідним, щоб запобігти отриманню монопольної ренти. Тільки за умов такого підходу проблеми відшкодування витрат та мотивації для підвищення продуктивності праці можуть бути вирішені одночасно. Якщо жорсткі бюджетні обмеження призведуть до дефолту неефективних структур, необхідно забезпечити реальне застосування процедури банкрутства, щоб відділити прибуткові (ефективні) підприємства від збиткових. Теперішній мораторій на банкрутства просто дозволяє неефективним структурам продовжувати своє існування, не приділяючи достатньої уваги вирішенню своїх проблем.

Перехід до тарифів, які покривають видатки, зробить неможливим збереження універсальних субсидій для усіх домогосподарств. Замість цього необхідно переходити до адресних субсидій найбільш вразливим домогосподарствам. До того ж підвищення прибутковості в енергетичному секторі (оскільки фірми вже не мають терпіти збитки від занижених тарифів та обслуговування пільгових споживачів) вестиме до збільшення збору податків, а також до підвищення доходів бюджету. Тому і спроможність уряду надавати допомогу тим, хто її потребує, зростатиме – ціноутворення, побудоване на механізмах конкуренції та регулювання, сприятиме більшій соціальній справедливості.

Тарифна реформа має супроводжуватись заходами забезпечення виконання контрактів, особливо щодо розрахунків за енергію та енергоінтенсивні житлово-комунальні послуги. Необхідно укласти угоди з усіма споживачами енергетичних послуг, а також необхідно створити можливості забезпечення дотримання цих



угод у разі їх порушення однією зі сторін – підприємством або домогосподарством. До того ж забезпечення дотримання угоди передбачає розв'язання проблеми накопичених у секторі боргів. Їх необхідно реструктурувати та виплачувати відповідно до графіка, що унеможливить маніпуляції з платою за безпосереднє споживання.

Регуляторна реформа. Необхідно переосмислити практику та принципи сьогоденного підходу до ціноутворення в енергетичному секторі. Зокрема НКРЕ як регуляторний орган має більше концентруватись на створенні умов для розвитку конкуренції в секторі. Регуляторна політика має зосереджуватись на питаннях тарифів для доступу до мереж (наприклад, до електричних мереж, газопроводів), а не на питаннях встановлення тарифів для кінцевих споживачів. Визначення інших компонентів (тариф на постачання електроенергії, ціни на газ або цін на вироблену електроенергію) можна залишити силам конкуренції на ринку. По-друге, регулювання НКРЕ має бути спрямованим на створення мотивації у підприємств до зниження витрат та до підвищення продуктивності праці. Це, зокрема, передбачає перехід від поточної системи «витатки-плюс» (обмеження прибутку) з нормативним визначенням прибутків на систему «обмежена ціна» (цей тип регулювання передбачає, що при зниженні витрат компанія також збільшує свій прибуток). Такий крок підвищить продуктивність праці в секторі та стимулюватиме інвестиції (за рахунок більших прибутків), що призведе до вищої якості та надійності надання послуг.

Крім цього, необхідно також поліпшити законодавчі основи діяльності НКРЕ. Сьогодні НКРЕ функціонує, керуючись президентськими указами. Саме тому його незалежність є доволі обмеженою, а рішення в принципі можуть бути змінені. Щоб поліпшити цю ситуацію, необхідно прийняти закони «Про НКРЕ» та «Про оптовий ринок електроенергії». Принципи забезпечення фінансової незалежності НКРЕ також мають бути втілені в життя. НКРЕ має фінансуватись зі спеціального фонду, кошти якого б доповнювали пряме державне фінансування. До цього фонду має перераховуватись фіксований відсоток доходів учасників ринку. Необхідно також прийняти закон про оптовий ринок, тому що сьогодні модель ринку не є стабільною і продовжує генерувати заборгованість. Система також дозволяє певне адміністративне свавілля в питаннях розподілу фінансових потоків, а сьогоднішні поодинокі спроби обмежити таке свавілля радше ускладнюють функціонування системи, але не гарантують стабільне майбутнє оптового ринку.

І останнє. Важливо запровадити регуляторні норми або створити національний регуляторний орган у секторі комунальних послуг (див. наші рекомендації нижче), оскільки саме підприємства цього сектора є одними з найбільших споживачів енергетичних послуг, а також одними з найбільших боржників енергетичного сектора. Без продуманого реформування сектора комунальних послуг стабільний розвиток енергетичного сектора навряд чи можливий.



Розвиток конкуренції на ринках. В рамках підходу «політики регульовано-конкурентного ціноутворення», пропонуваного вище, конкуренцію слід стимулювати скрізь, де це тільки можливо (наприклад, роздрібний продаж електроенергії та газу). Це підвищить ефективність із набагато меншими витратами, ніж цього досягло б пряме регулювання. Це б також дозволило новим незалежним постачальникам конкурувати з наявними розподільчими компаніями, що стимулювало б інновації та підвищувало ефективність.

Щодо внутрішнього видобутку газу, то було б доцільно спростити експорт цих ресурсів після того, як проблеми з тарифоутворенням будуть вирішені. Оскільки експортовані енергоносії будуть оцінюватись за міжнародними конкурентними цінами, підвищиться мотивація економно ставитись до використання енергії, а також посиляться стимули розвитку видобутку природних копалин. Такий крок приведе до збільшення інвестицій у цю сферу і сприятиме тому, що Україна зменшуватиме свою енергетичну залежність.

Комерціалізація та участь приватного сектора. Український енергетичний сектор відчуває значну потребу в інвестиціях, тому можливості приватного сектора здійснити такі інвестиції мають використовуватись повною мірою. Хоча приватизацію в енергетичному секторі нещодавно призупинено, все ж таки необхідно залучати приватний капітал до участі у державно-приватних партнерствах, а також до інших форм співробітництва, які не передбачають передачу прав власності. Щоб створити сприятливий інвестиційний клімат, необхідно дозволити бізнесу працювати в цьому секторі прибутково, що потребує реформ, про які йшла мова вище.

Зміна концептуального підходу до енергетичного сектора. Необхідно, нарешті, розпочати широку кампанію з підвищення обізнаності громадськості щодо можливостей зберігати ресурси та підвищувати енергоефективність. Місцеві органи влади можуть виходити з власними ініціативами, наприклад, створити підприємства енергозбереження, які виконують енергозберігаючі проекти і фінансують свою діяльність за рахунок коштів, зекономлених на оплаті енергоресурсів клієнтами. Зростання споживання первинних енергоресурсів не треба сприймати як даність, та не можна також розглядати як самоціль. Зростання української економіки потребує не збільшення споживання первинних енергоносіїв, а збільшення енергетичних послуг, які також можна надавати за допомогою енергозберігаючих проектів. Необхідно запровадити новий та серйозний підхід до проблеми відновлювальних джерел енергії, які сьогодні ігноруються або втрачаються.

Комунальні послуги:

Нове міністерство будівництва, архітектури та комунальних послуг вже підготувало план першочергових заходів у сфері реформи



комунального господарства. Цей план передбачає наступні важливі кроки:

- Стимулювання конкурентного середовища в секторі за допомогою використання різних схем приватної участі в управлінні та діяльності підприємств. Наприклад, заплановано підписувати контракти на управління, лізинг та концесії із приватними компаніями.
- Поліпшення тарифної політики завдяки наданню незалежним регуляторним органам права встановлювати тарифи.
- Стимулювання інвестицій та відновлення потужностей за допомогою створення Позичкового фонду, який надаватиме кредити підприємствам-постачальникам комунальних послуг. Заплановано, що держава буде підтримувати надання таких кредитів через компенсацію частини відсоткових платежів, надання гарантій та участі в інвестиційних проектах. Така підтримка буде надаватись за умови встановлення адекватних тарифів та поліпшення показників діяльності підприємства.
- Формування політики соціального захисту в секторі передбачає зниження порогу для надання пільг (від вартості комунальних послуг, що зараз становить 20% доходів домогосподарства, до 15%) та надання права споживачам обирати між монетарною та немонетарною формами надання допомоги.

В основному ці кроки спрямовані у правильному напрямку. Проте поточні дефіцити як центрального, так і місцевих бюджетів ставлять під сумнів обсяги коштів, які можна використовувати для підтримки інвестиційних проектів. До того ж залишається незрозумілим, як саме підприємства можуть поліпшити свою діяльність і яким чином їх слід стимулювати в цьому напрямку. Необхідно також створити стимули для комерційно-орієнтованого розвитку сектора, який би мав достатній потенціал для залучення приватних інвестицій. Ми вважаємо, що цих цілей найкращим чином можна досягнути за допомогою стимулювання конкурентного тиску, що вестиме до поліпшення діяльності та зниження видатків. Таке стимулювання треба здійснювати за допомогою відповідних регуляторних заходів. З цією метою ми пропонуємо провести реформу сектора комунальних послуг за два етапи.

а) Перший етап

- Створити незалежний регуляторний орган для нагляду за діяльністю всіх трьох галузей (водопостачання, тепlopостачання та водовідведення). Відповідне законодавство має гарантувати узгодженість, передбачуваність та спроможність регуляторного органу. Крім цього, регулятор має бути незалежним, його дії мають бути обґрунтованими, а діяльність прозорою²⁵.
- З метою гарантування рівних стартових умов для усіх фірм ми пропонуємо ввести регулювання за принципом встановлення

²⁵ Детальнішу інформацію про ефективне регулювання див. Павел Ф., Чухай Г., «Регулювання ринку комунальних послуг: пропозиція для України», ІЕД/НКГ, консультативна робота U12, листопад 2005.



максимальної ціни на період від 2 до 3 років. Тобто ціни мають встановлюватись для кожної компанії окремо, базуючись на нещодавній динаміці рівня витрат (наприклад, на базі середніх видатків за 2004 та 2005 роки). Для того, щоб тарифи відображали витрати на фактори виробництва, необхідно також ввести схему індексації, щоб враховувати зміни вартості факторів виробництва. Це створить стимули для реалізації заходів зі зниження витрат, які, якщо це необхідно, можуть бути підтримані початковими інвестиційними пропозиціями в перші роки використання такого методу регулювання. Збережена різниця між тарифом та видатками гарантуватиме привабливість підприємства для приватних інвесторів, тоді як незалежність регулятора гарантує надійну довгострокову перспективу.

- Центральні та місцеві органи влади мають нести відповідальність за надання прямої грошової допомоги малозабезпеченим домогосподарствам у рамках соціальної політики. Спочатку запровадження таких заходів може бути підтримано схемою життєво необхідного споживання²⁶.
- З метою активного стимулювання **залучення інвестицій** в енергозберігаючі технології держава має інформувати підприємства про різні енергозберігаючі проекти, які реалізуються міжнародними організаціями, та стимулювати муніципалітети отримувати інвестиційні рейтинги. Окрім того, держава може надавати гарантії під кредити, які отримають постачальники комунальних послуг, наприклад, у рамках Позичкового фонду, який заплановано створити.

б) Другий етап

- Через певний час регулятор перейде до складніших схем, що стимулюють конкуренцію на ринку, оскільки це дозволить посилити конкурентний тиск на регіонально відокремлених постачальників комунальних послуг.
- Держава і надалі стимулює участь приватного сектора через інституційну та законодавчу підтримку, підтримку у підготовці тендерів для залучення приватних інвестицій тощо.

Реалізація запропонованих кроків зробить діяльність названих секторів комерційно життєздатною. Компанії будуть мати достатньо коштів для фінансування необхідних інвестицій. До того вони стануть привабливими для співробітництва в різних формах з приватним сектором. Запропоновані регуляторні реформи створять умови в секторах подібні до конкурентного тиску умови, що стимулюватиме підприємства підвищувати ефективність своєї діяльності і, відповідно, знижувати свої витрати. В той же час ціни на послуги будуть

²⁶ Схема життєво необхідного споживання – система тарифоутворення, при якій визначений необхідний мінімум послуг сплачується за нижчими тарифами. Споживання послуг понад цей рівень тарифікується за вищим тарифом.



відображати економічно обґрунтовані витрати і не будуть вищими, ніж це потрібно. Внаслідок цього споживачі послуг будуть захищені від зловживання монопольною владою з боку учасників, тоді як стабільне постачання послуг буде гарантовано.



5 Сільське господарство та сільські території: новий етап розвитку

5.1 Нові виклики

Сільське господарство України та сільські території впритул наблизились до нового етапу розвитку, зміст якого визначатиметься майбутнім членством України в СОТ. У короткостроковому періоді зниження тарифів може стати викликом для вітчизняних виробників, але членство у СОТ також пропонує цікаві довгострокові можливості: підвищення конкурентоспроможності продовольчого маркетингового ланцюжка, полегшення доступу до механізмів вирішення конфліктів та чітко визначені торговельні стандарти, задані Угодами про санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ), технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ), пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС). Це стимулюватиме структурні зміни, підвищення якості та безпеки харчових продуктів, а також необхідні політичні та правові реформи. Членство у СОТ є унікальним шансом для впровадження та просування широкого кола політичних реформ, проведення яких до цього часу відкладалось.

5.2 Якими є причини стагнації та повільного одужання сільського господарства України?

Після п'ятнадцяти років прийняття бажаного за дійсне сільське господарство та економіка сільської місцевості України більше ніж будь-коли потребують нових підходів до формулювання аграрної політики та розвитку сільської місцевості, а також механізмів реалізації природного потенціалу країни. Можна почути багато питань, на кшталт: «Чому настільки разючою є різниця між очевидним потенціалом та наявними показниками діяльності сільського господарства та харчової промисловості?»

Щоб відповісти на це запитання, необхідно проаналізувати деякі показники діяльності сільськогосподарських підприємств. Продуктивність сільськогосподарських підприємств та, як наслідок, їхні доходи є дуже різноманітними. Емпіричні дані свідчать, що розрив між «добрими» та «поганими» сільськогосподарськими підприємствами збільшується. Це особливо небезпечно в умовах перехідної економіки України, коли ринкові принципи, що керують діяльністю сільськогосподарських підприємств, функціонують лише частково. Відсутність дієвого механізму банкрутства та недостатня конкуренція на ринку землі (тобто моносонічні ринки оренди землі та мораторій на продаж земель) фактично не дозволяють фермерам з поганими показниками діяльності залишити галузь та перерозподілити ресурси на користь ефективніших фермерів.



Загальноприйняте змішування підтримки аграрного виробництва із розвитком сільської місцевості призводить до конфлікту інтересів між максимізацією продуктивності та конкурентоспроможності сільського господарства з одного боку та збільшенням добробуту сільської громади з іншого. Сподівання деяких політиків, що сільськогосподарські підприємства чи агробізнес за рахунок виробничих субсидій вироблятимуть сільськогосподарську продукцію та продукти харчування та водночас надаватимуть комунальні та соціальні послуги сільському населенню, не справдились. Зазвичай бізнесмени переслідують свої власні ділові інтереси, які полягають у максимізації прибутків. Як наслідок, Україна не спромоглась досягти значних успіхів у жодній із названих сфер. Незважаючи на зростання та достатньо високий рівень фіскальної підтримки і рівень захисту митних кордонів України, поточні результати функціонування сільського господарства набагато відстають від своїх потенційних можливостей. Різноманітні емпіричні дослідження свідчать про те, що теперішній валовий продукт сільського господарства може бути вдвічі більшим, а конкурентоспроможність сектора може бути поліпшена за рахунок подолання так званого «розриву ефективності та продуктивності». Саме тому заробітна плата у сільському господарстві залишається однією з найнижчих в економіці.

Відсутність стимулюючого бізнес середовища та стабільної аграрної політики з чітко визначеними цілями та пріоритетами перешкоджає Україні здійснити бажані структурні реформи та залучити інвестиції задля підвищення ефективності виробництва та переробки сільськогосподарської продукції та забезпечення їхньої конкурентоспроможності на світових ринках. Часто реакція *ad hoc* на ринкові коливання, неадекватна цінова, торговельна та фіскальна політика підривають продовольчий маркетинговий ланцюжок та конкурентоспроможність. Наприклад, мінімальні закупівельні ціни знижують конкурентоспроможність переробників сільськогосподарської продукції та, як наслідок, конкурентоспроможність усього маркетингового ланцюжка.

Сільські території, з іншого боку, характеризуються подальшою депопуляцією та економічною деградацією. Демографічні процеси та привабливість міста за рахунок можливостей отримувати вищі доходи створюють замкнене коло. Такому становищу сприяла політика уряду, яка більше зміщена в бік аграрного виробництва. Упродовж кількох останніх років програми розвитку сільських територій отримали тільки незначну частку бюджетних коштів, виділених сільському господарству, що, вочевидь, було недостатньо. З іншого боку, незважаючи на значні фіскальні надходження, аграрний сектор не забезпечує адекватну потребам сільського населення соціальну та фізичну інфраструктуру. Розвиток сільських територій та аграрна політика можуть доповнювати один одного, але, разом з тим, вони є різними. Політика розвитку сільських територій має забезпечувати сільському населенню стабільні засоби існування. Той факт, що майже все сільське населення України формально чи неформально зайняте в аграрному виробництві, є серйозним викликом для політики розвитку сільських територій. Технічний прогрес буде супроводжуватись вивільненням робочої сили з сільського господарства. Зростання безробіття на сільських територіях за відсутності створення нових робочих місць у несільськогосподарській



сфері означає значні соціальні та економічні проблеми, як, наприклад, зростання міграції з села до міста, зростання бідності сільських територій та зрушення бази оподаткування тощо.

Парадоксально, що незважаючи на суттєве зростання видатків уряду протягом останніх років, проблеми розвитку сільського господарства та сільських територій збільшуються, а результати діяльності сектора залишаються незадовільними. Таким чином, відповідь на проблеми очевидно не можна шукати у величині видатків уряду на сільське господарство, оскільки вони розміщені в площині знаходження розподілу дефіцитних ресурсів у спосіб, що найменше викривлює виробництво та торгівлю, а також у сфері розробки кращих стратегій розвитку сектора. Ми стверджуємо, що в цілому ринки регулюють розміщення ресурсів краще, ніж державні службовці; але до цього часу ринку не дозволяли повноцінно функціонувати у секторі сільського господарства. Сучасна фіскальна політика Уряду України стосовно сільського господарства не сприяє реструктуризації галузі, що тим самим зберігає її проблеми та створює додаткові виклики фіскальній та макроекономічній стабільності в країні. Загальна фіскальна підтримка сільського господарства, тобто бюджетні субсидії та податкові пільги, упродовж останніх чотирьох років зросли майже втричі, досягли приблизно 2% ВВП України (Таблиця 5.1), що є досить високим показником за міжнародними стандартами.

Загальний обсяг видатків бюджету на сільське господарство зріс з 1,47 млрд. грн. у 2002 році до 6,68 млрд. у 2006 році. Загальний обсяг фіскальної підтримки збільшився з 4,84 млрд. у 2002 році до 12,45 млрд. у 2006 році. Відношення податкових надходжень від сільського господарства до обсягів загальної бюджетної підтримки сільського господарства свідчить про те, що сільськогосподарський сектор отримав майже в три-чотири рази більше з державного бюджету, ніж сплатив до нього. Проте показники галузі не збільшились відповідно до видатків. Це є свідченням того, що поточна політика підтримки є неефективною. Чому сектор, у якому Україна нібито має такі високі порівняльні переваги, повинен такою мірою оподатковувати решту галузей економіки?

Упродовж останніх п'яти років структура бюджетної підтримки не суттєво змінилася, залишаючись зміщеною у бік виробничих субсидій. Попри те, ці інвестиції не дають значного поштовху зростання продуктивності та конкурентоспроможності галузі. Причиною збільшення виробничих субсидій є, можливо, те, що політики продовжують дотримуватися принципів планової економіки, орієнтуючись на досягнення кількісних показників (наприклад, збільшення валового випуску) замість збільшення ефективності та продуктивності виробництва, та вірять у виробничі субсидії як засіб досягнення цього. Субсидування виробників (часто непрозоре) також призводить до високих ризиків корупції та нерівномірного розподілу коштів. Бюджетна, а також фіскальна підтримка загалом доступна переважно для великих сільськогосподарських виробників з гарними зв'язками. Кількісний аналіз показує, що лише близько 7% виробників у тваринництві отримали близько 75% всіх субсидій сектора у 2004 році. За рахунок такої політики сільськогосподарські підприємства



зберігаються практично в незмінній формі, що обмежує стимули реструктуризації галузі.

Таблиця 5.1

Загальний обсяг фіскальної підтримки сільського господарства України, млрд. грн.

	2002*	2003*	2004*	2005**	2006**
Загальний обсяг видатків бюджету на сільське господарство (ЗОВБС)	1,47	2,83	3,25	4,38	6,68
Програми МАП (у % до ЗОВБС):	95,7	91,4	91,1	90,4	78,3
Виробничі субсидії (у % до ЗОВБС)	22,1	21,4	32,8	34,89	38,40
Заходи розвитку ²⁷ (у % до ЗОВБС)	65,0	47,0	51,6	54,5	53,3
Програми інших міністерств (у % до ЗОВБС)	4,3	8,6	8,9	9,6	21,7
Частка ЗОВБС у загальних державних видатках, %	3,3	5,0	4,1	3,7	4,9
Загальний обсяг податкових пільг:	3,35	3,42	3,56	5,67	5,77
Включаючи:					
Податок на додану вартість	1,81	2,18	2,97	4,26	4,10
Фіксований сільськогосподарський податок	1,38	1,38	1,36	1,4	1,4
Інша фіскальна підтримка	0,01	0,32	0,18	0,21	н/д
Загальний обсяг фіскальної підтримки сільському господарству (ЗОФПС)	4,84	6,57	7,00	10,27	12,45
Частка ЗОФПС у ВВП, %	2,1	2,5	2,0	2,3	2,4
Частка податкових надходжень від с.г. до ЗОФПС, %	34,6	19,6	23,6	н/д	н/д
Частка податкових надходжень від с.г. та харчової промисловості до ЗОФПС, %	120,5	87,6	87,9	н/д	н/д

Джерело: база даних та оцінка ІЕД; оцінка ІЕД базується на Звіті державного казначейства щодо виконання державного бюджету на 2002, 2003, 2004 роки та Закону України «Про державний бюджет» (2005 та 2006 роки)

Примітки: * – фактичні видатки бюджету; ** – заплановані видатки бюджету; н/д – нема даних

Наступним цікавим аспектом державного бюджету є низька частка видатків інших міністерств у загальних видатках на сільське господарство. Можливо, це відображає неявне припущення уряду, що Міністерство аграрної політики має відповідати, крім аграрної політики за весь спектр проблем розвитку сільських територій, як наприклад,

²⁷ Оцінка заходів розвитку як % до ЗОВБС включає також програми інших міністерств.



їхній соціальний розвиток, інфраструктуру сільської місцевості, охорону здоров'я, освіту, а також за розвиток малого та середнього підприємництва у сільській місцевості.

Величезні податкові пільги порівняно з іншими галузями, які навіть перевищують видатки бюджету, не покращили конкурентоспроможність сільського господарства. Протягом трьох років, з 2001 по 2003 рік податкові видатки були не меншими за 2 млрд. грн. щорічно, тоді як підприємства автомобіле-, літако-, суднобудування, космічної та металургійної галузей промисловості отримали лише 0,9 млрд. грн. Пільга зі сплати податку на додану вартість була основною пільгою.

Існують переконливі свідчення того, що описана вище масована підтримка аграрних виробників не призвела до очікуваних результатів. Основною характеристикою сільського господарства та харчової промисловості є їхня гетерогенність. Відносно мала група осіб, фермерів та представників агробізнесу отримують вигоду від теперішньої ситуації, адже саме вони спроможні (за зв'язками чи масштабом виробництва) отримувати значну фіскальну підтримку та вигоду від обмеженої конкуренції на ринках. Оскільки ефективність, продуктивність та доходи сільськогосподарських підприємств пов'язані між собою, то і заробітна плата на сільськогосподарських підприємствах залишається низькою.

Добре функціонування ринку землі є важливим елементом розвитку сільського господарства, а також засобом існування сільських громад. Загалом в Україні йде процес становлення ринку землі. Проте правові та інституційні рамки поки що не сприяють формуванню ринку земель сільськогосподарського призначення, де земля переходить від фермерів з низькими до фермерів з високими показниками діяльності. Власність на землю дуже розпорошена, причому часто один або, у кращому випадку, декілька фермерів орендують землю в цьому регіоні. Таким чином, орендатор у багатьох випадках використовує своє монополістичне становище. Орендатор також має більше прав та можливостей впливати на умови оренди. Як результат, землі сільськогосподарського призначення мають відносно низьку вартість, процес переміщення землі від фермерів з низькими показниками до ефективніших фермерів ускладнений, що призводить до гальмування структурних змін та незначних інвестицій в сектор. Мораторій на продаж земель також сприяє збереженню цієї ситуації. Купівля-продаж земель могла б допомогти становленню фінансових ринків у сільській місцевості. Проте не потрібно перебільшувати очікування. Високі транзакційні витрати та низька вартість земель обмежить використання землі під заставу.

Ринок земель буде функціонувати відповідним чином тільки тоді, коли велика кількість сільськогосподарських підприємств буде на конкурентних засадах виборювати право використовувати або купувати земельні ділянки. За відсутності конкуренції менш ефективний землекористувач може мати преференційний доступ до землі, не допускаючи більш ефективних землекористувачів до торгів за землю. Для економіки в цілому це означає, що така кількість продукції буде вироблена при більших витратах, ніж це необхідно, чи за такої кількості грошей буде отримано менше продукції, ніж це було б можливо за інших умов. Таким чином, за наявності недосконалого ринку землі



дехто отримує вигоду, але більшість несе втрати: а) фермери мають обмежений доступ до землі; б) власники землі не отримують повної вартості землі; в) державний бюджет отримує менше податкових надходжень; г) добробут суспільства в цілому, включаючи споживачів, є порівняно нижчим.

5.3 Невідкладні заходи

Необхідно здійснити три термінові кроки:

- 1) відокремити цілі та інструменти політики розвитку сільських територій від цілей та інструментів аграрної політики;
- 2) реформувати фіскальну підтримку сільського господарства – замінити непрозорі, неефективні, нерівні та непослідовні заходи підтримки виробництва прямою підтримкою доходів та заходами розвитку;
- 3) скасувати мораторій на продаж земель – інституціалізувати та активізувати ринок землі сільськогосподарського призначення.

Відокремлення розвитку сільських територій від аграрної політики

Відсутність бізнес-стимулюючого середовища та стабільної аграрної політики в Україні є основним фактором, що гальмує розвиток сектора. Тому необхідно здійснити наступні кроки.

а) **Розробити та прийняти стратегічну програму розвитку сільського господарства України, що дозволить реалізовувати стимулюючу аграрну політику.** Така чітка стратегія повинна містити реалістичний набір цілей та заходів. Вона також має визначати пріоритети. Перш за все, аграрна політика не повинна торкатись усіх питань розвитку сільської місцевості. Вона має концентруватись на: (i) підвищенні ефективності та конкурентоспроможності; (ii) забезпеченні якості та безпеки продуктів харчування; (iii) сприянні охорони довкілля та ландшафту. Заходи мають узгоджуватись з набором цілей. Міжнародний досвід, емпіричний аналіз, обмеження, що витікають з членства в СОТ, та обмеженість українського бюджету вказують на потребу заміни поточного підходу до виробничих субсидій. Необхідно поступово скасувати різні типи виробничих субсидій. Замість цього вивільнені кошти потрібно інвестувати у людський капітал задля підвищення освітніх стандартів робочої сили аграрного сектора, розвивати дорадчі послуги сільськогосподарським підприємствам, реалізовувати відповідні санітарні та фітосанітарні заходи, проводити інспекцію продуктів харчування, забезпечувати дотримання стандартів довкілля та надання суспільних послуг. Членство у СОТ стимулюватиме ці необхідні заходи розвитку шляхом прийняття міжнародних стандартів (СФС, ТБТ, ТРІПС). Подальше наближення правового та інституційного середовища до вимог ЄС також дасть відчутний ефект щодо усвідомлення фермерами та агробізнесом стабільності



політичних рамок. Це стимулюватиме внутрішні та прямі іноземні інвестиції.

б) Розробити окрему стратегічну програму розвитку сільської місцевості. Ця стратегія має містити два наступні компоненти: i) надання державних соціальних та комунальних послуг та розвиток інфраструктури у сільській місцевості, ii) розвиток несільськогосподарського сектора сільської місцевості шляхом підтримки малого та середнього підприємництва. В цьому зв'язку можна визначити наступні цілі: i) скорочення бідності у сільській місцевості; ii) модернізація та диверсифікація сільської економічної бази, включно з малими та середніми підприємствами; iii) економічна інтеграція натурального господарства, яке ведуть домогосподарства в сільській місцевості; iv) створення несільськогосподарської зайнятості, яка б абсорбувала робочу силу, що вивільнюється з сільського господарства. Цей набір цілей охоплює основну сферу відповідальності різних міністерств. Для того, щоб зробити таку спільну відповідальність дієвою, необхідно розробити систему підтримки розвитку сільської місцевості, яка включатиме координаційну раду сільських територій та процес громадської участі у розробці та моніторингу політики.

Реформування фіскальної підтримки сільського господарства

З економічного погляду фіскальна підтримка повинна підтримувати політику уряду, спрямовану на підвищення продуктивності та конкурентоспроможності сільськогосподарського та продовольчого маркетингових ланцюжків, чого не спостерігаємо за нинішньої системи. На наш погляд, реформування фіскальної підтримки має відповідати наступним основним принципам.

- a) **Введення середньострокового планування видатків бюджету на сільське господарство.** Таке планування має полегшити прийняття інвестиційних рішень шляхом зменшення ризиків ситуативних змін аграрної політики. Інвестори, включно з іноземними, отримають вигоду від більш стабільних рамок умов. Сільськогосподарські підприємства, регіональна влада та громади знатимуть, чого вони можуть очікувати від центральних органів державної влади. Приклад відповідного планування в ЄС може слугувати прикладом цьому, де видатки на Спільну аграрну політику заплановані до 2013 року.
- б) **Диференціація державної підтримки для а) виробників сільськогосподарської продукції та б) розвитку сільської місцевості.** Сільська місцевість має отримувати більші обсяги цільової державної допомоги для надання соціальних та комунальних послуг сільському населенню, які на сьогодні надаються частково приватним та державним секторам. Нова політика розвитку сільської місцевості має базуватись на принципах урядової політики фіскальної децентралізації.
- в) **Перехід від виробничих субсидій до незалежних від обсягу та типу виробництва прямих платежів.** По-перше, цей захід обмежить ситуативні рішення органів управління, тому



що кожен фермер точно знатиме, що саме він має отримати від системи. По-друге, трансферти доходів від держави виробникам розподілятимуть рівномірніше, що сприятиме справедливішій підтримці всіх сільськогосподарських підприємств. По-третє, це обмежить викривлення сигналів на ринках сільськогосподарської продукції, оскільки уряд менше втручатиметься в їхнє функціонування.

- г) **Збільшення частки видатків на заходи структурної політики «зеленої скриньки» за рахунок видатків «жовтої скриньки».** Перерозподіл державної підтримки на користь розвитку сільської та соціальної інфраструктури, створення механізмів забезпечення якості продукції тощо є конче необхідним. Прийняття інвестиційних рішень у секторі, особливо у виробництві продуктів харчування, залежить від наявності надійної інфраструктури, наприклад, доріг, постачання електроенергії, води і т. ін. Забезпечення якості та безпеки продуктів харчування є також найвищим пріоритетом держави. Проте заходи підтримки потребують подальшої розробки. Підтримка могла би надаватися через механізми регіональної чи структурної підтримки, схожої на систему фондів ЄС.
- д) **Поступове скасування податкових пільг.** Скасування податкових пільг зменшить викривлення в сільськогосподарській та харчовій галузях та в економіці в цілому. Скасування податкових пільг постачальникам сільськогосподарської сировини матиме вплив на продовольчий маркетинговий ланцюжок. Це посилить конкурентоспроможність вертикально інтегрованих структур. Тільки малі фермери та підприємства можуть продовжувати працювати на ринку, використовуючи систему сільськогосподарського фіксованого податку.
- е) **Створення рівних умов діяльності та доступу для усіх типів сільськогосподарських підприємств.** Майбутнє та ринковий механізм покажуть конкурентоспроможність кожного типу сільськогосподарських підприємств. У цьому відношенні визначення пріоритетів не є завданням держави.
- є) **Зробити підтримку прозорішою та справедливішою завдяки чіткому визначенню критеріїв її надання.** Ситуативні рішення влади мають стати неможливими.

Запропонована реформа містить багато елементів, які суттєво поліпшать ефективність аграрної політики України. У багатьох відношеннях вона є відходом від старих та дискредитованих моделей аграрної політики та переходом до найсучасніших цілей та інструментів, які існують сьогодні в світі. Зараз якраз можна запровадити те, чого дійсно потребує сільське господарство та харчова промисловість, та про що роками говорять економісти. Реформа призведе до підвищення рівня конкурентоспроможності, прозорості та збільшення інвестицій. При належній реалізації вона сприятиме розвитку сільськогосподарської та харчової галузей у потрібному напрямку.



Розвиток ринку землі

Функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення є попередньою умовою збільшення ефективності та конкурентоспроможності сільського господарства та додатковим джерелом доходів для сільського населення. Сьогодні сільське населення не має того обсягу майнових прав, що й міське населення, внаслідок чого збільшується розрив у доходах. Тому пропонуємо здійснити наступні кроки.

- а) **Скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення.** Земля повинна мати реальну вартість та забезпечувати засоби існування сільському населенню, що сприятиме розвитку фінансових ринків у сільській місцевості та залученню інвестицій. Це також значним чином полегшить переміщення землі до ефективнішого господаря.
- б) **Дозволити іноземцям купувати землі сільськогосподарського призначення.** Цей захід створить додаткову конкуренцію на ринку землі, що має позитивно вплинути на її вартість. Для захисту прав місцевого населення іноземна власність може бути обмежена за розміром та вимогою її обов'язкової обробки (власник-фермер).
- в) **Прискорити розвиток мультифункціонального кадастру та системи реєстрації земель.** Цей захід потребує політичних рішень щодо правових та інституційних засад створення та функціонування такого кадастру та системи реєстрації земель, яка сьогодні сконцентрована у Державному комітеті України із земельних ресурсів. Необхідно розглянути можливість створення єдиної національної реєстраційної системи прав власності на землю за центральноєвропейською системою «Земельної книги» (Австрія, Німеччина). Необхідно розділяти два важливі елементи такої системи - кадастр та реєстрацію земельних ділянок. Кадастр ставить за мету опис фізичних характеристик земельних ділянок, включаючи карту та реєстр земельних ділянок, де записані ці характеристики. Система зазвичай запроваджується шляхом застосування техніки географічних інформаційних систем. Реєстр земельних ділянок у так званій «Земельній книзі» є необхідним для опису статусу власності на земельну ділянку. Вона фіксує імена нинішніх та попередніх власників ділянки, а також усі дії щодо права власності на неї. До того ж згадано права та обов'язки держави чи третіх сторін, а також права банків на заставу. Необхідно відзначити, що правовою формою посвідчення цього є документ реєстрації земельної ділянки. Ця система має декілька переваг, оскільки вона забезпечує правові та інституційні стримування та противаги у ринковій економіці розвитку. Це є системою повної перевірки, яка мінімізує ризики маніпуляцій з землею та забезпечує прозорість її функціонування для всіх її учасників.
- г) **Зробити ринок оренди землі прозорішим.** Цього можна добитись шляхом забезпечення інформацією громадськості щодо



умов оренди та інформації щодо орендарів та орендодавців, наприклад, на окремому веб-сайті.

Запропоновані термінові кроки активізують ринкові сили за рахунок більшої прозорості та ефективності заходів економічної політики, а також за рахунок створення бізнес-сприятливого та стабільного середовища для фермерів, агробізнесу та сільського населення. Це в свою чергу стимулюватиме надходження інвестицій у сектор та структурні реформи, які призведуть до підвищення його ефективності та зростання конкурентоспроможності всього продовольчого маркетингового ланцюжка. Реформа фіскальної підтримки зменшить ринкові викривлення, збільшить ефективність розподілу державних інвестицій, підвищить прозорість та сприятиме, таким чином, макроекономічній та фіскальній стабільності у країні. Функціонування ринків землі прискорить структурні зміни у секторі в тому сенсі, що найкращі сільськогосподарські землі потраплять до найефективніших виробників. Структурні зміни та зростання ефективності покращать у свою чергу конкурентоспроможність продукції, що має конкурентні переваги в Україні. Досвід показує, що цими продуктами є зерно, соняшникове насіння, молоко та молокопродукти. Якщо названі вище реформи будуть швидко реалізовані в Україні, це дозволить подвоїти виробництво зерна, соняшnikового насіння та молока й молокопродуктів²⁸.

Запропоновані заходи розвитку сільської місцевості матимуть глибокий вплив на засоби існування сільського населення, сприяючи відновленню економічного зростання в сільських регіонах. Чітко визначені цілі та інструменти розвитку сільської місцевості стимулюватимуть поступовий але стійкий розвиток сільської місцевості, зростання підприємницької діяльності, розвиток сільських малих та середніх підприємств, створення робочих місць та розвиток фінансової та інвестиційної діяльності. Все, що для цього необхідно – це бажання політиків, які вірять у ринкові сили та підприємницький хист українців.

²⁸ Ці висновки базуються на попередніх оцінках ефективності. Наприклад, теперішня врожайність пшениці сягає в середньому 3 т з га. Однак найкращі 10% фермерів отримують 6 т з га, використовуючи майже ту саму кількість факторів виробництва, але маючи при цьому вищу якість господарювання та систему управління сільськогосподарськими підприємствами. Те саме стосується молока, виробництво якого сьогодні становить близько 3 т на корову на рік. Генетичний потенціал породи, наприклад, Гольштайн-Фрізіан, становить 8 т на корову. Таким чином, отримати додатково 6 т молока на корову здається можливим за умови покращення управління молочними підприємствами та здійснення певних інвестицій у імпорт худоби.



6 Інвестиції: послідовна політика сприяння

6.1 Нові виклики та старі проблеми

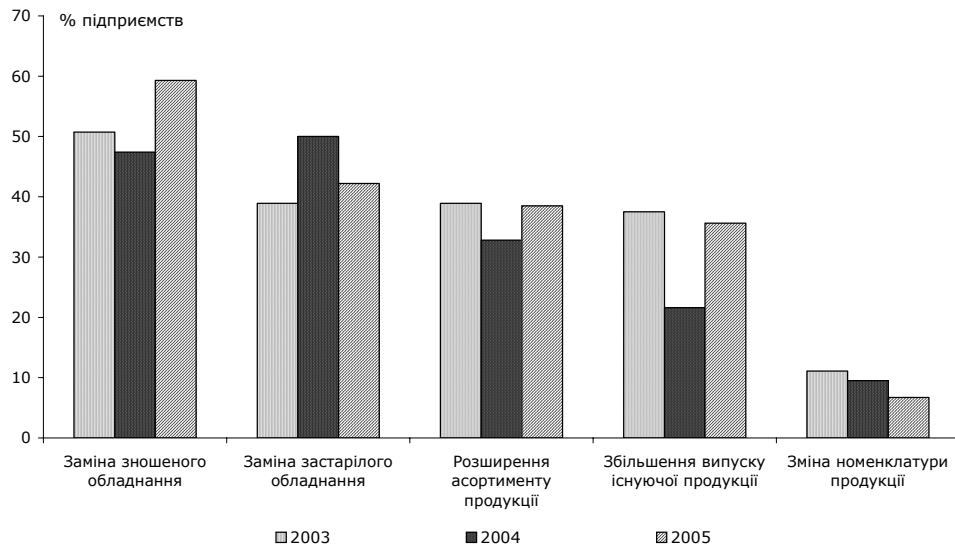
Загально визнано, що інвестиції є вирішальним чинником підтримки високих темпів економічного зростання та створення нових робочих місць. Модернізація обладнання та впровадження нових технологій є ключовими заходами для підвищення конкурентоспроможності української продукції на зовнішньому та внутрішньому ринках, та, відповідно, для відновлення високих темпів економічного зростання в Україні. Сьогодні обсяг інвестицій залишається набагато нижчим, ніж це необхідно для стабільного розвитку економіки.

Хоча в 2001-2004 роках валове нагромадження основного капіталу зросло на понад 50% в реальному виразі, цього було недостатньо для модернізації виробничих потужностей підприємств. На застаріле обладнання припадало близько 50% виробничих потужностей. За результатами Квартального опитування підприємств, що проводиться ІЕД, у 2005 році майже дві третини опитаних зазначали, що стимулом для інвестицій для них була саме необхідність заміни зношеного обладнання (Рисунок 6.1). До того ж проблема застарілих технологій та обладнання стає все більше й більше актуальною для українського бізнесу, гальмуючи зростання виробництва. Близько 20% менеджерів промислових підприємств називають застарілі технології та брак сучасних виробничих потужностей перешкодою для зростання виробництва на своєму підприємстві. В 2003-2004 роках в ситуації зростання попиту підприємства зіткнулися з проблемою нестачі не тільки сучасного, а й просто нового обладнання.

Україна відстає від багатьох країн із економікою, які перебувають у процесі становлення (*emerging economies*), за часткою доданої вартості, яка витрачається на нагромадження основного капіталу. В 1996-2004 роках ця частка в Україні становила близько 20%, тоді як абсолютним лідером був Китай, де майже 40% ВВП в середньому спрямовувалось на інвестиційні цілі. В країнах Східної Європи цей показник становив близько 25% в середньому за 1996-2004 роки. Відносно нижча додана вартість, яка витрачається на нагромадження основного капіталу, пояснюється домінуванням споживання в розподілі додаткової доданої вартості, яка виникає під час зростання реального ВВП.

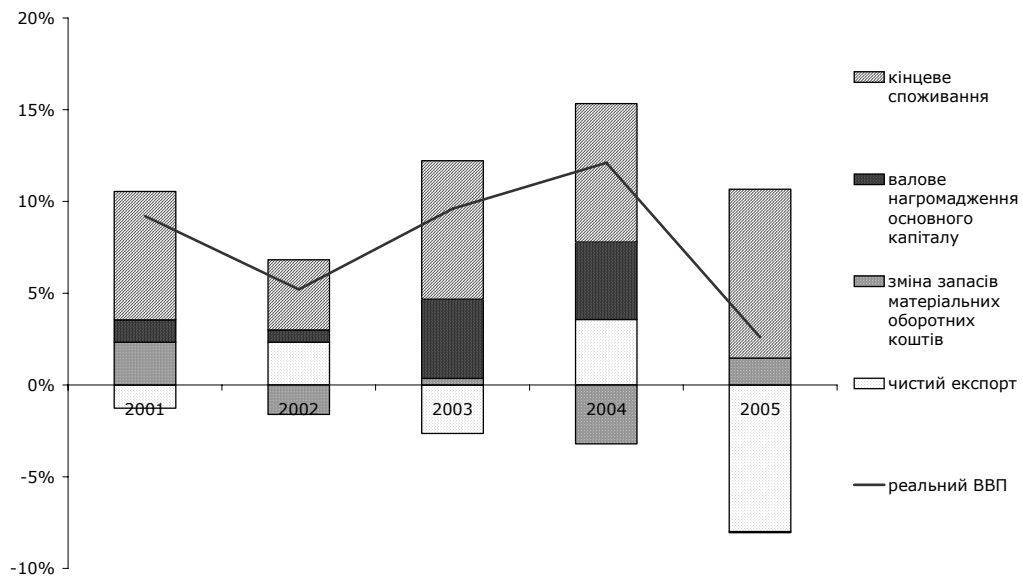


Рисунок 6.1
 Мета інвестицій на підприємствах, % підприємств



Джерело: Квартальне опитування підприємств, ІЕД

Рисунок 6.2
 Структура зростання реального ВВП за способами використання доходу в 2001-2005 роках (відсоткові пункти внеску в загальне зростання реального ВВП)



Джерело: Держкомстат, оцінки ІЕД

У перші роки після відновлення економічного зростання споживчий попит був найбільшою внутрішньою рушійною силою зростання реального ВВП. Іншим важливим рушієм був зовнішній попит, який спричинив не тільки зростання експорту, але й мав значний непрямий



вплив на розвиток попиту внутрішнього. Водночас прямий внесок інвестицій у загальне реальне зростання ВВП був набагато менш значним (Рисунок 6.2)²⁹. Це означає, що приріст доданої вартості головним чином споживався, а не інвестувався.

У 2005 році проблеми загострились: валове нагромадження основного капіталу скоротилось на 0,3%, що означає фактичне припинення розвитку інвестиційної діяльності в країні. Хоча інвестиції й пожвавились у першому кварталі 2006 року, питання, як не повторити досвід попереднього року, залишається відкритим.

Іншим недостатньо використаним джерелом інвестицій в Україні є прямі іноземні інвестиції (ПІІ). Якщо внутрішні фінансові ресурси країни є обмеженими, світові фінансові ресурси можна вважати необмеженими для України як країни з малою економікою. У 2004 році загальний обсяг ПІІ становив близько 0,1% від сукупного світового обсягу ПІІ³⁰. Для порівняння, Польща залучила 0,7% сукупного світового обсягу ПІІ. Очевидно, що Україна може потенційно залучити значно більші обсяги ПІІ за умови покращення інвестиційного клімату.

6.2 Чинники низького рівня інвестицій

Ключовим елементом стимулювання інвестиційної активності в країні є створення сприятливого інвестиційного клімату. Існує декілька причин, які зумовили погіршення інвестиційного клімату в 2005 році і, відповідно, спровокували припинення зростання інвестиційної діяльності. Серед них:

Реприватизація. Реприватизація була ініційована в 2005 році урядом Юлії Тимошенко задля відновлення соціальної справедливості та отримання максимальної ціни за державні підприємства, які приватизуються, що, відповідно, мало б збільшити доходи бюджету. Це рішення призвело до стрімкого зростання невизначеності в українській економіці, негативно вплинувши на інвестиційну діяльність. Найбільш широким стало обговорення намірів реприватизації. Заяви про нібито декілька сотень або тисяч підприємств, які можуть бути включені до списку для перегляду приватизаційних угод попередніх років, призвели до виникнення непевності щодо прав власності. І, відповідно, власники підприємств відклали інвестиційні рішення до «кращих часів»³¹.

Непослідовна податкова політика. На початку 2005 року уряд здійснив ряд кроків з метою розширення податкової бази, зокрема, достроково скасувавши пільги для підприємств у спеціальних економічних зонах і територіях пріоритетного розвитку, що викликало

²⁹ Зокрема, у 2003 та 2004 роках – роках найвищого зростання валового нагромадження основного капіталу – його внесок у загальне зростання ВВП був 45% та 35% відповідно, тоді як внесок кінцевого споживання становив 79% та 62%.

³⁰ За даними Звіту про світові інвестиції, Конференція з торгівлі та розвитку ООН (ЮНКТАД).

³¹ Див. Павел Ф., Онищенко К., «Перегляд приватизації в Україні: Аналіз вигод та втрат», ІЕД/НКГ, консультативна робота У6, липень 2005.



зрозуміле незадоволення інвесторів. Цей крок викликав певні сумніви щодо правового захисту прав власності та зобов'язань уряду дотримуватися принципів верховенства права, що є надзвичайно важливим для покращення інвестиційного клімату. В результаті підприємці були вимушені тимчасово відстрочити важливі інвестиційні рішення.

Окрім тимчасових чинників, які пригальмували інвестиційну діяльність у 2005 році, існує низка традиційних проблем, які ускладнюють інвестування в Україні.

Оподаткування інвестицій. В країні існує принаймні два неявні податки на інвестиції. По-перше, це тарифи на імпорт машин та обладнання. *Де-факто* Україна стягає додатковий податок з інвестицій, застосовуючи ненульові ставки імпортного тарифу на машини та обладнання, що не відповідає намірам щодо стимулювання інвестицій. До того ж українські імпортні мита на машини та обладнання вищі, ніж тарифи в економіках, які перебувають у процесі становлення (*emerging economies*), як у Туреччині, Вірменії, Азербайджані, Казахстані та Молдові, а також у розвинених країнах, наприклад, у ЄС, США або Японії (Таблиця 6.1). Остання країна є абсолютним лідером в лібералізації імпорту машин та обладнання, застосовуючи нульові тарифні ставки у режимі найбільшого сприяння нації (РНС).

Таблиця 6.1

Ставки імпортного тарифу (РНС) на машини і обладнання

	Транспортне обладнання	Неелектричні машини та обладнання	Електричні машини та обладнання
Вірменія	3,2	0,3	3,7
Азербайджан	4,4	3,6	9,4
Білорусь	10,8	9,1	12,2
Канада	5,7	1,4	2,3
ЄС	4,1	1,7	2,5
Японія	0,0	0,0	0,2
Казахстан	7,4	0,5	0,0
Молдова	2,0	0,1	3,5
Росія	10,5	9,1	12,2
Туреччина	4,3	1,9	2,6
Україна	7,0	3,0	5,5
США	3,1	1,2	1,9

Джерело: Звіт про світову торгівлю у 2005 році, www.wto.org; для України ІЕД оцінив рівень тарифів у 2005 році після липневого перегляду Митного тарифу



По-друге, 1,3% збір у Пенсійний фонд при безготівковій купівлі іноземної валюти діє як додатковий податок на імпорт інвестиційного обладнання³².

Погано розвинений інституційний механізм залучення іноземних інвестицій. Наявні інституції, покликані сприяти залученню іноземних інвестицій, залишаються недостатньо розвиненими. Агентства зі сприяння інвестиціям, які періодично створювались, починаючи з 1991 року, існували тимчасово та без чіткого формулювання завдань, які їм треба виконувати. Окрім того, сам механізм виконання цих завдань погано функціонував, оскільки декілька інституцій отримували однакові завдання. Прозорість операцій кожної інституції, яка займалася сприянням інвестиціям, була на досить низькому рівні; до того ж дуже часто створення інвестиційної установи мало виключно політичну, а не економічну мету.

Нове агентство сприяння інвестиціям, яке отримало назву Український центр сприяння іноземному інвестуванню, було створено в серпні 2005 року рішенням Кабінету Міністрів³³ для поліпшення інвестиційного клімату і полегшення процесу залучення іноземних інвестицій в українську економіку. Хоча за новоствореною інвестиційною установою закріплені майже всі класичні функції, характерні для агентства сприяння інвестиціям, механізми їх ефективної реалізації поки що відсутні. Окрім того, рівень прозорості діяльності агентства також залишається доволі низьким. Скажімо, інвестори отримали доступ до інформації на сайті агентства тільки недавно. Це залишає відкритим питання, чи буде агентство ефективнішим, ніж його попередники.

Надмірне регулювання. Незважаючи на спроби спростити регуляторний процес, Україна все ще відстає в цій сфері від інших країн. Реєстраційна процедура в Україні досить складна. За оцінками Світового Банку в 2005 році за рівнем труднощів, з якими стикається підприємець при започаткуванні бізнесу, Україна займає 110 місце з 155 досліджуваних країн. Підприємцям треба зробити до 15 кроків, щоб почати бізнес за 34 дні. У країнах ОЕСР відкриття бізнесу займає в середньому 20 днів. Вартість відкриття бізнесу становить 10,6% від валового національного доходу (ВНД) на душу населення в Україні, тоді як в ОЕСР це коштує вдвічі менше. В Україні реєстрація власності вимагає 10 кроків і 93 дні, тоді як в ОЕСР підприємцю потрібні тільки 32 дні, щоб зареєструвати власність³⁴. Однією зі спроб перегляду процедури реєстрації стало, зокрема, створення в 2005 році агентства сприяння інвестиціям, яке, як очікують, виконуватиме функцію «єдиного вікна».

³² Див.: Джуччі Р., Бігдай В., «Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти: Час скасувати», ІЕД/НКГ, консультативна робота V7, травень 2006.

³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Українського центру сприяння іноземному інвестуванню» від 02.08.2005 № 666.

³⁴ Статистика Світового банку «Doing Business – Explore Economies», короткий звіт про Україну на сайті <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=194>.



Корупція. Проблема корупції в Україні псує діловий клімат в цілому та перешкоджає розвитку підприємств. Рівень корупції залишається високим, незважаючи на спроби уряду боротися з цим явищем, наприклад, шляхом запуску програми «Контрабанді – Стоп!» в 2005 році. В Україні 44% фірм, які були учасниками дослідження ділової активності, проведеного Світовим банком, повідомили, що від них очікували подарунків при зустрічах із податковими інспекторами. Цей показник на 40% вище, ніж в середньому в інших країнах.

Низький рівень захисту прав міноритарних акціонерів. Іншою проблемою в Україні є низький рівень захисту міноритарних акціонерів, що існує з ранніх часів приватизації початку 90-х та породжений недоліками відповідного законодавства, яке в принципі повинне гарантувати рівний захист прав усіх інвесторів. Нині в Україні немає закону, який би захищав інтереси міноритарних акціонерів. Процес прийняття Закону «Про акціонерні товариства» є надзвичайно заполітизованим, тому закон ще й досі не діє.

Недостатній розвиток ринку капіталу. Однією з найголовніших перешкод для українських компаній на шляху інвестування в нове обладнання є висока вартість запозичень. Комерційні банки встановлюють доволі високі відсоткові ставки. За даними НБУ у травні 2006 року відсоткові ставки становили в середньому 14,9% на кредити в гривні та 10,5% в доларах США для юридичних осіб, що у свою чергу вимагає ще більших прибутків на інвестиції. Вдосконалення ринку капіталу зменшить вартість позичок. Основними причинами недорозвиненості ринків капіталу в Україні є:

- непрозорість системи корпоративного управління та системи фінансової звітності, велика частка тіньових операцій та, як наслідок, відсутність надійних та відносно недорогих послуг з оцінки ризиків підбивають ефективність ринку капіталу та не заохочують підприємства виходити на цей ринок;
- контроль за рухом капіталу³⁵, відсутність інституціональних інвесторів (завдяки майже повній відсутності надійних приватних пенсійних фондів, невеликих страхових компаній та інститутів спільного інвестування), а також відсутність численного та постійно зростаючого середнього класу обмежує джерела попиту на ринку капіталу;
- обтяжливе регулювання підвищує вартість запозичень та, в результаті, робить пошук грошей на ринку капіталу незручним для всіх компаній, окрім так званих «блакитних фішок»/великих компаній.

До цього часу наміри уряду відновити довіру інвесторів не отримали продовження у формі конкретних дій і тому не принесли очікуваних результатів. Таким чином, покращення інвестиційного клімату в Україні є конче необхідним.

³⁵ Дивись Кірхнер Р., Джуччі Р., «Управління потоками капіталів: забезпечити довгострокові вигоди та контролювати короткострокові ризики», ІЕД/НКГ, консультативна робота V3, лютий 2006.



6.3 Невідкладні заходи

Приватні інвестиції переважно є ефективнішими, ніж державні. Відповідно, роль держави, в першу чергу, полягає в тому, щоб створити сприятливий інвестиційний клімат для зростання вітчизняних та іноземних інвестицій.

Покращення інвестиційного клімату повинне стати одним із головних пріоритетів економічної політики для забезпечення стабільного розвитку української економіки в найближчому майбутньому. Широке коло проблем, названих вище, гальмують інвестиційний процес і мають бути ефективно вирішені.

В першу чергу необхідно вирішити питання, пов'язане з **реприватизацією** в будь-якому вигляді. Приватні власники повинні отримати довгострокові гарантії безпеки своїх прав. Для того, щоб забезпечити гарантії прав приватної власності, держава повинна дотримуватись Конституції України і, таким чином, забезпечувати всім власникам рівні права перед законом. Тому єдиною передумовою для перегляду приватизаційної угоди може бути неналежне виконання інвестиційних зобов'язань, яке повинне бути доведено через суд. Також уряд має відмовитись від офіційних заяв щодо намірів реприватизації.

З метою забезпечення гарантій прав власності ми пропонуємо такі кроки:

- В середньостроковій перспективі необхідно провести реформу судової системи та вдосконалити процедуру судового та позасудового захисту прав власності будь-якого розміру.
- Для того, щоб запобігти в майбутньому появі спірних приватизаційних угод та забезпечити впевненість вітчизняних та іноземних інвесторів, необхідно розробити ефективний та прозорий механізм приватизації та контролю за виконанням інвестиційних зобов'язань.
- Офіційний статус Фонду державного майна повинен бути визначений спеціальним законом. Фонд повинен стати ефективним державним органом, який виконуватиме функцію управління державними активами, забезпечуватиме прозорість та ефективність приватизаційного процесу, а також контролюватиме виконання інвестиційних зобов'язань на приватизованих підприємствах. Закон має бути узгоджений з Конституцією, а також з Господарським та Цивільним кодексами України.
- Необхідно чітко визначити механізм взаємодії Кабінету Міністрів, парламенту та Фонду державного майна. Треба мінімізувати рівень політичного впливу на Фонд та перевести діалог в суто економічну площину.
- Права міноритарних акціонерів повинні бути захищені відповідно до нещодавно прийнятого парламентом закону «Про акціонерні товариства», який необхідно ефективно впровадити.

Треба переглянути регуляторну політику та привести її у відповідність до міжнародних стандартів. Незважаючи на те, що були зроблені певні кроки у напрямку спрощення реєстраційної процедури



для нових підприємців, необхідно надалі зменшувати бюрократичний тиск. Зокрема, в першу чергу, необхідно продовжити спрощення процедури реєстрації шляхом полегшення та підвищення ефективності механізму «єдиного вікна», зменшення вартості реєстрації бізнесу і майнових прав та боротьби з корупцією.

На сьогодні велика частка інвестицій надходить в економіку з **офшорних територій**. Така структура інвестицій в основному пояснюється небезпечністю українського середовища. Іншими словами, офшорні інвестиції в українській економіці є більше наслідком несприятливого інвестиційного клімату, аніж чинником його погіршення, тому проблему офшорних інвестицій можна розв'язати шляхом гарантування прав приватної власності, зокрема, у формі амністії капіталу на основі спеціального закону.

Додаткові податки на інвестиції в формі ненульового тарифу на імпорт машин і обладнання, а також пенсійного збору при безготівковій купівлі валюти не стимулює інвесторів оновлювати застарілі технології та обладнання. **Імпортні тарифи на машини та обладнання повинні бути знижені, а пенсійний збір скасований**, що зробить податкову політику більш адекватною інвестиційним цілям.

З метою покращення структури інвестицій треба **переглянути джерела їх фінансування**. Найнагальнішими проблемами, які треба вирішити, є такі:

- **Інвестиційні пільги в разі необхідності треба надавати відповідно до чітких та прозорих правил.** Проблема інвестиційних пільг виявилась однією з найболючіших проблем останнього часу. Неочікуване скасування вільних економічних зон погіршило інвестиційну довіру. Українська модель створення вільних економічних зон передбачала впровадження механізму звільнення від податків, але його ефективність була низькою внаслідок зловживання такими пільгами. Таким чином, **впровадження будь-якого механізму звільнення від оподаткування вимагає розробки чітких та прозорих правил.** Податкові пільги для інвесторів повинні, в першу чергу, надаватись у сфері науково-технічних досліджень. У розвинених країнах податкові стимули становлять майже половину від загального обсягу стимулів у названій сфері, але при цьому треба врахувати кілька ризиків. При визначенні рівня видатків на науково-дослідницьку діяльність треба враховувати зростання рівня конкуренції на ринку з тим, щоб уникнути непотрібних витрат.
- **Потрібно розвивати державно-приватне партнерство.** Інвестиції в інфраструктуру, наприклад, у сферу енергетики, житлово-комунального господарства, транспорту, телекомунікації тощо повинні фінансуватись або в повному обсязі з приватних джерел, або на основі угод про державно-приватне партнерство (ДПП). Угоди ДПП є «другою кращою» альтернативою після приватизації, коли інвестор отримує право керувати підприємством з мінімумом інвестиційних зобов'язань. Цей інститут стане додатковим механізмом відновлення довіри інвесторів до України.



- **Пенсійну систему та страхування життя в довгостроковій перспективі треба розвивати як альтернативне джерело інвестиційного капіталу.** Найперспективнішим внутрішнім додатковим джерелом інвестицій є потенційні заощадження, акумульовані пенсійними фондами за рахунок обов'язкового державного пенсійного забезпечення та добровільної недержавної системи пенсійного забезпечення³⁶. Успішне запровадження пенсійної реформи обіцяє створити значну пропозицію «довгострокових грошей», які можна вкладати в акції й облигації. Попри це, другий рівень пенсійної системи ще не впроваджений, тоді як недержавні пенсійні фонди ще досить молоді – вартість їхніх активів дорівнювала всього близько 45 мільйонам гривень наприкінці 2005 року³⁷. **Тому держава повинна продовжувати пенсійну реформу.** Рекомендації, запропоновані в Розділі 2 «Фіскальна та соціальна політика», дозволять впровадити другий рівень пенсійної системи в 2008 році. Його впровадження застрахує майбутніх пенсіонерів від можливих негативних демографічних тенденцій та підвищить загальний обсяг пенсійних надходжень завдяки інвестуванню коштів недержавними пенсійними фондами. Таким чином, це створить додаткові джерела фінансування інвестицій. До цього часу третій рівень пенсійної системи як чинник розвитку ринків капіталу не відіграв важливої ролі. Однією з головних причин цього був низький рівень обізнаності населення³⁸. Тому потрібно розповсюджувати інформацію щодо важливості третього рівня пенсійної реформи. Ми пропонуємо зробити інформацію про нову пенсійну реформу доступнішою, особливо для профспілок та представників працівників. Також треба враховувати необхідність співпраці з роботодавцями для впровадження пенсійних схем на рівні компанії.
- **Іншим джерелом «довгих грошей» є страхування життя,** яке є найбільшим джерелом капіталу сьогодні. На кінець третього кварталу 2005 року резерви страхових компаній сягнули близько 300 мільйонів гривень. В 2005 році частка акцій та облигацій становила 22% від загального обсягу резервів. Разом з тим, як і у випадку з третім рівнем пенсійної системи, відсутність обізнаності людей та втрата довіри до страхових компаній обмежує розвиток страхування життя в Україні. Тому дуже важливо розповсюджувати відповідну інформацію для підвищення обізнаності людей щодо надійності та ефективності страхування життя.
- **Роль ринку капіталу в фінансуванні інвестицій має бути посилена.** Для цього влада повинна спрямувати зусилля на розвиток попиту та пропозиції капіталу. З боку попиту доцільно

³⁶ Закон про «Недержавне пенсійне забезпечення», 9 липня 2003 року, № 1057-IV.

³⁷ Інформаційне агентство Інтерфакс Україна (Київ, Україна), 30 січня 2006 року.

³⁸ Результати соціальних досліджень щодо ставлення до пенсійної реформи, які проводились компанією GfK-USM в липні-серпні 2005 року в рамках проекту USAID/PADCO «Україна: впровадження пенсійної реформи». <http://www.pension.kiev.ua/FILES/ENG/PublicOpinion2005-e.pdf>.



надалі використовувати фондові біржі (включно з ПФТС) для приватизації державних підприємств. До того ж ми пропонуємо виставляти від 10% до 25% акцій «стратегічних» компаній на реалізацію через біржі. З боку пропозиції капіталу доцільно швидке запровадження другого рівня нової пенсійної системи (див. пункт вище). Крім того, необхідно популяризувати вже наявний третій її рівень.

- **Покращення регулювання, спрямоване на зниження вартості цінних паперів, та відносно зниження вартості посередницьких послуг спростить доступ малих компаній на ринки капіталу.** Зокрема, покращення валютного регулювання³⁹ стимулюватиме пропозицію коштів на ринку капіталу. Широкий вихід на ринок України кредитних агентств світового рівня та вдосконалене регуляторне середовище підвищать конкуренцію між кредитними агентствами, сприятиме розвитку професійного аналізу ринку, який би позбувся конфлікту інтересів, спростить кредиторам оцінку ризиків, а також допоможе здійснити структурні зміни відповідно до рівня ризику. В цілому розвиненіший ринок капіталу та банківські інвестиційні інститути дозволять ефективніше розподіляти кошти та надавати компаніям дешевші ресурси, що в результаті стимулюватиме інвестиції в Україні.

Для забезпечення сталого економічного розвитку України конче потрібні інвестиції. На жаль, у 2005 році інвестиційний клімат погіршився, а розвиток інвестицій у країні практично призупинився. В такій ситуації уряд має спрямувати свої зусилля на подолання кризи довіри та поліпшення інвестиційного клімату в країні, заохочуючи, таким чином, вітчизняних та іноземних інвесторів. Реалізація запропонованих кроків підвищить впевненість інвесторів, стимулюватиме інвестиційну діяльність, що призведе до створення нових робочих місць та сприятиме довгостроковому сталому зростанню української економіки.

³⁹ Див. Бетлій О., Бігдай В., Джуччі Р., Чухай А. "Ринок капіталу в Україні: Рекомендації для збільшення пропозиції та попиту", ІЕД/НКГ, консультативна робота V3, лютий 2006.



7 Замість висновків

Ми сподіваємось, що новий уряд за підтримки Парламенту зможе адекватно відреагувати на виклики, які стоять сьогодні перед Україною. Запорукою цього є чітке усвідомлення характеру таких викликів та можливих дій у відповідь на них. Тому замість традиційних висновків ми вважаємо за доцільне ще раз привернути увагу політиків, експертів та громадськості до тих першочергових проблем, які потребують негайного вирішення.

ФІСКАЛЬНА ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Упродовж 2000-2003 років ситуація в Україні відзначалась макроекономічною та фінансовою стабільністю. Протягом цього періоду було здійснено основні реформи у бюджетній сфері. Однак влітку 2004 року фінансова дисципліна була зруйнована, оскільки уряд розпочав фінансову експансію через багатоетапне різке підвищення мінімальної заробітної плати, пенсій та інших соціальних зобов'язань. Наслідком такої політики стало посилення інфляційного тиску та перевантаження державного бюджету соціальними витратами. Проголошена раніше амбіційна пенсійна реформа була призупинена, а Пенсійний фонд стикнувся з проблемою значного дефіциту.

Така ситуація потребує негайних дій та запровадження масштабних реформ в довгостроковому періоді. Уряд повинен утримуватись від прив'язування зростання доходів до підвищених видатків. На місцевому рівні має бути вирішена проблема недостатнього фінансування відповідних зобов'язань. З метою скорочення дефіциту Пенсійного фонду необхідно тимчасово призупинити подальше підвищення мінімальної пенсії, розширювати базу сплати пенсійних внесків, встановити чіткий зв'язок між справедливою участю в отриманні пенсій та сплати внесків до Пенсійного фонду, а також вивести схеми раннього виходу на пенсію за межі солідарної пенсійної системи. Уряд повинен запровадити середньострокове бюджетне планування повною мірою, що сприятиме забезпеченню узгодження фінансової політики та політики, що провадиться в інших сферах.

ДЕФІЦИТ ПОТОЧНОГО БАЛАНСУ

Після семи років існування позитивного сальдо рахунку поточних операцій в четвертому кварталі 2005 року баланс РПО став від'ємним. Очікується, що посилення конкуренції на світовому ринку металів і зменшення цін на метал, зростання цін на газ та зростання імпорту споживчих товарів формуватимуть дефіцит РПО щонайменше протягом кількох наступних років.

Наявність дефіциту РПО вимагає чіткої реакції української влади. Для цього уряд має здійснювати політику, що буде сприяти формуванню продуктивної структури РПО та джерел його належного фінансування. Складниками такої політики мають бути сприяння експорту із



використанням сумісних з вимогами СОТ інструментів, дії щодо покращення доступу українських експортерів на ринки інших країн та продовження лібералізації зовнішньої торгівлі. Для зменшення ризиків фінансування дефіциту РПО Україна має, в першу чергу, залучати більше прямих іноземних інвестицій, ефективно використовувати позики/кредити міжнародних фінансових організацій, зменшити державні запозичення за кордоном. Крім того, НБУ має проводити гнучкішу валютно-курсову політику.

ЕНЕРГЕТИКА ТА КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

На початку 2006 року Україна зазнала цінового шоку через підвищення російськими постачальниками ціни на газ. Ймовірно, що ціна імпортованого газу продовжить підвищуватися й надалі, поки не досягне конкурентного для регіону рівня. Наслідком цінового шоку стане істотне зростання цін на газ, на електроенергію та на комунальні послуги, оскільки частка витрат на електроенергію та газ у загальних витратах водо- і тепlopостачання досить висока. Зважаючи на те, що в енергетиці та сфері комунальних послуг накопичилась ціла низка хронічних проблем ще до цінового шоку, ми наполягаємо, що просте підвищення тарифів не є адекватною реакцією на цей виклик. Названі галузі потребують глибокого реформування з тим, щоб ефективно протидіяти економічно необґрунтованому зростанню цін та забезпечити надійне постачання відповідних послуг.

Підтримуючи в цілому вжиті до цього часу урядом заходи, ми пропонуємо цілий ряд подальших дій в сфері регуляторної політики, спрямованих на посилення конкуренції в цих галузях та створення потужних стимулів для збереження енергії та інвестування в енергозберігаючі технології.

СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ТА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Сільське господарство України та сільські території впритул наблизились до нового етапу розвитку, зміст якого визначатиметься майбутнім членством України в СОТ. Членство в СОТ є унікальним шансом здійснити або прискорити широке коло реформ, які до цього часу відкладались на потім.

Необхідно здійснити три термінові кроки: по-перше, відокремити цілі та інструменти політики розвитку сільських територій від цілей та інструментів аграрної політики; по-друге, реформувати фіскальну підтримку сільського господарства шляхом заміни непрозорих, неефективних та непослідовних заходів підтримки виробництва прямою підтримкою доходів та заходами розвитку; по-третє, скасувати мораторій на продаж земель.

Аграрна політика уряду має бути спрямована на покращення ефективності та конкурентоспроможності аграрного виробництва, забезпечення якості та безпеки харчових продуктів, сприяння збереженню навколишнього середовища та ландшафту. Що стосується політики розвитку сільських територій, то її предметом має бути створення ефективного механізму постачання соціальних та



комунальних послуг на селі, та сприяння розвитку несільськогосподарського сектору в сільській місцевості.

Слід ще раз наголосити, що функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення є попередньою умовою збільшення ефективності та конкурентоспроможності сільського господарства та додатковим джерелом доходів для сільського населення.

ВІДНОВЛЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ

Сьогодні обсяг інвестицій в Україні залишається набагато нижчим, ніж це необхідно для стабільного розвитку економіки. Хоча в 2001-2004 роках валове нагромадження основного капіталу зросло на понад 50% в реальному виразі, цього було недостатньо для модернізації виробничих потужностей підприємств. На застаріле обладнання припадає близько 50% виробничих потужностей. За результатами Квартального опитування підприємств у 2005 році майже дві третини опитаних зазначали, що стимулом для інвестицій для них була саме необхідність заміни зношеного обладнання. Попри це в 2005 році рівень валового нагромадження основного капіталу знизився на 0,3%, що свідчить про фактичне призупинення поступу інвестиційної активності в країні. І хоча інвестиції відновились в першому кварталі 2006 року, але питання як не повторити помилки попереднього року залишається відкритим. Обсяги прямих іноземних інвестицій в Україну поки що також залишаються недостатніми.

Реприватизація, непослідовна податкова політика, недостатній розвиток інфраструктури фінансового ринку, надмірне регулювання та корупція - ось головні перешкоди для інвестиційної діяльності в країні. Для підвищення інвестиційної активності держава повинна постійно проводити політику, спрямовану на покращення інвестиційного клімату. Ключовим елементом діяльності влади має стати забезпечення реальних довгострокових гарантій права власності. Податкова політика повинна бути більш послідовною та передбачуваною і не суперечити цілям інвестиційної політики. Необхідно також знизити ввізні мита на імпорту машин та обладнання. Особливу увагу треба приділити запровадженню схем державно-приватного партнерства, що дозволить активізувати інвестиції в інфраструктуру, а також сприяти подальшому розвитку ринків капіталу.



Додаток

Перелік реформ

Виклики (проблеми)	Етапи та напрямки реформ	Запропоновані кроки
Фіскальна експансія через багатоетапне різке підвищення соціальних зобов'язань	Невідкладні заходи щодо збільшення доходів бюджету	<p>утриматись від повторного запровадження пільг окремим секторам, які вже було скасовано</p> <p>розширити базу оподаткування, продовжуючи політику відміни податкових пільг, особливо для сільськогосподарських виробників</p> <p>утриматись від політики «підтягування» доходів до попередньо підвищених видатків</p> <p>покращити податкове адміністрування, забезпечивши неухильне дотримання податкового законодавства та процедур його зміни</p> <p>покращити управління державними підприємствами, створивши умови для розширення їх інвестиційної діяльності</p>
	Невідкладні заходи щодо оптимізації боргової політики	<p>поступово зменшувати комерційні запозичення за кордоном до загального фонду Державного бюджету</p> <p>диверсифікувати інструменти державних запозичень, в тому числі шляхом випуску як короткострокових, так і середньострокових державних облігацій</p> <p>покращити доступність інструментів запозичень для інвесторів шляхом встановлення ставки запозичень, яка була б співставною з рівнем інфляції</p>



		<p>зменшувати обсяг державних гарантій, які надаються державним установам та підприємствам</p> <p>вдосконалити законодавство та порядок випуску внутрішніх державних облігацій та їхній обіг:</p> <ul style="list-style-type: none"> - забезпечити прозорість випуску шляхом попереднього оголошення планів щодо державних запозичень та розкладу таких аукціонів - розробити спеціальні програми зв'язків з інвесторами - вдосконалити інфраструктуру як первинного, так і вторинного ринку внутрішніх облігацій - прискорити розвиток страхування життя, добровільного та обов'язкового накопичувального пенсійного страхування <p>ефективно використовувати інвестиційні позики від міжнародних фінансових організацій</p>
	<p>Невідкладні заходи щодо оптимізації міжбюджетних відносин</p>	<p>забезпечувати повну компенсацію органам місцевого самоврядування втрачених доходів у випадку надання урядом пільг з плати за землю</p> <p>запровадити правила, відповідно до яких всі необхідні рішення, які приймає уряд на центральному рівні, мають враховувати можливі наслідки для органів місцевого самоврядування, а у випадку погіршення ситуації забезпечити надання місцевим бюджетам додаткових коштів</p> <p>підвищити верхню межу ставок податку з реклами та змінити податковий календар</p> <p>запровадити регулярний аудит видатків місцевих бюджетів</p> <p>покращити адміністрування ринкового збору</p>



	<p>Невідкладні заходи з реформування пенсійної системи</p>	<p>тимчасово призупинити подальше підвищення пенсій:</p> <ul style="list-style-type: none"> – відокремити мінімальну пенсію від прожиткового мінімуму – припинити використання пенсійної системи як альтернативи системі соціального захисту – запровадити адресну соціальну допомогу бідним верствам населення як частину системи соціальної допомоги, що фінансується за рахунок податків – відмовитись від формули підвищення пенсії, яка передбачає її автоматичну індексацію на величину інфляції та номінального зростання заробітної плати на 20% <p>збільшити для жінок період сплати внесків, який надає право працівникові отримувати пенсію, до 25 років</p> <p>забезпечити необхідне фінансування так званих «пільгових» пенсій з бюджету</p> <p>переглянути умови надання пільгових пенсій з тим, щоб вони виплачувались лише після досягнення пенсійного віку та запровадити оподаткування таких пенсій, якщо вони виплачуються до моменту виходу на пенсію за віком</p> <p>вивести схеми раннього виходу на пенсію за межі солідарної системи пенсійного забезпечення</p> <p>обмежити функціонування солідарної системи виплатою базової диференційованої пенсії</p> <p>ліквідувати фонди страхування від нещасного випадку та на випадок тимчасової непрацездатності, а їх функції перерозподілити між іншими</p>
--	--	---



		інституціями підвищити внески платників, які обрали спрощену систему оподаткування, з одночасним підвищенням максимальної межі єдиного податку забезпечити підвищення пенсійної ставки, яку сплачують платники фіксованого сільськогосподарського податку, до повної ставки пенсійних внесків до кінця 2007 року
	Середньострокові заходи у фінансовій політиці	розробити та запровадити середньострокове бюджетне планування в повному обсязі
Дефіцит рахунку поточних операцій (РПО)	Невідкладні заходи щодо покращення джерел дефіциту РПО	проводити політику, що має на меті підвищення загальної інвестиційної активності здійснювати політику стимулювання експорту за допомогою інструментів, що не суперечать вимогам СОТ: <ul style="list-style-type: none"> – сприяти створенню та розвитку організацій, що допомагають експортерам, забезпечуючи їм інформаційну та консультативну підтримку – сприяти полегшенню доступу українських експортерів до іноземних ринків – продовжити політику лібералізації зовнішньої торгівлі
	Невідкладні заходи щодо фінансування дефіциту РПО	активізувати залучення прямих іноземних інвестицій розширити фінансування РПО шляхом залучення кредитів міжнародних фінансових інституцій розширити фінансування дефіциту бюджету за рахунок запозичень у національній валюті



	Інші невідкладні заходи щодо забезпечення прийнятності дефіциту РПО	перейти до політики гнучкішого валютного курсу
Підвищення цін на енергоносії	Невідкладні заходи у сфері тарифоутворення та забезпечення виконання контрактів в енергетиці	<p>відмовитись від спроб адміністративного визначення цін на енергетичні ресурси</p> <p>запровадити «регульовано-конкурентну політику ціноутворення», за якою тарифи на енергію будуть встановлювати самі компанії за умови жорстких бюджетних обмежень</p> <p>забезпечити реальне застосування процедури банкрутства</p> <p>перейти до адресних субсидій найбільш бідним домогосподарствам</p> <p>забезпечити виконання контрактів щодо розрахунків за енергію та енергоінтенсивні житлово-комунальні послуги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - укласти угоди з усіма споживачами енергетичних послуг - створити можливості забезпечення дотримання цих угод у разі їх порушення однією зі сторін – підприємством або домогосподарством - розв'язати проблему накопичених у секторі боргів шляхом їх реструктуризації та виплати відповідно до графіка, що унеможливить маніпуляції з платою за поточне споживання
	Невідкладні заходи щодо удосконалення регуляторного середовища в енергетиці	<p>переглянути практику та принципи сьогоденного підходу до ціноутворення в енергетичному секторі</p> <p>створити умови для розвитку конкуренції в секторі:</p> <ul style="list-style-type: none"> - спрямувати регуляторну політику на питання тарифів для доступу до мереж (наприклад, до електричних мереж,



		<p>газопроводів), а не на встановлення тарифів для кінцевих споживачів</p> <ul style="list-style-type: none"> – запровадити ринкові засади визначення інших цінових параметрів (тариф на постачання електроенергії, ціни на газ або цін на вироблену електроенергію) <p>переглянути зміст регулюючих функцій НКРЕ, які мають бути спрямовані на створення мотивації у підприємств до зниження витрат та до підвищення продуктивності праці шляхом переходу від поточної системи «витатки-плюс» (обмеження прибутку) з нормативним визначенням прибутків на систему «обмежена ціна»</p> <p>удосконалити нормативні основи діяльності НКРЕ, прийнявши закони «Про НКРЕ» та «Про оптовий ринок електроенергії»</p> <p>забезпечити фінансову незалежність НКРЕ шляхом запровадження фінансування зі спеціального фонду, до якого б надходив фіксований відсоток доходів учасників ринку, доповнюючи пряме державне фінансування</p> <p>запровадити відповідні регуляторні норми та правила або створити національний регуляторний орган у секторі комунальних послуг</p>
	Інші невідкладні заходи в сфері енергетики	<p>стимулювати конкуренцію у секторі роздрібного продажу електроенергії та газу</p> <p>спростити експорт природного газу внутрішнього виробництва після того, як проблеми з тарифоутворенням будуть вирішені</p> <p>залучати приватний капітал до участі у державно-приватних партнерствах, а також до інших форм співробітництва з підприємствами сектору</p> <p>створити умови для прибуткової діяльності бізнесу в секторі</p> <p>розпочати широку кампанію з підвищення обізнаності громадськості щодо</p>



		<p>можливостей зберігати ресурси та підвищувати енергоефективність</p> <p>ініціювати створення енергозберігальних підприємств</p> <p>стимулювати розвиток відновлювальних джерел енергії</p>
	<p>Невідкладні заходи щодо реформування сектору комунальних послуг</p>	<p>Створити незалежний регуляторний орган для нагляду за діяльністю всіх трьох галузей (водопостачання, тепlopостачання та водовідведення)</p> <p>прийняти відповідне законодавство, яке має гарантувати узгодженість, передбачуваність та спроможність регуляторного органу, його незалежність та прозорість його діяльності</p> <p>ввести регулювання за принципом встановлення максимальної ціни на період від 2 до 3 років</p> <p>покласти на центральні та місцеві органи влади відповідальність за надання прямої грошової допомоги малозабезпеченим домогосподарствам у рамках соціальної політики</p> <p>інформувати підприємства про різні енергозберігальні проекти, які реалізуються міжнародними організаціями</p> <p>стимулювати органи місцевого самоврядування отримувати інвестиційні рейтинги</p> <p>надавати гарантії під кредити, які отримують постачальники комунальних послуг, за рахунок коштів спеціального Позичкового фонду</p>
	<p>Середньострокові заходи щодо реформування сектору комунальних послуг</p>	<p>перейти до складніших схем, що стимулюють конкуренцію на ринку</p> <p>інституційно та законодавчо стимулювати залучення приватного сектору в сферу комунальних послуг та надавати підтримку органам місцевого самоврядування у підготовці тендерів для залучення приватних інвестицій, тощо</p>



Вступ до СОТ як виклик для сільського господарства та розвитку сільських територій	Невідкладні заходи, спрямовані на відокремлення розвитку сільських територій від аграрної політики	розробити та прийняти стратегічну програму розвитку сільського господарства України, що дозволить реалізовувати стимулюючу аграрну політику розробити окрему стратегічну програму розвитку сільської місцевості
	Невідкладні заходи щодо реформування фіскальної підтримки сільського господарства	ввести середньострокове планування видатків бюджету на сільське господарство диференціювати державну підтримку для виробників сільськогосподарської продукції та розвитку сільської місцевості перейти від виробничих субсидій до незалежних від обсягу та типу виробництва прямих платежів збільшити частку видатків на заходи структурної політики «зеленої скриньки» за рахунок видатків «жовтої скриньки» скасувати податкові пільги створити рівні умови діяльності для усіх типів сільськогосподарських підприємств зробити державну підтримку сільгоспвиробників більш прозорою та справедливою шляхом чіткого визначення критеріїв її надання
	Невідкладні заходи щодо розвитку ринку землі	скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення дозволити іноземцям купувати землі сільськогосподарського призначення прискорити розвиток мультифункціонального кадастру та системи реєстрації земель зробити ринок оренди землі більш прозорим



Низькі темпи зростання інвестицій	Невідкладні заходи щодо забезпечення гарантій прав власності	<p>вдосконалити процедуру судового та позасудового захисту прав власності будь-якого розміру</p> <p>розробити ефективний та прозорий механізм приватизації та контролю за виконанням інвестиційних зобов'язань</p> <p>прийняти закон, який визначив би офіційний статус Фонду держмайна та механізм його взаємодії з Кабінетом Міністрів та парламентом</p> <p>забезпечити ефективне впровадження Закону «Про акціонерні товариства»</p> <p>продовжити спрощення реєстраційних та дозвільних процедур для нових підприємців</p> <p>провести амністію капіталу</p> <p>зменшити імпорتنі мита на машини та обладнання</p>
	Невідкладні заходи щодо розширення джерел фінансування інвестицій	<p>встановити чіткі та прозорі правила надання інвестиційних пільг, якщо такі пільги є дійсно необхідними</p> <p>використовувати податкові та інші пільги переважно для стимулювання науково-технічних досліджень та розробок</p> <p>розвивати державно-приватне партнерство як «другу кращу» альтернативу для інвестицій в інфраструктуру</p> <p>розвивати пенсійну систему та страхування життя як альтернативне джерело інвестиційного капіталу</p> <p>розвивати ринки капіталу:</p> <ul style="list-style-type: none"> – використовувати фондові біржі (включно з ПФТС) для продажу акцій державних підприємств, що приватизуються – запровадити другий рівень пенсійної системи – популяризувати третій рівень пенсійної системи – покращити валютне регулювання



Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою Консультативною Групою з Питань Економічних Реформ, яка є частиною німецької програми ТРАНСФОРМ. Фінансування Інституту здійснюється спільно урядами України та Німеччини. В повному обсязі Інституту розпочав свою роботу з 1 липня 2000 року.

Цілі Інституту

- надання неупереджених оцінок стану української економіки та економічної політики урядовцям та політикам;
- підтримка економічної освіти та розвиток аналітичного потенціалу українських науковців;
- надання консультацій з економічної політики, які ґрунтуються на фундаментальних економічних дослідженнях.

Структура Інституту

Інститут очолює Ігор Бураковський, професор Національного університету "Києво-Могилянська Академія". До його складу входять 12 наукових співробітників, більшість з яких отримала освіту в міжнародних освітніх програмах. Інститут тісно співпрацює в з Німецькою Консультативною Групою. Інститут інтенсивно обмінюється інформацією та ноу-хау з закордонними університетами та дослідницькими інститутами.

Інститут складається з трьох відділів:

1) Відділ макроекономічного аналізу

- Україна та світова економіка (торгівля, торговельна політика, міжнародний рух капіталу, конкурентоспроможність, вступ до СОТ);
- моніторинг національної економіки та підготовка короткострокових прогнозів;
- монетарна політика та політика обмінного курсу, розвиток фінансових ринків та банківського сектора.

2) Відділ структурних реформ

- реформування корпоративного сектору (приватизація, дерегуляція, антимонопольна політика, реструктуризація приватизованих підприємств, управління державними корпоративними правами);
- розвиток малих та середніх підприємств;
- реформи в енергетиці та в сільському господарстві;
- розвиток інфраструктури.

3) Відділ державних фінансів

- фіскальна політика (бюджетний дефіцит, податкова політика, субсидії, державний борг);
- регіональна політика;
- соціальна політика.

Публікації

Результати досліджень Інституту доступні для громадськості. Інститут видає серію наукових робіт, в яких висвітлюються результати досліджень поточних проблем економічної політики в Україні. Інститут також видає МЕМУ (Місячний Економічний Моніторинг України), МІУ (Моніторинг Інфраструктури України), проводить Квартальне опитування підприємств, розробляє макроекономічний прогноз України, публікує матеріали конференцій. Авторами цих робіт виступають наукові співробітники Інституту, члени Німецької Консультативної



Групи та запрошені експерти. Інформація про поточні наукові роботи та публікації доступна також через мережу Інтернет (<http://www.ier.kiev.ua>). Інститут продовжує традиції Німецької Консультативної Групи щодо організації і проведення міжнародних конференцій з актуальних проблем економічної політики в Україні.

Роботи та послуги:

Інститут сьогодні пропонує клієнтам та партнерам різноманітні науково-аналітичні роботи та послуги:

- консультаційні роботи;
- коментарі до законодавства;
- наукові роботи;
- моніторингові продукти:
 - *місячний економічний моніторинг України,*
 - *моніторинг інфраструктури України,*
 - *аналіз ділових очікувань (квартальне опитування підприємств),*
 - *макроекономічний прогноз України,*
 - *огляд-прогноз податкових надходжень і видатків;*
- коментарі та статті для ЗМІ;
- статистичні бази даних;
- навчання експертів та аналітиків;
- дослідження на замовлення.

Партнери:

Наукові дослідження Інституту здійснюються в тісній співпраці з провідними міжнародними установами, такими як:

- Інститут східноєвропейських досліджень – Мюнхен (Німеччина)
- Німецький інститут економічних досліджень (DIW) – Берлін (Німеччина)
- Швейцарський інститут дослідження бізнес-циклів (KOF/ETH)
- Університет Арізони (США)
- Університет Саймона Фрейзера (Канада)
- Інститут економічного прогнозування (Росія)
- Інститут приватизації та менеджменту (Білорусь)
- Гданський інститут ринкової економіки (Польща)
- Геттінгенський університет (Німеччина)

Дослідження та розробки в сфері консультування з питань економічної політики здійснюються в тісній співпраці з наступними українськими та міжнародними установами:

- Міністерство економіки України
- Національний банк України (НБУ)
- Світовий банк
- Програма Розвитку ООН (ПРООН)
- Департамент міжнародного розвитку Великої Британії (DFID)
- Міжнародний Фонд Відродження
- Фонд імені Стефана Баторія
- Київський Центр Інституту Схід-Захід
- Інститут європейських та регіональних досліджень
- Фонд Чарльза Мотта



- Кредитна Установа для Відбудови (KfW)
- Міжнародна організація праці (МОП)
- Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (ЄБРР)
- Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР)
- Фонд "Євразія"
- Фонд ім. Фрідріха Еберта

Наукові співробітники Інституту

Ігор Бураковський: професор, доктор економічних наук, директор Інституту. Дослідницькі інтереси: міжнародна торгівля та європейська інтеграція. E-mail: burakovsky@ier.kiev.ua

Вероніка Мовчан: директор з наукової роботи. Дослідницькі інтереси: макроекономічний аналіз та прогнозування, монетарна політика, міжнародна торгівля та торговельні обмеження. E-mail: movchan@ier.kiev.ua

Оксана Кузяків: виконавчий директор. Дослідницькі інтереси: аналіз ділової активності, розвиток бізнесу та бізнес-клімат в Україні. E-mail: kuziakiv@ier.kiev.ua

Олександра Бетлій: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: соціальна сфера, ринок праці та податкова реформа. E-mail: betliy@ier.kiev.ua

Віталій Кравчук: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: монетарна політика та політика обмінного курсу, інфляція. E-mail: kravchuk@ier.kiev.ua

Катерина Куценко: співробітник проекту "Німецько-український аграрний діалог". E-mail: kutsenko@ier.kiev.ua

Наталія Лещенко: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: фіскальна система. E-mail: leschenko@ier.kiev.ua

Олег Нів'євський: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: міжнародна торгівля сільськогосподарською продукцією та продуктами харчування, аграрна реформа та розвиток сільської місцевості. E-mail: nivuevskiy@ier.kiev.ua

Катерина Оніщенко: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: міжнародна торгівля і торговельна політика, інтеграційні процеси та виробничий сектор. E-mail: onishchenko@ier.kiev.ua

Іван Полтавець: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: реформування енергетичного сектора, регулювання та розвиток інфраструктури. E-mail: poltavets@ier.kiev.ua

Ганна Чухай: науковий співробітник. Дослідницькі інтереси: регулювання та розвиток інфраструктури. E-mail: chukhai@ier.kiev.ua

Хайнц Штрубенхоф: керівник проекту "Німецько-український аграрний діалог". E-mail: strubenhoff@ier.kiev.ua

Експерти Німецької консультативної групи

Штефан фон Крамон-Таубадель, голова Німецької консультативної групи при Уряді України

Рікардо Джуччі: макроекономічна політика та фінансовий сектор

Фердінанд Павел, торговельна політика, структурні реформи та розвиток інфраструктури

Ларс Хандріх, ринок праці та соціальна політика