

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

199

Марек Домбровски

**Приоритетные направления
экономических реформ на Украине**

Варшава, ноябрь 1999 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Программа макроэкономической политики на Украине», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID). Публикация осуществлена при содействии фонда «Fundacja Wiedzieć Jak», Варшава.

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1999 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-204-7

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

Internet: www.case.com.pl

Содержание

Аннотация	5
1. Введение	6
2. Краткая характеристика экономической ситуации во второй половине 1999 года	7
3. Необходимость радикального и хорошо согласованного пакета реформаторских мер	9
4. Реформа государственного аппарата управления	10
5. Дерегулирование, либерализация и улучшение инвестиционного климата	14
6. Реформа налоговой и бюджетной системы	16
7. Социальные реформы	18
8. Ускорение денежной приватизации	20
9. Аграрная реформа	21
10. Совершенствование банковского сектора и банковского законодательства	22
11. Преодоление кризиса государственных финансов	23
12. Ужесточение денежного режима	24
13. Заключительные выводы	25
Литература	27

Марек Домбровски

Профессор экономических наук, заместитель председателя Совета учредителей CASE. Руководил консультационными программами CASE в России, на Украине, в Кыргызстане, Казахстане, Грузии, Узбекистане, Монголии и Румынии. В 1989-1990 гг. — первый заместитель Министра финансов Польши. В 1991-1993 гг. — депутат Сейма (нижней палаты польского парламента); в 1991-1996 гг. — председатель консультационного Совета по вопросам приватизации при Премьер-министре Польши; в 1994-1995 гг. — консультант Всемирного банка; с 1998 г. — член Совета по денежной политике Национального банка Польши. В последнее время сфера его научных интересов — это проблемы макроэкономической политики и политической экономики трансформации.

Аннотация

Вопрос ускорения хода рыночных реформ на Украине не первый раз находится на повестке дня. Процесс перехода от плановой системы к рыночной в этой стране происходит медленнее, чем в других постсоциалистических государствах. В минувшей декаде Украина пережила ряд макроэкономических потрясений, в том числе гиперинфляцию в конце 1993 года и тяжелый финансовый кризис во второй половине 1998 года. Медленные темпы микроэкономических реформ привели к тому, что падение ВВП в девяностых годах оказалось более резким и долговременным, чем во многих других странах региона, а Украина пока не вернулась на путь экономического роста.

Единственный рецепт избежать дальнейшей экономической стагнации и очередных финансовых кризисов заключается в попытке сделать серьезный прорыв в реформировании основных государственных, хозяйственных и социальных институтов, приватизации государственной собственности и реструктуризации предприятий, наведении порядка в сфере государственных финансов, а также ужесточении денежного режима.

1. Введение

Вопрос ускорения хода рыночных реформ на Украине не первый раз находится на повестке дня. Он обсуждался, например, в конце 1994 года, после избрания Леонида Кучмы на пост Президента Украины, или в конце 1996 года, в связи с пакетом реформ, подготовленным под руководством вице-преьера Виктора Пынзенька. Однако тогда, в силу политических причин, прорыва в процессе реформирования украинской экономики не получилось. В конце 1998 года Украина протерпела тяжелый финансовый кризис, который свел на нет некоторые ограниченные достижения предыдущих лет, например, относительную ценовую и курсовую стабилизацию. Согласно любым рейтингам¹, Украина находится в группе аутсайдеров, как в отношении темпов трансформации, так и большинства экономических показателей. Нынешняя ситуация не внушает оптимизма, а финансовый кризис 1998 года может повториться в 2000 или 2001 году.

Завершение президентских выборов (проведенных 31 октября и 14 ноября 1999 года) дает повод для обсуждения направлений необходимых реформ, а, возможно, и создает очередное «окно политических возможностей» для их проведения. Несмотря на разные оценки этих возможностей, у автора настоящей публикации сохраняется уверенность в том, что раньше или позже надо будет вернуться к вопросу ускорения темпов рыночной трансформации на Украине и радикального улучшения качества проводимой экономической политики.

Настоящую публикацию можно считать попыткой внести вклад в дискуссию о будущем экономических реформ на Украине со стороны научного коллектива, задействованного в этот процесс с начала 1993 года². Она подготовлена с ис-

¹ См., например, *Transition Report 1998*, The European Bank for Reconstruction and Development, London, 1998.

² Среди многих анализов экономики Украины и предложений по ее реформированию, подготовленных экспертами CASE, особое внимание следует обратить на: Świąćicki M., Wellisz C.: *The Economy of Ukraine. A Memorandum on Stabilization and on Structural Reform*, «Studies and Analyses», No. 2, CASE — Center for Social and Economic Research, Warsaw, 1993; *Украинский путь к рыночной экономике*, под редакцией М. Домбровского и Р. Антчака, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996; Домбровски М., Дехтярчук М., Гурски У., Ковалев П., Султан К., Кузьмин Ю.: *Украина: от хрупкой стабилизации к финансовому кризису*, под редакцией

пользованием анализов, предложений и замечаний сотрудников CASE — Центра социально-экономических исследований в Варшаве и Киеве: Роберта Брудзыньского, Геннадия Греблева, Даны Кику, Алины Кудины, Юрия Кузьмина, Малгожаты Маркевич и Алексея Шаповалова. Обсуждение макроэкономических перспектив Украины основано на среднесрочном прогнозе на 2000-2001 гг., подготовленном киевской группой CASE под руководством Мирослава Гроницкого и Катажины Пентки. Автор также благодарен участникам семинара, организованного Международным центром перспективных исследований в Киеве 2 ноября 1999 года, за все интересные комментарии и замечания, высказанные в адрес первого варианта этой статьи. Тем не менее автор несет полную ответственность за содержание настоящей публикации и представленные в ней предложения и выводы.

Публикация построена согласно следующему плану: после краткой характеристики экономической ситуации во второй половине 1999 года и ее ближайших перспектив (глава 2), будут названы главные направления реформ, необходимых для продвижения вперед украинской трансформации (глава 3). Глава 4 более подробно занимается административной реформой, а глава 5 — дерегулированием и либерализацией украинской экономики. С дерегулированием тесно связана налоговая реформа (глава 6), социальная реформа (глава 7), ускорение денежной приватизации (глава 8), аграрная реформа (глава 9) и реструктуризация банковской системы (глава 10). Прогресс в области структурных и институциональных реформ должен помочь в преодолении кризиса государственных финансов (глава 11). Наконец, необходимым кажется выработка нового, более жесткого режима денежной политики (глава 12). В главе 13 будут сделаны окончательные выводы.

2. Краткая характеристика экономической ситуации во второй половине 1999 года

Вследствие многих политических препятствий процесс перехода от плановой системы к рыночной на Украине происходит медленнее, чем в других постсоциалистических государствах, в том числе и в некоторых бывших республиках

СССР. Попытки ускорения реформ в конце 1994 года, а потом в конце 1996 года оказались только частично успешными.

В результате популистской политики Украина пережила в конце 1993 года гиперинфляцию. Медленные темпы приватизации, реструктуризации и других микроэкономических реформ привели к тому, что падение ВВП в девяностых годах оказалось более резким и долговременным, чем во многих других странах региона, и Украина до сих пор не вернулась на путь экономического роста.

Снижение инфляции, достигнутое весной 1996 года, а потом введение новой денежной единицы, гривны, при относительно стабильном обменном курсе оказались кратковременными успехами. Правительство не смогло справиться с хроническим бюджетным дефицитом, а растущие масштабы внутреннего и внешнего заимствования загнали страну в долговую ловушку. Это привело к обвальной девальвации гривны в сентябре 1998 года (через несколько недель после девальвации российского рубля) и ситуации, близкой к дефолту. Правительство было вынуждено просить согласия кредиторов, как внутренних, так и внешних, на обмен существующих краткосрочных обязательств на новые инструменты с более длительными сроками погашения (2-5 лет). Проявилась хрупкость банковской системы, хотя Украине удалось избежать банкротства крупных банков и их системного паралича, так как это случилось в России. Непосредственными последствиями финансового кризиса оказались рост инфляции, новый раунд падения ВВП и снижение доходов населения.

В отличие от многих других стран, затронутых финансовыми кризисами в последние годы (Мексика, Таиланд, Корея, Болгария), украинский кризис не принес пока оздоровительных результатов. Хотя в конце 1998 и первой половине 1999 года был достигнут определенный успех в сокращении фискального дефицита, а инфляционные последствия девальвации гривны удалось ограничить (ожидаемая инфляция за 12 месяцев 1999 года составляет около 16%), прогресс в сфере институциональных и структурных реформ практически равен нулю. А это означает, что шансы преодоления спада в официальном секторе экономики продолжают быть весьма сомнительными. Кроме этого, произошедший финансовый кризис не только не решил проблемы ловушки задолженности, но даже усугубил ее. Большинство конвертированных обязательств выражено теперь в иностранной валюте, а не в гривнах, а срок погашения большинства из них истекает в 2000-2003 годах.

Хотя в предложенном правительством проекте бюджета на 2000 год и отражено его стремление к дальнейшему сокращению бюджетного дефицита,

никто не может гарантировать своевременного погашения правительственных обязательств (разрыв финансирования в размере около 1,5 млрд. долларов³), а также избежания чрезмерной денежной эмиссии.

3. Необходимость радикального и хорошо согласованного пакета реформаторских мер

Единственный рецепт избежать дальнейшей экономической стагнации и очередных финансовых кризисов заключается в попытке сделать серьезный прорыв в реформировании основных государственных, хозяйственных и социальных институтов, приватизации государственной собственности и реструктуризации предприятий, наведении порядка в сфере государственных финансов. Так как вопрос ускорения хода экономической трансформации на Украине стоит не первый раз, а опыт успешного реформирования, накопленный другими странами региона более чем достаточный, нет необходимости возвращаться к обсуждению того, какая экономическая стратегия является наиболее надежной. Не нужно также убеждать друг друга, что быстрые, хорошо согласованные и последовательные реформы лучше медленных и непоследовательных решений. Скорее всего, надо определить как критические точки, в которых до сих пор задерживается процесс самого реформирования, так и шансы возврата к экономическому росту, и выработать среднесрочный план действий на этих приоритетных направлениях.

Согласно результатам проведенного нами анализа, проблемы вышеупомянутых критических точек касаются в первую очередь институциональных и структурных реформ, в том числе:

- структуры, численности и качества государственной администрации на всех уровнях;
- широкомасштабного дерегулирования всех сфер деловой активности, обнаружения и отмены существующих барьеров предпринимательства, внутренней и внешней торговли, создания благоприятного инвестиционного климата;

³ *Макроэкономический прогноз на 2000-2001 гг. на основе проекта бюджета на 2000 год*, CASE — Центр социально-экономических исследований, Киев, 12 октября 1999 г., рабочий материал.

- проведения денежной приватизации ключевых секторов инфраструктуры и тяжелой промышленности, с участием отечественных и иностранных стратегических инвесторов;

- деколлективизации сельского хозяйства и демополизации и приватизации сферы производства и торговли, непосредственно связанных с сельским хозяйством;

- налоговой и бюджетной реформы;

- пенсионной реформы и сокращения чрезмерных социальных обязательств государства;

- санации банковской системы и дальнейшего развития институтов финансового рынка, в том числе фондового.

Достижение более значительного, чем до сих пор, прогресса на вышеуказанных направлениях помогло бы надежно сбалансировать бюджет и решить проблему внутренней и внешней задолженности, восстанавливая финансовый рейтинг страны. А это, в свою очередь, смягчило бы постоянное давление со стороны убыточного реального сектора и несбалансированных государственных финансов на денежную политику, позволяя устранить действие проинфляционных факторов и внушить большее доверие к национальной валюте.

Ниже мы попробуем подробнее обсудить некоторые приоритетные направления необходимых реформ.

Проведение президентских выборов дает возможность завершить двухлетний период нестабильности, связанной с двумя предвыборными кампаниями, и создать определенное окно политических возможностей для проведения необходимых реформ, даже если многие из них связаны с принятием непопулярных решений. Однако надо помнить о том, что благоприятные для проведения реформ условия не будут долговременными и после нескольких месяцев политическая обстановка может снова осложниться.

4. Реформа государственного аппарата управления

Если посмотреть на причины медленных темпов и непоследовательности украинской трансформации, а также периодических попыток возврата к методам командного управления, их можно в значительной степени объяснить нереструктурированной структурой аппарата государственного управления. Этот аппарат,

несмотря на различные частичные реформы последних лет и процесс приспособления части его структур и работников к рыночным условиям, все еще имеет сильный отпечаток прошлой политической и экономической системы.

В первую очередь это касается чрезмерного раздробления структуры министерств и ведомств на центральном уровне (более 100). Большинство из них имеет узкоотраслевой характер. С другой стороны, отсутствует сильный центр планирования и координации экономической политики. Хотя Министерство финансов реформировалось за последние два года с учетом задач, подлежащих исполнению в условиях рыночной экономики, оно продолжает концентрировать усилия на подготовке проекта бюджета и его реализации, а другие функции (например, налоговая политика) находятся лишь только в начальной стадии развития. Министерство экономики, в принципе, дублирует функции других министерств, прежде всего отраслевых. Министерство финансов не подчиняется вице-премьеру, отвечающему за экономическую политику, полномочия которого ограничены. Картину дополнительно усложняют чрезмерное количество вице-премьеров, неопределенная роль Аппарата Кабинета министров (который дублирует компетенции отдельных министров и ограничивает их полномочия) и фактически частичное подчинение Кабинета министров Администрации Президента. В результате получается сложная, сильно раздробленная и фактически многоэтажная структура украинского правительства.

Многие ведомства имеют сильно развитые контрольные и инспекционные службы, которые являются одним из главных источников административного вмешательства, а иногда и явного произвола (смотри ниже).

Структура центрального правительства и его многочисленных министерств, комитетов, учреждений, агентств и т.п. повторяется в значительной степени на областном, районном и местном уровнях.

Вышеуказанная ситуация имеет серьезные отрицательные последствия для процесса экономической трансформации. Прежде всего она эффективно тормозит любые попытки внутренней и внешней либерализации, дерегулирования и демонополизации украинской экономики. Она также не помогает ускорить процесс приватизации, сделать его открытым и прозрачным, и получить от него больше поступлений в бюджет, поскольку это подрывает власть и коррумпированные интересы отраслевой бюрократии.

Отраслевые группы интересов и «красные директора» получают сильную организационную и политическую опору внутри правительства, а сам Кабинет министров превращается в форум артикуляции и отстаивания узких интересов

отдельных отраслей, профессиональных групп, предприятий и т.п. Это отражается не самым лучшим образом на качестве планирования и исполнения бюджета, прозрачности налоговой системы (давление на сохранение существующих и создание новых налоговых льгот), социальной политике (борьба за сохранение разного типа отраслевых и профессиональных привилегий), а также является серьезным источником давления на денежную и курсовую политику. Структуры отраслевого и суботраслевого уровня (в правительстве и ниже) являются базой сильного политического давления против реформ, а также зародышем коррупции и использования государственных структур в материальных интересах постсоциалистической олигархии.

Правительство действует не как одна команда, а скорее как федерация представителей разных интересов. Роль защитников сбалансированности бюджета, последовательности и прозрачности проводимой экономической и социальной политики отведена практически только премьеру, вице-премьеру, отвечающему за экономическую политику, министрам финансов и экономики. В таких условиях динамичная, хорошо скоординированная политика реформ представляется практически невозможной.

Самым лучшим сроком для проведения глубоких изменений в структуре аппарата государственного управления является формирование нового правительства. Тогда этот процесс в меньшей степени затрагивает личные интересы членов Кабинета министров. Первый этап административной реформы должен заключаться в резком сокращении количества министерств и других ведомств (до не более 20), а вслед за этим упрощении структуры Кабинета министров (премьер и министры, а также один из них, лучше всего министр финансов, совмещающий эту должность с постом вице-преьера). Все правительство несло бы солидарную ответственность за проводимую им политику. Конечно, Аппарат Кабинета министров исполнял бы исключительно функцию экспертного и технического обслуживания премьера, вице-преьера и правительства как коллективного органа.

В предлагаемой структуре вице-премьер – министр финансов отвечал бы не только за бюджет, управление госдолгом и налоговую политику, но также, от имени премьера, за координацию всей экономической и социальной политики правительства. Задачи в области торговой и промышленной политики, а также создания благоприятных условий для предпринимательства должны быть сконцентрированы в Министерстве экономики. Это, в принципе, модель прави-

тельств многих европейских стран, включая Германию, Францию, Польшу и Венгрию.

Желательно было бы также опять сосредоточить все функции представительства государственной собственности в Фонде государственной собственности, объединив его с Национальным агентством по управлению корпоративными правами и отняв право управления государственными пакетами акций у других ведомств.

После создания новой структуры министерств и ведомств будет необходима их глубокая внутренняя реорганизация. Конкретные ее направления будут зависеть от профиля и задач отдельных органов. При этом представляется необходимым ограничение числа и роли отраслевых подразделений, оставляя прежде всего имеющие функциональный характер, а также резкое сокращение разного типа контрольных служб и инспекций. В сокращении нуждается и количество заместителей министров (до максимум двух в каждом ведомстве). Соответствующие изменения должны произойти также на областном, районном и местном уровнях.

В общем, радикальная реформа госаппарата дает шанс резкого сокращения занятости в этой сфере и экономии бюджетных средств, часть которых надо направить на повышение зарплаты государственных служащих.

Параллельно надо начать более фундаментальную реформу государственной администрации, включающую, в частности:

- четкое разделение политических должностей в правительстве (премьер, министры и их заместители, политические советники) от аполитичной государственной службы (все остальные должности);
- конкурсные основы отбора кандидатов на государственную службу;
- необходимые условия стабильности занятости на государственной службе;
- систему образования и повышения квалификации государственных служащих;
- этический кодекс поведения как лиц, занимающих политические должности, так и государственных служащих.

Значительная часть предлагаемых мер не нуждается в принятии новых или изменения существующих законодательных актов. Она может быть реализована на уровне исполнительной власти.

5. Дерегулирование, либерализация и улучшение инвестиционного климата

Радикальная реформа структур государственной администрации дала бы возможность совершить серьезный прорыв на пути ограничения административного вмешательства в деловую активность и снятия многих ограничений для барьеров предпринимательства. Здесь также нужны быстрые, глубокие и нестандартные шаги. В первую очередь должен быть принят закон о свободе хозяйственной деятельности, который вводил бы, как основную норму, принцип заявительной регистрации любого вида деловой активности, без необходимости получения административного разрешения или лицензии. Немногие, четко определенные исключения касались бы случаев, когда лицензирование необходимо с точки зрения общественных интересов (например, банковская и страховая деятельность, производство оружия, наркотиков, лекарств и т.п.). Однако в таких случаях условия получения лицензии должны быть ясными, а процедура их выдачи или отмены прозрачной. Предприниматель имел бы право обжаловать любое решение об отказе выдачи или отмене лицензии в административном порядке (в вышестоящий административный орган), а после исчерпания таких возможностей — в суде. Предлагаемый закон автоматически отменял бы все существующее законы и подзаконные акты, не следующие принципу свободы хозяйственной деятельности.

Сам порядок регистрации должен быть максимально упрощен. Она происходила бы только в одном органе, например налоговой инспекции. Все другие государственные службы должны находить нужную информацию только в этом одном источнике, а не требовать отдельной регистрационной процедуры.

Количество государственных служб, имеющих право инспекции и проверки предприятий, должно быть резко ограничено (а сами контрольные службы надо резко сократить — смотри выше). Например, нет оснований для сохранения контрольных прав по отношению к предприятиям со стороны милиции или СБУ. Должна быть также запрещена проверка милицией перевозимых на машинах грузов (без санкции прокурора). Там, где это возможно, проверка предприятия соответствующими органами должна иметь последующий, а не упреждающий характер. Надо также четко определить процедуру обжалования результатов контроля, включая судебную процедуру.

Для поощрения внутреннего предпринимательства (включая возврат части теневой деловой активности в официальную сферу) и для привлечения иностранных инвестиций принципиальное значение имеют следующие факторы: либеральный внутри- и внешнеэкономический режим, макроэкономическая и политическая стабильность, прозрачность и относительная стабильность законодательства, в том числе налогового и таможенного, простые административные процедуры, возможность эффективной судебной защиты, четко определенные и защищаемые права собственности, отсутствие административного преследования, дискриминации и коррупции, хорошо работающая инфраструктура транспорта и связи и т.п. Специальные налоговые льготы или освобождения для отдельных иностранных инвесторов, а также создание свободных экономических зон не заменят выполнения этих условий.

Если Украина хочет привлечь иностранных инвесторов, бизнесменов и туристов, правительство должно упростить визовый режим. Одна из возможностей для этого — отмена в одностороннем порядке виз для граждан развитых стран и стран, с которыми Украина поддерживает самые тесные экономические контакты. Вторая — это выдача дешевых виз непосредственно на границе, так как это делает Турция. Кроме облегчения визового режима, важно также упростить процедуру регистрации иностранных фирм или их представительств, ввести возможность пользоваться в регистрационных документах английским языком и т.п. Украина должна также продолжить процесс заключения двухсторонних договоров о предотвращении двойного налогообложения и поддержке инвестиций.

Произошедшая реальная девальвация гривны по отношению к большинству иностранных валют (за исключением российского и белорусского рубля) может облегчить политическое давление на меры торгового протекционизма. Если правительство решило бы сделать прорыв на пути либерализации экспорта и импорта и приведения торгового законодательства и таможенных процедур в соответствие с международными стандартами, это ускорило бы процесс вхождения Украины во Всемирную торговую организацию (ВТО). А это, в свою очередь, помогло бы сделать торговые отношения с высокоразвитыми странами (особенно с США и ЕС) более цивилизованными, ограничив, например, возможности произвольного применения антидемпинговых процедур в отношении украинскому экспорту. Следующим шагом могли бы быть переговоры о договоре о свободной торговле со странами ЕС.

Кроме внешнеторговой и, шире, внешнеэкономической либерализации, надо еще раз вернуться к вопросу либерализации внутреннего рынка. Это касается, например, регулярных попыток возврата к административному сдерживанию роста цен на многие основные продукты питания, медикаменты и горюче-смазочные материалы. Они осуществляются областными администрациями, вне существующего законодательства, хотя, возможно, по согласованию с Кабинетом министров. Практически нет прогресса в либерализации ценообразования на электроэнергию, жилищно-коммунальные и транспортные услуги, что затрудняет демонополизацию и приватизацию этих секторов. Продолжаются также попытки административного регулирования товарных потоков на региональном уровне (что в значительной мере это — следствие административного регулирования цен).

Для приостановки этих негативных тенденций представляется необходимым принятие нового закона о ценах и ценообразовании, значительно ограничивающего возможности административного вмешательства в этой сфере по сравнению с действующим законом от 1990 года. Перечень товаров и услуг, цены на которые государство может устанавливать или контролировать, должен быть резко сокращен, а у региональных и местных органов отобраны все полномочия в области ценообразования, кроме коммунальных и транспортных услуг местного характера.

6. Реформа налоговой и бюджетной системы

Реформирование налогов тесно связано с задачей дерегулирования и создания благополучного инвестиционного климата, так как неэффективность налоговой системы тормозит развитие предпринимательства, создает неравные условия конкуренции и вытесняет значительную часть деловой активности в теневую сферу. С другой стороны, упорядочение налоговой системы, и особенно отмена разного типа налоговых льгот, освобождений и другого типа лазеек, может только помочь в увеличении бюджетных поступлений.

Первый шаг на пути налоговой реформы — это отмена многочисленных налоговых льгот и освобождений. Это касается, в первую очередь, нулевой ставки НДС на энергоносители, бюджетные издержки которой составят 2,3 млрд. гривен в 2000 г. Освобождения от НДС для так называемого критического импорта,

сельского хозяйства, продажи лекарств, производства молочных и мясных продуктов, жилищного строительства, инвестиционного импорта для автомобильной промышленности, городского и пригородного автомобильного транспорта сократят бюджетные доходы еще на 2,1 млрд. гривен. Стоимость льгот в налоге с прибыли оценивается на 1,87 млрд. гривен, а в подоходном налоге с физических лиц — на 0,9 млрд. гривен.

Кроме системных льгот и освобождений существуют льготы, предоставляемые отдельным предприятиям в индивидуальном порядке. Кабинет министров, Министерство финансов и Государственная налоговая инспекция (ГНИ) должны быть лишены права принятия индивидуальных решений такого типа. Надо также ликвидировать большинство свободных экономических зон, создающих только лазейки в налоговой и таможенной системе.

В общем, отмена налоговых льгот и освобождений позволила бы не только полностью ликвидировать бюджетный дефицит⁴ и перейти к бюджетному профициту, но также снизить прямые налоги (налог с физических лиц и налог с прибыли), отменить некоторые специальные налоги, искажающие всю налоговую систему, такие, как дополнительные налоги с оборота (например, на переговоры с мобильных телефонов, продажу табачных изделий, и т.п.), а также избежать мер, типичных для командной экономики, таких как централизация 20% амортизационных отчислений госпредприятий. Надо также отменить прогрессивную шкалу в подоходном налоге с физических лиц, вводя одну, пропорциональную ставку (как в Эстонии или Швеции). Плата в дорожный фонд должна быть включена в акцизный налог с нефтепродуктов. В перспективе этот налог надо постепенно увеличивать, что даст дополнительную возможность снижения прямых налогов.

Мы не рекомендуем снижать НДС, так как ставка 20% отвечает средней европейской норме, а сам налог можно считать самым эффективным источником бюджетных поступлений (при условии, что Государственная налоговая инспекция сможет, в конце концов, обеспечить эффективный механизм зачета НДС и его возврата экспортерам). При этом, в отличие от прямых налогов, НДС и акцизы частично ложатся также на теневую экономику. НДС в минимальной степени тормозит развитие деловой активности.

⁴ Согласно международной методологии, правительственный проект бюджета на 2000 год продолжает быть дефицитным, так как поступления от приватизации должны быть выведены из состава запланированных бюджетных доходов и считаться одним из источников финансирования бюджетного дефицита и рефинансирования госдолга.

Дальнейшее снижение взносов во внебюджетные социальные фонды возможно только в случае сокращения соответствующих социальных расходов (смотри следующую главу). В первую очередь это касается Пенсионного фонда.

Вместо налога с имущества предприятий (1%) и платы за землю надо ввести единый налог с недвижимости, как главный источник доходов местных бюджетов. Вся система местных налогов должна быть пересмотрена и упорядочена. То же самое касается радикальной реформы межбюджетных отношений, т.е. возврата к системе единых нормативов доли территориальных бюджетов в государственных налогах, объективизации трансфертов и т.п. В этой сфере сохраняются также самые большие резервы укрепления бюджетной дисциплины.

Мы рекомендуем принять новый закон о бюджетной системе, который ограничивал бы право парламента снижать бюджетные доходы, повышать бюджетные расходы и бюджетный дефицит без согласия Кабинета министров, как прямым, так и косвенным путем. По мере возможности предлагаемая норма должна быть включена в Конституцию Украины.

Бюджетную классификацию надо привести в полное соответствие с международными стандартами.

7. Социальные реформы

Социальная политика, особенно пенсионная система, оставалась до сих пор исключенной из процесса реформирования. Частично это можно объяснить неготовностью политиков принимать непопулярные решения, а такими будут, несомненно, любые попытки ограничить чрезмерные социальные обязательства государства. Однако дальнейшая рационализация бюджетных расходов невозможна без глубокой реформы социальной сферы (других значительных резервов сокращения бюджетных расходов уже практически нет). Существующая система социального обеспечения стимулирует иждивенчество, развитие теневого сектора, коррупцию, искажает рынок труда, и т.п.

Приоритетным направлением является реформа существующей пенсионной системы, а предлагаемые меры должны включать в себя:

- повышение возраста выхода на пенсию (до 65 лет);
- отмену групповых льгот, в том числе права досрочного выхода на пенсию;

– увеличение периода, который принимается за основу для начисления пенсий;

– ужесточение условий для получения пенсий по инвалидности, вместе с пересмотром уже выданных прав на эти пенсии.

Эти меры должны создать условия для постепенного сокращения количества пенсионеров, особенно среди групп людей относительно молодого возраста. Это помогло бы сбалансировать Пенсионный фонд и обеспечить финансовые средства для своевременной выплаты пенсий, а в дальнейшей перспективе — и для реального повышения пенсий. Возможно, реальным было бы также снижение взносов в Пенсионный фонд. Предлагаемый комплекс мер помог бы ограничить приток людей в теневую экономику и стимулировать рост легальной занятости.

Следующий этап реформы — это переход к накопительной пенсионной системе (частичный или полный). Этого не удастся сделать быстро, так как отсутствует развитый и достаточно надежный финансовый рынок. Однако можно уже сейчас приступить к технической подготовке такой реформы, начав создавать систему индивидуальных пенсионных счетов.

Реформа других видов социального обеспечения и социальной поддержки должна идти в сторону усиления их адресности.

Важным источником экономии средств в социальном блоке могут быть так называемые социальные льготы, а также дотации к жилищно-коммунальным услугам. В настоящее время их адресность кажется весьма сомнительной: в наибольшей степени от них выигрывают средние и более зажиточные слои населения. Кроме того, наличие этих льгот поощряет различные злоупотребления и развитие теневого бизнеса. Например, право на льготные цены на энергию, газ или телефонные услуги используются для теневой деловой активности. Оно также усложняет подготовку отраслей технической инфраструктуры к приватизации, так как во многих случаях они связаны с внутренним кросс-субсидированием у предприятий-поставщиков. Поэтому необходима срочная отмена этих льгот, перевод части сэкономленных средств на адресную социальную помощь и использование остальной части для сокращения бюджетного дефицита.

Два крупнейших сектора социальных услуг — здравоохранение и образование — также нуждаются в радикальных реформах. В первую очередь необходима легализация существующей практики частичной оплаты за их услуги со стороны населения.

В сфере здравоохранения надо быстро приватизировать учреждения, предоставляющие медицинские услуги. Органы здравоохранения должны заключать договоры с производителями услуг на тендерной основе и вести жесткий контроль уровня издержек в этой отрасли (включая установление единых нормативов финансирования стандартных услуг).

В сфере образования надо ввести единые нормативы государственного финансирования на одного ученика/студента в зависимости от уровня и профиля образования (типа ваучеров). Это финансирование могли бы получать все школы, вне зависимости от их формы собственности (государственная, муниципальная, частная). Все государственные и муниципальные школы были бы переведены на самофинансирование. При этом государство должно поощрять приватизацию государственных школ или перевод их в сферу муниципальной собственности.

8. Ускорение денежной приватизации

После завершения ваучерной приватизации необходимо запустить процесс широкомасштабной денежной приватизации. В первую очередь это касается контрольных пакетов крупных объектов инфраструктуры (связь, энергетика) и некоторых предприятий тяжелой промышленности, которые могли бы дать значительные поступления в бюджет. Это практически единственный реальный источник, который может обеспечить погашение госдолга в 2000-2003 годах и позволить избежать дефолта. При этом напряженный график выплат кредиторам заставляет правительство максимально ускорить подготовку этого процесса. Начало продажи крупных проектов на открытых и ясно организованных тендерах могло бы, помимо притока дополнительных бюджетных средств, увеличить валютные резервы НБУ и улучшить финансовый рейтинг страны, создавая плацдарм для дальнейших иностранных капиталовложений. Приватизация энергетики помогла бы также в обновлении ее производственного потенциала, повышении платежной дисциплины в этом секторе, ограничении доли бартерных сделок и уменьшении энергоемкости производства. В общем, приватизация и демонополизация отраслей технической инфраструктуры должны улучшить качество предоставляемых ими услуг, а, возможно, и снизить их цену.

Приватизация связи и электроэнергетики осложнена, с одной стороны, установленными парламентом формальными ограничениями на продажу акций Укртелекома, гидроэлектростанций и атомных электростанций, магистральных энергосетей, а также принципом сохранения в руках государства контрольных пакетов акций тепловых электростанций. С другой стороны, жесткое административное регулирование розничных цен на электроэнергию, ограничения возможности отключения поставок энергии некоторым неплательщикам и административное вмешательство со стороны Министерства энергетики и областных администраций в функционирование оптового энергорынка делают приватизацию предприятий – дистрибьюторов менее привлекательной для потенциальных инвесторов. Все эти препятствия должны быть быстро отменены.

Второе направление политики приватизации — это передача в частные руки находящихся у государства пакетов акций, особенно в промышленности. В тех случаях, когда сложно приватизировать предприятие в ходе денежного аукциона или инвестиционного конкурса, надо использовать грузинский опыт «нулевых» аукционов. В Грузии в 1997-1998 годах на продажу выставлялись по спискам оставшиеся еще на руках государства пакеты акции с нулевой стартовой ценой. Отечественные и иностранные инвесторы могли подавать любое предложение с ценой выше нуля, внося одновременно декларируемую сумму на специальный банковский счет. Потом акции распределялись пропорционально суммам, внесенным на покупку данного предприятия.

9. Аграрная реформа

В сельском хозяйстве Украины сохраняются доминирующая роль коллективного землепользования и мягкие бюджетные ограничения. В результате продолжается спад в этом секторе, несмотря на благоприятные натуральные условия для развития высокотоварного, эффективного производства. Опыт других стран бывшего СССР показывает, что только там, где удалось перейти к индивидуальному землепользованию в сельском хозяйстве (Армения, Грузия, Кыргызстан, Латвия, Литва и Эстония), были созданы условия для возврата на путь экономического роста.

Процесс выхода из пост-колхозного строя должен включать в себя:

- создание эффективных правовых и административных возможностей для выделения земельного пая для желающих этого членов коллективных хозяйств;
- увеличение размеров приусадебных участков (мера социальной защиты части сельского населения, неспособной адаптироваться к условиям товарного фермерского хозяйства);
- разрешение свободных сделок покупки и продажи сельскохозяйственной земли, расширение возможности ее аренды и земельного залога;
- отмену субсидий и налоговых льгот для государственных и коллективных сельских хозяйств, отказ от практики периодического списывания или отсрочки их долгов, немедленное воплощение возможности их банкротства.
- введение временной программы государственной поддержки для частных фермеров.

Очень важным является также ускорение процесса демонополизации и приватизации предприятий, обслуживающих сельское хозяйство и переработку сельскохозяйственных продуктов.

10. Совершенствование банковского сектора и банковского законодательства

Для развития процесса приватизации, привлечения иностранных капиталовложений и создания благоприятных условий для будущего экономического роста страна нуждается в здоровом банковском секторе и других институтах финансового рынка (например, фондовой бирже). Банковский кризис в России в 1998 году частично подорвал также доверие украинским банкам. Опыт других стран с переходной экономикой показал, что не только государственные банки, следующие в своих кредитных решениях политическим приоритетам правительства, могут стать источником банковского кризиса. Частные акционеры банков могут предпочитать свои собственные интересы интересам вкладчиков (особенно если у них нет соответствующего опыта и понимания банковского бизнеса). Они могут финансировать за счет привлеченных депозитов самих себя и своих родственников, свои дочерние структуры, участвовать в слишком рискованных спекулятивных операциях и т.п. Если у них есть хорошие политические связи, возможности банковского надзора контролировать их поведение будут ограниченными. Поэтому для создания прочного фундамента частной банковской системы надо стараться привлечь на Украину несколько первоклассных

иностранных банков. При реструктуризации банков, находящихся в сложном финансовом положении, надо также постараться найти новых иностранных акционеров с хорошей репутацией.

Надо также продолжать совершенствование работы служб банковского надзора и ввести рыночно ориентированную систему страхования депозитов. Вновь принятый закон о Национальном банке Украины должен быть приведен в соответствие с принципом независимости центрального банка, как от исполнительной, так и законодательной власти.

11. Преодоление кризиса государственных финансов

Реализация предлагаемых выше мер помогла бы постепенно преодолеть хронический кризис государственных финансов. Непосредственное значение для улучшения фискального баланса имеют, прежде всего, налоговая, бюджетная и социальные реформы, а также запуск широкомасштабной денежной приватизации крупных предприятий так называемых стратегических отраслей. Они могут, с одной стороны, обеспечить дополнительные бюджетные доходы и дополнительный источник обслуживания госдолга (поступления от приватизации), а, с другой стороны, сократить финансовые обязательства государства. Однако не надо забывать об очень важной, косвенной связи между структурными и институциональными реформами, с одной стороны, и состоянием государственных финансов с другой. Дерегулирование, либерализация, налоговая реформа, приватизация и другие предлагаемые меры помогут, в итоге, преодолеть спад ВВП и вернуться на путь экономического роста, а также легализовать часть теневой сферы. А это означает перспективу устойчивого роста доходов государства и ослабление давления на социальные расходы.

Не надо при этом забывать, что экономический рост не получится сразу. Напротив, запуск пакета радикальных реформ может означать дополнительное временное падение ВВП из-за ускорения процесса структурных изменений. Конечно, в средне- и долгосрочной перспективе это падение будет компенсировано более быстрыми и устойчивыми темпами экономического роста. Однако краткосрочная перспектива (имеется в виду 2000 год) представляется крайне сложной и драматичной. Это особенно касается необходимости погашения на веса долговых обязательств в конце первого квартала 2000 года. Разрыв в фи-

нансировании госдолга на 2000 год оценивался в октябре 1999 года на сумму около 1,5 млрд. долларов⁵. Чтобы максимально ограничить этот разрыв, необходимо:

- пересмотреть проект бюджета на 2000 год в сторону получения фактического профицита порядка 0,5-1,0% ВВП (рассчитанного согласно международной методологии);
- ускорить начало денежной приватизации предприятий энергетики и связи;
- ускорить процесс переговоров с МВФ по второму году Программы расширенного финансирования и со Всемирным банком о получении новых займов (например, связанных с административной и социальной реформой).;
- вести переговоры с частными кредиторами по поводу возможности обновления части займов, подлежащих погашению в 2000 году;
- попробовать реанимировать внутренний рынок государственных облигаций, особенно для мелких инвесторов и населения.

12. Ужесточение денежного режима

Несмотря на усилия НБУ вести жесткую денежную политику, она многократно подвергалась политическому давлению со стороны как законодательной, так и исполнительной власти. Начиная со второй половины 1997 года НБУ был постепенно вовлечен в финансирование бюджетного дефицита, обслуживание внутреннего и внешнего госдолга, разного рода квази-фискальные операции, санацию коммерческих банков и многие другие виды деятельности, подрывающие стабильность украинской валюты. Несмотря на снижение инфляции, не удалось восстановить доверия гривне и к денежной системе вообще. В результате уровень монетизации украинской экономики остается крайне низким.

Для выхода из этого тупика нужно в среднесрочной перспективе (около двух-трех лет) подготовить введение режима *currency board*, т.е. стопроцентного валютного резервирования при фиксированном обменном курсе и отказе от какой-либо внутренней денежной эмиссии (связанной не только с финансированием бюджетного дефицита, но и с рефинансированием коммерческих банков). Единственным источником роста денежной базы и денежной массы в этом режиме является приток валютных резервов НБУ. Режим *currency board* пред-

⁵ См. *Макроэкономический прогноз на 2000-2001 гг...*

ставляется подходящим решением в условиях небольшой открытой экономики, страдающей от постоянного недоверия к национальной валюте. Он позволяет преодолеть, хотя бы частично, долларизацию экономики, недоверие к национальной валюте и повысить спрос на нее, быстро свести инфляцию к мировому уровню, улучшить международный рейтинг страны. Однако для успешного внедрения этого режима надо, в условиях Украины, первоначально решить, по крайней мере, три задачи:

- накопление достаточных чистых валютных резервов НБУ. В данный момент они отрицательны, однако запуск крупномасштабной денежной приватизации с участием иностранных инвесторов мог бы обеспечить дополнительный приток валюты, а частичная стерилизация роста валютных резервов НБУ помогла бы постепенно улучшить соотношение денежной базы и чистых внешних активов. Дополнительным источником роста валютных резервов НБУ может быть также положительный торговый баланс;

- обеспечение устойчивого бездефицитного бюджета и своевременного обслуживания госдолга без участия НБУ;

- реструктуризация банков, находящихся в сложном финансовом положении, и создание надежных институциональных условий для развития банковского сектора.

13. Заключительные выводы

Украина потеряла слишком много времени в результате медленного и непоследовательного реформирования своей экономики. За этот период страны Центральной Европы и Балтии смогли построить основы рыночной экономики, выйти на траекторию экономического роста и приблизить перспективу своего вступления в Европейский Союз. Чтобы не терять больше времени и шансов развития, вопрос запуска хорошо скоординированного пакета экономических реформ представляется национальным приоритетом номер один. Начинать надо с реформы самого правительства и государственного аппарата, так как они до сих пор были главным тормозящим фактором украинской трансформации. Вслед за административной реформой должны следовать радикальное дерегулирование и либерализация украинской экономики, а также налоговая реформа, которые создали бы нормальные условия развития для малого и среднего бизнеса —

главного двигателя экономического прогресса в переходной экономике, а также благоприятный климат для иностранных капиталовложений. Деколлективизация сельского хозяйства могла бы вновь обеспечить рост в этом стратегически важном секторе украинской экономики. Реструктуризация банковского сектора с участием иностранного капитала — это, в свою очередь, создание условий для развития средних и крупных предприятий, нуждающихся в надежном финансовом посредничестве.

Налоговая, бюджетная и социальные реформы должны помочь преодолеть длительный фискальный кризис и восстановить финансовую дисциплину. Ускорение денежной приватизации — это не только источник средств на обслуживание накопленного навеса госдолга и пополнения истощенных за последние годы валютных резервов НБУ. Это также рост микроэкономической эффективности и финансового рейтинга страны, подорванного в результате финансового кризиса 1998 года. Переход к более жесткому денежному режиму обеспечил бы стабильный макроэкономический фундамент развития экономики и помог бы восстановить доверие к национальной валюте.

Шансы реализации реформаторского сценария зависят от развития политической ситуации в стране после президентских выборов. Если главные политические силы смогут достигнуть политического согласия по поводу программы рыночной трансформации, многолетний тупик в реформировании украинской экономики может быть, наконец, преодолен.

Литература

Домбровски М., Дехтярчук М., Гурски У., Ковалев П., Султан К., Кузьмин Ю., *Украина: от хрупкой стабилизации к финансовому кризису*, под редакцией М. Домбровского, «Исследования и анализ», № 158, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1999.

Макроэкономический прогноз на 2000-2001 гг. на основе проекта бюджета на 2000 год, CASE — Центр социально-экономических исследований, Киев, 12 октября 1999 г., рабочий материал.

Украинский путь к рыночной экономике, под редакцией М. Домбровского и Р. Антчака, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Święcicki M., Wellisz C., *The Economy of Ukraine. A Memorandum on Stabilization and on Structural Reform*, «Studies and Analyses», No. 2, CASE — Center for Social and Economic Research, Warsaw, 1993.

Transition Report 1998, The European Bank for Reconstruction and Development, London, 1998.

-
- 180 Pavel Štěpánek, Ondřej Schneider, *Present and Future Fiscal Policy Problems in the Czech Republic*
-
- 181 Кшиштоф Поломски, *Налоговые системы ряда стран с переходной экономикой* (также на английском языке)
-
- 182 Stanisław Gomułka, *Comparative Notes on Pension Developments and Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 183 Eugeniusz Kwiatkowski, Paweł Kubiak, Tomasz Tokarski, *Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce*
-
- 184 Mateusz Walewski, *Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej — wybrane przykłady*
-
- 185 Katarzyna Zawalińska, *Asset and Liabilities Management*
-
- 186 Małgorzata Jakubiak, Tomasz Tokarski, Paweł Kaczorowski, Joanna Siwińska, *Private, Public and Foreign Savings*
-
- 187 Barbara Liberda, *Household Saving in Poland*
-
- 188 Wojciech Maliszewski, *VAR-ing Monetary Policy*
-
- 189 Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński, *Koszty pracy a tworzenie miejsc pracy*
-
- 191 Роберт Брудзыньски, Павел Ковалёв, *Государственный долг Украины и возможности его обслуживания в 1999-2000 годах*
-
- 192 Артур Радзивилл, Октавиан Щербацки, Константин Заман, *Финансовый кризис в Молдове — причины и последствия* (также на английском языке)
-
- 193 Tytus Kamiński, *Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych*
-
- 194 Marek Jarociński, *Strategie rynku pracy w wybranych krajach*
-
- 195 Wiesław Karsz, *Skala i instrumenty pomocy publicznej ukierunkowane na problemy związane z rynkiem pracy*
-
- 196 Stanisława Golinowska, Małgorzata Antczak, Jacek Liwiński, *Polityka edukacyjna a rynek pracy*
-
- 197 Artur Radziwiłł, *Perspektywy zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce*
-
- 198 Marek Домбровский, *Последствия российского финансового кризиса для соседних стран*
-