НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ ПРИ УРЯДІ УКРАЇНИ

проф. Лутц Хоффманн
Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін

д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретар у відставці
Федеральне Міністерство економіки і технологій, Берлін

Консультативна група у Києві	д-р Фолькхарт Вінценц	Інститут Східної Європи, Мюнхен
	Рікардо Джуччі	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки
	д-р Петра Опітц	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Ульріх Тіссен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Ларс Хандріх	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Крістіан фон Хіршхаузен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Людвіг Штріве	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки

Бюро: 01001, Київ, вул. Хрещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, Email: gag@ier.kiev.ua

Q8

Чи узгоджується проект бюджету із завданням прискорення структурних реформ? Пропозиції щодо стратегічного реформування бюджету

Висновки

Одним з багатьох досягнень у період 2000-2001 рр. є суттєве покращення платоспроможності держави, що мало своїм результатом істотне зниження тягаря процентних виплат. Набутий таким чином Урядом простір для маневрування може бути використаний для прискорення структурних реформ, серед яких чільне місце належить подоланню платіжної кризи з метою розірвання циклу неплатежів і заборгованості між підприємствами. Прискорення структурних реформ має знайти відображення як в доходній, так і у видатковій частині бюджету, а також вдосконаленні адміністративних процедур. При дослідженні виконання бюджету і проекту бюджету на наступний рік ці сподівання, здається, деякою мірою можуть бути реалізовані. Передбачається багато змін, що ймовірно матимуть суттєві позитивні наслідки; серед них найбільш важливим є запровадження програмно-цільового методу фінансування. Виявляється також багато інших сфер бюджетно-податкової системи, де спостерігаються ознаки структурних реформ і структурних змін, ініційованих урядом. Проаналізувати ці сфери є одним із завдань даної роботи. Іншим завданням є розробка пропозицій для уряду в галузях, де до цього прогресу реформ було досягти дуже важко (питання податкової реформи тут не розглядаються)[1] і запровадження яких зробило б структурні реформи реальними. Ці стратегічні пропозиції стосуються, в першу чергу, координації бюджетного планування з органами влади нижчих рівнів, бюджетного контролю, нової організації взаємовідносин між Урядом та енергетичними компаніями, особливо з компанією "Нафтогаз України", а також вдосконалення системи соціальної підтримки у напрямі надання пріоритетності критерію рівня доходів в порівняні з іншими критеріями при визначенні контингенту осіб, що мають право на отримання соціальної допомоги.

[1] Наші пропозиції щодо реформування податкової системи відображені у роботі: "Податкова реформа: важливий крок уперед". Німецька консультативна група з питань економічних реформ при уряді України, серпень 2001.

1. Вступ

Метою даної роботи є розробка пропозицій щодо узгодження бюджетних планів з політикою структурних реформ. Вона розпочинається з короткого аналізу основних макроекономічних показників, які покладені в основу проекту бюджету, і потенційних тимчасових переваг поточного року, що походять від деяких неочікуваних сприятливих подій (в першу чергу це стосується зниження видатків, пов'язаних із виплатою процентів). У цьому контексті постає питання, до якої міри плани у галузі бюджету щодо мобілізації доходів і здійснення видатків узгоджуються з очікуваннями посилення структурних реформ. Наприкінці надаються пропозиції щодо подальших реформ у галузі бюджету, які сприятимуть структурним змінам.

2. Основні припущення щодо динаміки макропоказників, які покладені в основу бюджету

Завдяки покращенню показників економічного розвитку протягом 2001 р., Уряд скоригував свій базовий макроекономічний прогноз на 2001 і 2002 рр. в частині темпів економічного зростання, темпів інфляції і динаміки обмінного курсу гривні до дол. США.

Офіційний прогноз основних економічних показників на 2001, 2002 рр.

Показник	Попередній офіційний прогноз на 2001 р.	Скоригований офіційний прогноз на 2001 р.	Офіційний прогноз на 2002 р.
Темпи зростання реального ВВП	4%	7.3%	6.0%
ІСЦ, грудень до грудня	13.6%	12.3%	9.8%
ІОЦ, грудень до грудня	-	7.0%	6.5%
Обмінний курс, грн./ дол., середньорічний	5.7	5.46	5.75

Як для 2001, так і для 2002 рр., прогнозні показники зростання реального ВВП було істотно збільшені, очікувані темпи інфляції було знижені, а прогнозний рівень обмінного курсу на 2002 р. дещо зріс.
Зрозуміло, що завдяки формуванню більш сприятливих умов, ніж очікувалось, на внутрішньому та зовнішньому ринках упродовж 8 міс. 2001 р., базовий макроекономічний прогноз на 2001 р. необхідно було скоригувати. Однак, варто враховувати, що протягом останнього часу прогнози економічного розвитку на 2001-2002 рр. головних торговельних партнерів України на Заході і в країнах Азії було переглянуто в напрямі більш песимістичних очікувань. Зазнали змін також прогнози темпів розвитку світової торгівлі. Єдиним виключенням є Росія, важливість якої для України як споживача експортованих товарів істотно зростала, починаючи з 2000 р.. Однак тенденцію зростання українського експорту до Росії буде порушено при добровільному обмеженні експорту виробів із чорних металів Україною, та уповільненні темпів економічного зростання в Росії; на обсяги українського імпорту до Росії може також негативно вплинути утримання відносно низького рівня цін на нафту.

Більше того, експортування Україною сільськогосподарської продукції стримується відсутність конкуренції та ефективних обмежень.[2] Свідченням стримування експорту є поточний рівень цін на основні сільськогосподарські товари на внутрішньому ринку, який є істотно нижчим рівня цін на ті ж товари на міжнародних ринках. Низькі внутрішні ціни можуть мати негативні наслідки для виробництва і пропозиції товарів сільського господарства у 2002 р.. Зниження цін порівняно з цінами світового ринку може інтерпретуватись як відставання структурних реформ, що може негативно впливати на темпи економічного зростання в Україні.

Іншими прикладами відставання структурних реформ можуть слугувати енергетичний сектор (де необхідно вдосконалити механізми регулювання тарифів на електроенергію і послуги транспорту, провести прозору приватизацію енерго- розподільчих компаній, продовжити реструктуризацію вугільної промисловості), банківська система (де необхідно покращувати систему страхування депозитів, посилити реструктуризацію банківських установ із залученням іноземних банків у якості консультантів, спростити систему проходження платежів через банківську систему), сфера залучення іноземних інвестицій (яка потребує вдосконалення через побудову дієздатної правової системи, а не через надання податкових пільг і створення нових економічних зон), конкурентне середовище (тут необхідно знизити бар'єри на вступ і вихід з ринку), а також бюджетно-податкова система (тут необхідно розпочати податкову реформу, яка б забезпечила розширення податкової бази, зниження деяких податкових ставок та спрощення правил оподаткування).

Отже, з огляду на:

- зниження очікуваних темпів зростання головних торговельних партнерів України,
- непевність щодо умов експорту українських товарів до Росії,
- необхідність підтримання цінової конкурентоспроможності експортерів, що можливо вимагатиме помірної номінальної девальвації гривні відносно долара і євро,
- а також для уникнення зниження рівня державних витрат протягом 2002 р. під впливом нових економічних умов

необхідно забезпечити складання проекту бюджету на основі більш песимістичних оцінок щодо темпів економічного зростання і рівня обмінного курсу.

Таким чином, оцінка темпів економічного зростання на 2002 р. на рівні 6% є доволі оптимістичною. Однак, коригування прогнозу обмінного курсу гривні відносно долара в напрямі зниження з 5.6 до 5.75, на наш погляд, є виправданим і доцільним. З врахуванням прогнозних значень інфляції це означає, що реальна ревальвація валютного курсу гривні відносно дол. США становитиме приблизно 0,5-3% протягом 2002 р.; тобто продовження істотної реальної ревальвації гривні (як у 2000-2001 рр.) більше не спостерігатиметься. Така незначна реальна ревальвація національної валюти, ймовірно, не завдаватиме втрат зовнішній конкурентоспроможності України. Даний прогноз обмінного курсу передбачає, що для того, аби компенсувати незначну реальну ревальвацію, середня продуктивність праці в українській промисловості зростатиме дещо вищими темпами, ніж продуктивність у країнах, що є основними торговельними партнерами України на Заході та Сході.

Отже, для досягнення стійких темпів економічного зростання України необхідно прискорити структурні реформи і темпи зростання продуктивності, а також

[2]Див. Німецька консультативна група з питань економічних реформ при уряді України, "Ernstfall Rekordernte: Was läuft schief auf den ukrainischen Getreidemärkten?, вересень 2001. (Рекордний врожай 2001 р.: що відбувається не так на українському ринку зернових?)

перешкоджати реальній ревальвації обмінного курсу, яка б перевищувала різницю між очікуваними темпами зростання продуктивності праці в Україні і темпами зростання продуктивності в країнах – торговельних партнерах, шляхом продовження накопичення валютних резервів.[3]

3. Тимчасові переваги у 2001 році

Упродовж 2001 р. девальвація обмінного курсу була нижчою, а темпи економічного зростання вищими, ніж очікувалося. Це призвело до зниження виплат за державним боргом (на 1,5 млрд. грн. порівняно з планом), а також перевиконання плану залучення доходів бюджету за деякими доходними джерелами (в першу чергу, від прибуткового податку з громадян і власних надходжень бюджетних установ). Таким чином, не зважаючи на суттєве недовиконання плану мобілізації доходів від приватизації, загальна сума доходів держави (а також її видатків) встановилася на рівні, лише трохи нижчому від планового.
З врахуванням того факту, що такі тимчасові переваги у формі нижчих бюджетних видатків ведуть до утворення більшого профіциту бюджету, необхідно розглянути питання про використання таких переваг передусім на погашення заборгованості із заробітної плати та соціальних виплат у бюджетній сфері. Такий захід сприяв би підвищенню довіри до уряду і розірванню циклу неплатежів у економіці України.

4. Сумісність бюджетної політики на 2002 р. із структурними реформами

a) Основні припущення і податкова реформа

З врахуванням непевності економічного зростання і ризиків (які описані вище), ми пропонуємо при розробці проекту бюджету застосувати песимістичний прогноз щодо загального рівня доходів[4] і видатків бюджету. Оскільки до парламентських виборів, ймовірно, не вдасться досягти згоди щодо розширення податкової бази, ми підтримуємо підхід планування доходів бюджету на основі діючої законодавчої бази без врахування будь-яких змін у галузі оподаткування. У випадку ж суттєвого зниження податкових ставок без одночасного скасування податкових пільг, ми вбачаємо небезпеку незбалансованості бюджету, а також небезпеку втрати унікальної можливості розширення податкової бази в обмін на зниження податкових ставок. Оскільки податкові ставки не можуть знижуватися до безкінечності, така можливість повторно не з'явиться. Однак, припущення щодо запровадження податкової реформи до 2003 р. і підготовка відповідних середньо строкових планів бюджету (з їх розповсюдженням у парламенті) видаються важливими для заохочення дискусії в парламенті щодо всеохоплюючої податкової реформи.

b) Доходи

[3] В даний час під дією ринкових сил обмінний курс зазнавав би набагато більшої ревальвації, ніж спостерігається насправді. На наш погляд, НБУ проводить дуже гарну політику стримування реальної ревальвації гривні через викуп іноземної валюти на ринку з одночасною стерилізацією приросту грошової маси. Ревальвація обмінного курсу за відсутності інтервенцій НБУ на валютному ринку була б настільки сильною, що це суттєво б погіршило конкурентоспроможність українського експорту. Такі процеси, у свою чергу, могли б стати причиною переоцінки і зростання нестабільності подібно до того, як це трапилося в 1998 р..

[4] Особливо це стосується надходжень від приватизації, плани щодо яких постійно завищувалися у минулому.

План доходів бюджету на 2002 рік містить ряд технічних моментів, що заслуговують схвальної оцінки: вилучення надходжень від приватизації із доходів бюджету і врахування їх як джерела фінансування дефіциту, а також виключення фондів соціального страхування із складу бюджету. Однак, на стороні доходів бюджету існують серйозні проблеми, які необхідно враховувати про проведенні бюджетно-податкової та загальної економічної політики:

- Триває зниження надходжень від ПДВ і акцизного збору як частки від ВВП. Головною причиною низьких надходжень від основного доходного джерела -ПДВ є широкий перелік податкових пільг. Існують також гострі проблеми ухилення від оподаткування та зловживань. Відносно акцизів, проблеми можуть полягати у застосуванні податкових ставок, які є набагато нижчими від тих, що діють в інших країнах.[5]
- Неподаткові надходження від власності і підприємницької діяльності ніколи не досягали їх планового рівня, а доходи від участі державі у майні акціонерних товариств і комерційних підприємств взагалі були дуже низькими. Наприклад, на 2002 р. планується надходження від дивідендів лише в сумі 480 млн. грн. Майже стільки ж планувалося на 2001 р., але фактичні доходи протягом 8 місяців 2001 р. виявилися ще меншими і складали лише 70 млн. грн.. Це вказує на необхідність подальшого вдосконалення контролю над державними підприємствами, а також системи управління частками державного майна.
- Плановані і фактичні надходження від транзиту природного газу і нафти через територію України істотно зросли протягом останнього часу, але все ще є нижчими від тих сум, на які вказують прості підрахунки. Такі підрахунки грунтуються на двох основних припущеннях: 1) газ, що отримується як плата за транзит продається за ринковими цінами (з деякого часу це стало наглядною ціллю економічної політики); 2) не проводяться заліки між енергетичними компаніями, іншими підприємствами і урядом, оплата пільг і субсидій населенню на житлово-комунальні послуги здійснюється державою у грошовій формі (такі витрати відображаються у видатковій частині бюджету). За виконання цих передумов та при застосуванні ринкових цін на газ на рівні близько 50 дол. США за 1000 $см^3$ (ця ціна є істотно нижчою від середніх цін світового ринку), можна очікувати отримання чистих доходів від транзиту (після вирахування витрат та інших податків, що сплачуються компанією "Нафтогаз України") обсягом близько 550 млн. дол. США, що складає 3,16 млрд. грн. при перерахунку за прогнозованим середньорічним обмінним курсом на 2002 р. 5,75 грн./дол.. Ця сума на 920 млн. грн. перевищує той обсяг плати за транзит природного газу, що передбачено у бюджеті на 2002 р.. Звичайно, планування високих доходів за окремою статтею, які не можуть бути отримані в дійсності, не є доцільним заходом. Фактичні надходження до бюджету від компанії "Нафтогаз України" завжди були нижчими від тих, що планувалися. Але, з іншого боку, розрив між фактичними та розрахунковими доходами, як представлено вище, вказує на необхідність коригування державної політики у даній сфері з метою мобілізації до бюджету доходів від транзиту природного газу на рівні потенційно можливих. Іншим проблемним моментом у галузі залучення доходів від транзиту газу є отримання значної частини доходів бюджету в негрошовій формі. В

[5] Однак, вірним є й те, що просте підняття ставок акцизних зборів ще більше загострить проблему нелегальної торгівлі підакцизними товарами і нанесе значну шкоду внутрішньому виробництву. Тому підвищення ставок акцизних зборів має запроваджуватися лише після попередніх консультацій з виробниками підакцизних товарів, які мають надати пропозиції щодо вдосконалення системи стягнення акцизного збору і підвищення дієвості митного контролю.

рамках застосовуваної нині системи взаємозаліків вимоги держави по стягненню плати за транзит газу слугують основою для анулювання боргів Уряду енергетичним підприємствам за пільгами і субсидіями населенню по сплаті житлово-комунальних послуг і електроенергії. Однак, проведення таких взаємозаліків суперечить зобов'язанням Уряду щодо заборони взаємозаліків і розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, які зафіксовані у статтях 6 і 39 законів про бюджет на 2001 та 2002 рр. відповідно. Реалізація такої заборони на практиці є дуже важливою, оскільки проведення негрошових розрахунків має численні негативні наслідки як для доходів бюджету, так і для прозорості та узгоджуваності політики Уряду.

- Протягом 2001 р. згідно з Постановами Кабінету Міністрів проводилися інші взаємозаліки, які суперечили нормі щодо заборони негрошових розрахунків з бюджетом (ст. 6 закону про бюджет): борги уряду з відшкодування ПДВ підприємствам металургії скасовувалися в обмін на зменшення заборгованості цих підприємств енергетичним компаніям і їх податкової заборгованості Уряду.
- Державний комітет України з матеріальних резервів, який відповідно до рішень 1999 р. повинен був поступово зменшувати обсяг своєї діяльності, а згодом – зовсім відійти від регулювання ринку, нині згідно з планами має значно збільшити обсяг своїх операцій – до 600 млн. грн. за доходами і витратами. Проблематичним аспектом функціонування фонду матеріальних резервів є його втручання у ринковий процес і порушення нормального прийняття рішень на рівні підприємств, що позбавляє їх стимулів до підвищення продуктивності і поліпшення якості продукції. Навіть якби бюджет Державного комітету з матеріальних резервів був би досить малим, руйнівний вплив цієї інституції на функціонування ринків був би суттєвим.
- У 2002 р. передбачається отримати значно більші доходи за статтею "власні надходження бюджетних установ і організацій". Такі надходження в основному являють собою збори, що стягуються із споживачів послуг у галузі освіти і охорони здоров'я. Звичайно, система фінансування цих установ є досить складною проблемою, що не може бути повністю вирішена в рамках даної роботи. Варто також враховувати, що протягом деякого часу діє вимога щодо включення всіх позабюджетних фондів до складу бюджету. Але, оскільки Уряд фактично не розпоряджається "власними надходженнями бюджетних установ" і має над ними обмежений контроль, викликає великі сумніви доцільність включення зазначених надходжень до бюджету. Це питання постає і з огляду на таку важливу проблему: якщо плануються вищі надходження позабюджетних коштів для установ освіти і охорони здоров'я, то це означає, що збільшення їх фінансування відбувається саме за рахунок таких позабюджетних надходжень; але позбавлення малозабезпечених верств населення необхідності сплачувати за послуги освіти і охорони здоров'я має стати одним із пріоритетів державної політики.[6] Проте навіть якщо позабюджетні надходження бюджетних установ у майбутньому не будуть включатися до складу бюджету, необхідність запровадження ефективної соціальної підтримки

[6] Загальні видатки на соціальні програми у бюджеті 2002 р. мають бути збільшені. Однак, соціальні програми, що спрямовані на підтримку малозабезпечених сімей і надання їм доступу до послуг освіти і охорони здоров'я, є доволі незначними за обсягом. Наприклад, щодо освіти обсяги фінансування надання кредитів для здобуття вищої освіти плануються лише на рівні 15 млн. грн.. Щодо медичних послуг, то хоча й існують законодавчі гарантії надання безоплатної медичної допомоги, сплата вартості медичних препаратів, матеріалів і добровільні платежі практикуються повсюдно, що являє собою значну проблему для малозабезпечених верств населення. Тому реформування системи охорони здоров'я, що має забезпечити створення конкурентних засад та надання страхових гарантій малозабезпеченим, є необхідністю.

малозабезпечених верств населення, яка б відгородила незаможних від високих платежів за базові послуги, такі як освіта і охорона здоров'я, все ще залишатиметься важливим завданням Уряду. Це може стати частиною бюджету розвитку.

с) Видатки

Урядом ініційовані важливі реформи з метою покращення видаткової частини бюджету. Запровадження програмно-цільового методу фінансування бюджетних видатків[7], ймовірно, підвищить ефективність державних витрат, особливо якщо вдасться чітко визначити відповідальність виконавців. Класифікація видатків бюджету знову зазнала змін у напрямі наближення до західних стандартів, крім того, було підготовано бюджет розвитку, що відокремлює видатки, які мають особливе значення для економічного розвитку (вони складають біля 12% загальних витрат зведеного бюджету).

Однак, не зважаючи на запровадження цих важливих заходів, все ж постають деякі питання відносно важливих сфер політики державного фінансування:

- Бюджет розвитку охоплює інвестиційні і соціальні програми у всіх сферах економіки, включаючи інвестиції у галузі освіти, охорони здоров'я, захист навколишнього середовища. Однак ті видатки звичайного бюджету, що являють собою інвестиції у вузькому значенні (інвестиції у фізичний капітал), такі як – утримання автомобільних шляхів, зв'язок, транспорт, будівництво, зазнали скорочення навіть у номінальному вираженні; тобто вони будуть значно зменшені реально. Їх планований обсяг у % до ВВП має знизитися до менш ніж 1% ВВП, і це у той час, коли існують численні податкові пільги, метою яких є залучення приватних інвестицій. Тут виникає таке запитання: чи подібні програми для промисловості, освіти чи охорони здоров'я, за якими планується збільшення інвестиційних витрат, можуть компенсувати зниження інвестицій у спорудження і ремонт автомобільних шляхів, транспорт, зв'язок і будівництво. Варто враховувати, що навіть якщо загальний обсяг інвестицій в основні фонди зростає, важливість інвестицій у транспорт і дороги для прискорення темпів економічного зростання України є незаперечною.[8] Інше важливе питання стосується ефективності планованих інвестиційних витрат. Всі видатки на здійснення інвестицій мають грунтуватися на попередньому аналізі вигід і витрат; це необхідно для того, аби забезпечити зосередження інвестицій в тих сферах, де вони за очікуваннями матимуть найбільші позитивні ефекти. Тому важливим видається не лише складання звичайного консолідованого бюджету, бюджету розвитку, а й підготовка середньо-строкового плану державних капіталовкладень. Спрямування обмежених державних ресурсів на інвестиції в інфраструктуру, що підлягають ретельному плануванню, матиме більший позитивний вплив на довгострокові темпи економічного зростання України, ніж надання податкових пільг для все зростаючої кількості вільних економічних зон. І на кінець, після уважного перегляду бюджету

[7] Такий підхід задовольняє вимогам щодо підвищення транспарентності бюджету, відповідальності і ефективності бюджетних видатків. Планується розробити критерії, які дозволять оцінювати результативність окремих бюджетних програм. У майбутньому всі видатки мають бути закріплені за так званим "розпорядником бюджетних коштів" (міністерством чи іншою установою), що відповідатиме за виконання певної бюджетної програми. Показники для оцінки ефективності, результативності і якості бюджетної програми мають відслідковуватися розпорядником бюджетних коштів, і відповідні дані надсилатися до Міністерства фінансів. Процес контролю має бути модифікований таким чином, щоб не лише Міністерство фінансів, а й Рахункова палата проводили відповідні перевірки.

[8] Див: Додонов, фон Хіршхаузен, Опітц, Суголов. Моніторинг інфраструктури України. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. Working Paper No. 8, Київ, червень 2001.

розвитку ми не знайшли соціальних програм захисту малозабезпечених верств населення від поборів в установах освіти і охорони здоров'я (за виключенням програми кредитування здобуття вищої освіти обсягом 15 млн. грн.). Такі програми, однак, є важливими для стимулювання економічного розвитку України.

- Ще однією проблемою, що постійно виникає в останні роки, є постійне відхилення планованих і фактичних значень деяких категорій бюджетних видатків. В деяких випадках такі відхилення є результатом явищ, що не могли бути передбачені під час складання бюджету. Але ще однією причиною перевиконання (недовиконання) планових показників є поведінка місцевих (регіональних) органів влади. Такий стан речей свідчить про те, що процес координації між центральним, регіональним та місцевими рівнями на стадії планування бюджету потребує істотних змін. Ця надзвичайно важлива проблема, здається, не знайшла адекватного відображення у програмно-цільовому методі фінансування бюджетних видатків, що має бути введеним у 2002 році.
- Відносно окремих категорій видатків бюджету на 2002 р. проблемними видаються такі з них:
  - Збільшення планованих видатків (у реальному вимірі) на оборону, правоохоронну діяльність і національну безпеку набагато перевищує планований приріст видатків на освіту, охорону здоров'я і соціальний захист населення.
  - Плановане зростання видатків на фінансування вугільної промисловості могло б стати важливим внеском в стимулювання економічного розвитку і рушієм структурних змін в економіці, якби ці видатки були зосереджені в основному на програмах реструктуризації вугільної промисловості, які б згодом зумовлювали поступове відокремлення вугільних підприємств від державної підтримки. Але насправді та частка загальних видатків на фінансування вугільної промисловості, що пов'язана із субсидуванням (а не реструктуризацією), істотно збільшується і має перевищити ½. В такій ситуації закономірним виглядає запитання: чи неефективні шахти будуть здатні використовувати державні кошти таким чином, щоб збільшити обсяги виробництва?
  - Витрати за програмами підтримки сільського господарства зростають на 40% і мають досягти 0,6% ВВП. Здійснюючи оцінку цих програм, необхідно враховувати, що сільськогосподарське виробництво користується значними податковими пільгами. З огляду на значні соціальні проблеми, включаючи проблему безробіття, в сільськогосподарських районах України (в сільському господарстві зайнято понад 20% населення країни, але ця галузь виробляє менше 15% ВВП), чисті виплати сільському господарству від інших секторів економіки можуть вважатися виправданими. Однак, такі ресурси мають направлятися на посилення структурних змін і створення системи соціального захисту для тих, хто втратив роботу в процесі реструктуризації, а не на збереження поточного стану через підтримку неефективних господарств і державних установ.
  - Останній проект бюджету не містить видатків на погашення заборгованості Уряду із заробітної плати.
- Хоча взаємозаліки законодавчо заборонені, видатки на надання пільг і субсидій населенню з оплати житлово-комунальних послуг мають здійснюватися не у грошовій формі, а через заліки між підприємствами, що надають зазначені послуги, Урядом і компанією "Нафтогаз України".

- Переважна частина програм соціальної допомоги, що фінансуються Урядом (включаючи податкові пільги), все ще надаються певним групам населення за категоріальною чи професійною ознаками (військовослужбовцям, державним службовцям, жертвам і ліквідаторам Чорнобильської катастрофи, деяким групам пенсіонерів і т. д.). Основною проблемною сферою таких програм є непевність щодо того, що всі з нинішніх отримувачів соціальних допомог і пільг мали б на них право, якби основним критерієм їх надання став низький рівень доходів (із задіянням механізмів перевірки майнового стану претендентів на допомогу). Крім того, широке розповсюдження неплатежів за житлово-комунальні послуги фактично є одним із каналів отримання державних коштів неплатниками. Це пояснюється тим, що Уряд, щонайменше, частково покриває збитки енергетичних, газових і теплопостачальних підприємств, які виникають через неплатежі споживачів (покриття збитків Урядом найчастіше приймає форму списання податкової заборгованості, надання податкових пільг і проведення взаємозаліків). Таким чином постає проблема модифікації соціальної системи в напрямі наближення до моделі надання підтримки переважно малозабезпеченим верствам населення і поступового скорочення програм, що орієнтуються на підтримку груп населення за критеріями, які не пов'язані з рівнем забезпеченості отримувачів соціальних пільг і допомог.

5. Три базові стратегічні рішення, що могли б підвищити ступінь відповідності бюджету заходам структурного реформування.

Зважаючи на те, що запровадження програмно-цільового методу фінансування бюджетних видатків у 2002 р. може стати важливим інструментом підвищення ефективності державних витрат і таким чином стати чинником усунення чи пом'якшення проблем, що обговорювалися вище, надалі ми зосередимо увагу на виробленні пропозицій щодо вдосконалення тих сфер, де, як свідчить минулий досвід, досягти прогресу при реформуванні було дуже важко, і де реформи, ймовірно, не будуть проводитися в найближчому майбутньому. Це стосується, по-перше, реформування бюджетного планування, виконання бюджету і контролю; по-друге, реформ, що перешкоджатимуть проведенню негрошових розрахунків бюджету; і по-третє, реформування соціальної системи.

- Щодо політики планування бюджету, його виконання і контролю, то введення програмно-цільового методу фінансування бюджетних видатків, ймовірно, матиме позитивні наслідки, особливо, якщо відповідальність виконавців буде чітко визначена і контрольні повноваження Рахункової палати розширені. Але запровадження нового методу має супроводжуватися заходами, спрямованими на посилення координації між центральним та регіональними (місцевими) рівнями влади при плануванні бюджету. Необхідність таких заходів зумовлена тим, брак взаємопорозуміння між різними рівнями влади на стадії планування бюджету є не лише причиною значних відхилень між плановаими та фактичними показниками бюджету, а й чинником накопичення заборгованості бюджетними установами. Ці борги згодом, як правило, погашаються центральним урядом, найчастіше у формі взаємозаліків. Більш досконала ex-post оцінка державних видатків, що стане результатом програмно-цільового методу фінансування, ймовірно, сприятиме покращенню процесу планування бюджету, оскільки додаткова інформація надасть можливість більш обгрунтовано визначати показники витрат. Але покращення координації між різними рівнями державної влади вимагає не лише більш повної і

якісної інформації, регулярних зустрічей представників влади і середньо-строкового планування (як доповнення до річних бюджетів), але й закріплення за нижчими рівнями бюджетів стабільних і надійних доходних джерел з тим, аби не змушувати представників місцевих органів влади поводитися "нетактично", надавати неточну інформацію або говорити про її відсутність. У цьому відношенні програмно-цільовий метод фінансування державних видатків, можливо, не допоможе розв'язати дану проблему, тому що він не пов'язаний з питаннями формування доходної бази місцевих бюджетів. Крім того, методи збору і узагальнення інформації у Державному казначействі щодо доходів і витрат держави потребують удосконалення з метою створення умов для її адекватного розуміння і використання.[9] На стадії виконання бюджету чітке визначення відповідальності має вирішальне значення і це є одним із цільових завдань програмно-цільового методу. На стадії контролю за виконанням бюджету необхідно розширити контрольні повноваження Рахункової палати України. Зовнішній контроль може бути ефективним лише при включенні до сфери контролю обласних бюджетів і забезпечення незалежності контролюючого органу від міністерств.

- Тобто нагальними стратегічними рішеннями є:
  - вдосконалення класифікації доходів і видатків, що має охоплювати бюджети всіх рівнів;
  - визначення надійних і стабільних джерел доходів місцевих бюджетів, що поряд з іншим призведе до покращення координації між різними рівнями державної влади на стадії планування бюджету;
  - розширення контрольних повноважень Рахункової палати України і забезпечення її фінансової незалежності від Уряду.
- Вирішення завдання ліквідації негрошових розрахунків між бюджетами різних рівнів та між державою і підприємствами, як вже зазначалося, вимагає покращення координації між різними рівнями державної влади, що значною мірою сприятиме подоланню проблеми накопичення заборгованостей бюджетними установами. Але, поряд з цим, необхідно, щоб Уряд одержував всі належні платежі в грошовій формі і проводив фінансування видатків грошовими коштами (включаючи фінансування субсидій на оплату житлово-комунальних послуг). Оскільки найбільшими підприємствами, що мають заборгованість перед державою (які чи то не здійснюють поточних платежів, чи то розраховуються в негрошовій формі), є енергетичні підприємства та державна компанія "Нафтогаз України" стратегічними рішеннями Уряду в даній сфері мають стати:
  - по-новому визначити і організувати взаємовідносини держави з господарськими суб'єктами таким чином, щоб забезпечити здійснення лише грошових розрахунків.

  Оскільки ще одним рушієм проведення залікових операцій слугували борги держави, особливо з відшкодування ПДВ, додатково необхідно провести ще такі заходи:

[9] На думку багатьох спостерігачів, казначейська система виконання бюджету, запроваджена кілька років тому з метою підвищення транспарентності бюджету, поки що не дозволила досягти очікуваних результатів. Однією з причин такого стану речей може бути те, що інформація стосовно доходів держави та її витрат, яка надходить до Казначейства, не класифікована і не організована таким чином, що користувачі інформації мають можливість правильно її тлумачити. Наприклад, користувач хоче отримати дані щодо того, на яку конкретну мету були спрямовані видатки. Але часто на це питання неможливо відповісти, тому що кожна область може застосовувати власне визначення доходів і видатків бюджету, або мати певну свободу в справі класифікації доходів і витрат бюджетів.

- покращити адміністрування ПДВ, в тому числі й з метою уникнення маніпуляцій (надання податкового кредиту по ПДВ має пов'язуватися із фактом доведення фактичного продажу підприємством, що вимагає податкового кредиту).

- Реформування системи соціальної підтримки держави досягне найвищої ефективності, якщо застосовуватимуться лише прямі виплати домогосподарствам з низькими доходами. Домогосподарства, рівень доходів яких перевищує верхній ліміт для низьких доходів, мають бути виключені з числа отримувачів державної допомоги. В залежності від наявності і тривалості перехідного періоду продовження субсидування тих, хто не матиме права на державну підтримку в рамках нової системи, залежить величина чистих заощаджень Уряду. Без такого перехідного періоду чисті заощадження можуть досягти 1% ВВП. Їх обсяг з часом може зростати під впливом підвищення ефективності економічної діяльності і зростання продуктивності (особливо з огляду на той факт, що нинішня система соціальної підтримки деякою мірою субсидує енергоспоживання). Стратегічними рішеннями, що є необхідними для досягнення визначеної мети, є:
  - Критерії, за якими визначається контингент отримувачів соціальної допомоги, мають зазнати істотних змін – критерій малозабезпеченості має замінити всі існуючі на сьогодні.[10]
  - Перевірка майнового стану претендентів на одержання соціальної допомоги має стати ефективною.[11]
  - Уряд має покращити спроможність місцевих органів влади здійснювати належні соціальні виплати в грошовій формі і фінансові ресурси, необхідні місцевим бюджетам для виконання зазначених функцій, мають бути у їх розпорядженні чи надходити вчасно в якості трансфертів. Міністерства і відомства, відповідальні за адміністрування соціальних програм, повинні мати достатні обсяги фінансування та формувати резерви на випадок непередбачуваного збільшення потреби в коштах.
  - Зазначені пропозиції можуть бути реалізовані лише при застосуванні комплексного підходу до реформування з виконанням заходів описаних вище. В іншому випадку центральний Уряд не матиме в своєму розпорядженні грошових коштів, необхідних для фінансування видатків бюджету, й надалі перебуватиме під тиском з боку підприємств (які не отримують в повному обсязі належних платежів від населення за постачання енергоресурсів чи надання інших послуг) з вимогами проведення залікових операцій, списання податкових заборгованостей і надання податкових пільг.

Н.Л., Т.В., У.Т., Жовтень 2001 р.
Рецензенти: І.А., Л.Х.

[10] Втрати доходів для багатьох сімей, що походитимуть від таких змін, деякою мірою можуть бути нівельовані через підвищення зарплат і пенсій там, де це є можливим і необхідним (такий захід, однак, зменшить розмір чистих заощаджень уряду в короткостроковому періоді).

[11] Це може здійснюватися через запровадження інституту соціальних інспекторів, які проводитимуть випадкові перевірки майнового стану претендентів на отримання соціальної допомоги (як передбачено останніми рішеннями Уряду). Але, оскільки метою програм соціальної підтримки є надання її всім домогосподарствам, що задовольняють визначеним вимогам, соціальні інспектори мають також виконувати функцію інформування всіх потенційних отримувачів даного виду соціальної допомоги про наявність таких програм. Можливо, деякі неприбуткові недержавні організації, що спеціалізуються у даній сфері, могли б приймати участь у цій справі.