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
	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: germanad@public.ua.net

O13

Коментар до "Пріоритетних напрямків урядової політики на 2001 рік"

Проект від 15 лютого 2001 року

Загальна структура документу охоплює найважливіші з основних напрямків, на яких у першу чергу має зосередитись діяльність уряду в 2001 році.

Особливо слід наголосити на тому, що тут сформульовано зовсім інші пріоритети, ніж у документах, розроблених раніше. Так, ми можемо дуже привітати той факт, що соціальній політиці віддано такий високий пріоритет. Так само заслуговує на увагу, що, на відміну від інших документів, в даному випадку автори відмовилися від визначення пріоритетних галузей. Особливою мірою слід підтримати те, що уряд намагається знайти цілісний підхід до економіки, і при цьому не робиться спроба пробудити нереалістичні сподівання.

1. Соціальна політика

Високий пріоритет, що його віддано соціальній політиці, слід виразно підтримати. Однак разом з тим положення документу могли б виграти, якби вони були доповнені більш конкретними заходами, спрямованими на реалізацію поставлених цілей.

Так, наприклад, не ясно, що треба розуміти під "економічними передумовами" погашення заборгованості перед співпрацівниками державних та інших підприємств. Адже ані держава, ані бюджет не несуть відповідальність за заборгованість недержавних підприємств перед співпрацівниками цих підприємств. Подібна заборгованість може бути погашена лише шляхом звернення до суду або відкриття провадження у справі про неплатоспроможність відповідних підприємств. Завдання держави при цьому могло б полягати у тому, щоб гарантувати дотримання

юридичних рамкових умов. Те ж саме стосується й пункту “Компенсація збитків співпрацівникам внаслідок затримки виплати заробітної платні працедавцями”. В цьому випадку держава також несе економічну відповідальність лише за поведінку державних підприємств.
Урядові слід було б утриматися від того, щоб давати точні кількісні обіцянки щодо розмірів підвищення заробітної платні, оскільки розвиток загальноекономічних параметрів може суттєво звузити можливість виконати подібні обіцянки. Принципово важливий характер має підвищення пенсій. Було б доцільно масштаби зростання пенсій прив’язати до тенденцій розвитку середньої заробітної платні, беручи при цьому до уваги тенденції розвитку демографічної ситуації.
Що стосується підвищення заробітної платні у сферах освіти, охорони здоров’я, науки, культури тощо, а також впровадження нової системи оплати праці у бюджетній царині, то тут було б важливо звернути увагу на необхідність одночасного проведення реформ саме у цих сферах. Так, треба регулярно здійснювати експертизу їхньої ефективності та якості надаваних ними послуг на підставі критеріїв, які потрібно розробити (наприклад, проводити порівняльний аналіз на регіональному та міжнародному рівнях). Необхідно фінансування цих сфер поставити у залежність від відповідного зростання ефективності їхньої діяльності. (Наприклад, видається необхідним на цілковито новій основі розробити навчальні програми університетів та інших вищих навчальних закладів. Однак без певних стимулів цього, напевно, важко досягти).
Крім цього, необхідно врахувати те значення, яке має грошова політика для подолання бідності. Неодноразово підтверджувався той факт, що високий рівень інфляції спричиняє значний перерозподіл доходів не на користь малозабезпеченим категоріям населення, до яких належать працівники, пенсіонери, отримувачі соціальних платежів від держави. Грошова політики у цьому році повинна спрямовуватися на значне зниження рівня інфляції.

2. Конкурентоспроможність

Варто дуже привітати, що основним напрямком визнано енергозбереження, адже саме для українського господарства це становить ключову проблему. Цей пункт варто було б доповнити положенням про втілення у життя прийнятої вже кілька років тому програми встановлення лічильників. Справа в тому, що облік фактичного споживання енергетичних ресурсів (електроенергії, газу, тепла) являє собою основоположну передумову для виставлення адекватних рахунків споживачам та для відповідної коректної оплати спожитої енергії. В цьому контексті ще одна принципова передумова полягає у тому, щоб і надалі

розглядати як першочергове завдання підвищення платіжної дисципліни та укладення й виконання договорів про енергопостачання.

В царині сприяння інвестиційній діяльності надалі не вистачає контролю. Окрім того, незрозуміло, як повинне забезпечуватися більш ефективне, ніж раніше, використання бюджетних коштів.

Нам здається, що правильно сформульовано наступну мету: завдяки піднесенню конкурентоспроможності сільського господарства та його орієнтації на експорт перетворити сільське господарство на "рушійну силу зростання" всієї української економіки.
Зокрема, слід привітати той факт, що прийняття земельного кодексу розглядається як один з пріоритетів і що на порядок денний поставлено питання про поліпшення можливостей фінансування, зокрема, наприклад, шляхом фінансування через іпотеку. Проте для поліпшення можливостей фінансування у сільському господарстві нагально необхідне здійснення подальших заходів, які б покращили ситуацію з захистом кредиторів. Разом з тим, не варто розширювати цільові програми, спрямовані на фінансування сільського господарства, а вони мають залишатися обмежені рамками сучасних програм субсидіювання сплачуваних відсотків. Замість цього державні програми повинні зосереджуватися на тому, щоб усувати різноманітні законодавчі перешкоди, що заважають розвиткові фінансових ринків у сільській місцевості, та робити інвестиції в підготовку фахівців для сільського господарства – співпрацівників банків, адміністративних органів та менеджерів.
Конкурентоспроможність українського сільського господарства протягом минулих років потерпала, разом з тим, не лише від труднощів з фінансуванням, але й передусім від проблем, пов'язаних з реалізацією сільськогосподарської продукції. З цієї причини не можна стримувати розвиток торгівлі сільськогосподарською продукцією ані шляхом встановлення митних тарифів, ані створенням нетарифних перешкод торгівлі. Між сільськогосподарською продукцією, що знаходиться на ланах, та експортною продукцією, представленою на світових ринках, знаходиться система реалізації всередині країни (перевезення, зберігання тощо) та переробки. Найдешевша пшениця не зможе витримати конкуренцію на світових ринках, якщо на шляху до цих ринків вона буде змушена проходити через неефективні та корумповані канали реалізації та внаслідок цього ставати дорожчою.

Пункт "Ефективне управління державним сектором" також слід оцінити як дуже позитивний.

Представлена у документі система підтримки високотехнологічного виробництва у поєднанні з зовнішньою торгівлею становить доцільний підхід, тому що лише у такий спосіб можна звести до мінімуму помилки у розподілі коштів та робочої сили, розміщенні виробництва а також поліпшити структуру зовнішньої торгівлі України.

Пункт "Конкурентоспроможність" варто доповнити положеннями про реорганізацію та підвищення ефективності у сфері інфраструктури, оскільки забезпечення ефективних послуг інфраструктури являє собою важливу передумову як для піднесення конкурентоспроможності українських підприємств, так і для підвищення привабливості України для іноземних інвесторів. Сюди належить ефективний менеджмент в окремих галузях інфраструктури, а також висока якість надаваних послуг. Цього можна досягти в першу чергу шляхом часткової дерегуляції та приватизації галузей інфраструктури.

3. Розвиток легальної економіки

Слід підтримати усі пункти, названі у цьому розділі, - скасування індивідуальних преференцій та контроль за державними коштами (заборона взаємозаліків, платежі лише у грошовій формі, скорочення бартеру, розподіл державних замовлень через аукціони). Особливою мірою це стосується позицій, згаданих серед "Принципів конкуренції", - обов'язкової реалізації закону про банкрутство та розробки пропозицій щодо скасування мораторію на банкрутство в аграрному секторі.

4. Регіони

Наголошення на значенні регіонального самоврядування та фінансового балансування також слід оцінити дуже позитивно. Проте нижні рівні державного управління мають дуже обмежені, недостатні власні джерела фінансування та повинні фінансуватися за допомогою зростаючих трансфертів з центру, що, на нашу думку, може негативно позначитися на політичній конкуренції та призвести до збільшення залежності від центрального уряду. З цієї причини ми вважаємо за необхідне підвищувати можливості власного фінансування регіонів.

Слід зробити критичні зауваження:

- Надто мало говориться про розв'язання проблеми корпоративного управління також і на приватних підприємствах: захист акціонерів з невеликими пакетами акцій, розгляд конфлікту інтересів у керівної ланки тощо. Ще раз повторимо пропозицію: варто було б вивчити

ситуацію в Україні на основі принципів корпоративного управління (Corporate Governance), складених ОСРЄ, – російськомовний варіант дослідження про стан у Росії додається, на нього можна було б орієнтуватися й в Україні. Шляхом поліпшення захисту власності, в тому числі й акціонерів, треба обмежити поширений, як і раніше, перерозподіл власності (не завжди легальний), в іншому разі сюди не прийдуть іноземні та вітчизняні інвестори. Тут слід також підкреслити, що слід нарешті прийняти Цивільний кодекс.

- Підтримка високотехнологічних галузей має передусім полягати у використанні кваліфікованої праці (інженерів та ін.). Було б доцільним залучати до такої підтримки зарубіжних партнерів, які використовують українську робочу силу. Українські підприємства з високотехнологічним виробництвом повинні активніше займатися пошуком іноземних інвесторів – власників часток, а також брати участь у міжнародному розподілі праці, виробляючи, наприклад, окремі деталі чи вузли. Йдеться про те, щоб українські підприємства виготовляли не кінцеві, готові високотехнологічні вироби, а складові частини та компоненти для виготовлення подібних виробів у рамках міжнародної співпраці. Таким шляхом пішли, зокрема, Угорщина, Польща та інші країни.
- Слід звернути більшу увагу на можливості фінансування програми: ефективне використання бюджетних коштів (= скасування дотацій та субсидій) в розділі 2 становить умову та передумову для збільшення соціальних виплат, про які йдеться у розділі 1. Скорочення ставок оподаткування у розділі 3 передусім служить інтересам легальної економіки, проте не повинне мати своїм наслідком зменшення середніх (в масштабі усієї економіки) надходжень від сплати податків. Разом з тим, податковий тиск (завдяки скасуванню виключень) буде розподілятися більш справедливо.
- Розділ 5. “Піднесення відповідальності держави перед суспільством” на відміну від інших розділів відзначається надто загальним характером. Можливо, було б доцільним використати цей розділ як преамбулу або як заключне слово, але не треба ставити його на одну дошку з першими чотирма розділами. В будь-якому разі тут відсутнє наголошення на думці про те, що необхідно добиватися дотримання правових норм, що досі не завжди відбувалося. (Можна згадати майбутній Цивільний кодекс та публічне право.) В цьому плані велика проблема полягає також у тому, що розподіл справ між суддями проводиться не автоматично (наприклад, за датою надходження справи, за абеткою відповідно до прізвищ суддів). Окремі політичні діячі мають великий вплив на те, щоб певні справи потрапили до певних суддів.

Група, лютий 2001 р.