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

O12

Міністерство економіки України
пану Кальнику В. М.
пану Шумилу І. А.

Коментар до

“Пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України на 2001 рік”

Наведений нижче коментар можна розглядати як доповнення до переданих Німецькою консультативною групою у грудні 2000 року “Пріоритетних напрямків реформування економічної політики на 2001 рік”.

Особливо позитивно необхідно підкреслити, що до “Пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України на 2001 рік” належить ціла низка важливих завдань. Тобто можна виходити з того, що сформовано основні принципи діяльності Уряду щодо економічної політики. Тут, зокрема, необхідно виділити:

1. Відмова держави від **немонетарних трансакцій**. Це забезпечуватиметься виконанням таких завдань:
    - погашення у повному обсязі бюджетної заборгованості із соціальної допомоги та заробітної плати працівникам бюджетної сфери;
    - скорочення заборгованості із заробітної плати у виробничій сфері на 50%;
    - забезпечення своєчасної поточної виплати заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат у 2001 році;
    - забезпечення фінансової дисципліни платежів, нормалізація взаєморозрахунків;
    - своєчасна виплата заробітної плати;
    - своєчасна оплата за спожиті енергоносії;
    - скорочення заборгованості НАК “Нафтогаз України” перед постачальниками.

Щоправда, відсутня категорична заборона здійснення немонетарних трансакцій з боку держави. Не згадується також дебіторська заборгованість таких установ, які здійснюють "інтервенційну діяльність" як то Держрезерв, що дозволяє подальше здійснення їхньої діяльності. Не йде мова про скорочення такої діяльності.

2. Необхідно підкреслити заходи щодо **покращання корпоративного управління**:
    - моніторинг фінансового стану підприємств з огляду на можливе застосування процедури банкрутства;
    - прозорість у складанні річних фінансових планів державних підприємств;
    - скорочення переліку підприємств, які не підлягають приватизації на 30 одиниць;
    - щоквартальна публікація переліку 50 підприємств з найбільшою податковою заборгованістю з метою порушення справ про банкрутство проти 10 підприємств (це є вимогою МВФ);
    - прийняття закону "Про акціонерні товариства" (Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку).

Але завдання стосовно корпоративного управління ще не є достатньо конкретними.

3. **Інтеграція України до ЄС**:
    - посилення процесу інтеграції до ЄС, врегулювання існуючих проблем (завдання Уряду);
    - підписання Протоколу про вступ до СОТ (завдання Мінекономіки, пункт 8);
    - адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Міністерство юстиції, пункт 1).

4. Здається, що питання **енергозбереження** дійсно набуває більш пріоритетного значення, ніж це було раніше:
    - зменшення енергоємності ВВП (завдання Уряду);
    - своєчасні розрахунки за спожиті енергоносії на основі жорсткої політики енергозбереження у бюджетній сфері (Міністерство фінансів, підпункт пункту 1);
    - серійне виробництво лічильників електроенергії (Державний комітет промислової політики, пункт 1);
    - усі пункти завдань Державного комітету України з енергозбереження;
    - всеосяжна реалізація платіжної дисципліни та послідовне відключення від енергоносіїв неплатоспроможних споживачів.

Однак і досі можна знайти **протекціоністські елементи**. Це особливо стосується стимулювання та підтримки високотехнологічного виробництва. Наведені у пункті 7 (Міністерство економіки) завдання ("Стимулювання експорту продукції, у тому числі продукції високотехнологічних виробництв"), здається, містять ризик безпосереднього втручання держави в економічні

процеси, тому що вони, практично, несумісні з ринковою економікою. Дуже важко зробити визначення того, що є продукцією високотехнологічних виробництв відповідно до специфічних для кожної країни ознак. Те, що в одній країні належить до продукції високотехнологічного виробництва (в Німеччині, наприклад, автомобільна промисловість), в іншій країні (наприклад, у США) не є високотехнологічним виробництвом.

Внаслідок глобалізації високотехнологічних виробництв фінансові вимоги таких виробництв так само, як і ризики фінансових втрат є дуже високими. Тому українські виробники високотехнологічної продукції мають шукати шляхи до співробітництва перш за все із іноземними приватними фірмами. Тільки після того, як приватні інвестори оголосять про свою готовність взяти на себе ризики, держава може в обмежених обсягах погодитись на спільне фінансування. Пригадуючи не дуже вдалу політику державних гарантій в минулі роки, потрібно, щоб в кожному випадку надання підтримки високотехнологічним підприємствам було чітко сформовано умови надання підтримки (часові обмеження) та попередньо здійснено оцінку успішності проекту. Так само потрібно наголосити на заходах щодо зменшення ризику. Ці організаційні та інституційні умови не були розглянуті в програмі.

В програмі потрібно більш чітко провести розмежувальну лінію між цілями, досягнення яких повністю залежить від Уряду (наприклад, видатки бюджету), та цілями, до виконання яких Уряд прагне, проте не може повністю контролювати їх досягнення. Останнє стосується, наприклад, політики щодо доходів. В кращому випадку Уряд зможе визначати номінальний обсяг доходів, практично ж йтиметься лише про розмір мінімальної заробітної плати в рамках політики соціального захисту населення. Динаміка реальних доходів населення навряд чи може безпосередньо регулюватися Урядом. Навіть заплановане скорочення заборгованості по зарплаті може бути досягнутим в приватному секторі тільки опосередковано, наприклад, шляхом запровадження процедур банкрутства та дотримання виконання умов контрактів. Потрібно чітко дати зрозуміти, що деякі цілі як то про доходи (рівень споживання), але також про зростання ВВП задекларовані Урядом та навіть беруться як база для подальших розрахунків, проте Уряд не має прямих засобів для регулювання їх виконання. Таке розмежування є важливим для того, щоб у українських та іноземних інвесторів не склалося враження, що – як це неодноразово було в минулому – Уряд намагатиметься адміністративними засобами регулювати економіку. Із формулювань повинно бути зрозумілим, в яких випадках Уряд може і хоче втручатися в економіку адміністративними методами (наприклад, законодавча ініціатива Уряду, принципи бюджетного планування) та коли він говорить про цілі, на які можна сподіватися в результаті успішної діяльності Уряду, але досягнення яких не можна регулювати напряму.

“Пріоритетні завдання міністерств та відомств”

Міністерство економіки

- відсутнє завдання стосовно розробки нової концепції (спільно з Фондом держмайна?) контролю за діяльністю державних підприємств та державними корпоративними правами. Така концепція повинна забезпечити жорсткий поточний, тобто щоквартальний, контроль за діяльністю і прибутковістю цих підприємств, а також ефективну участь держави як в загальних зборах, так і у наглядових радах цих підприємств;
- скорочення переліку підприємств, які не підлягають приватизації, на 30 одиниць не є достатнім. Міністерство економіки повинно розробити та представити на ухвалення Верховній Раді критерії, згідно з якими було б можливо визначити підприємства, які не повинні приватизуватися. Розробка цих критеріїв має спонукати Парламент перевірити перелік підприємств, що не підлягають приватизації;
- Міністерство економіки могло б розширити перелік своїх завдань, включивши до цих пріоритетних завдань, наприклад, покращання законодавчої бази у сфері охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності тощо.

Міністерство освіти і науки

- Необхідно чітко назвати пріоритетне завдання, яке полягає у тому, щоб усі університети та заклади освіти розробили нові учбові плани. Вони обов’язково мають бути адаптовані до західних стандартів для того, щоб українські учні та студенти отримали шанс навчатися у закладах освіти за кордоном. Це потребує докорінного реформування усього сектора освіти з проведенням регулярного контролю ефективності та стимулювання праці (наприклад, введення оплати праці професорів в залежності від якості їхньої праці). Необхідно врахувати, наприклад, пропозиції Світового банку. Мають бути розроблені критерії перевірки цієї ефективності. Вони мають залежати і від якості освіти, і від витрат.

Міністерство праці та соціальної політики

- У пункті 6 “Соціальне страхування” відсутнє завдання щодо реформування системи надання послуг з працевлаштування. Усі місцеві центри зайнятості повинні мати доступ до усієї інформації про вільні робочі місця та пропозиції щодо навчання. Наприклад, завдяки стимулам (преміям) при наданні послуг для безробітних центри зайнятості будуть використовувати цю інформацію.

Міністерство фінансів

- Відсутнє завдання щодо покращання бюджетного планування на усіх рівнях: планування консолідованого бюджету має бути узгоджено з місцевими бюджетами. На наш погляд, необхідно створити координаційну раду з цього питання (до складу якої належали б представники Міністерства фінансів та регіонів). Необхідно також застосувати персональну відповідальність за дотримання бюджетних планів. Кожне перевищення запланованих для бюджетних організацій видатків повинно розглядатися як відхилення від бюджетних планів, причому до витрат бюджетних організацій належить також і можливе перевищення їхньої заборгованості по платежам. Координаційна рада має також обговорювати та вирішувати проблему періодичних заборгованостей по платежам бюджетних організацій, а також заборонити виникнення таких заборгованостей. У разі порушення відповідальність повинна взяти на себе особа, відповідальна за цю бюджетну організацію на регіональному рівні, або міністр відповідного міністерства. Необхідно по-новому урегулювати та чітко визначити цю відповідальність;
- відсутнє також завдання розпочати середньострокове планування надходжень та видатків (створення середньострокового фінансового планування);
- у зв'язку з тим, що контроль за бюджетами нижчих державних рівнів, здається, здійснюється неефективно, необхідно передати цю функцію Рахунковій палаті, а також здійснення вибіркових перевірок рентабельності державних підприємств;
- Міністерство фінансів повинно отримати завдання, ще раз доопрацювати бюджетний кодекс: актуальна редакція Бюджетного кодексу містить, з нашої точки зору, такі значні недоліки, як цільове спрямування державних надходжень, переміщення державних витрат на нижчі державні рівні без відповідного підвищення надходжень. Необхідно знову обговорити питання власних надходжень місцевих бюджетів з метою скорочення і незбільшення у майбутньому трансфертів центрального уряду регіональним бюджетам;
- відсутня вказівка на те, що Міністерство фінансів повинно своєчасно обслуговувати усі свої борги, включаючи також і борги перед Національним банком (накопичилась велика заборгованість із виплати процентів);
- важливим завданням Міністерства фінансів повинна також стати подальша робота над розширенням податкової бази, тобто включення сільського господарства до системи оподаткування, скасування податкових пільг для окремих виробників (наприклад, металургія), скасування винятків при сплаті податку на додану вартість;
- відсутня також вказівка на те, що Міністерство фінансів повинно складати річний звіт про субсидії, який має ґрунтуватися на широкому визначенні субсидій.

Міністерство юстиції

- Відсутнє завдання щодо завершення роботи над розробкою Цивільного кодексу;
- створення "податково-фінансових" судів (суди, які займаються виключно податковими справами) також повинно бути одним із завдань Міністерства юстиції.

Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації

- Особливо важливим завданням є не тільки адаптація норм, стандартів та сертифікації до європейських стандартів, але і те, щоб ці правила ні в якому разі не застосовувалися для обмеження імпорту, як це часто відбувалося у минулому, і має місце у багатьох інших країнах. Підґрунтям для цього є те, що імпорт в Україні дуже часто є передумовою для експорту. Крім цього, у середньостроковій перспективі імпорт стимулюватиме розвитку конкуренції в Україні та підвищення якості українських товарів. Отже, використання інструментів сертифікації та стандартизації для перешкоджання імпорту завдасть більше шкоди Україні, ніж іноземним виробникам.

Державне казначейство

- Чи не повинен контроль за здійсненням державних інвестицій належати до завдань Рахункової палати?

Антимонопольний комітет

- Чи не викликає конфлікт інтересів завдання Антимонопольного комітету щодо "забезпечення національної безпеки держави"? Завдання Антимонопольного комітету повинно полягати, насамперед, або виключно у тому, щоб постійно забезпечувати певний рівень інтенсивності конкуренції на усіх ринках і втручатися у випадку недостатнього рівня конкуренції.

Державна податкова адміністрація

- Державна податкова адміністрація має підпорядковуватися Міністерству фінансів, тому що це здається необхідним для запобігання виникненню конфліктів інтересів.

Державна митна служба

- Враховуючи численні скарги підприємств стосовно повільності митної служби та затримок при проходженні митних процедур, які дуже дорого

коштують підприємствам, одним із пріоритетних завдань Державної митної служби повинна стати ліквідація цих недоліків. Необхідно розвивати стимули для митної служби, які сприятимуть вирішенню цих проблем.

Головне управління державної служби

- Відсутнє завдання щодо регулярної перевірки ефективності окремих підрозділів державного управління на основі певних критеріїв. Наприклад, для місцевих органів влади можна було б регулярно проводити порівняння з іншими місцевими органами влади. Необхідно також розробити критерії для перевірки ефективності діяльності центральних органів влади;
- для вищих державних службовців необхідно прийняти закон з метою запобігання виникнення конфліктів інтересів, який заборонив би побічну діяльність і зобов'язав би надавати інформацію контролюючому органу про вид та обсяг приватного майна.

Міністерство палива та енергетики

- Багато заходів ще і досі націлені на пряме втручання з боку Міністерства палива та енергетики, які, власне кажучи, мають належати до компетенції підприємств енергетичного сектора (наприклад, забезпечення паливом та планування обсягів виробництва окремих розрізів та шахт). Головна увага, у більшій мірі, має бути сконцентрована на створенні економічно самостійних підприємств.

Міністерство аграрної політики

- Держава повинна відмовитися від встановлення цілей щодо виробництва продукції, визначення пріоритетних продуктів та цільових програм для окремих продуктів. Прозорість ринку та ефективне функціонування ринків не можуть бути забезпечені розпорядженнями, вони розвиватимуться самі, як тільки для цього будуть створені умови. Отже, для покращання ринкової інфраструктури держава, у значній мірі, повинна відмовитися від власних заходів, а натомість і надалі скасовувати інвестиційні перешкоди, які існують, у першу чергу, на обласному та регіональному рівнях. Монополізація окремих сфер інфраструктури збуту, значною мірою, пояснюється відсутністю конкуренції.

  Системи ринкової та цінової інформації, які створюються за допомогою держави, можуть зробити внесок для підвищення прозорості ринку.

- Необхідно організувати систему кадастрового розподілу землі та створити умови для розвитку іпотек.

Група, лютий 2001 р.