

ДРУГА СПРОБА СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

В статті досліджуються спроби проведення системних реформ в Україні за останні роки. Проаналізовано вплив проведення системних реформ на підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки. Визначено позитивні і негативні моменти проведення реформ в сучасних умовах, а також запропоновано заходи поліпшення якості реформ в сучасних умовах.

The article investigates the attempts of systemic reforms in Ukraine in recent years. The influence of systemic reforms to improve competitiveness of national economy is analyzed. Positive and negative aspects of reform in modern conditions are noticed, and the measures to improve the quality of reforms in current conditions are proposed.

Ключові слова: реформи, конкурентоспроможність, національна економіка

Keywords: reforms, competitiveness, national economy

До минулого року в Україні курс на системні реформи в економічній сфері був задекларований лише один раз. Восени 1994 року тодішній Президент України Л.Кучма виступив з доповіддю «Шляхом радикальних економічних реформ». Тоді амбітне завдання виконати не вдалося, принаймні у повному обсязі. Тому можна говорити лише про певні позитивні зміни в окремих сферах економіки. Зокрема, можна відзначити формування та зміцнення грошово-фінансової системи, яка цілком достойно витримала кризу 1998 року. Також відзначимо малу приватизацію, яка заклала матеріальні підвалини для прискореного формування середнього класу в Україні та запровадження спрощеної системи оподаткування, яке створило більш сприятливе правове поле для розвитку вітчизняного малого бізнесу.

Весна 2010 року ознаменувалася публічним оголошенням другої спроби в проведенні системних реформ, тепер вже з боку новообраного Президента України В.Януковича. Обрану стратегічну лінію не стали приховувати від міжнародної спільноти, більше того — на початку вересня 2010 року, виступаючи перед німецькими підприємцями, Президент України заявив, що мета **українських економічних реформ** дуже амбітна. Зокрема, наша держава планує поліпшити своє місце у рейтингу бізнес-клімату не менше, ніж на 40 позицій, а в рейтингу конкурентоспроможності світових економік — не менше, ніж на 10 позицій.

Публічне оголошення такої мети є позитивною ознакою. З одного боку, нова влада на чолі з главою держави, продемонструвала розуміння ключових економічних проблем (поганий бізнес-клімат та низька конкурентоспроможність), що заважають прискореному розвитку країни. З іншого боку — чітко вказала, що Україна готова і буде оцінювати свій поступ за ustalеними та визнаними в світі критеріями та публічно

встановила показники-орієнтири, досягнення (чи не досягнення) яких стане свідченням успіху/провалу політики реформ.

Варто відзначити, що на сьогодні стартові позиції України є досить слабкими. На початку та в середині «нульових років» XXI сторіччя ми мали певну позитивну тенденцію в оцінці за *глобальним індексом конкурентоспроможності*, яку здійснює Всесвітній економічний форум. Так, стартуючи у 2000 році з 56 місця (з 58 країн), наша країна посіла у 2004 році 86 місце (зі 104 країн) і досягла піку у 2007 році, коли піднялась на 69 позицію (серед 125 країн). Далі почався очевидний відступ: 2008 рік — 72 місце (134 країни), 2009 — 82 місце (133 країни), 2010 рік — 89 позиція (з-поміж 139 країн).

Отже, в світі, що відрізняється інтенсифікацією процесів та підвищенням щільності конкуренції, часу на розкачку та розмови Україна вже не має. Тому мусимо оцінювати запропонований курс реформ та перші кроки на шляху його реалізації максимально об'єктивно та виважено.

Загальна матриця реформування

Успіх будь-яких реформ ґрунтується на трьох складових: організаційній, політичній та змістовній. Перша включає комплекс підготовчих заходів щодо створення інституційно-структурних передумов розробки та запровадження нового курсу. Другий — накопичення мобілізаційного ресурсу необхідного для запровадження нововведень, і, зазвичай, він передбачає консолідацію влади навколо визначених завдань та забезпечення суспільної підтримки. Третій — власне окреслює напрямки реформ, визначає інструментарій та кінцеві орієнтири перетворень.

Слід відзначити, що перший етап пройшов без видимих ускладнень і в доволі стислі строки. Так в середині березня 2010 року глава держави затвердив Положення про Комітет з економічних реформ при Президентові України. Цей Комітет створив робочі групи, в яких, за офіційними повідомленнями, були об'єднані зусилля представників державного апарату, регіональної влади, бізнесу, українського й міжнародного експертного співтовариства. І за два місяці було розроблено Програму економічних реформ на 2010 — 2014 роки, що отримала досить показову назву, яка чітко (у всякому разі на формальному рівні) окреслила пріоритети нового курсу **«Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»**. Тому на цьому етапі дискутувати можна було хіба що з порядком «згадування» пріоритетів. Адже з точки зору нових (посткризових) віянь в науковій думці щодо ролі держави у розвитку ринкової економіки та прагматичної логіки вони мали розміщуватися в іншій причинно-наслідковій послідовності: ефективна держава — конкурентоспроможна економіка — заможне суспільство.

Далі по кожному напрямку реформ був затверджений детальний план- графік реалізації, на місцевому рівні на базі національної Програми розробили регіональні програми реформ. Було створено також Координаційний центр з упровадження економічних реформ, який зобов'язали забезпечити моніторинг і контроль за їх

реалізацією, координацію кроків між державними органами, а також коригування Програми в міру вирішення поставлених завдань або зміни умов її реалізації.

Таким чином, організаційно-бюрократична складова була реалізована на належному рівні, що мало сприяти комплексному характеру реформування: створено інституційну вертикаль, залучені фахівці, розроблено програмний документ, якому забезпечили певний суспільний резонанс.

Не викликав заперечень і перший практичний крок у реалізації нового курсу, який було визначено як «розробка та прийняття ключових законопроектів, необхідних для здійснення реформ». Тим більше, що систематизований перелік ключових законопроектів необхідних для реалізації Програми реформ майже повністю відповідав дванадцятьом складовим успіху, за якими експерти Всесвітнього економічного форуму вже майже тридцять років визначають конкурентоспроможність країн.

Перші серйозні запитання виникли тоді, коли стало зрозумілим в який спосіб буде проведено накопичення мобілізаційного ресурсу (реалізовано політичну складову).

Окремо зазначимо, що доцільності певних кроків у цьому напрямку ані в експертному, ані в політичному середовищі сумнівів не викликало. Практика функціонування владних інституцій, особливо в сфері управління економічними процесами, за каденції попереднього глави держави, що припала на дію політичної реформи, наочно довела всі вади «двовладдя» у виконавчій вертикалі. Неefективність управлінської моделі, яка містила в собі «дублювання повноважень» глави держави та прем'єр-міністра, продукувала об'єктивні системні ризики, які були здатні торпедувати будь-які реформаторські зусилля. Певні ознаки цих ризиків проявилися навіть на етапі розробки програмних документів новообраної влади.

Так, експерти з економічних питань одразу звернули увагу на те, що програма діяльності уряду на 2010 рік, яка була схвалена Верховною Радою, містила мало спільного з Програмою економічних реформ, розробленою під патронатом президентського апарату. Більше того, вони відзначали, що ані бюджет на 2010 рік, ані бюджетна резолюція на 2011 рік також не були пов'язані з програмою реформ. Це означало посилення ризику втрати майже половини часового ресурсу відведеного на системні перетворення.

Однак спосіб в який було вирішено проблему «двовладдя» викликав шок не лише у фахівців з конституційного права, але й в експертній спільноті, у широкого кола громадськості. Стало очевидним, що головні загрози реформам тепер продукуватиме надцентралізована система президентського правління. Система, в якій консолідація влади із засобу (прискорення реформ) перетворюється на самоціль, а суспільна підтримка досягається не за рахунок консенсусних механізмів та діалогових процедур, а — суто адміністративними засобами. До того ж ця система має сумнівну ступінь легітимності. А в умовах кризи легітимності установки на кшталт «ми будемо проводити непопулярні реформи» сприймаються зазвичай вороже.

На нашу думку, саме в такій спосіб під реформи було закладено міну уповільненої дії, яка зрештою може «винести у повітря» усі амбітні плани,

перетворивши їх на пусті декларації та бюрократичну показуху. Адже суспільству далеко не очевидні, ані необхідність підвищення конкурентоспроможності за рахунок затування пасків, ані позитивність кінцевої мети модернізації, проте вже сьогодні переважну кількість громадян допікають численні «негаразди на марші». Тоді як державним управлінцям абсолютно зрозуміло від чого залежить їх спокій та кар'єрне зростання, які жодним чином не пов'язані з реальним виконанням Програми реформ.

Полюси модернізації: адміністративна та пенсійна реформи

Першим практичним кроком у спробах системного реформування став Податковий кодекс. Наступним кроком стала адміністративна реформа, далі «по черзі» наближається реформування пенсійної системи.

На перший погляд ці сфери не мають безпосереднього стосунку до економіки та ступеню її конкурентоспроможності, і загалом знаходяться на різних «полюсах» оголошеної модернізації. Проте, фахівцям, що знаються на українських реаліях, очевидно, що без серйозних змін в цих сферах, годі сподіватися на якийсь позитивні зрушення в якості суспільних інститутів чи в забезпеченні макроекономічної стабільності, які, між іншим, знаходяться в переліку критеріїв оцінки глобального індексу конкурентоспроможності. Тож розглянемо зазначені реформи більш детально.

До грудня 2010 року Україна мала найбільш чисельний Уряд серед країн Європи. Однак, як завжди, кількість мало чим позначалася на якості процесів управління. Дублювання та розмитість функцій органів влади, домінування кон'юнктурно-політичних мотивів в кадрових питаннях, відсутність наступництва у здійсненні державної політики відчутно позначалися на її ефективності. Тому підписання Президентом Указу № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким було започатковано адміністративну реформу, стало позитивним кроком на шляху модернізації.

Згідно до положень Указу із 20 міністерств в уряді залишилось 16. Кількість членів Кабміну зменшилась з 26 до 17. Для порівняння: у ФРН в уряд входить 16 посадових осіб, в Іспанії – 21, у Франції – 22. Заплановане скорочення складу Секретаріату Кабміну на 50%, на 30% — міністерств та відомств. Із 112 органів залишиться 64. Важливим елементом адміністративної реформ має стати чітке функціональне (статусне) визначення органів центральної влади: окрім міністерств, залишиться (або буде створено) 28 служб, 12 агентств, 7 інспекцій.

Проте, очікуваного блицкригу в реалізації всього комплексу заходів, який передбачає повноцінна адміністративна реформа не відбулося.

Реальний зміст реформи можна побачити, тільки тоді, коли будуть визначені в окремих законопроектах функції і повноваження міністерств, агентств, служб та інспекцій. Поки що (на середину лютого 2011 року) таке розмежування існує лише на рівні декларації:

за *міністерством* закріплюються функції з формування державної політики і нормативно-правового регулювання у підпорядкованій сфері діяльності, а також координація і контроль діяльності відповідних державних служб, агентств та інспекцій;

державна служба здійснює функції з контролю, нагляду і надання державних послуг у встановленій сфері діяльності;

державна інспекція здійснює функції з контролю і нагляду у встановленій сфері діяльності;

державне агентство здійснює функції з управління державним майном.

Тому, з огляду на зазначені обставини, щодо цього пункту адміністративної реформи нині можна висловити тільки обережний оптимізм. Якщо вищезгадані декларації стануть реальністю, унеможливиться попередня порочна практика, коли в одному відомстві розроблялася політика, писалися нормативні акти, впроваджувалася політика і, відповідно, здійснювався контроль. Отже, якщо задекларована ідеологія буде реалізована, це насправді створить необхідні умови для успішної боротьби з корупцією та корпоративним егоїзмом. Але коли це станеться і у якому вигляді поки що не ясно.

Ще одне велике запитання існує щодо того, чи буде на практиці забезпечено політичну нейтральність державної служби. З одного боку, згідно до Плану модернізації державного управління, який було підготовлено Голодержслужбою, передбачається чітке розмежування політичних і адміністративних функцій. Таке розмежування має відбутися за рахунок закріплення лише за одним із заступників міністра політичних функцій з одночасним введенням посади державного секретаря. З іншого боку, в ЗМІ можна зустріти згадки про наміри реалізувати більш «розмитий» варіант, коли в міністерствах буде запроваджено три посади заступника, один із яких керуватиме апаратом.

І, нарешті, досить великі сумніви викликає надмірна централізація влади, яка впливає з озвучених та вже частково реалізованих планів.

Уявімо, що всі керівники міністерств, служб, інспекцій і агентств призначаються президентом за поданням прем'єр-міністра, тоді логічно виникає питання відповідальності. Якщо ж і нижчих керівників призначатимуть у такий же спосіб, як і міністра, то це сприятиме порушенню принципу єдиноначальності. Адже керівник буде відповідальним не стільки перед міністром, скільки перед Адміністрацією Президента, при цьому політичну відповідальність за стан справ у підпорядкованій сфері нестиме персонально міністр.

Спосіб, в який відбувається адміністративна реформа, цілком справедливо ставить і питання щодо потенційного інституційного конфлікту між президентом і урядом. Досить скоро може виявитися, що начебто вирішене питання «двовладдя» знову повернеться, бо фактично може виникнути ще один уряд – Адміністрація Президента. На підтвердження такого песимістичного прогнозу можна вказати на появу на президентському сайту доручень глави держави прем'єру, окремим міністрам і главам ОДА. Президент має право видавати укази і розпорядження, але аж ніяк не доручення окремим міністрам, позаяк порушується принцип єдиноначальності.

Зняти цей конфлікт дуже просто – президент через відповідні конституційні зміни повинен очолити виконавчу владу. Однак з цього приводу якихось офіційних ініціатив поки

що не оголошено. Відтак, маємо по факту зниження статусу уряду, а на практиці — заморожений інституційний конфлікт.

Ще один приклад половинчастих та непослідовних дій, що спрямовані скоріше на «замороження» проблем, ніж на їх радикальне та комплексне вирішення, маємо в пенсійній сфері. А, між іншим, ситуація в цій сфері вже давно сягнула межі критичної. За підрахунками експертів, 2010 року кількість людей, які сплачували внески до Пенсійного фонду склала 14,4 млн. осіб, тоді як пенсіонерів нараховувалося 13,7 мільйони. За наявними демографічними тенденціями вже за кілька років в Україні виникне абсолютно патова ситуація, коли один працівник буде змушений утримувати одного (і більше) пенсіонера.

Поки що дефолту в системі пенсійного забезпечення вдавалося уникати за рахунок прямого дотування Пенсійного фонду з державного бюджету. Минулого року дефіцит ПФ становив 34,4 млрд. грн., а його підтримка з боку бюджету протягом року сягнула 60 млрд. грн. Очевидно, що цього року, за умов навіть мінімального зростання розмірів мінімальної пенсії, цей дефіцит збільшиться ще на кілька мільярдів. За таких прогнозів говорити про бездефіцитність бюджету чи про макроекономічну стабільність дуже важко. Не менш очевидно, що з таким тягарем буде дуже важко досягти хоч якогось прогресу в сфері підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Однак, Уряд, спочатку задекларувавши намір здійснити хоч і непопулярні, проте адекватні вимушені кроки (підвищення пенсійного віку, прискорене запровадження накопичувальної пенсійної системи), досить скоро розпочав незрозумілі «маневри». Незрозумілі, хоча б тому, що фінансова неспроможність «м'яких» варіантів пенсійної реформи є очевидною навіть не спеціалісту. Для цього достатньо порівняти хоча б цифри, які майже одночасно були наведені прем'єр-міністром М.Азаровим та віце-прем'єром та міністром соціальної політики С.Тігіпко. Перший зауважив, що для сталої виплати пенсій в січні лише за перші два тижні 2011 року з держбюджету треба перерахувати до ПФ 9 мільярдів гривень. Тоді як другий оголосив, що економічний ефект від запропонованих Урядом заходів в пенсійній сфері за весь 2011 рік складе біля 3 мільярдів.

З вищенаведеного можна зробити ще один висновок, Уряд розуміє потребу, але не наважується на системні кроки, що мають привести до радикального оздоровлення економічної ситуації, без якої жодний, підкреслюю, жодний варіант пенсійної реформа не може бути успішним, бо ґрунтуватиметься на хиткому фінансовому фундаменті.

Алгоритм такого оздоровлення окреслений в Антикризисній програмі «Прагматичний вибір», яку ще влітку позаминулого року розробила група фахівців, які працювали з Урядом України, який я мав честь очолювати у 2005-2006 роках. Ось його наріжні пункти:

зменшення податкового навантаження на фонд зарплати (нині він в Україні один із найвищих в світі, соціальні відрахування складають 43%, тоді як в США вони зафіксовані на рівні 27%, в країнах ЄС в середньому на рівні 19%);

податкове стимулювання бізнесу (частково реалізоване через зниження податку на прибуток, але ця новація з лихвою перебивається тиском на малий та середній бізнес та збереженням корупційних схем у механізмах відшкодування ПДВ);

виведення зарплат з тіні (за деякими підрахунками обсяги зарплат «в конвертах» складають в Україні майже 120 мільярдів гривень).

Загалом оцінюючи дії Уряду в сфері реформування пенсійної системи можна сказати, що наміри були вірними, кроки поки що половинчасті та непослідовні, а результатом, у кращому випадку стане відтермінування краху системи на два-три роки.

З огляду на задекларований термін проведення реформ — до 2014 року, нижченаведені висновки є попередніми і такими, що ґрунтуються на аналізі вже здійснених практичних кроків.

1. Безумовним плюсом задекларованих реформ є актуалізація проблеми в політичному середовищі, серед експертної спільноти та в очах громадськості. Українські еліти і суспільство в цілому повинні дійти чіткої згоди щодо необхідності невідкладної, рішучої та комплексної модернізації країни в цілому, і економіки, передусім.

2. Можна вітати намір влади зробити акцент на покращенні бізнес-клімату та зосередити зусилля на підвищенні конкурентоспроможності національної економіки. Без цього зробити українське суспільство заможним не можливо.

3. Комплексному та системному характеру реформ сприятиме організаційно-підготовчий етап, який було проведено в цілому на належному рівні. Єдиним зауваженням в цьому аспекті може стати не публічний характер відбору фахівців та експертів, що залучалися до розробки Програми реформ.

4. Серйозне занепокоєння викликає політична складова реформування. Криза легітимності влади, її надмірна централізація, замороження інституційних конфліктів, відсутність сталого діалогу із суспільством загрожує не лише «відторгненням» реформ з боку суспільства, але і їх «відчуженням» від державних органів влади.

5. Перші кроки у реалізації Програми реформ дають підстави для висунення застережень щодо відповідності тих завдань, що вирішуються, задекларованим намірам та сформульованим цілям. Окремо відзначимо, що потенціал Податкового кодексу як стимулюючого фактору оздоровлення економіки був реалізований далеко не в повній мірі. Адміністративна реформа поки що має половинчастий характер, а реформування пенсійної сфери ризикує закінчитися черговим «косметичним» ремонтом.

6. Найближчим завданням органів, що призначені для контролю та здійснення реформ має стати зосередження зусиль на збереженні їх системного характеру та забезпеченні послідовності в їх реалізації. В протилежному випадку ці реформи матимуть лише обмежений та короточасний вплив, зокрема, і на підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Тобто задекларовану амбітну мету реформ навряд чи буде досягнуто.