

Герд Елерс

**СТРАТЕГІЇ РЕФОРМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ.
НАЦІОНАЛЬНІ ПРОГРАМИ ТА МІЖНАРОДНІ ВИМОГИ
(МВФ, ЄС, СВІТОВИЙ БАНК)¹**

Проаналізовано цілі, основні напрями та інструменти сучасних стратегій реформування державних фінансів. Визначено, що метою перетворень у фінансовій сфері може бути консолідація державних фінансів, а предметом програм фіскальної консолідації є поліпшення структури державних фінансів, зокрема скорочення обсягу бюджетних видатків за рахунок скасування або обмеження зростання певних видатків, а також оптимізація податкових надходжень. Метою реформ можуть бути також структурні зміни, прикладами яких є перетворення в системі пенсійного страхування, адаптація системи державних закупівель або судової системи до європейських стандартів. Проведено порівняльне дослідження програм фінансової допомоги Україні з боку Міжнародного валютного фонду, Європейського Союзу та Світового банку з акцентом на соціальні, правові і економічні аспекти реформування сектору загального державного управління. Підкреслено, що, оскільки програми реформ зазвичай пов'язані зі значним навантаженням на населення, їх успіх залежить від наявності сильної політичної волі, спрямованої на належну реалізацію відповідних заходів задля довгострокового поліпшення державних фіскальних структур та своєчасного інформування громадськості щодо проведених реформ та їхніх результатів.

Ключові слова: державні фінанси, управління державними фінансами, програми реформ, фіскальна консолідація.

Герд Элерс

**СТРАТЕГИИ РЕФОРМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ФИНАНСОВ. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ
И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ
(МВФ, ЕС, ВСЕМИРНЫЙ БАНК)**

Проанализированы цели, основные направления и инструменты современных стратегий реформирования государственных финансов. Определено, что целью преобразований в финансовой сфере может быть консолидация государственных финансов, а предметом программ фискальной консолидации является улучшение структуры государственных финансов, в частности сокращение объема бюджетных расходов за счет отмены или ограничения роста определенных расходов, а также оптимизация налоговых поступлений. Целью реформ могут быть также структурные изменения, примерами которых являются преобразования в системе пенсионного страхования, адаптация системы государственных закупок или судебной к европейским стандартам. Проведено сравнительное исследование программ финансовой помощи Украине со стороны Международного валютного фонда, Европейского Союза и Всемирного банка с акцентом на социальные, правовые и экономические аспекты реформирования сектора общего государственного управления. Подчеркнуто, что, поскольку программы реформ обычно связаны со значительной нагрузкой на население, их успех зависит от наличия сильной политической воли, направленной на надлежащую реализацию соответствующих мероприятий

¹ Висновки щодо вимог і програм були зроблені на основі різних джерел, відкритих для публічного доступу. Відтворення змісту проаналізованих документів є скороченим та в окремих випадках дослівно не відповідає тексту оригінальних документів, що зумовлено специфікою видання.

для долгосрочного улучшения государственных фискальных структур и своевременного информирования общественности о проведенных реформах и их результатах.

Ключевые слова: государственные финансы, управление государственными финансами, программы реформ, фискальная консолидация.

Gerd Ehlers

STRATEGIES OF REFORMS IN PUBLIC FINANCE. NATIONAL PROGRAMS AND INTERNATIONAL GUIDELINES (IMF, EU, WORLD BANK)

Objectives, main directions and tools of current strategies of public finance reforming are analyzed. It is defined that the aim of transformations in the financial sphere may be public finance consolidation, and the subject of fiscal consolidation programs is to improve the structure of public finance, in particular, reduction of public expenditures by abolition or limiting the growth of certain expenditures and tax revenues' optimization. The aim of reforms may also be structural changes, examples of which are transformations in pension insurance system, adaptation of the public procurement system or the judicial system to the European standards. A comparative study of financial aid programs to Ukraine by the International Monetary Fund, the European Union and the World Bank is made with a focus on social, legal and economic aspects of reformation of the general government sector. The author emphasizes that since the reform programs are usually connected with a significant burden on the population, their success depends on the strong political will aimed at proper implementation of appropriate measures to improve state fiscal structures in the long run and to inform timely the public about implemented reforms and their results.

Keywords: public finance, public financial management, reform programs, fiscal consolidation.

JEL classification: E61, E62, F35, H61.

Попередні зауваження

Протягом останніх десятиліть у сфері державного управління й, зокрема, управління державними фінансами було розроблено чимало програм реформ. Деякі з них були ініційовані Міжнародним валютним фондом, Європейським Союзом чи Світовим банком, деякі базувалися на двосторонніх проектах співробітництва з окремими державами. Вимоги й ініціативи міжнародних партнерів стали серйозними викликами для українського уряду. У відповідь він інтегрував окремі запропоновані теми й пропозиції до власних програм реформ, пов'язував їх зі своїми уявленнями про реформи та розробляв широкі програми реформ.

Утім, здійснюючи програми реформ, навіть за високої готовності країни до оновлення, потрібно завжди рахуватися зі спротивом. Якщо проводиться реформа, отже, те, що було до цього часу, піддається сумніву. Проте багатьом людям, котрі брали активну участь у реалізації існуючих правил і процедур, у рамках яких вони жили та працювали десятиліттями, важко прийняти зміни. До того ж дехто з них, можливо, втратить владні повноваження й важелі впливу. Водночас є люди, для котрих такі зміни, навпаки, є недостатньо глибокими. Крім того, здійснення перетворень пов'язується з певними ризиками: після переломного періоду нерідко виникає плутанина та робляться хибні кроки. Нарешті, пропозиції щодо реформ, привнесені ззовні, не завжди оптимально враховують усі специфічні риси країни.

Таким чином, реформи є великим випробуванням для кожної держави, тим більше тієї, котра за минулих 23 роки мала впоратися зі значними політичними, суспільними й правовими перетвореннями.

Цілі програм реформ

У програмах реформ можуть визначатися різні цілі. Часто метою перетворень у фінансовій сфері є консолідація державних фінансів. Предметом таких програм консолідації є поліпшення структури державних фінансів, зокрема зменшення розриву між надходженнями й видатками державного бюджету. Як правило, йдеться про скорочення обсягу бюджетних видатків, зокрема, за рахунок скасування або обмеження зростання певних видатків. Наповнення дохідної частини досягається шляхом підвищення наявних податків (лінійного чи за певними напрямками) або запровадження нових. Програми консолідації розробляються з метою забезпечення раціонального співвідношення видатків і надходжень, щоб повернути державі та політикам належну економічну й фінансову дієздатність. Оскільки такі програми реформ зазвичай пов'язані зі значним навантаженням на населення, їх успіх залежить від наявності сильної політичної волі, спрямованої на справжню реалізацію відповідних заходів задля довгострокового поліпшення державних фінансових структур. Метою реформ можуть бути також структурні зміни, прикладами яких є перетворення в системі пенсійного страхування, адаптація системи державних закупівель або судової системи до європейських стандартів. Тут мова йде про правову реорганізацію сектору загального державного управління.

Подібну рису мають так звані методичні реформи, що орієнтовані на модернізацію чи наближення до міжнародних стандартів певних систем або процесів, які регулюють діяльність органів державної влади. Прикладами таких перетворень є бюджетна реформа, адаптація бюджетної класифікації, модернізація системи бухгалтерського обліку, оптимізація структури податкового права. По суті, йдеться про систематизацію й модернізацію наявних інструментів. При цьому часто орієнтуються на позитивний досвід інших держав, адже при проведенні системних реформ важливе не так урахування соціальних і політичних особливостей країни, як перенесення процедур, що добре зарекомендували себе на практиці.

Ще одним видом реформ є адміністративна, котра передбачає створення ефективних організаційних структур та оптимізацію процесів у них. При цьому змін зазнають численні традиційні структури. Адміністративні реформи здійснюються з метою забезпечення балансу між специфічними потребами країни та досвідом держав зі схожими організаційними структурами.

Сфери впливу реформ та стратегії реалізації відповідних програм

Реформи відрізняються й за іншими аспектами, зокрема за сферою впливу. Вони можуть бути комплексними або стосуватися певних секторів

економіки чи сфер суспільства, як пенсійна або судова реформи. Крім того, реформи відрізняються за підходами до їх реалізації. Так, деякі сфери можуть бути реорганізовані за один крок, інші — поступово, у кілька етапів.

Також програми реформ можуть бути стратегічними чи тактичними. Можна ставити перед собою амбітні, далекосяжні цілі, сподіваючись досягти принаймні деяких із них. Або обмежені, але більш реальні цілі, котрі мають бути повністю виконані, створюючи тим самим підґрунтя для наступного кроку.

Пакети реформ для України в порівнянні

Утворений у першому кварталі цього року Кабінет Міністрів України підписав низку угод із міжнародними організаціями, в рамках яких Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз та Світовий банк надали Україні значну фінансову допомогу. Проте ці програми допомоги пов'язані з широкими вимогами щодо проведення реформ. У відповідь український уряд висловив готовність виконати ці вимоги протягом узгодженого часу.

Зокрема, йдеться про такі вимоги до проведення реформ:

I. Угода про кредит МВФ “стенд-бай” (17,1 млрд дол. США). Вимоги:

1. Грошово-кредитна політика:

— гнучкий обмінний курс із метою орієнтації валютної політики на рівень інфляції;

- перевірка найбільших банків (капіталу, ліквідності тощо);
- поступове скасування обмежень руху капіталів.

2. Державні видатки:

— відмова від запланованих підвищень тарифів (у липні та грудні) у сфері державної служби;

- відмова від запланованих підвищень пенсій (у липні та грудні);
- припинення прийому на державну службу (чотири із п'яти місць, що стають вакантними, не заміщуються);

- заощадження в соціальній сфері та сфері дотацій;
- удосконалення тендерного законодавства.

3. Податкова політика:

- скасування зниження ставки ПДВ;
- зміни в оподаткуванні обороту в аграрній сфері;
- поліпшення адміністрування податків.

4. Енергетична політика:

— підвищення цін на газ/опалення для кінцевих споживачів на 56/40 % у 2014 р.;

- подальші підвищення на 40 % у 2015 р. та на 20 % у 2016 і 2017 рр.;

— соціальна програма з відшкодування підвищення тарифів соціально вразливим домогосподарствам;

— створення органу державної влади, відповідального за тарифи у сфері енергетики.

5. Інше:

— створення установи (при Національному банку) для поліпшення звітності у сфері фінансів, механізмів контролю та подолання корупції.

Запланована фінансова допомога сплачується декількома траншами як позика з пільговою процентною ставкою. При цьому очікуваний поступ у реалізації узгоджених заходів вимірюватиметься за заздалегідь визначеними якісними й кількісними критеріями. Процентна ставка позики МВФ орієнтується на середньозважену ринкову процентну ставку для короткострокових інструментів ринку капіталів важливих промислових країн та наразі становить від 0,1 до 0,5 %. Для порівняння: Україна в другому півріччі 2013 р. сплачувала за деномінованими в доларах США позиками річні в розмірі 10 %, а за кредитами в національній валюті — частково й понад 15 %. Пакет фінансової допомоги Росії в обсязі 15 млрд дол., запропонований минулої осені, також ґрунтувався на позиках, причому перший транш у розмірі 3 млрд дол., який мав надійти в грудні 2013 р., надавався під процентну ставку 5 %.

Екскурс: вплив програм консолідації. Пов'язані з програмою допомоги вимоги МВФ, котрі були негайно підтверджені Кабінетом Міністрів України в Листі про наміри, містять, зокрема, суттєві елементи програми консолідації. Ці вимоги мають подвійну спрямованість: з одного боку, вони слугують стабілізації економічної ситуації та відновленню економічного зростання; з другого — забезпечують спроможність країни повернути надані позики. Розробляючи програму, МВФ дуже чітко проаналізував ризики, пов'язані з наданням позики в такому обсязі, та дійшов висновку, що Україна буде в змозі повернути останні в узгоджений термін, оскільки до того часу її економіка має нормалізуватися й країна повернеться до зростання та стабільності.

Слід зауважити, що емпіричний показник консолідації в обсязі близько 1 % ВВП у політичному й економічному плані є цілком досяжним для держави та суспільства. Іншими словами, такий його обсяг, як правило, не призводить до істотних перекосів у економічному розвитку та політичного відторгнення. Щоправда, пакет консолідації в 1 % не має економічного обґрунтування й не вважається визначеним міжнародним стандартом. Він базується на спостереженнях європейських експертів та їхньому багаторічному досвіді.

Відповідно до вимог МВФ пакет консолідації становить близько 2 % ВВП, причому 1 % припадає на 2014 р., а решта розподіляється на два наступних роки. Для порівняння: до Греції вимоги ЄС і МВФ щодо консолідації були висунуті в обсязі понад 5 %.

II. Бюджетна допомога ЄС (355 млн євро). Вимоги:

- Створення Агентства по боротьбі з корупцією.
- Прозорість доходів та конфлікту інтересів посадових осіб.
- Прозорість винятків реформованого законодавства з питань державних закупівель.

- Звіти про поступ у сфері управління державними фінансами.
- Реформа управління персоналом на місцевому рівні.
- Продовження конституційної реформи в узгодженні з громадянським суспільством.

- Гармонізація виборчого законодавства та законодавства про державне фінансування політичних партій.

Варто наголосити, що бюджетна допомога Євросоюзу — це справжня дотація в державний бюджет України, яка спрямовується насамперед на фінансове забезпечення невідкладних реформ, пов'язаних зі складною політичною й економічною ситуацією в першому півріччі 2014 р. При цьому важливо пов'язати проведення невідкладних заходів із високою прозорістю державних дій.

ІІІ. Позика ЄС (1 млрд євро). Вимоги:

1. З 2015 р. щорічний план державних закупівель для всіх державних структур, що їх здійснюють.

2. Подання проекту бюджету на 2015 р. щонайпізніше 15 вересня 2014 р.

3. Щомісячне оприлюднення інформації про виконання держбюджету.

4. Створення органу із запобігання корупції.

5. Розширення повноважень Рахункової палати.

6. Адаптація положень Світової організації торгівлі.

7. Поліпшення відшкодування ПДВ.

8. Щорічний фінансовий звіт по НАК “Нафтогаз України”.

9. Регулювання банківського сектору, зокрема з метою підвищення прозорості у фінансовій сфері.

Позика сплачується двома траншами по 500 млн євро. Процентна ставка на 2 % вища від ставки EURIBOR (середня процентна ставка, за якою багато європейських банків надають один одному позики в євро). EURIBOR становить наразі 0,1—0,5 % (залежно від терміну обігу), таким чином, сукупна процентна ставка за позикою Європейського Союзу дорівнює трохи більше ніж 2 %. Пов'язані з програмою допомоги вимоги доповнюють вимоги МВФ (деякі елементи повторюються) та спрямовуються в середньостроковій перспективі переважно на поліпшення структури процесів у фіскальній сфері та їх прозоріше виконання. При цьому проводитиметься поточний моніторинг, під час якого перевірятиметься поступ у впровадженні заходів.

ІV. Проект Світового банку (нові проекти з обсягом фінансування в розмірі 1,5 млрд дол. США). Світовий банк розширив наявні проекти допомоги з обсягом фінансування близько 2 млрд дол. трьома іншими проектами на суму майже 1,5 млрд євро. Перша позика для розвитку повинна створити підґрунтя для майбутнього зростання, належного урядування та посилення відповідальності у сфері державного управління. У рамках проекту в енергетичній сфері мають бути реформовані 10 комунальних підприємств із теплопостачання з урахуванням економічних і екологічних аспектів. У рамках іншого проекту

передбачено модернізацію структури комунальних підприємств із водопостачання й водовідведення та утилізації твердих побутових відходів.

Вимоги:

- Усунення винятків у сфері державних закупівель.
- Створення структури з перевірки фінансових відносин обраних осіб та інших високопосадовців.
- Залучення дохідної частини державного бюджету до контрольних повноважень Рахункової палати.
- Поліпшення відшкодування ПДВ.
- Спрощення дозвільної системи та якісні зміни інших рамкових умов для підприємств (наприклад, законодавство у сфері виробництва продуктів харчування).
- Адаптація цін на газ і енергоносії, а також відшкодування тарифів соціально вразливим верствам населення.

Вимоги Світового банку перекликаються з основними пунктами двох інших фінансових донорів та частково повторюють вимоги, що висувалися раніше в рамках багаторічної співпраці Банку з українським урядом, за допомогою яких мають бути виправлені значні системні помилки.

V. Попередні вимоги до реформ. Якщо порівняти вимоги, скажімо, Європейського Союзу та Світового банку 2014 р. з тими, котрі висувалися під час підготовки Угоди про асоціацію України з ЄС навесні 2013 р., можна помітити чимало збігів. Отже, попередні вимоги до цього часу були виконані лише частково.

Вимоги ЄС/МВФ станом на весну 2013 р. (фінансова сфера):

1. Розширення можливостей інформування про державні фінанси.
2. Поліпшення фінансового управління та внутрішнього фінансового контролю.
3. Запровадження середньострокового бюджетного планування.
4. Прискорення повернення ПДВ.
5. Антикорупційне законодавство.
6. Антимонопольне законодавство (незалежність органу).
7. Система державних закупівель (зокрема, скорочення винятків).
8. Кращий контроль ризиків державних підприємств.
9. Зовнішній фінансовий контроль (зокрема, у частині надходжень до державного бюджету), посилення ролі парламенту.

Основні цілі реформ

З усіх вимог міжнародних фінансових донорів можна виокремити низку завдань, пріоритетних у коротко- й середньостроковій перспективі, зокрема у сфері управління державними фінансами. Це:

- реорганізація політики обмінного курсу;

- стабілізація банківського сектору;
- тривале проведення сталої фіскальної політики;
- подолання корупції;
- подальше наближення системи державних закупівель до стандартів ЄС;
- створення дієвої (та зрозумілої) системи фінансової відповідальності;
- подальша стабілізація енергетичної сфери (енергоефективність, підприємницькі структури);
- розширення повноважень Рахункової палати;
- реорганізація міжбюджетних відносин між державним, регіональними й місцевими бюджетами;
- інтеграція якомога більшої кількості відокремлених фондів до державного бюджету;
- підвищення ефективності фінансового управління;
- прозорість фінансової системи (адресна робота з громадськістю).

Зазначені вимоги були сприйняті українським урядом та після набуття ним повноважень наприкінці лютого швидко включені до першої програми реформ.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2014 р. (основні пункти):

- Реорганізація правової системи (суди, прокуратура, слідчі органи, кримінально-процесуальне право).
- Перевірка помилок у минулому.
- Конституційна система (виборче право, референдуми, реформи місцевого самоуправління, вибори Президента).
- Нова податкова система (податкові пільги, медичне страхування).
- Структурні зміни в бюджетній сфері (скорочення дотацій, необґрунтованих окладів, посилення фінансового контролю, система державних закупівель).
- Антикорупційні заходи.
- Реформи в енергетичній сфері (тарифи, енергоефективність, енергетична безпека).
- Демоніфікація та дебіюрократизація економіки.
- Співробітництво з МВФ та іншими міжнародними партнерами.
- Розбудова громадянського суспільства (церкви, мови, освіта).

Відновлення довіри

В усіх сферах політичної діяльності, особливо у фінансовій, відповідальні особи мають забезпечити відновлення довіри до дій уряду. З цією метою вони повинні впоратися із двома важкими завданнями. По-перше, з огляду на досвід так званої Помаранчевої революції, яка замість справдження надій принесла розчарування, тепер варто докладати зусиль, аби подібний процес

не повторився. При цьому саме у фінансовій сфері бракує інструментів, іншими словами, потрібно буде вдаватися до заходів, які проводилися й попередніми урядами та котрі сприятимуть поліпшенню умов життя населення, — зниження податкового тиску або підвищення рівня соціальних платежів. Утім, через несприятливу економічну й фінансову ситуацію реалізація таких заходів найближчим часом навряд чи можлива.

По-друге, новий уряд має вирівняти економічне падіння минулих років та виправити помилки своїх попередників (викриття фінансових зловживань, притягнення причетних осіб до відповідальності), щоб створити підґрунтя для нового зростання та поліпшення добробуту населення. Як показує практика, від створення такого надійного підґрунтя до реального поліпшення економічної ситуації може минути досить багато часу.

Основне завдання політики, зокрема фінансової, — створення нового образу політики й держави. Серед іншого це означає давати лише такі обіцянки, які справді можна виконати, та намагатися дотримати їх.

Зазначене повинне мати високий рівень прозорості — насамперед потрібна зрозуміла комунікація, особливо у фінансовій сфері, зважаючи на складність і багатогранність фінансової й економічної політики.

Робота з громадськістю

Необхідно завчасно поінформувати громадськість про очікуване значне збільшення навантаження на населення та надати чіткі пояснення з цього питання. Може бути корисним показати зв'язок між попереднім економічним занепадом і очікуваним зростанням навантаження. Крім того, рекомендується не заплутувати громадськість, постійно представляючи нові програми реформ. Наголос слід зробити на вже проведених реформах та їхніх позитивних результатах. Якщо оприлюднювати та обговорювати лише наміри проведення реформ, незабаром у населення виникне сумнів у дієздатності уряду.

Успіху в роботі з громадськістю сприятимуть документи, зрозумілі для широких верств населення. У багатьох випадках для написання текстів таких документів доцільно залучати журналістів, які володіють відповідною технікою та не обов'язково мають бути фахівцями з фінансових чи економічних питань.

Майбутній образ держави, суспільства й політики

Фінансова політика та запроваджені нею програми реформ повинні подолати серйозну суперечність. Очікування населення пов'язуються із швидким оздоровленням економічної ситуації, підвищенням доходів та загалом зміною образу держави й державного управління. Утім, реальна картина така: у 2014 р. Україна зазнає відчутного спаду, який за оцінками становитиме приблизно 7 % (саме таким є індекс підвищення цін у поточному році), що призведе

до втрати робочих місць, обмеження щоденного споживання та, можливо, погіршення соціального становища широких верств населення, зокрема пенсіонерів і працівників із низькими доходами. Наступного року в кращому разі можна розраховувати лише на стагнацію економічного розвитку, й тільки після цього почнеться зростання.

Окреслена суперечність може спровокувати високу політичну й соціальну напругу. Політичні та громадські керманичі зможуть утримати ситуацію під контролем, якщо їм вдасться продемонструвати населенню справді інший образ держави. Він може стати підґрунтям для нової довіри, котра допоможе пережити важкий період розвитку країни.