

ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович

Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

Ми сьогодні обговорюємо досить складну тему. Складну насамперед тому, що вона, з одного боку, є дуже фаховою, пов'язаною з серйозними і правовими, і фінансово-економічними процедурами, з іншого боку – вона є дуже відчутною для кожної людини, для економіки загалом. Тому що бюджет і те, що стосується в широкому сенсі державних фінансів, це те, що на своєму гаманці відчуває кожний. Ми сьогодні хочемо поговорити про перші результати реформування державних фінансів, яке відбувається в останні роки, насамперед в 2010-2011 роках. Як відомо, реформування в цій сфері було закладено до Програми економічних реформ. Очевидно, що вже є можливість поглянути на перші підсумки, подивитися, як спрацювали ті чи інші інструменти, які спробували запровадити, зміни, які було здійснено. Думається, що зараз зручний момент поговорити про те, які корективи чи поправки варто робити в цій програмі, для того, щоб реформа дійсно працювала, щоб державні фінанси України дійсно виконували свої ключові функції, і для того, щоб вони працювали на процес післякризового відновлення і формування ефективної сучасної конкурентоспроможної економіки України, на реалізацію тих соціальних завдань, які ставляться перед економічним зростанням.

МОЛДОВАН Олексій Олександрович

Завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

Передусім, хотів би сказати декілька слів про мету доповіді. Вже два роки пройшло з того часу, коли Президентом України було ініційовано комплекс реформ, які охоплюють різні сфери суспільного життя. Наразі і з боку експертного середовища, і з боку суспільства відчувається певний запит оцінок і перших результатів започаткованих реформ. В ході дослідження ми зупинилися на системі державних фінансів як найбільш складній і важливій складовій економічної системи, яка перебуває під тиском значного пласту проблем і реформи якої є одним із ключових пріоритетів Програми економічних реформ на 2010-2014 роки.

Головним позитивом, на наш погляд, є те, що під час проведення реформ було сформовано певну «дорожню карту» реформ. Можна по різному ставитися до Програми економічних реформ, є дискусійні положення, є такі, які справедливо викликають певне неприйняття. Тим не менше, вона є єдиним комплексним планом щодо реалізації реформ. В ході дослідження предметом нашого інтересу були два основні аспекти. По-перше, це формальна виконання Програми економічних реформ в частині реформування системи державних фінансів, оцінка, яку дано в нашій доповіді. Але більш важливим залишається другий аспект, пов'язаний з тим, наскільки виконання Плану реформ реально відповідало завданням, які стояли перед країною на початку проведення реформ. Якщо згадати складний 2010 рік, то тоді актуалізувалася низка важливих завдань, на вирішення яких мали бути спрямовані розпочаті реформи.

Ключовим завданням було збільшення доходів бюджету, бо ми мали розбалансовану бюджетну систему з дефіцитом 12 %, розриви в бюджетах позабюджетних фондів та державних корпорацій, передусім НАК «Нафтогаз України». Другим завданням було підвищення фіскальної ефективності податкової системи, що мало б забезпечити зростання доходів бюджету за рахунок покращення адміністрування податків. Третє завдання полягало у формуванні сприятливого середовища для підприємницької діяльності, оскільки в умовах охолодження економіки іншим чином, ніж створити комплекс стимулів для пожвавлення економічної діяльності та виведення економіки на «докризову» траєкторію, досить складно. Четверте завдання полягало в підвищенні фіскальної спроможності місцевих бюджетів, бо не маючи

достатнього обсягу фінансових ресурсів місцева влада не здатна виконувати свої функції, не говорячи вже про те, щоб виконувати делеговані державою повноваження. П'ятим завданням було збалансування ланки позабюджетних соціальних фондів, передусім Пенсійного фонду України, дефіцит якого є вкрай високим, що не лише створює додатковий тиск на бюджет, а й формує ризики для соціальної стабільності в Україні. Шосте завдання полягало у формуванні раціональної та прогнозованої боргової політики, оскільки та боргова політика, яка проводилася в 2009-2010 роках, сформувала комплекс значних негативних наслідків.

Які ж результати проведених реформ державних фінансів? Якщо говорити про бюджетну систему, то можна виділити низку основних досягнень. Передусім це впровадження програмно-цільового методу, який поширюється на місцеві бюджети. Міністерством фінансів було виконано значний обсяг роботи для того, щоб цей механізм запрацював відповідно до західних стандартів. Друге – це запровадження середньострокового бюджетного прогнозування. Україна вже давно потребувала певних стратегічних орієнтирів для розроблення та реалізації державної економічної політики.

Крім того, в ході бюджетної реформи було реалізовано низку практичних заходів, які допомогли реалізувати новації законодавства, зокрема було оптимізовано кількість бюджетних програм. Якщо до початку реформ їх кількість складала 950, то наразі вона зменшилася до 500. Також було дещо зменшено кількість головних розпорядників коштів – з 100 до 80. Разом з тим, ми розуміємо, що навіть за такого стану бюджетне планування та прогнозування не будуть ефективними, бо Міністерство фінансів фізично не може проаналізувати таку кількість бюджетних програм.

Серед недоліків бюджетної реформи, те що, ми зараз вже відчуваємо, варто назвати ігнорування норм Бюджетного кодексу. Сам по собі новий Бюджетний кодекс є більш прогресивним, ніж попередня редакція цього документу, але проблема невиконання його норм залишилася. Зокрема, новим Бюджетним кодексом вимагається, щоб перевищення доходів бюджету понад планові спрямовувалося на фінансування інвестиційних програм. Але останніми змінами до Закону України «Про державний бюджет України на 2011 рік» надпланові надходження були спрямовані на фінансування підтримки ЖКГ м. Києва, підвищення окремих соціальних виплат, підтримку вугледобувної галузі. Поміж цих видатків інвестиційних програм не було. Другим значним недоліком стала відсутність прогресу в сфері видатків. Попри те, що був прийнятий новий Закон України «Про державні закупівлі», ми продовжуємо спостерігати часті порушення в сфері витрачання бюджетних коштів, передусім випадки їх нецільового використання. Головне, ми так і не бачимо ефективної реакції на ці порушення з боку органів державної влади.

Щодо реформи податкової системи, то перед її початком стояло два головних завдання: збільшення доходів бюджету та стимулювання ділової активності. Значного прогресу досягнуто в питанні зростання доходів бюджету, по деяким податкам зростання доходів проти аналогічного періоду минулого року складає 70 %. Разом з тим, враховуючи низьке зростання ВВП та бази оподаткування основних податків, можна констатувати, що реформа податкової системи в нинішньому вигляді призвела до відчутного посилення фіскального тиску на економіку. В 2011 році податковий коефіцієнт значно підвищився і сягнув 20 % порівняно з 15 % в 2010 році.

Позитивним чинником також було те, що Податковим кодексом було запроваджено комплекс податкових заходів щодо стимулювання економіки. До них варто віднести зменшення кількості податків, запровадження комплексу податкових пільг, прискореної амортизації. Разом з тим, на практиці фіскальні стимули мають досить обмежену дію. Застосування потенційно ефективних фіскальних стимулів – механізм прискореної амортизації виробничого обладнання, «податкові канікули» та низка інших – є суттєво обмеженим, як наслідок вивільняється занадто незначний обсяг фінансових ресурсів. Зокрема, через механізм прискореної амортизації в

економіку «влито» близько 2 млрд грн, що очевидно не є достатнім для продукування позитивних макроекономічних тенденцій.

Певного прогресу досягнуто в питанні посилення фінансової бази місцевих органів влади. Тим не менше, при збільшенні доходів місцевих бюджетів було розширено обсяг їх фінансових зобов'язань, що в кінцевому підсумку призвело до нівелювання досягнень реформи. Як наслідок, місцеві бюджети як були фінансово залежними від держави, так і залишилися такими.

Також необхідно відмітити, що окремі важливі складові державних фінансів, як-то фінанси державного корпоративного сектору і сектор державних банків, залишилися осторонь реформ, або зміни в них були більшою мірою «косметичними». Через це ефективність їх функціонування залишається низькою, а комплекс проблем не було подолано.

В цьому контексті, проаналізувавши перший етап реформ, ми прийшли до висновків, що Програма економічних реформ на 2010-2014 роки в частині реформування системи державних фінансів в цілому виконується, проте виконання окремих важливих завдань носить формальний характер, низка завдань все ще не реалізована, попри закінчення термінів, відведених на їх виконання, якість виконання низки завдань на практиці залишається низькою, що нівелює їх позитивний ефект.

В кінцевому підсумку, ми констатуємо, що Програма економічних реформ на 2010-2014 роки має бути оновлена відповідно до нових ризиків, які актуалізувалися з часу її схвалення і які обумовлені в тому числі прорахунками, допущеними в ході проведення реформ.

ЛИТВИЦЬКИЙ Валерій Олексійович
Керівник Групи радників Голови Національного банку України

Яке завдання бюджетної реформи? Краще збирати і краще витратити? Для цього потрібна реформа, чи це тема фіскальної консолідації? Це перше запитання.

Чому «лістинг» завдань починається з питань фіскальної консолідації, яка відбувається вже два роки й без реформ?

Друге питання: чи до завдань, які Ви включили до переліку, не варто було б включити завдання балансування бюджету? Мені здавалось, що одне з завдань реформи – вийти на той бюджетний розрив, який посилює для нашої країни. Чи Ви вважаєте, що проблема полягає не в балансі бюджету? Я думав, що реформи мають нам допомогти відповісти на запитання: як збалансувати бюджет? Так само до нього дотичне питання щодо джерел фінансування.

Якщо є розрив, то чи не потрібно реформою зачепити питання «перезавантаження» джерел фінансування бюджетного дефіциту?

МОЛДОВАН О. О.:

Ми підкреслювали, що реформу системи державних фінансів розпочинати необхідно з наведення порядку в системі видатків. Якщо ви матимете чітке уявлення про необхідний обсяг видатків, тоді у вас буде певний орієнтир щодо того, скільки мобілізувати коштів до економіки. У нас розпочали з іншого боку – почали реформувати податкову систему.

ЛИТВИЦЬКИЙ В. О.:

Чому не стоїть на першому місці проблема управління дефіцитом? Я пам'ятаю, як в цій аудиторії, колишній керівник бюджетного комітету Л. Супрун всім доводила, що бюджетний дефіцит 3 % і вище не є проблемою – вся Європа так живе! Тепер Європа вся живе з іншою темою, якщо вони ставлять завдання реформи фінансової системи в Італії, то там на першому

плані стоїть не питання як краще збирати видатки й краще адмініструвати податки, а питання зменшення за рік-два дефіциту бюджету. Так само в Греції та інших країнах. Чому не стоїть питання балансування бюджетної пропорції? Всі бюджети мають бути збалансовані.

МОЛДОВАН О. О.:

Ми вважаємо, що питання балансування бюджету було надмірно актуальним, через це уряд підвищив фіскальний тиск на економіку. Як може бути при зростанні ВВП на 5 % зростання податкових надходжень на 50 %? Це і є результат домінування пріоритету цієї позиції щодо збалансування бюджету.

Ключовим завданням було збалансування бюджету. Політика максимального подолання дефіциту бюджету призвела до посилення податкового тиску на економіку. Зокрема, відбувається зростання заборгованості по ПДВ. Основні зусилля були спрямовані на подолання дефіциту, проте економіці не було надано додаткових стимулів.

ЖАЛІЛО Я. А.:

На моє переконання, питання збалансування бюджету знаходиться в іншій площині. Ми можемо говорити про те, що реформа державних фінансів може мати однією з цілей просування до збалансування державного бюджету. Проте ми не можемо говорити, що реформа полягає у збалансуванні бюджету. Збалансування повинно відбуватися не за рахунок посилення фіскального навантаження, тобто недоплачених податків, переplat, авансових виплат і т.д., не стільки через те, щоб навести порядок із сплатою податків, але й з тим, щоб забезпечити ефективну структуру дохідної і видаткової структури бюджету. Це і є головним завданням реформування.

УСТЕНКО Олег Леонідович **Виконавчий директор Міжнародного Фонду Блейзера**

Когда речь идёт о реформировании государственных финансов, вопрос, связанный с балансировкой государственных финансов, является, пожалуй, ключевым. Потому что даже с небольшим дефицитом государственного бюджета мировые финансовые рынки в ближайшей перспективе будут если не просто плохо доступны, то, скорей всего, закрыты. Финансировать дефицит государственного бюджета можно либо монетарным способом, либо долгами. Первый закрыт, второй, возможно, будет закрыт. Поэтому это более принципиальный вопрос, чем может показаться на первый взгляд. Более того, я согласен с тем, что важно думать по поводу и фискального давления на экономику, и структуры бюджета, но тоже необходимо чётко себе представлять, что в краткосрочной перспективе, скажем, один год или даже два года, изменить ситуацию с дефицитом государственного бюджета без урезания затрат невозможно. Хорошо пытаются собирать больше налогов, пытаются их лучше администрировать, но эффект будет отсрочен во времени.

В краткосрочной перспективе одного-двух лет необходимо думать о затратной части бюджета, расходах государственного бюджета. Прогресс, который есть в этом плане, я считаю действительно колоссальным – если дефицит государственного бюджета, который в 2009 году превышал 10 % ВВП, в 2010 году свёлся где-то до 6 % ВВП, и этот год мы, скорее всего, закончим с 4 % ВВП. То есть логика правительства правильная, технократическая – пытаются снизить дефицит государственного бюджета для того, чтобы не допустить наращивания государственных долгов, которых вроде бы у нас по сравнению с другими странами не так много. Например, в Италии они выше 100 %, выше 100 % в США и 200 % в Японии. У нас

немного, но они всё равно составляют 40 %. То есть вопрос состоит в том, чтобы не допустить наращивания государственного долга и сократить дефицит государственного бюджета. В связи с этим, что касается следующего года, то задача архисложная, рынки закрыты, монетарным методом нельзя финансировать дефицит государственного бюджета. Значит, надо продолжать пытаться урезать бюджет, даже если это не популярно. Рассчитывать на то, что можно будет поднять доходную часть государственного бюджета путём таких традиционных мер, кажется просто невозможным, если только не ввести те налоги, о которых постоянно говорили эксперты: налог на богатство, налог на квартиры, площадь которых больше 150 кв м, налог на яхты, летательные средства стоимостью больше 100 тыс. Загородная недвижимость больше 300 кв. м. должна быть обложена налогом. Тогда возможно в краткосрочном периоде получить дополнительный доход в бюджет. Нужно снижать нагрузку и продолжать урезать расходы для того, чтобы выйти на нулевые показатели. Достичь дефицита государственного бюджета в 2,5 % ВВП можно было бы при сохранении ситуации апреля-марта этого года. Ситуация в мире изменилась, идёт сжатие мировой экономики.

Поэтому я слабо себе представляю, каким образом возможно продолжать показывать 5 % рост ВВП, заложенный в бюджете. Это колоссальный риск. Например, прогноз роста ВВП, который мы выставляем в Фонде Блейзера на следующий год, составляет 3,5 %. Как при 3,5 % росте можно будет обеспечить 2,5 % разрыв в бюджете при всём при том, что не изменяются тарифы на газ? Если тарифы на газ не изменяются, НАК Нафтогаз съедает от 1 до 2 % ВВП? Если цена на газ не будет снижена, то разрыв в государственных финансах будет ещё более высоким, чем тот, который кажется сейчас 2,5%.

Подытоживая вышесказанное, хочу ещё раз отметить, что вопрос дефицита государственного бюджета, разрыва в государственных финансах является принципиальным вопросом. Какой аргумент вы бы ни выдвинули, для стимулирования экономики нам нужны какие-то фискальные меры. В условиях ухудшающейся мировой конъюнктуры это принципиальный вопрос, и надо думать, прежде всего, как снизить дефицит государственного бюджета. Снизить его нельзя будет в краткосрочной перспективе за счёт повышения доходной части бюджета, надо продолжать пытаться урезать расходы, как бы это ни было болезненно.

ЛИТВИЦЬКИЙ В. О.:

Я не демонізую проблему бюджетного дефіциту. Реформа не зводиться до проблематики бюджетного дефіциту, але будь-які реформи передбачають найкраще балансування бюджетів. Це просто підручникова істина. Може скластися так, що на якомусь етапі реформи бюджетної системи дефіцит бюджету потребує збільшення, якщо є чим профінансувати, заради того, щоб на наступних етапах в кінцевому рахунку відбулося наближення бюджету до абсолютного балансу. Я пам'ятаю, як це було, наприклад, у 1998 році, це було й у 2008 році. Можна згадати ці речі, щоб було зрозуміло, чому НБУ надає увагу питанню реформи бюджетної системи, яка б привела до зменшення бюджетних дефіцитів.

Але перед тим хочу підняти ще питання про те, чи реформа самого бюджетного сектору може проводитись разом з реформою бюджетної системи. Якщо здійснюється реформа бюджетної системи, то треба реформувати також і бюджетний сектор. Яким ви хочете бачити бюджетний сектор? Які реформи йдуть в охороні здоров'я, освіті? Може так статися, що реформа бюджетного сектору на перших етапах вимагатиме збільшення бюджетного дефіциту. Це питання працевлаштування людей, житла і т. д. Як проводити далі й поглиблювати бюджетну реформу, щоб уникнути значного підвищення дефіциту бюджету, який би можна було профінансувати без девальваційних, інфляційних наслідків?

Гривня була введена в 1996 році, а могла бути введена в 1995 році. А чому вона не була введена? А тому, що ми сильно крокували в сфері монетарної трансформації, а питання

бюджетного сектору залишалося позаду. Тоді була висунута ідея корекції реформ, підтягнути реформу фіскальної системи. В 1996 році гривня була введена, вона проіснувала більш-менш достойно до 1998 року. По якій причині відбулася девальвація 80 % у 1998 році, 50 % у 1999 році? Тому що бюджетна реформа відстала. Реформи бюджетного сектору не було. І гривня не витримала, інфляція підскочила знову до двозначного виміру. Девальвація була найбільшою в період після введення гривні. В 1997 році ми жили взагалі без бюджету, а коли приймали бюджети в ті роки, то казали – не хвилюйтеся, ми ці дефіцити профінансуємо. З МВФ не було співробітництва, дефіцити бюджету фінансували за рахунок розміщень облігацій.

Відсутність бюджетної реформи і відсутність адекватної реакції на баланс бюджету закінчились тим, що було у 1998 році. У 1998 році Указом Президента можна було зменшити дефіцит бюджету втричі – з 6 % до 2 %. І це рятувало ситуацію, але лише на певний період. 2000-2004 роки – це роки практично бездефіцитних або малодефіцитних бюджетів. І це роки зростання: 2001 рік – за 9 %, 2003 рік – за 9 %, 2004 рік – за 12 %. В 2005-2008 роках ми вступили в епоху високодефіцитних бюджетів.

Якщо ми хочемо, щоб цінова стабільність, курсова стабільність була не первісною, короткотривалою, тоді фінансова стабілізація повинна бути не тільки первісною, а й тривалою. Для цього потрібно всі монетарні зусилля НБУ гармонізувати з зусиллями реформи бюджетної системи, бюджетного сектору і бюджетного балансу. Без цього виклики на сьогодні і на майбутнє подолати буде дуже важко. Я не кажу, що буде неможливо. Завжди можна піти на кроки, які знайдуть варіанти фінансування навіть тих дефіцитів бюджетів, які були навіть в минулому та позаминулому роках, але ці кроки політично та з точки зору макроекономічної перспективи неприйнятні. Бюджетні дефіцити останні два роки скорочувалися пристойними темпами. Якщо за це було заплачено посиленням податкового тиску, це окрема тема.

Два роки поспіль ми скорочуємо боргове навантаження на економіку. Цього року, за оцінками МВФ, суверенний борг буде вже не 40 %, а трохи більше 39 %. А якщо ВВП зросте хоча б на 5 %, то боргове навантаження на економіку буде меншим. Це правильний рух. Два роки ми маємо такий елемент фінансової стабільності, як уповільнення інфляції. Досягненням є те, що економічне зростання відновилося, без цього фінанси жити не будуть. Звичайно, те, що почали робити кроки в напрямі реформування бюджетної системи, податкової системи, які б вони не були суперечливими, це рух у правильному напрямі.

МОЛДОВАН О. О.:

Валерію Олексійовичу, Ви відстоюєте тезу, що потрібно зменшувати дефіцит бюджету до прийнятних меж. А яким чином Ви пропонуєте це зробити?

ЛИТВИЦЬКИЙ В. О.:

Як зменшити бюджетні дефіцити? Бюджетні дефіцити – це відповідь на питання «країна більше споживає чи виробляє?», «чи вона споживає стільки, скільки виробляє?».

Наша країна останні 5-6 років більше споживає, ніж виробляє. Країна більше позичає, ніж віддає. Тому вона має дефіцит поточного рахунку. Відповідь на питання дуже проста. Є тричотири способи відповісти на це питання. Якщо вам не вистачає якоїсь рідини, наприклад, сметани, ви можете її розбавити. Це називається девальвація. Ми це проходили. Ми хотіли, щоб такий неякісний продукт нам не подавали. Тому що можна бюджет наситити за рахунок девальвації, інфляції, борги можна зменшити, якщо їх розбавити. Девальвацією можна борг зменшити. Ми це теж проходили.

Другий спосіб – додати цьому продукту користі, збільшити виробництво. Третій спосіб – це зменшити споживання. У тому числі інвестиційного, там, де можна було, коли були роки

інвестиційного перегріву. Я вітаю останні кроки в напрямі більш нормального руху в сфері споживання, більш прийняттого зростання номінальних зарплат, номінальних доходів. Правда, політики завжди, коли вони професійні економісти, акцент робитимуть на нормалізацію споживання. Якщо розігріли споживання до того рівня, що був перегрів кредитування споживчого та взагалі споживання... В 2006-2008 роках приріст споживчого кредитування доходив до 200 % за рік, наша економіка зростала на 7-12 % кожен рік. От вам і відповідь на питання, як зменшити дефіцит – нормалізувати співвідношення між виробництвом і споживанням.

По-перше, використати резерви для збільшення виробництва, ВВП. По-друге, нормалізувати сукупний попит, особливо в країні споживчого попиту. По інвестиційному попиту ми «передали куті меду». Ми три роки тримали інвестиційний попит в анабіозі. І тільки цього року маємо 15,9 % приріст капітальних інвестицій.

Четвертий спосіб – зробити «мікс» всіх цих речей. Там, де можна, – необхідно «пришпорити» зростання ВВП, там, де можна, – уповільнити споживання, там, де можна, – реальну девальвацію. Ми за реальну девальвацію. Україна має віддати перевагу підтримці експорту за рахунок реальної девальвації, тобто більш-менш стабільного курсу, можливо з невеликими коливаннями в сторону номінальної девальвації, але з більшим акцентом на інфляцію.

Проте, в Україні йде реальна девальвація ефективного обмінного курсу після дворічної перерви. 17 % девальвація була у 2007 році. У 2009 році та 2010 році була, на жаль, ревальвація. Зараз біля 1 %, але у нас йде ревальвація, тому експорт зростає у двозначному вимірі, але не тому, що курс коливається, а внаслідок інфляції.

Останнє. Можна вдатися до різношвидкісного проведення реформ. 21 реформа - це правильно, але швидкість їх проведення може бути різною. Впровадити механізм різношвидкісного проведення реформ. Кожна реформа потребує фінансів і навантаження на видатки.

ПАСХАВЕР Олександр Йосипович
Президент Центру економічного розвитку

Конечно, если вы потребляете больше, чем производите, потребление надо уменьшать. Вопрос заключается в двух вещах. Тот, кто уменьшает, должен вызывать доверие. Иначе вы получите социальный сбой. Первое, что надо сделать – вызвать доверие, иначе вы не сможете уменьшать. Второе, что вы будете уменьшать. Например, инфляцию. Инфляция действует странным образом – инфляция дороже всегда для бедных, чем для богатых. Так как вы хотите уменьшать? Какой уровень доходов хотите обрезать – у бедных или у богатых? Это надо точно знать, а не рассуждать в общем смысле. Тогда с учетом социальных последствий потребление можно урезать.

ЛУК'ЯНОВ Владислав Валентинович
Народний депутат України, Перший заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

Готовясь к сегодняшнему «круглому столу», я посмотрел, насколько мы сократили количество бюджетных программ. По моим расчетам, где-то вдвое. Точно также при подготовке бюджета 2012 года все 80 распорядителей средств высшего уровня прошли через наш комитет. Также были привлечены эксперты Счетной палаты, которые предоставили отчеты. И доклад, который прозвучал от Национального института стратегических исследований, достаточно

реально отражает те изменения, которые произошли в финансовой и бюджетной сферах, в управлении государственными финансами за последние три года. Это объективная картина.

Прежде чем говорить о самой экономике и бюджете, следует несколько слов сказать о Бюджетном кодексе, макропоказателях и о структуре бюджета, его доходной и расходной частях, местных бюджетах, центральных распорядителях средств. Если посмотреть на Бюджетный кодекс, то есть, по сути, на «правила игры», то они изменились, с моей точки зрения, достаточно серьезно и в лучшую сторону. Когда мы руководствовались Бюджетным кодексом, в котором горизонт планирования составлял один год, не реализованная до конца бюджетная программа прекращалась по окончанию отчетного года, бюджет на следующий год принимался без привязки к продолжению программ, а в связи с частой сменой премьер-министров и правительств движение в экономике было достаточно хаотичным. Сегодня Бюджетный кодекс предусматривает трехлетний горизонт планирования, то есть мы делаем бюджет на 2012 год и еще дополнительно получаем расчеты на перспективу по основным макропоказателям о том, как будет развиваться экономика, какой будет доходная часть бюджета и на что можно будет рассчитывать. И это уже серьезно и качественно повышает уровень государственного управления.

Сегодня мы переломили ту траекторию падения, которая у нас была – а это падение ВВП в 2009 году на 15 %. И если посмотреть на курс, с которого гривна начала падать, а он достигал 4,7 грн/дол. и даже 4,5 грн/дол., а потом зашкаливал до 11-12 грн/дол., то только по уровню обесценивания валюты можно было понять, что уровень падения экономической системы Украины был гораздо глубже. Тем не менее, в 2010 году мы смогли переломить эту тенденцию и добиться роста на уровне 4,5-5 %. И, что самое знаменательное – экономика Украины перешла с обвального падения на уровень восстановления и уровня роста. Безусловно, легче было получить позитивные результаты в первом и втором кварталах, потому что именно на эти периоды приходился наиболее обвальный уровень падения, и в сравнении с низкой базой легче было добиваться показателей роста. Когда удалось сохранить темпы роста в третьем и четвертом кварталах, особенно в третьем квартале, то уже в этот период произошел перелом в восприятии Украины, возникло понимание, что действительно экономика управляется с пониманием, то есть управляется профессионалами, и те результаты, которые мы получаем, являются не «отскоком», а результатом системных усилий правительства. На этой базе был принят бюджет 2011 года и тоже были сомнения в том, сможем ли мы выполнить показатели 4,5-5 % роста ВВП. При этом значительно был уменьшен бюджетный дефицит в экономике.

И сегодня по результатам девяти месяцев 2011 года мы видим, что темпы роста экономики даже превосходят те показатели, которые были заложены в бюджете 2011 года. Это позволяет реалистично воспринимать макроэкономические показатели бюджета на 2012 год – 1 триллион 505 миллиардов грн ожидаемого ВВП на 2012 год; сведенный дефицит государственного бюджета, который включает не только 1,5 % государственного бюджета, но и 0,8 % дефицит Нефтегаза и 0,2 % дефицит Пенсионного фонда, составит только 2,5 %. Это тот показатель, который положен в бюджет. Если взять для сравнения все тот же 2009 год, то только дефицит Нефтегаза уже составлял эти 2,5 % ВВП. То есть, реформы, которые происходят, уже дают реальные результаты.

Сегодня много говорилось о государственном долге и его структуре. Хотелось бы опять напомнить о той базе, с которой мы начинали. Мы очень хорошо помним, что 11 марта 2010 года, когда произошла смена правительств, наши предшественники не смогли разместить облигации государственного займа под 29,5 % годовых. Когда правительству не дают в долг под такие проценты, это говорит о том, что практически возникла ситуация технического дефолта. За неполных два года стоимость долга для правительства снизилась с 29,5 % в пике до 8,82 % – это сегодня средняя стоимость украинского государственного долга. То есть, стоимость

финансовых ресурсов для правительства снизилась более чем в 3-4 раза. Наверное, это говорит и об уровне управления государственными финансами, и экономикой в целом.

Следующий момент, о котором следует сказать, это обоснованность роста на 2012 год на уровне 5 % ВВП. У нас есть оптимистический сценарий, по которому мы оцениваем рост экономики на уровне 7 %, но уже сегодня мы видим, что есть определенные трудности. Для того, чтобы добиться реального роста ВВП, нам нужно обеспечить ряд инфраструктурных моментов, обеспечить транспортную составляющую. Потому что сегодня объективным отражением того, что экономика восстанавливается и набирается сил, является загруженность железной дороги, увеличение объемов грузоперевозок. Они соответствуют темпам роста промышленности: мы видим, что промышленность растет на уровне 9 %, а такую же статистику, коррелирующую с ростом производства, показывает рост грузоперевозок. Мы знаем, что вместе с ростом промышленности растет энергопотребление. То есть обеспечение энергией, сырьем, транспортными услугами и рост в этих секторах, безусловно, с применением технологий энерго- и ресурсосбережения в следующем году помогут сохранить темпы роста, а может быть, даже ускорить их.

МОРОЗОВ Александр Валерійович

Радник Голови правління АБ «Укргазбанк», Голова правління ВАТ «Ощадбанк» в 2005-2007 рр.

Присоединяясь к дискуссии, хочу вспомнить такое слово: «доверие». Поскольку реформы без доверия невозможны. И поскольку этот год и 2012 год являются ключевыми в проведении реформ, мне кажется, что нужно пытаться делать шаги навстречу получению этого доверия, которое, судя по социологии, сейчас падает ко всем институтам власти. И к оппозиции в том числе. Моя короткая реплика касается того, что, безусловно, бюджет будет тяжелым. И, чтобы быть объективными, следует урезать все расходные части. Но, когда мы видим в нем такие статьи, как финансирование Феофании, санаториев, то, о чем многократно уже говорилось, то это выглядит приблизительно так: «Люди, вы потерпите, а у нас все равно все будет хорошо. Мы все равно будем ходить в Феофанию, лечиться в санаториях». То есть, если по этим статьям не будет кардинального серьезного пересмотра, то сложно будет доказывать людям просто необходимость потерпеть в следующем году.

ЛЮТИЙ Ігор Олексійович

Завідувач кафедри фінансів економічного факультету, проректор з науково-педагогічної роботи Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка

Питання, які ми сьогодні розглядаємо, це питання реформ, їхньої ефективності, які реформи і коли треба проводити. Хочу зробити декілька коротких ремарок. Перш за все те, що реформи проводяться, вже є позитивом. Чому? Тому що процеси розвитку України за 20 років незалежності показали, що не все гаразд у цьому розвитку, і що потрібно постійно вдосконалювати законодавчу базу, на основі якої відбуватиметься даний розвиток.

Наступний момент: коли проводити реформи? Як правило, найбільш вдало вони проводяться у період кризи, коли ринкова економіка сама вже неспроможна себе регулювати. Тоді за рахунок адміністративного, законодавчого втручання можна якимось чином стимулювати ті або інші процеси. Тому, говорячи про необхідність та актуальність реформ, ми можемо констатувати їх незаперечність. Але виникають інші питання: який механізм реалізації цих реформ, яка ефективність цих реформ? Яка координація в діях усіх урядових структур в процесі проведення реформ? І в цьому в мене виникла низка заперечень. Передусім заперечення пов'язані з тим, що дані реформи не враховують світовий досвід розвитку ринкової економіки.

Якщо взяти розвинені країни світу, то ми бачимо, що сьогодні вони зіштовхнулися з великою проблемою – проблемою соціалізації бюджетів. І це проблема не тільки того, що у бюджеті не вистачає коштів для забезпечення соціальних програм. Ця проблема пов'язана з тим, що в розвинених країнах світу формується певне соціальне середовище, яке не погоджується вже жити за рахунок того, що заробляє для себе, а погоджується жити за рахунок тих соціальних дотацій, програм, які надходять з державного бюджету. І зрозуміло, що коли ми розглядаємо кризові явища, які відбуваються в Європі, то високий дефіцит бюджету у розвинених країнах є наслідком соціалізації бюджету, є наслідком формування цих соціальних груп, які живуть за рахунок бюджету. Певною мірою ми сьогодні перекладаємо ці процеси на економіку і бюджетну систему України. У чому це визначається? В тому, що ми намагаємося проходити так, як проходив увесь світ. І повторювати ті ж помилки.

З чим пов'язана основна причина світової економічної, її ще називають фінансовою, кризи? На мою думку, вона передусім пов'язана з тим, що за рахунок фінансових інструментів інститутів-посередників підтримувався споживчий попит населення. Все було дуже добре до того періоду, коли їх критична маса в ціновому визначенні в кінцевій ціні товарів і послуг настільки перевищила реальні грошові доходи населення, що це призвело до неспроможності фінансових посередників за рахунок хеджування, емісії, інших фінансових інструментів і активів підтримувати цей споживчий попит і ці цінові параметри на цих або інших ринках: нерухомості, споживчих товарів, кредитування тощо. Певною мірою Україна має перевагу в тому, що ці ринки недостатньо розвинені, і недостатня кількість населення включена у ці процеси.

Якщо повертатися до проблем нашої бюджетної системи, проблем її реформ і бюджетного процесу в цілому, то виникає дуже актуальне питання дефіциту. Але дефіцити треба розглядати як інструмент бюджетної фінансової політики. Якщо цей інструмент використовується для того, щоб стимулювати економіку, то це одна складова і одна мета, яка ставиться перед бюджетним дефіцитом. Якщо ж бюджетний дефіцит використовується для того, щоб забезпечити соціальні ін'єкції суспільству, то наслідком цього стають інфляція, зростання цін, що, відповідно, в кінцевому рахунку, призводить до того, що найбідніші платитимуть за цей бюджетний дефіцит і за його покриття вже незалежно від того, які його джерела.

У зв'язку з цим слід розуміти, що, проводячи бюджетну реформу, інші реформи в сфері економіки, слід передусім мати загальну концепцію: куди ми йдемо і які суспільство та економіку ми хочемо побудувати. Яке місце в цій економічній системі відводиться бюджетній системі, податковій системі. Яким чином вона буде гармоніювати з інтересами всіх основних груп суб'єктів, як громадян, так і підприємців та держави. Яким чином ці гармонії будуть встановлені через законодавчу базу, яка визначатиметься в процесі формування і реалізації реформ. Тобто будь-яка концепція повинна мати свою ідеологію і пріоритети, які мають визначати декілька загальнодержавних, загальносуспільних програм. Ці програми й стануть тим «локомотивом», навколо якого розвиватимуться інвестиційний процес, соціальна складова і всі інші складові. В основі цих програм мають бути передусім загальнонаціональні інтереси. А основним пріоритетом має бути людина, починаючи від народження, в процесі її зростання і формування як активного учасника суспільства. І якщо цей пріоритет буде закладено в бюджетний процес і бюджет, то і політичні угруповання, і соціальні групи будуть об'єднані навколо цих програм і проектів.

ЛУК'ЯНОВ В. В.:

Я с Вами согласен, что в основе любой реформы должна лежать идеология и должны быть четко обозначены цели. Мы считаем, что важнейшей целью являются повышение уровня потребления и, как следствие, рост украинской экономики. Обеспечивая потребность всех

граждан Украины, мы можем в виде источника иметь только то, что мы зарабатываем. И если дефицит мы проедаем, то это приводит к наращиванию долгов, которые не ведут ни к структурным трансформациям в экономике, ни к росту, ни к появлению новых технологий. Ставя целью максимальный рост экономики, мы действительно можем использовать все механизмы: это может быть и дефицит, и заимствования. Это могут быть эффективные механизмы привлечения инвестиций, которые не приводят к росту дефицита, а, наоборот, улучшают ситуацию. Каким образом это следует делать? Кроме сугубо экономических мер следует применять законодательные меры, меры по созданию благоприятного инвестиционного климата, улучшения условий ведения бизнеса. И сегодня, когда мы отмечаем, что у нас рост экономики на 5 %, а в промышленности – 8-9 %, то соответственно рост поступлений в государственный бюджет увеличивается пропорционально не только росту экономики, но и увеличению базы плательщиков. Таким образом, обсуждать массу вопросов можно, действительно, только определившись с задачами и целями. Определить направление, в котором мы идем, а дальше - максимально возможные результаты, которых мы можем достичь, с учетом как текущей ситуации, так и внешних условий, которые складываются на мировых и внутренних рынках. И находить решения, которые будут давать максимально положительный результат.

ЛЮТИЙ І. О.:

Стосовно тих реформ, які відбулися сьогодні в бюджетній системі і щорічному бюджетному процесі. Звичайно, якщо дуже багато програм і дуже багато розпорядників, то важко регулювати бюджетні процеси. Але, з іншого боку, якщо сьогодні ми йдемо тільки шляхом механічного, необґрунтованого скорочення, то до яких наслідків це призведе? На прикладі університету скажу: нам сьогодні виділили ліміти, в яких немає комунальних платежів! Тобто за комунальні послуги ми повинні розраховуватися за рахунок зароблених коштів. А ми державна установа, і не найменша в Україні. Чому так відбувається? Тому, що сьогодні у нас проблема з вищими навчальними закладами, яку всі вже знають: у нас понад 800 вузів і понад 300 державних вузів. Відповідно, процес нераціонального використання коштів. На чому зараз наголошує вся Європа? На скороченні витрат! На цільовому використанні витрат! А не на закритті тих або інших програм. На визначенні пріоритетів, які сьогодні мають стратегічне значення для держави. От з цих позицій бюджетний процес і бюджетна політика мають проводитися у нас в країні. Визначивши пріоритети, ми забезпечимо ефективність функціонування і фінансування тих чи інших установ.

ПАСХАВЕР О. Й.:

В отношении того, надо ли говорить об экономике или нельзя говорить только об экономике, управляя экономикой. Хочу сказать о том, что в последние 10 лет нобелевскими лауреатами по экономике становились не экономисты. Оказалось, что в рамках «economics» невозможно управлять экономикой. Поэтому среди них социологи, психологи, математики всегда были. И теперь есть такое понятие, которое недавно вошло в научный оборот – «социальный капитал». Это произошло в 1990-х годах, и сейчас это понятие активно разрабатывается. Что такое социальный капитал? Это уровень доверия в обществе. Не обязательно к власти. Уровень доверия между собой. И в том числе и к власти. Мировой банк проводит исследования, которые показывают тесную связь между уровнем социального капитала и уровнем богатства общества. Невозможно стать богатой страной без развития социального капитала. Таким образом, «доверие» – это чисто экономическая категория. И если нашей страной управляет кто-то, группа людей, то они должны понимать, что доверие – это не

вопрос социологии или психологии. Это форма эффективного управления экономикой. Есть соответствующие исследования, которые показывают, что там, где есть высокий социальный капитал, там все транзакции дешевле. То есть все делается проще. И именно поэтому, когда мы говорим о доверии, нельзя думать, что это неэкономическая категория. Это экономическая категория, просто социологи ее переформулировали в «социальный капитал». Они измеряют этот социальный капитал и показывают, что низкий уровень социального капитала не позволяет стране стать богатой, как бы она не старалась технократически. Если с этой точки зрения рассмотреть наши реформы, то они этого не учитывают. И это тупик. Я не знаю, как сделать так, чтобы люди, которые проводят эти реформы, поняли, что это абсолютно технологически можно сделать, и это нужно сделать. Повторю, что главный вопрос в том, что доверие – это форма «удешевления» государства, повышения эффективности любых транзакций.

ЧУГУНОВ Ігор Якович

Директор Науково-дослідного фінансового інституту, завідувач кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету

В контексті сьогоднішньої активної дискусії хочу декілька слів сказати стосовно дефіциту, збалансованості бюджету і про бюджетну реформу в цілому. Як правильно зазначив І. О. Лютий, дефіцит бюджету є активним інструментом бюджетної політики. І відомо, як він використовується, враховуючи циклічність економіки. Зрозуміло, коли економіка йде на спад і виникають проблеми, то тоді дефіцит бюджету залучається для підтримки видатків. А, коли економіка йде на зростання, то тоді, звісно, ми виходимо на профіцит і погашення тих боргів, які утворилися. Але є ще й інше питання: як можна ефективно залучити джерела на покриття дефіциту бюджету? І якщо, наприклад, такої чіткої можливості не буде, тоді ми матимемо розбалансований бюджет наприкінці року. Тому, на мою думку, збалансованим бюджет може бути і при 2,5 % дефіциту бюджету, якщо ми чітко знаємо, що можемо покрити цей дефіцит бюджету, і у нас є надійні джерела для цього. Згадаймо 2000-й рік, коли ми планували отримання коштів від МВФ і Світового банку, але їх не отримали. Тоді ми потрапили у невиконання видаткової частини бюджету, і треба було віднайти декілька мільярдів гривень через те, що у нас було заплановано, але не профінансовано. Тому зараз ми кажемо, що можна брати кошти від міжнародних організацій, якщо є впевненість, що вони будуть отримані і наприкінці не виникатимуть проблеми. А може бути бюджет не збалансованим, коли є 1 % дефіциту і немає джерел запозичень.

Що стосується бюджетних реформ, які зараз відбуваються, то, поза усяким сумнівом, відбуваються позитивні процеси, є рух уперед, але, зрозуміло, виникають певні питання і проблеми. Наприклад, якщо подивитися на програму Президента, то в ній чітко визначено, що метою бюджетної реформи є створення системи управління державними фінансами, спрямоване на забезпечення сталого економічного зростання. Виникає питання: у нас створюється ця система управління державними фінансами? Певною мірою, створюється. Але на якому рівні, яка її якість? Ми розуміємо, що система управління державними фінансами охоплює і питання податкової політики, і формування доходів бюджету, формування видатків і використання бюджетних коштів, і питання міжбюджетних відносин, і питання, що стосуються дефіциту бюджету і державного боргу, і, звичайно, питання щодо підприємств державного сектору. Ці питання є дуже важливими. Ми розуміємо, що бюджетна система є надзвичайно потужним фактором впливу на соціально-економічний розвиток суспільства, і через бюджетний механізм ми можемо ефективно впливати на реформування економіки, у тому числі і освіти, і охорони здоров'я. І необхідно створювати відповідні умови, щоби бюджетний механізм більш ефективно впливав на розвиток економіки.

Стосовно середньострокового планування бюджету. Дійсно, у цьому році вже заплановані видатки на 2013-2014 роки у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів. Це є достатньо позитивним. Але, на жаль, самі головні розпорядники бюджетних коштів, міністерства, не повною мірою брали участь у цьому процесі. Більше участі брало Міністерство фінансів. Надалі треба, щоб головні розпорядники бюджетних коштів обов'язково координували свою діяльність у бюджетному процесі, а основні напрями їхньої діяльності були збалансовані і відповідали один іншому. Не викликає сумніву, що планування бюджету у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів повинне відповідати основним завданням і цілям цих міністерств. Тобто є національні пріоритети, визначені у програмі Президента, є основні завдання і цілі, визначені в положеннях міністерств, які відповідають цим національним цілям. А далі ці бюджетні програми повинні плануватися, виходячи з цілей і завдань, які закладені в положеннях міністерств. Це дуже важлива робота, і зараз Міністерство фінансів займається цими питаннями, тому що передусім від ефективності використання бюджетних коштів залежить соціально-економічний розвиток. Також слід переглянути деякі показники в бюджетних програмах, подивитися, щоб вони дійсно були спрямовані на результативність використання бюджетних коштів. Тому що, як відомо, є показники затрат, ефективності та якості, які закладаються в програмно-цільовому методі, і тільки поєднання і чітке виконання цих показників може дати ефект від використання бюджетного механізму.

Ще важливим питанням, на мій погляд, є розроблення фінансово-економічних балансів в розрізі територій та галузей економіки. Це є дуже важливим, оскільки у нас буде можливість комплексно подивитися і на фінансово-економічні процеси, і на формування бюджету.

Важливим є розроблення бюджетної стратегії на 10-15 років. У Російській Федерації вже декілька років тому була створена бюджетна стратегія до 2023 року. Це допоможе збільшити дієвість податково-бюджетного регулювання, від якого залежить соціально-економічний розвиток суспільства як сьогодні, так і в майбутньому.

І останнє, що слід зазначити: крім стратегії та ефективного бюджетного регулювання існує ще й поняття бюджетної дисципліни. Наприклад, деякі міністерства як вчора, так і сьогодні мають як дебіторську, так і кредиторську заборгованість. А це дуже важливий показник збалансованості бюджетної системи. По 10, 20, 30, 40 мільйонів дебіторської заборгованості, і така сама сума кредиторської заборгованості. Тобто певні товари і послуги були отримані, а гроші не заплатили, і навпаки, гроші заплатили, а послуги не отримали. Ці питання залишаються ще для доопрацювання, і не виникає сумніву, що видаткова частина є достатньо вагомим регулятором бюджетних реформ. Десь 150 років тому радник царя Миколи I Михайло Сперанський зазначав, як скорочувати видатки. Він визначив 3 типові групи видатків: видатки, які не можна чіпати в будь-якому разі; видатки, які треба скоротити або цілком скасувати; видатки, які треба зменшити. Але ці і до цього часу правильні положення реалізовувати не так просто. Питання виникають і сьогодні: як визначити ці групи і як по них зменшувати видатки і наскільки. Тому, на мою думку, слід більше уваги звертати на виконання видаткової частини бюджету з точки зору структури видатків при плануванні і, безумовно, ефективності виконання державних видатків.

ЛЮБІЧ Олександр Олексійович

**Завідувач відділу координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики
Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління при
Міністерстві фінансів України**

Я хотел бы высказать несколько тезисов относительно проблем и рисков, которые возникли в процессе реализации реформ. Системным внешним риском государственных финансов Украины, в частности, является усиление конкуренции на международном

финансовом рынке за свободные финансовые ресурсы. Например, несколько дней назад Кристин Лагард поехала в Китай за дешевыми деньгами, и то, что у нас сегодня приводился пример, как Украина благополучно с новым правительством сумела в 3-4 раза удешевить покупку ресурсов, еще раз показывает, что действительно существует такой системный риск. Второй системный риск – это утечка финансовых ресурсов отечественной банковской системы через банки с иностранным капиталом. Относительно этого Кристин Лагард в Москве сказала, что одним из рисков для России является возможность вывода большими европейскими банками своих операций из России.

В Украине отсутствует современная концепция обеспечения финансовых механизмов защиты внутреннего рынка. Не только финансового. Например, в связи с перспективой вступления России в ВТО В. Путин специально провел серьезное заседание по вопросу защиты, например, от китайских товаров. То есть эти вопросы имеют первостепенное значение.

Что касается повестки дня для следующего этапа реформы, то приоритетами инновационных направлений развития системы государственных финансов являются внедрение стратегического государственного планирования развития государственных финансов, повышение эффективности управления государственным долгом, усовершенствование механизмов государственной инвестиционной деятельности и, в частности, направление ее на решение стратегических задач и приоритетов. Переход на среднесрочное планирование – это, конечно, большое достижение, которое должно дать свои результаты.

Сегодня я услышал хорошее определение доверия как экономической категории. Должен сказать, что я полностью согласен с этим тезисом. Допустим, когда президент России Д. Медведев вкладывал в головы чиновников понятия, что такое инновация, специально была проведена международная конференция в марте прошлого года, под названием «Формирование инновационного мышления», где был целый раздел «Формирование инновационного класса и воспитание». У нас для того, чтобы у населения формировалось такое мышление, фактически в месяц проходят 4-5 мероприятий во всех регионах, где присутствуют сотрудники казначейства, налоговой, таможни, ученые, специалисты из высших учебных заведений.

В Минфине создана группа под рабочим названием «группа антикризисного регулирования». Учитывая связь финансов с торговой системой, ведется постоянный мониторинг всех финансовых и товарных рынков для того, чтобы принимать правильные финансовые решения. Первый пример показал А. Ключев, когда в июле прошлого года было принято решение о создании центра антикризисного управления, куда вошли и Министерство экономики, и Минфин.

ЯРЕМЕНКО Сергій Олександрович **Незалежний експерт**

Я хотел бы обратить внимание всех, кто обсуждает эту тему, что мы обсуждаем ее в рамках той ситуации, которая сегодня сложилась. Я хотел бы подчеркнуть – очень узкую тему. Мы опять смешиваем понятия. В широком понимании это финансы государства, а в узком понимании – государственные финансы. Сегодня мы обсуждаем только государственные финансы – более узкое понятие, которое больше относится непосредственно к результатам фискальной деятельности правительства. И это является основным результатом двадцатилетнего усиленного насаждения того мифа, что правительство должно заниматься государственными финансами. Таким образом, у нас правительство превратилось не в орган по управлению всеми процессами, которые происходят в экономике и, собственно, за которые оно должно отвечать, а как бы в большой Минфин. Собственно, этой функции уделяется наибольшее место, поэтому все усилия сосредоточены на выбивании долгов, а потом правильном их распределении. Но это имеет очень малое отношение к тому, чем должно

заниматься правительство. Главная цель – это разделить монетарную власть и исполнительную власть, и при этом продолжить идеологию того, что правительство все равно отвечает за экономические процессы, которые происходят в стране. Но в той ситуации у него осталась только одна рука – бюджет. Монетарная политика есть у отдельного органа, который не является государственным, является самостоятельным и не отвечает за те процессы, которые происходят в стране. Большим аргументом для этого является то что у нас бюджет за этот год составил 300-350 млрд грн.

Какой инструментарий оказывает наибольшее воздействие на те процессы, которые происходят в стране? Это банковская система и вообще финансовый сектор. Банковская система у нас гипертрофирована просто из-за недоразвитости других секторов, а не потому, что она большая. Банковская система – основной сектор финансовой системы, затем идут фондовый рынок, страховые компании, пенсионные фонды и так далее. Активы банковской системы на сегодня составляют 790 млрд грн. Они остаются вне внимания правительства, и там зарождаются особые процессы. Сегодня, если мы говорим о финансовой системе, мы должны говорить о том, какие моменты мы упускаем, проводя такую бюджетную политику. Мы «обрезаем» возможности роста доходной части бюджета.

Уже три года не растут активы банковской системы. Она на протяжении последних сорока лет является основным инструментом роста, основным стимулом и возможностью работы экономики. Весь другой инструментарий в условиях монетарного развития за последние 40 лет был вытеснен. Поэтому, не имея адекватного уровня развития финансового сектора – банковской системы или фондового рынка – мы не можем требовать от экономики роста. И если мы видим в силу каких то причин, что у нас за три года нулевой рост активов банковской системы, то это говорит, во-первых, что она не получала адекватного денежного вливания для инвестиционных процессов для обслуживания своих потребностей. Таким образом, рост ВВП у нас происходит только за счет роста скрытой инфляции. Мы видим, что в данной ситуации банковская система не используется правительством, то есть, монетарная часть отсутствует у правительства, и если брать тот же Китай, то только там сохранился государственный банк, который является ресурсной базой для выполнения каких-то экономических проектов или приоритетов правительства. Вторая тенденция, которая проявляется в банковской системе, – на фоне нулевого роста активов за последние два года, с июня 2010 года, происходит рост пассивов на уровне около 40 %. Таким образом, мы видим строительство «МММ» внутри банковской системы, что нарушает ее устойчивость и является основным риском, который сейчас зреет в банковской системе. То есть, у нас количество плохих активов постоянно увеличивается, и количество обязательств у банковской системы постоянно растет. Источника для погашений этих активов не формируется.

Сегодня мы берем недостижимую цель, которую ставит национальный банк в борьбе с инфляцией монетарными методами, которые приводят к тому, что на протяжении трех лет у нас кредиты доступны для экономики под 20-25 %. Это неконкурентные оборотные средства для экономики. Потому мы видим, что даже несмотря на беспрецедентную девальвацию на 60 % с 5 грн/дол. до 8 грн/дол. экономика не была защищена, потому что мы не воспользовались девальвацией, не давая кредитных ресурсов для вытеснения импортных товаров в период девальвации гривны. Поэтому, несмотря на девальвацию, мы видим на протяжении трех лет рост дефицита торгового баланса, то есть импорт товаров растет ввиду ухудшения работы национального сектора. И сегодня кредитования банковской системы необходимо бояться, ибо сегодня любое увеличение кредитных вливаний в экономику характеризуется тем, что эти деньги идут на покупку иностранных товаров, поскольку под такую ставку и на такой срок можно на 3 месяца завести, оставаясь в рентабельности, только импортный товар. И вот мы видим замкнутый круг – своя экономика считается абсолютно бесперспективной и лишенной кредитного ресурса, потому-то последние 2-3 месяца реальный сектор перестал брать кредиты.

Поэтому происходит ухудшение экономического состояния и ухудшение активов банковской системы на фоне этого. О каких бюджетах можно говорить, не понимая тех процессов или трендов, которые сегодня складываются в экономике? Правительство в последнее время уже смирилось с той позицией, что Нацбанк – «не его», и таким образом занимается доходной частью бюджета, забыв о том, что оно является ответственным за все экономические процессы в стране.

МОРОЗОВ О. В.:

Мне кажется, сейчас при формировании бюджета, поскольку заявлены реформы, очень важно, чтобы в расходной части мы видели, к каким реформам какие расходы имеют отношение. Поскольку мы говорим, что сейчас реформы являются приоритетом, нужно видеть статьи бюджета, которые относятся к той или иной реформе. Очень важно, сколько стоит та или иная реформа.

Я в 2005 году был председателем Ощадбанка как раз тогда, когда Мировой банк требовал приватизацию Ощадбанка. Мы очень долго доказывали, что государственный банк, такой как Ощадбанк, нужен стране. Мне кажется, что тогда ключевым для спасения Ощадбанка было то, что мы сделали стратегию развития на 5 лет. Она была публичная, то есть доступна всем клиентам. Клиенты тогда поверили Ощадбанку, и таким образом в 2006 году удалось заработать больше, чем за 10 предыдущих лет. Сейчас что происходит? Укргазбанку уже отдали 10 млрд грн, 9,6 млрд грн - это резервы. К концу 2009 года проблемных кредитов было 5 млрд грн, сейчас проблемных кредитов – 7,5 млрд грн, из которых только 3 млрд грн можно реструктуризировать. Правительство боится рекапитализированных банков, оно вообще не принимает ключевых стратегических решений. Вы в докладе правильно написали по поводу необходимости разработки стратегии. Практически по всем банкам нет никакого движения, а в Ощадбанке и Укрэксимбанке сохраняется совершенно ущербная модель управления, где три пятерки делегируются парламентом, президентом и правительством. Мне кажется, что это нужно изменить и переходить на международные формы корпоративного управления. В противном случае, выйти из той ситуации, которая есть во всех государственных банках, просто невозможно. Мне кажется, здесь необходимо рассмотреть идеи создания банка развития. Разумным было бы рассмотреть вопрос о создании государственной корпорации всех банков, в которых правительство имеет ключевой пакет акций. И разработать стратегию развития этой корпорации.

Я предлагал тогда Ю. Тимошенко не рекапитализировать банки, а через Ощадбанк и Укрэксимбанк выкупать у проблемных банков активы по реальной стоимости. Сеть можно было бы купить, какие-то проекты, и таким образом это было бы более рыночно. Мне кажется, что одной из ключевых задач такой корпорации или всех государственных банков должно быть развитие национальной платежной системы, которая с 2000 года вполне нормально функционирует. Потому что без этой системы невозможно будет подойти к монетизации льгот, побороть коммунальные неплатежи, Мне кажется, это должна быть одна из стратегических задач государственных банков.

СЕРЕБРЯНСЬКИЙ Дмитро Миколайович

Начальник відділу податкової політики та методології оподаткування Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету Державної податкової служби України

Перш за все, хочеться зупинитися на реформі у сфері податкової політики. Звичайно, запровадження Податкового кодексу і ті результати, які демонструє економіка по сплаті

податків, чи, можливо, навпаки, податкова служба по стягненню цих податків, дає певну інформацію для роздумів. Потрібно детально проаналізувати причини зростання надходжень від сплати ПДВ, податку з доходів фізичних осіб. Можливо, чинниками цього стала підготовка до Євро-2012, можливо, якісь інші фактори, але в цілому реформа податкової системи повинна лежати в площині не зменшення навантаження, не зменшення податкових ставок, а спрощення адміністрування податків, прозорості податкового законодавства. Це, у свою чергу, підвищить і рівень довіри, про який говорив Олександр Йосипович, а довіра у податках – це добровільні сплати податків. У нас добровільні сплати податків чітко демонструють податок з доходів фізичних осіб, який фактично є податком із заробітної плати. 95 % це заробітна плата, а не доходи, тому, наприклад, у Сполучених Штатах Америки 5 % платників податку сплачують 90 % податку з доходів фізичних осіб, а у нас 90 % платників сплачують 90 % податку з доходів. Тому потрібно підвищувати рівень довіри і спрощувати систему адміністрування податків, рухати її в напрямі більшої прозорості за прикладом Грузії, де податковим кодексом передбачено 6 податків, і ставка податку на заробітну плату становить 16 %.

Всі ми знаємо, якщо держава дає нам 1000 грн на науково-дослідницькі роботи, то 520 грн вона назад забирає в бюджет у формі зборів податків. Тому працювати в таких умовах складно.

Що стосується безпосередньо податково-бюджетної підтримки, то в нашій національній економіці за останні роки відбулося дуже суттєве зниження бюджетно-податкової підтримки національної економіки. У 2007 році, коли був пік – 7,7 % ВВП, у 2010 році – 6,8 %. Звичайно, потрібно якимось чином скорочувати видаткову частину. І ми рухаємо в цьому напрямі, чітко демонструється зменшення бюджетної підтримки національної економіки, особливо це проявляється у сільському господарстві. Але чи потрібно зменшувати підтримку у сільському господарстві? Це питання дуже спірне, оскільки за нашими дослідженнями саме сільське господарство, яке і звільняється від сплати податків і отримує бюджетну підтримку, надає великі позитивні імпульси для інших видів економічної діяльності, які сплачують податки у великих розмірах. Це торгівля, харчова промисловість, легка промисловість. Ці галузі, особливо торгівля і харчова промисловість, забезпечують більшу частину надходжень податків до бюджету. Тому сільське господарство потрібно підтримувати, і підтримувати в тому числі виваженою податковою і м'якою бюджетною політикою.

Що хотілося б внести як пропозицію... Кілька років найбільші обсяги фінансування здійснювалися на початку четвертого кварталу, в тому числі сільського господарства, дорожнього господарства. Ці витрати у четвертому кварталі доволі важко освоїти, для сільського господарства основні витрати повинні бути здійснені у другому та третьому кварталах. Тому гроші, які виділяються з бюджету, не використовуються ефективно, і в цьому проявляються дуже потужні шахрайські схеми по використанню бюджетних коштів, корупційні схеми. Тому потрібно перенести фінансовий рік, і якимось чином маніпулювати або ефективно використовувати, розподіляти бюджетні кошти.

І останнє. Про це говорив Валерій Олексійович. Необхідно скоротити дефіцит бюджету, в тому числі споживання. Ми знаємо, в яких сегментах скоротити, але не знаємо, наскільки його потрібно скоротити. Дані Держстату щодо імпорту товарів не відповідають реальній ситуації в Україні. Наприклад, у 2008 році тільки відкритість економіки у торгівлі товарами легкої промисловості з Китаєм у нас набагато більша, десь на мільярд доларів. Неофіційний імпорт створює найбільші проблеми для економіки України. За нашими розрахунками, в 2008 році тільки від неофіційного імпорту з Китаю ми втратили близько 900 млн доларів надходжень від сплати податків. Це ПДВ, мито, акцизний збір. Це тільки по одному Китаю, це не така вже мала сума, яка дуже сильно вдаряє по стабільності державних фінансів в цілому.

СОБКЕВИЧ Оксана Володимирівна

Завідувач відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень

Хочу звернути увагу присутніх на те, що у доповіді піднімається дуже важливе питання фінансів підприємств державного сектору економіки. Зупинюсь на прикладі Укрзалізниці, на її найважливіших проблемах. По перше, головною проблемою є збитковість пасажирських перевезень, зокрема у приміському сполученні, а також недотримання компенсації на перевезення пільгових категорій пасажирів. Виникають також проблеми взаємозв'язків з місцевими бюджетами у цьому питанні. Крім того, існують проблеми перехресного субсидування, коли збиткові перевезення, зокрема нерентабельні пасажирські у приміському сполученні, компенсуються за рахунок рентабельних вантажних перевезень. Вирішити ці питання мав би спеціальний закон, але сьогодні він знаходиться на стадії розробки.

Щодо реформування залізничної галузі загалом і зокрема Укрзалізниці, то державною програмою передбачено регулювання залізниці на 2010-2019 роки, у якій передбачено розмежування функцій управління і власне господарських функцій. Передбачено, що функція управління перейде до Міністерства транспорту, а господарські обов'язки здійснюватиме Національне акціонерне товариство Укрзалізняця. Передбачається створення національної комісії регулювання транспорту, яка здійснюватиме регулювання тарифів, але для цього необхідно прийняти спеціальний закон. Говорячи про переваги такого реформування, варто відзначити, що насамперед таким чином Укрзалізняця зможе залучати боргове фінансування. На сьогодні вимоги, наприклад, Світового банку, ЄБРР полягають у тому, що, щоб отримати фінансування, необхідно бути корпорацією. Звичайно, обсяг такого фінансування залежатиме від прозорості діяльності Укрзалізняця, від її капіталізації, яку, на жаль, на сьогодні оцінити неможливо, оскільки не оприлюднена консолідована фінансова звітність, а також не проведена оцінка активів. Тому передбачено також розмежування пасажирських і вантажних перевезень. Неминуче підвищення тарифів, яке відбудеться при цьому реформуванні, можливо покрити за рахунок нових і більш коротких перевезень.

Зазначу, що поряд з таким реформуванням на сьогодні існують певні проблеми в цьому напрямі, зокрема те, що основні напрями мають здійснюватись починаючи з 2016 року і закінчуючи 2019 роком. Зрозуміло, що поки до цього дійде, то актуальність та ефективність знизяться. Крім того, існує ризик неготовності місцевих бюджетів до виконання заходів програми, тому перед вирішенням цієї проблеми необхідно оцінити всі «за» і «проти» корпоратизації, досконало вивчити світовий досвід щодо цього питання, і вже тоді приймати рішення.

Жаліло Я. А.:

Я думаю, що була цікава фахова дискусія. У мене народилася така образна думка про те, що можна боротися взагалі за те, щоб не було багатих, а можна за те, щоб не було бідних. От коли ми говоримо про необхідність збалансування бюджету, «стиснення», «затягування пасків» і так далі, ми боремося за те, щоб не було багатих. На мою думку, коли ми говоримо про реформування системи державних фінансів, ми повинні боротися все-таки за те, щоб не було бідних.

Мені видається, що в принципі треба зрозуміти одну дуже просту річ: пільги – це те, що в психології називається сублімацією. Тобто об'єктивно люди живуть погано, на сьогоднішній день вони вважають, що живуть погано, тому що, умовно кажучи, депутати мають якісь пільги. Економісти нам чітко доводять, що об'єктивно сам факт усунення цих пільг життя не поліпшить. Зникне цей момент сублімації – виявиться інший. Тому, всі присутні це говорили, ми мусимо говорити про реформу державних фінансів для того, щоб вона реально працювала на

поліпшення умов життя людей, ефективніше використання бюджетних коштів, зменшення податкового навантаження, стимулювання економічної діяльності, забезпечення фінансової стабільності у довгостроковому аспекті і так далі. Я сподіваюся, що все-таки наше обговорення і діяльність Інституту, а ми постійно прагнемо до того, аби розглядати такі галузеві реформи в контексті загального реформування, галузеві стратегії або секторальні стратегії, в даному випадку стратегії розвитку державних фінансів, в рамках загальних стратегій розвитку, сприятимуть тому, що ми зможемо збалансувати ці, можливо в чомусь суперечливі, але все-таки інтегральні речі.

Дозвольте подякувати всім за участь в дискусії, побажати успіхів. На все добре!