



Володимир Дубровський, Дмитро Боярчук,
Катерина Руських, Валентина Балошенко

Коригування «курсу реформ»: «Все за планом», чи Відступ по всіх фронтах?

*«Якщо ми не змінимо напрямок,
то ризикуємо потрапити туди,
куди прямували»
Китайська мудрість*

Всі плани коригуються та удосконалюються. Не стала виключенням і Програма реформ президента Януковича. Але чи є нещодавно затверджений «Національний план дій на 2012 рік» кроком уперед? Може він лише покликаний приховати відхід від важливих напрямків реформ?

На жаль, як ми і передбачали (див. [«Побудова системи відкритого доступу: вступ»](#)), у 2012 році було згорнуто, нівельовано або відкладено на майбутнє найбільш важливі системні реформи, спрямовані на запровадження і підтримку конкуренції та посилення прав власності. Такі питання, як наприклад, перевірки бізнесу, реформи ЖКГ та створення ринку сільськогосподарських земель. На противагу, у планах з'явився показовий і потенційно дуже небезпечний пункт щодо утворення «Державної холдингової компанії» та передачі їй усіх пакетів акцій, що належать державі. Приємними винятками є вугільна галузь і певні аспекти дерегуляції, де такі реформи планують поглиблюватись.

Дещо меншою мірою (як ми також передбачали) постраждали технічні реформи. Але і тут маємо зволікання з підготовкою переходу до накопичувального пенсійного страхування; відмову від реформування системи пільг; зволікання з підготовкою введення медичного страхування; небажання підвищувати прозорість державного бюджету та міжбюджетних відносин; а також викривлення суті реформи механізмів фінансування освіти та науки. Очевидно, такий відхід від окресленого плану матиме відчутні наслідки для якості державних послуг та, відповідно, добробуту пересічних громадян.

Деталі та причини таких викривлень проаналізовані у нашому звіті. Головний висновок лишається незмінним: за справжні реформи – ті, що відкривають нові можливості для простих людей – треба і варто боротися кожному українцю, як мінімум, демонструючи свою активну громадянську позицію. У протилежному випадку, як показує наш порівняльний аналіз, реформи можуть згортатись або викривлятись, що, очевидно, не обіцяє нічого доброго для простих людей.

Все пізнається в порівнянні

Будь-який план, як відомо, потребує коригувань. Не стала винятком і Програма реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (надалі – Програма Президента). 12 березня 2012 року указом Президента був введений в дію уточнений «Національний план дій на 2012 рік» (надалі – План–2012). У який же бік підкориговано план реформ? І чому?

У цьому звіті ми даємо свою оцінку змінам, що відбулися у планах влади. Для цього ми порівняли План–2012 з «Планом-графіком реалізації напрямів економічних реформ», затвердженому на початку минулого року (надалі – План–2011). Цей документ свого часу був розроблений безпосередньо на основі Програми Президента та просто конкретизував її положення.

Формальні відмінності між цими планами можуть доволі промовисто характеризувати еволюцію ставлення влади до реформ та інших важливих заходів. Як відомо, виконавці відповідальніше ставляться до конкретно поставлених завдань, бо за їхнє невиконання можуть і покарати. Тож, якщо певний напрямок дійсно залишається пріоритетом, то в оновленому Плані–2012 слід очікувати подальшої конкретизації заходів, додавання нових аспектів, або, принаймні, збереження статус-кво. Якщо ж напрямок, навпаки, зведений до ні до чого не зобов'язуючих побажань, то годі очікувати просування вперед. Не кажучи вже про випадки, коли відповідний пункт зник взагалі, або його зміст змінено.

Звичайно, обіцяти – не означає оженитися. І навпаки, цілком можливо, що раптом ентузіаст-реформатори або просто зацікавлені особи на рівні виконавців вдихнуть життя у «мертві» пункти плану. Хоча більш ймовірно, що недвозначні заходи буде нівельовано чи відтерміновано, якщо не скасовано взагалі. Але цілком розуміючи, що План–2012 відображає наміри Президента на початок цього року і не більше того, ми, тим не менш, вважаємо зміну пріоритетів, що відбулася протягом року, доволі

цікавою. Адже різним групам інтересів легше всього вплинути на зміст цих планів саме під час їх корекції.

Нагадаємо, що нашими робочими гіпотезами є:

(а) влада не бажає проводити системні реформи (тобто реформи, які не просто підвищують ефективність в рамках чинного устрою (технічні реформи), а демонтують обмежений доступ та ведуть до побудови так званого суспільного устрою «відкритого доступу»¹);

(б) бюрократія намагається замінити будь-які реформи заходами економічної політики (які, на відміну від реформ, не змінюють структури мотивацій та взаємовідносин зацікавлених сторін) (див. [«Побудова системи відкритого доступу: вступ»](#)).

Спочатку ми коротко проаналізуємо саму Програму Президента з позицій, викладених у нашому вступному звіті. У другій, основній, частині ми розглянемо власне розбіжності між Планом–2012 та Планом–2011. У Додатках (додаються окремим документом) вдумливий читач зможе знайти більш детальний аналіз за секторами, а також порівняльні таблиці, які були нашим робочим матеріалом.

Програма Президента: дороговказ чи омана?

Прийняття різного роду програм, які потім ставали мотлохом – а може і від початку ним були, бо їх ніхто ніколи й не збирався виконувати, – стало в Україні сумною традицією. Тому навіть саме слово «програма» наразі дискредитоване. Утім, однією з найбільших помилок «помаранчевих» було саме те, що вони не спромоглися заздалегідь підготувати жодного систематичного плану реформ. І тому згаяли

¹ Д. Норт, Дж.Дж.Уолліс та Б.Уейнгаст у своїх працях розділяють всі сучасні суспільні устрої на «суспільний порядок з відкритим доступом [до політичної та економічної діяльності]», притаманний розвиненим країнам, та «суспільний порядок з обмеженим доступом», характерний для решти світу. Детальніше див. [«Побудова системи відкритого доступу: вступ»](#) та [оригінальну роботу](#).

безцінний час. А за кілька місяців після революції можна було би справді змінити країну...

Президент Янукович ще під час передвиборчої кампанії неодноразово проголошував наміри провести в Україні економічні реформи. На жаль, так само, як і його попередник він не запропонував програми реформ заздалегідь, аби виборці могли висловити свою думку, а він, у разі перемоги – спиратися на їхню підтримку в просуванні реформ. Утім, на відміну від команди Ющенка, команда Януковича, залучивши фахівців компанії МакКінзі, протягом перших місяців розробила таку програму під назвою «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Програма Президента містить чималу кількість справжніх реформ, здатних відчутно змінити економіку України на краще.

В цілому, Програма Президента лежить у руслі наведених у нашому вступному звіті теоретичних міркувань. Природно, більша частина передбачених заходів або не конкретна («покращити», «скоротити», врегулювати» тощо), або стосується радше економічної політики, ніж реформ. На другому місці, звичайно, технічні реформи. Але вистачає і справжніх системних реформ.

Системні реформи в рамках Програми реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»:

- реструктуризувати держмонополії, виділивши та залишивши у державній власності інфраструктурну компоненту, та забезпечити рівний доступ до цієї інфраструктури;
- скасувати плани мобілізації податкових платежів для податкової та митної служб;
- запровадити прозору систему відповідальності співробітників податкової служби;
- перейти до закупівлі державою послуг у закладів охорони здоров'я на контрактній основі, причому із забезпеченням доступу приватних закладів охорони здоров'я;
- законодавчо затвердити вичерпний перелік документів дозвільного характеру та перейти від дозвільного принципу започаткування господарської діяльності на декларативний (останнє, щоправда, було на законодавчому рівні прийнято ще у 2009 році), а також обмежити ліцензування;
- запровадити відповідальність органів державного нагляду (контролю) за збитки, завдані суб'єкту господарювання неправомірними діями / недотриманням процедури здійснення державного нагляду (контролю);
- провести винятково прозору приватизацію;
- лібералізувати вугільний ринок, впровадити конкурентні механізми;
- створити конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг;
- замінити адміністрування цін на с/г продукцію конкурентними механізмами із застосуванням в разі потреби, антимонопольних заходів;
- створити передумови для функціонування ринку землі;
- впровадити інші, менш значущі системні реформи. Наприклад, ознаки системних реформи мали кроки, які запроваджували конкурентні механізми у фінансуванні закладів освіти та наукових досліджень або створювали для цього передумови.

Утім, відразу ж впадає в очі відсутність деяких інших, не менш важливих, реформ, без яких заходи заплановані в Програмі Президента будуть або неповними, або просто не запрацюють.

***Скасування планів з «мобілізації»
податкових надходжень – чи не
найважливіша системна реформа –
неможливе без реформування або
відміни податку на прибуток
підприємств.***

Наприклад, скасування планів з «мобілізації» податкових надходжень – чи не найважливіша системна реформа. Адже «мобілізація» є різновидом так званого «конфіскаційного» оподаткування, при якому держава сама визначає, виходячи зі своїх потреб, скільки сьогодні їй треба стягнути з платників. Перехід до нормального, впорядкованого законами, оподаткування є абсолютно необхідною передумовою для переходу до «відкритого доступу», адже «конфіскаційний» принцип передбачає стягнення податку на основі особистих домовленостей між окремо взятим платником податку та окремо взятим податківцем, який представляє владу.

Утім, будь-яка велика компанія – експортер (а саме такі складають левову частку вітчизняної економіки) може відносно легко мінімізувати свої зобов'язання з податку на прибуток шляхом проведення операцій через офшори. І цю лазівку не вдасться ефективно заборонити жодним законом. Саме ця обставина насамперед робить неминучим встановлення планових завдань, тому що без них надходження від податку на прибуток різко впадуть. В Україні такі завдання зазвичай встановлюються відповідно до кращих радянських традицій справляння податку з обігу – у відсотках від обсягу реалізації, в залежності від галузі. А тому саме такий податок – податок з обігу – в дійсності адмініструється податковими органами під вивіскою «податку на прибуток

підприємств». Саме через це, зокрема, мало чого варте зниження ставок оподаткування без зміни принципів справляння такого «податку на прибуток» (тому влада доволі легко йде на таку нібито поступку бізнесу).

У розвинутих країнах підприємства мають стимул показувати або навіть завищувати прибутки задля залучення капіталу. До того, як такі стимули наберуть достатньої сили і для вітчизняного бізнесу (показником цього можна вважати вихід на IPO переважної більшості великих компаній), податок на прибуток треба було б або відмінити взагалі (як робили свого часу країни Балтії), або вводити нижній поріг у відсотках від вартості основних фондів (як у Мексиці), або пропонувати якесь інше рішення. Без цього реформа не відбудеться. Отже, на цьому напрямку втрачено шанс провести дуже необхідну системну реформу.

***Головна перешкода на шляху реформ,
передбачених Програмою Президента, –
брак політичної конкуренції та
відповідальності.***

Але головна перешкода на шляху цих та решти системних реформ, передбачених Програмою Президента, – брак політичної конкуренції та відповідальності. Зокрема, принаймні в умовах України важко уявити собі дієву систему відповідальності співробітників податкової служби в той час, коли такої відповідальності не несуть їхні керівники. Хто з можновладців дійсно зацікавлений провести демонополізацію та впровадити конкурентні й прозорі механізми, коли можна безкарно користуватися цією монополією та непрозорістю для власного зиску? Питання, звичайно, риторичне. Тому ми скептично оцінюємо шанси на сумлінне впровадження таких реформ.

Ми не будемо тут детально аналізувати технічні реформи та заходи економічної політики. Це буде зроблено у свій час у відповідних секторальних аналітичних звітах. Зазначимо,

однак, що від них часто залежать системні реформи. Наприклад, створення повноцінного ринку сільськогосподарської землі – одна з найважливіших системних реформ – залежить, серед іншого, від досить технічного завдання створення земельного кадастру та розмежування земельних ділянок на місцях.

План–2012: крок вперед і два назад?

Загалом План–2012 змістовно відповідає Планові–2011.

Загалом, вимальовується доволі промовиста картина. У цілому, План–2012 змістовно відповідає Планові–2011. Але відповідність оновленого плану початковим намірам не характеризує тенденцій, тому нас цікавлять саме відмінності. А відмінності полягають у тому, що, як ми і передбачали, системні реформи на багатьох напрямках пробуксовують, відкладаються або викривлюються аж до повного вихолощення. Дещо краще складається доля технічних реформ, але і вони не завжди зберігають свою цілісність, не кажучи вже про затримки з їхнім упровадженням².

Нам вдалося знайти три випадки, де видно наміри **розширення та поглиблення реформ** порівняно з початковим планом.

Системні реформи на багатьох напрямках пробуксовують, відкладаються або викривлюються аж до повного вихолощення. Дещо краще складається доля технічних реформ, але і вони не завжди зберігають свою цілісність, не кажучи вже про затримки з упровадженням.

² У Додатку 1 зібрано узагальнені результати порівняльного аналізу всіх напрямів обох Планів, що стосуються економічних реформ та економічної політики.

Це, насамперед, вугільна галузь. Хоча передача об'єктів соціальної сфери на баланс місцевих органів влади відбувається із запізненням, у всіх інших вимірах План–2012 реформування вугільної галузі виглядає конкретнішим і більш рішучим. Треба особливо відзначити намір остаточно позбутися субсидування вугільної галузі до 2015 року за рахунок запровадження конкурентного ринку вугілля та закриття збиткових шахт. Ми також позитивно розцінюємо відмову від збереження у власності держави міноритарних пакетів акцій шахт, що підлягають приватизації: навіть якщо для цього колись були якісь підстави, такий механізм виявився геть неефективним. З'явився також дуже доречний пункт про ефективніше використання запасів, включно з невеликими родовищами («копанками») та відвалами.

З'явився намір остаточно позбутися субсидування вугільної галузі до 2015 року за рахунок запровадження конкурентного ринку вугілля та закриття збиткових шахт.

Прогрес на цьому напрямку можна пояснити, насамперед, сприятливою ціновою кон'юктурою. Високі ціни на енергоносії створюють гарні умови для їхнього видобутку, дозволяючи відносно безболісно відмовитися від субсидування. З іншого боку, це створює зацікавленість у приватизації шахт та лібералізації ціноутворення на вугілля. Дається взнаки також обізнаність багатьох представників нинішньої влади з проблемами саме цієї галузі. Окрім того, в інтересах Ріната Ахметова, який активно скуповує теплові електростанції, мати доступ до конкурентного ринку палива – саме такий пункт з'явився у розділі, присвяченому електроенергетиці. Але такий ринок ще треба створити, чому власне й присвячені реформи вугільної галузі.

Суперечлива ситуація спостерігається у сфері дерегуляції та покращення підприємницького клімату.

З одного боку, План–2012 іде далі Плану–2011 у питаннях реєстрації та ліквідації підприємств, ринкового нагляду за харчовими продуктами, ліцензування і дозволів. Передбачається також надати приватним підприємствам можливість роботи без печатки. З'явилися дуже доречні пункти щодо захисту міноритарних акціонерів і співвласників ТОВ, а також удосконалення реєстрації прав на нерухоме майно. **Всі вони мають ознаки системних реформ.**

Зокрема, питання ринкового нагляду та гармонізації стандартів (у тому числі, харчової безпеки) попри свою суто технічну природу мають неабияке значення з огляду на все ще можливе утворення ЗВТ з ЄС. Адже без цих заходів одна з найбільш конкурентоздатних галузей нашої економіки, харчова, не зможе отримати доступ до ринків ЄС. Звичайно, окремі підприємства добровільно впроваджують європейські стандарти вже сьогодні. Але їм доводиться одночасно виконувати вимоги і вітчизняних стандартів, що інколи суперечать одні одним.

З іншого боку, вихолощено частину планів реформ, які стосувалися перевірок. Вже не йдеться про запровадження перевірок на основі оцінки ризику та перехід від прямого контролю до профілактики й запобігання порушень законодавства. Отже, перевірки, як і тепер, будуть карою для підприємств, а призначати їх буде начальник на власний розсуд. При цьому, замість передбаченої Програмою відповідальності за збитки, нанесені підприємствам внаслідок неправомірних дій контролерів, упроваджено адміністративну відповідальність за окремі порушення. Остання зводиться до штрафів, які є неспіврозмірними зі збитками. Отже, така відповідальність не злякає контролерів, якщо їхньою метою є саме нанесення збитків, руйнування бізнесу наприклад, на замовлення конкурентів чи можновладців.

Баланс між згаданими вище запланованими покращеннями та вихолощеннями є, скоріше за все, негативним. Адже питання реєстрації

підприємств вже більше десяти років не є настільки суттєвою перешкодою для ведення бізнесу. Скорочення кількості видів діяльності, що потребують ліцензування або дозволу здавалося б більш актуальним, якби не попередні досягнення на цьому напрямку, які бізнес переважно не помітив взагалі або на їхньому тлі відмітив погіршення ділового клімату. Свого часу не справив очікуваного ефекту і багатотраждальний закон про акціонерні товариства. Отже, дуже хотілося б помилитися, але є сумніви, чи дадуть результат подальші покращення, прийняті за сьогоdnішніх умов. Адже головна проблема в тому, що за браком дієвої та справедливої судової системи міноритарні акціонери та співвласники зазвичай не можуть відстояти свої захищені законом інтереси. Утім, те саме стосується, на жаль, і можливих покращень ділового клімату в разі, якби була таки встановлена відповідальність за збитки, адже довести ці збитки можна тільки у судовому порядку.

Загалом схвальні подальші наміри щодо дерегуляції бізнесу країни забуваються, коли йдеться про перевірки та відповідальність контролерів, адже саме через перевірки підтримується режим «обмеженого доступу».

Отже, наміри щодо дерегуляції пояснюються зацікавленістю влади у підтримці з боку бізнесу, та розумінням – принаймні з боку «реформістів» – необхідності розвитку бізнесу для збереження економіки країни. Але ці інтереси та прагнення забуваються, коли йдеться про перевірки та відповідальність контролерів, адже саме через перевірки підтримується режим «обмеженого доступу», особливо в частині тиску на бізнес, пов'язаний з опозицією; а також чиниться шантаж і відбуваються силові захоплення привабливих підприємств і

монополізація ринків наближеними до влади «привілейованими» олігархами.

Третій напрямок, на якому можливе поглиблення реформ – це плани прийняття закону про регулювання у сфері автомобільного транспорту відповідно до європейських практик. Втім, це формулювання є доволі розпливчастим. Європейський досвід – це, з одного боку, контроль за безпекою руху та сприяння конкуренції, але з іншого – зарегульованість ринку, яка за наших умов майже напевне призведе до обмеження доступу, монополізації, а, значить, до підвищення цін, тінізації, створення корупційних можливостей і втрати легальних робочих місць. Такі запропоновані заходи, як обов’язкове встановлення тахографів, свідчать про наміри саме підсилення нагляду. Однак, обсяг державного втручання та регулювання, який можуть (і то із застереженнями) дозволити собі демократичні країни з «відкритим доступом», розвинутим громадянським суспільством і високою якістю управління, часто є неприйнятним у корупційних суспільствах «обмеженого доступу». Це може виявитися саме таким випадком³.

Водночас, неприємною новиною для прихильників реформ транспортної галузі є відсутність згадки про інші, окрім автомобільних перевезень та залізниці, сектори; а також зникнення пункту про скасування пільг на залізниці.

З планів зникла сама сутність реформи у соціальній сфері – перехід від пільг до адресної допомоги. Також зведено до загального пункту підготовку до запровадження накопичувальної пенсійної системи, і відсутня згадка про страхування медицину.

³ За час, поки готувався цей Звіт, відповідний закон було прийнято. Його буде проаналізовано у подальших Звітах.

Останнє, напевне, пов’язане з більш загальною зміною підходів до соціального захисту. З планів зникла сама сутність реформи у цій сфері – перехід від пільг до адресної допомоги⁴. Це, вочевидь, пояснюється передвиборчими міркуваннями, адже невдало проведена та погано пояснена реформа може надалі зашкодити іміджу партії влади. Другий за значенням чинник цілком вкладається у нашу робочу гіпотезу, адже йдеться про відміну пільг, частина з яких має особистий характер, а отже є елементом привілеїв, характерних для «обмеженого доступу». Таким чином, щодо їх скасування у можновладців виникає конфлікт інтересів, характерний для будь-яких системних реформ.

Інша вкрай важлива системна реформа, що стала жертвою передвиборчих резонів та низької легітимності і спроможності влади, – це відміна мораторію на купівлю-продаж землі. Потрібно визнати, що подальше відкладення цього рішення – попри всю згубність мораторію для розвитку вітчизняного агросектору – стало єдиною можливим виходом за існуючих умов, не кажучи вже про провал суто технічної підготовки до зняття мораторію у вигляді створення земельного кадастру, реєстру майнових прав, розмежування комунальних та загальнодержавних земель тощо.

Відміна мораторію на купівлю-продаж землі стала жертвою передвиборчих резонів та низької легітимності і спроможності влади.

Треба зважати на те, що з економічної точки зору земля є поновлюваним природним ресурсом, дуже чутливим до капіталовкладень або, навпаки, хижацької експлуатації. Тому конкретний спосіб реалізації прав власності значною мірою визначає її продуктивність, а

⁴ Детальніше про цю проблему див. «[Соціальний захист по-українськи, або Куди поділися гроші?](#)»

наслідки помилок важко виправляти. Йдеться, зокрема, про розміри господарств, наявність чи відсутність у власника коштів для догляду та удосконалень, його далекоглядність тощо. Наприклад, великою проблемою вже стало невідале розпаювання, яке ускладнює створення масивів землі, придатних для обробки технікою. Для вирішення багатьох подібних проблем наразі відсутні навіть об'єктивні науково обґрунтовані рекомендації, не кажучи вже про готові політичні рішення.

При цьому утворення легального ринку сільськогосподарської землі зачіпає інтереси мільйонів людей, з яких багато хто може і втратити внаслідок реформи. У суспільстві не вщухає гостра дискусія навколо моделі такого ринку та відповідних обмежень, адже кожна деталь означає виграш одних і втрати інших зацікавлених осіб і груп населення. Консенсусу немає ані серед еліти, ані серед широких верств населення – і далеко не факт, що його вдасться досягти. А без хоча б відносного консенсусу права власності не набудуть належної **легітимності**, отже, власники будуть додатково обмежені у своїх діях, матимуть короткий часовий горизонт. Відповідно вони не стануть по-справжньому ефективними (або земля не потрапить до насправді ефективних), не зможуть залучити інвестиції, не будуть дбати про свою власність – як це сталося свого часу з багатьма великими підприємствами. Тобто реформа не досягне своєї мети.

Більше того, значна частина співгромадян бачить у землі не просто природний ресурс, що має використовуватися дбайливо та ефективно (для чого насамперед і потрібна повноцінна приватна власність), а певний **сакральний символ**. Тому будь-які реформаторські дії стосовно землі та власності на неї зачіпають глибинні пласти суспільної свідомості. Необережні рухи у цій царині цілком можуть породити бурю.

Нарешті, земля є **стратегічним ресурсом**. У суспільстві не закінчено дискусію з приводу того, чи допускати іноземців до власності на с/г землю, а якщо ні (до чого, схоже, схиляється

баланс сил), то у який спосіб можна надійно позбавити їх такої можливості, водночас мінімально обмежуючи конкуренцію між вітчизняними покупцями – адже без такої конкуренції годі сподіватися на пристойні ціни та ефективних власників.

Всі ці непрості питання вимагають важких але виважених політичних рішень. Тут як ніде інде потрібні виважені, науково обґрунтовані реформи, обговорені та роз'яснені на всіх рівнях і згруповані у добре збалансовані пакети з компенсацією тим, хто може програти від основної реформи. Але політичні рішення приймають інститути державної влади, до яких у суспільстві, наразі, **бракує довіри**. Гірше того, представницькі органи, які створені для узгодження інтересів (насамперед Верховна Рада) фактично силоміць позбавлені такої можливості. Тож не вдається віднайти навіть примітивний баланс інтересів, що визначає державну політику за «обмеженого доступу», бо зіпсовано відповідні механізми. А без такого балансу спроби робити більш-менш рішучі кроки можуть легко призвести до хаосу. І влада, навчена досвідом «підприємницького майдану» та акцій ветеранів Чорнобилю та Афганістану, добре це розуміє.

У цьому плані дуже показовим є переформулювання пункту щодо політики **тарифів на газ для населення**: з рішучого «приведення цін для населення до економічно обґрунтованого рівня» до нейтрального «удосконалення формування цін на природний газ для населення». Хоча цей важливий захід і не є реформою, наведені вище політико-економічні міркування стосуються і його, адже він теж зачіпає багато інтересів.

Однак це не тільки інтереси простих громадян, які природно бажають сплачувати за газ менше. Мабуть ще важливішими особливо за «обмеженого доступу» є інтереси тих, хто має можливість продавати не обрахований належним чином газ, нібито спожитий населенням чи теплокомуненерго, промисловим підприємствам за комерційною ціною. І тут небажання

підвищувати ціну є цілком природним, адже, з одного боку, таке підвищення зменшує «ножиці» цін, на яких роблять нечесний бізнес ті, хто допущений до нього владою; а з іншого боку, вищі ціни підсилюють зацікавленість населення в упорядкуванні обліку – що в разі реалізації такого обліку погрожує взагалі знищити це джерело неринкового збагачення.

У Плані-2012 фактично вихолощено основні принципи реформи ЖКГ через відмову від встановлення лічильників та обов'язкового створення ОСББ

Саме тому видається закономірною інша відмінність Плану-2012 від Плану-2011: фактичне вихолощення реформи ЖКГ. В тому числі, відмова від встановлення лічильників, а також обов'язкового створення ОСББ як повноцінних представників клієнтів, що є покупцями послуг цього сектора. На відміну від ОСББ, «незалежні управителі», про яких ідеться в Плані-2012, можуть бути нав'язані мешканцям будинків із зовні. Вони можуть насправді представляти інтереси забудовника, міської влади, і навіть тих, хто безпосередньо наживається на непрозорості тарифів і відсутності належного обліку, як описано вище. Можна легко передбачити, що за наявності такої альтернативи влада та «комунальна мафія» будуть всіяко перешкоджати утворенню ОСББ, зокрема ніколи не віддадуть їм ані гроші на капітальний ремонт (які раніше закладалися в «квартплату»), ані необхідні для нормального функціонування об'єднань списки власників і технічну документацію. Таким чином, ринкові механізми «горизонтального» контролю за якістю послуг та ефективністю використання грошей будуть і надалі придушені. Натомість, передбачається посилити централізований контроль через стандартизацію та інші подібні заходи, які вже неодноразово довели свою неефективність у якості запоруки захисту інтересів споживачів та повну безпорадність у запобіганні корупції і марнотратству.

Отже, реформа ЖКГ в «оновленому» вигляді навряд чи покращить умови життя людей, напевне не дозволить знизити субсидування (якщо тільки воно не буде просто зрізане за браком коштів) і не створить передумов для піднесення ефективності в майбутньому. Натомість утримають свої позиції ті, хто сьогодні незграбно та небезкорисливо керує цією сферою. Варто згадати, як колись керівники колгоспів та радгоспів перетворилися на голів КСП, «червоні директори» – на голів правління ЗАТ, а їхні колишні начальники з радянських міністерств – на президентів галузевих асоціацій та холдингів. Їхні інтереси на багато років законсервували неефективність відповідних секторів, і тому спад, який у більшості посткомуністичних країн тривав кілька років, в Україні затягнувся майже на десятиліття. Але тоді, хоча б формально, відбувся перехід власності, приватизація. А з «підкориговою» реформи ЖКГ цей вкрай важливий момент випав, адже управитель не є, на відміну від ОСББ, власником будинку та прилеглих територій. Це теж є відмовою від справжньої реформи, оскільки в цьому випадку, як і в усіх інших, форма власності вирішальним чином впливає на поведінку та відносини суб'єктів економіки.

Саме тому приватизація сама собою вже є однією з найважливіших системних реформ. Хороша новина полягає в тому, що приватизація буде продовжуватися, і, напевне, успішно, якщо зважати на кількість і розміри об'єктів. До того ж робитимуться (і, напевне, доволі ефективно, бо є зацікавленість) кроки на шляху підготовки таких об'єктів, як залізниця, шахти, багатостраждальний ОПЗ⁵. У Плані-2012 повторено ритуальний пункт щодо «винятково прозорої» приватизації, але йому, виходячи з досвіду реалізації попередніх аналогічних обіцянок, ми не віримо. Тим паче, що навіть теоретично тільки політично відповідальний

⁵ Одеський припортовий завод.

уряд може робити прозору приватизацію⁶. Інша річ, що в умовах кризи державних фінансів та наближення виборів ціни продажу державних активів можуть зрости. Але одна річ – домовитися з олігархами про те, що вони задовольняться дещо меншими надприбутками заради порятунку «своїєї» влади, а зовсім інша – запровадити прозорі механізми, які дозволили б чужинцям (вітчизняним та іноземним) «зайти» на ринок без особистого дозволу. Такого влада допустити не може, бо це несумісне з принципами «обмеженого доступу».

У Плані-2012 з'явився показовий та потенційно дуже небезпечний пункт щодо утворення «Державної холдингової компанії» та передачі їй всіх пакетів акцій, що належать державі.

Натомість під приватизацію тепер планується закласти міну уповільненої дії. У Плані-2012 з'явився показовий та потенційно дуже небезпечний пункт щодо утворення «Державної холдингової компанії» та передачі їй всіх пакетів акцій, що належать державі. Залишається ще поставити на чолі такої компанії людину, наближену до президента країни, як це подекуди прийнято в СНД, і більше нічого не треба «прихвизувати»: все, що наразі крадеться на державних підприємствах, буде централізовано в одних руках. Але чи це часом не наклеп на чесні наміри реформаторів? Нагадаємо, що попередня спроба створити таку структуру мала місце наприкінці 90-х і закінчилася гучним скандалом, за результатами якого головному ініціаторові ідеї та голові агенції Олегу Таранову було заборонено займати відповідальні посади в органах державної влади. Для тих часів, це був нечувано суворий вирок, як для людини, що не становила політичної загрози правлячій владі.

⁶ Детальніше див. «[Умови завершення приватизації в Україні. Аналітичний звіт та рекомендації для Державної програми приватизації](#)».

Але навіть якщо не брати до уваги можливі зловживання, ідея утворення такої компанії виглядає неоднозначно. Звичайно, можна вітати усунення конфлікту інтересів всередині ФДМУ⁷, який наразі відповідає як за приватизацію майна, так і за поточне управління. Але все ж таки його головним завданням залишається саме приватизація. А холдингова компанія матиме на меті увіковічнення державної власності на відповідні пакети акцій. Навіть за існуючої структури державної власності приватизаторам важко буває подолати інтереси менеджменту державних компаній, які вже давно приватизували їхні фінансові потоки, і присвоюють прибутки нічого не вклавши, і ні за що по-справжньому не відповідаючи. І зараз директори таких підприємств успішно підключають свої зв'язки в різних державних установах, замовляють піар-кампанії тощо, аби уникнути приватизації. А що як на їхньому боці буде ще й потужна державна агенція? Напевне, тоді частина комерційних підприємств довічно залишиться у власності держави – іншими словами, залишиться осередками та розсадниками корупції та протекціонізму.

Ще одна надважлива реформа, яку принаймні відкладено – це **пенсійна**. Адже підвищення пенсійного віку, підвищення стажу та часткове скасування пільг для виходу на пенсію, ще не є реформою. Програмою передбачалося, що ці важкі, але, на жаль, необхідні заходи будуть передувати переходу до накопичувальної пенсійної системи. Були розписані конкретні кроки з підготовки до її запровадження. Але відповідні пункти у Плані-2012 зведені до одного, нікого ні до чого не зобов'язуючого. Мовою бюрократії це означає, нагадаємо, можливість нічого рішучого не робити.

Заради справедливості треба відзначити, що це не провина не тільки і не стільки тих, хто безпосередньо відповідає за пенсійну реформу, скільки всієї влади в цілому. Накопичувальна система потребує надійних інструментів

⁷ Фонд державного майна України

інвестування коштів. Навіть у розвинених країнах з цим є певні проблеми – особливо зараз, під час кризи світової фінансової системи. А за «обмеженого доступу» створити ефективну та надійну накопичувальну систему взагалі проблематично, адже доступ до найбільш прибуткових активів обмежено для «своїх», а випускати гроші за кордон еліті не вигідно, якщо можна примусити вкладати їх всередині країни, у свою чергу обмеживши можливості для інвестування. У такий спосіб, звичайно, держава та наближені до неї бізнесові кола зажадають отримати штучно здешевлені фінансові ресурси за рахунок майбутніх пенсіонерів. Накопичувальне пенсійне страхування зможе почати ефективно працювати не раніше, ніж теперішні бізнес-адміністративні групи перетворяться на прозорі та відкриті фінансово-промислові групи, що діятимуть на принципах публічних акціонерних товариств; а влада відмовиться від зазіхань на приватну власність як самих пенсійних фондів, так і підприємств – об'єктів інвестування.

Але зникло з планів і набагато простіше удосконалення існуючої солідарної системи, яке могло б виступити «пряником» для детінізації зарплат: інформування громадян про страховий стаж та суми доходів, облікованих в системі персоніфікованого обліку. Здавалося б, суто технічне питання – надати кожному платнику доступ до свого персонального «рахунку» та ще й з можливістю моделювання майбутнього, аби він чи вона могли наочно порівняти свої поточні перспективи у старості з тими, що з'являться в разі сумлінної сплати до Пенсійного Фонду. Утім, можливо, проблема саме в тому, що за сьогодишньої системи нарахування пенсій результати такої прозорості були б не на користь «білої» зарплати...

Попри загалом більшу продуманість та кращу конкретизацію заходів у сфері управління державним бюджетом, з планів зникли пункти, що стосувалися підвищення прозорості.

Так само не випадково, попри загалом більшу продуманість та кращу конкретизацію заходів у сфері управління державним бюджетом, з планів зникли пункти про моніторинг та оцінку бюджетних видатків на центральному рівні, а також про створення баз даних фінансових і матеріальних активів держави. Адже прозорість і тут суперечить сутності «обмеженого доступу». Деякі ключові проблеми (оцінка ефективності бюджетних програм, прозорість розподілу міжбюджетних трансфертів, реальні кроки в напрямку децентралізації) наразі оминаються з тих же причин.

Дещо менш значущі для поточного стану економіки, але потенційно дуже важливі для майбутнього реформи в галузях освіти, науки та охорони здоров'я просуваються відносно успішно з «технічної» точки зору. Утім, з них послідовно вихолощуються навіть натяки на системність, такі як впровадження відкритих, конкурентних механізмів; розширення автономності у використанні самостійно зароблених коштів; вирівнювання статусу приватних та державних закладів тощо.

З Плану-2012 зникли слова про реформу фінансування науки – перехід від утримання закладів до грантів на конкурсних засадах. Більше не передбачається розширити права наукових установ щодо використання коштів, зароблених самостійно (хоча, на щастя, відповідний пункт зберігся щодо вишів). Згорнуто та узагальнено пункти щодо підготовки реформи фінансування освіти – переходу від утримання закладів до фінансування навчання окремих студентів, для чого треба спочатку хоча б визначитися зі стандартами фінансування. Залишилося у повному обсязі тільки удосконалення формування державного

замовлення. Немає згадки про страхову медицину, яка була названа серед довгострокових пріоритетів Плану–2011. Хоча добре, що разом з тим зник пункт щодо запровадження «референтних» (читай – адміністративно регульованих) цін на низку медикаментів. Звичайно, надвисокі монопольні ціни на ліки, особливо життєво важливі, є неприпустимими. Але боротися треба з причиною – монополізацією ринку, – а не з наслідком.

Ну, і, нарешті, не можна оминати увагою питання регулювання валютного курсу. Хоча за прийнятою нами класифікацією відхід від жорсткої прив'язки гривні до американського долара у бік «плаваючого» курсу не є реформою у повному розумінні, такий крок мав би неабиякі економічні та, ймовірно, політичні наслідки, як позитивні, так і негативні. Але побоюючись останніх, влада і тут відкладає рішучі кроки. У результаті, минулого року НБУ за друге півріччя витратив на підтримку курсу (тобто, в даному разі – дійсно на підтримку зарубіжного виробника) майже 6 млрд. дол., що становить майже чверть зовнішнього державного боргу України⁸, і це ще далеко не кінець.

Утім, так само, як і у всіх описаних вище випадках, рано чи пізно доведеться лібералізувати і валютний курс. Адже коли держава намагається придушувати природний процес (а поступова девальвація національної валюти є неминучою платою за більшу, порівняно з розвиненими країнами, інфляцію та слабку конкурентоздатність економіки) або штучно підтримувати інші дисбаланси в економіці, то відповідні проблеми мають властивість нагромаджуватися набагато частіше, ніж «розсмоктуватися». До того ж, люди чим далі, тим більше звикають до певних умов, які, насправді, є викривленими та нестійкими, адаптують під них свою економічну поведінку. Тому відкладені реформи та інші рішучі заходи є болючішими за своєчасно вжиті. Наприклад,

станом на сьогодні «вільний» обмінний курс був би на гривню чи навіть дві вище за поточний. А за кілька років різниця між офіційним та «вільним» курсом може скласти вже дві, а то й три гривні, як це було у 2008-му.

Саме тому так прикро, що багато в чому правильні та непогано продумані наміри реформаторів, відображені у Програмі, реалізуються вибірково, вихолощуються та викривлюються. Хоча було б дивно, якби було по-іншому...

Висновок: чого чекати і що робити «маленькому українцеві»

Пересічному громадянину є резон прагнути справжніх реформ, і, відповідно, слідкувати, аби влада їх робила, не викривлювала та доводила до кінця.

Системні реформи, навіть ті, що, здавалося б, безпосередньо не стосуються «простих» людей, кінець-кінцем визначають стан справ в економіці, а, отже, і статки громадян. У разі успіху вони відкривають простим людям, не пов'язаним з владою, доступ до можливостей збагачення. Підприємливим вони дають надію створити свою справу і розвинути її наскільки вистачить здібностей, просто працьовитим, талановитим, вмілим та освіченим – знайти кращу роботу, отримати підвищення або більший заробіток. Адже для всього цього треба, аби підприємців – роботодавців – було якнайбільше, і вони змагалися між собою за кращих працівників. Нарешті, непрацездатним та найбіднішим реформи дають надію отримати достойне утримання. Всім без винятку такі реформи обіцяють менші ціни, кращий вибір та сервіс – адже для цього потрібно, аби продавці змагалися за покупця. І не тільки на базарі, але й, скажімо, на ринку комунальних послуг чи освіти. Якщо реформи сплановані та впроваджуються належним чином, то страждають переважно крадії, корупціонери, неефективні власники та ледащі.

⁸ Без урахування державних гарантій.

Технічні реформи – це краща якість та доступність державних (або коштом держави наданих) послуг. Це більша відповідальність перед громадянином, краща підзвітність громаді, справедливість та доступність. Нарешті, це можливість заощадити кошти, аби спрямувати їх на більш нагальні потреби, або ще краще просто залишити громадянам через зниження податків.

Що у цьому світлі несуть із собою зміни у планах реформ?

Прискорення та поглиблення реформи вугільної галузі означатиме, принаймні, полегшення податкового тягара – приблизно на 400 грн. щороку для кожного працюючого. Не так швидко зростатимуть ціни на електроенергію. Зрештою, краще заживуть і самі шахтарі. Їхні регіони перестануть бути «депресивними».

Дерегуляція (тією мірою, якою вона відбудеться), **посилення прав власності та приватизація** означатимуть як раз те, про що йшлося вище: більше можливостей для підприємництва – а значить нові ефективні та високооплачувані робочі місця, нові товари та послуги, конкуренція за споживачів тощо. Але якщо підприємці залишаться безправними перед перевітками, що, у свою чергу, будуть призначатися довільно, на розсуд начальника, всі ці переваги може бути зведено нанівець: влада дозволить незалежному бізнесу існувати та зростати тільки для того, аби потім він ставав дійною короною для корумпованих чиновників або здобиччю рейдерів. «Простим людям» треба вчитися захищати чесний бізнес від «наїздів» і не допускати монополізації, в тому числі утворення чергових державних холдингів.

Відкладення (якщо не відміна) реформ у соціальній сфері означатиме, що величезні гроші платників податків, як і раніше, спрямовуватимуться на «допомогу» тим, хто її не дуже й потребує. Чи не краще було б їм сплачувати повну ціну за послуги, але знати, натомість, що у разі скрути можна буде розраховувати на повноцінний захист? Адже наразі найбільш і далі отримуватимуть

жалюгідний «гарантований мінімум», який ще у кілька разів менше за і без того жебрацький прожитковий мінімум! Що ж до справжньої **пенсійної реформи**, то це як раз той самий випадок, коли з кожним роком відтягування проблема поглиблюється та загострюється. Не кажучи вже про те, що відкладається той час, коли українські пенсіонери зможуть дозволити собі гідне та комфортне життя. Утім, для цього самої тільки пенсійної реформи замало – потрібні ще права власності та загалом «відкритий доступ». Хоча б заради цього за них варто боротися.

Відсутність ринку сільськогосподарської землі означатиме, що її власники, як і раніше, отримуватимуть мізерну (якщо взагалі якусь) орендну плату за свої паї, без можливості їх продати за справжню ціну. Утім, можливо, в цьому випадку варто ще трохи потерпіти, поміркувати та з'ясувати, зрештою, на яких принципах цей ринок працюватиме, аби не дати себе ошукати. Але не дуже довго, бо інакше земля просто виснажиться без справжнього хазяїна.

Спотворення реформи ЖКГ взагалі не можна допустити. Адже це означатиме, що мешканці багатоповерхівок не просто платитимуть ще більше за низької якості послуги (оплачуючи своїми грошима недбалість та крадіжки), але й, цілком імовірно, стануть безпорадними жертвами ще більшого здириництва. Утім, без самоорганізації людей нічого не буде. ОСББ мають стати наочною школою самоврядування, а боротьба з «комунальною мафією» – школою подолання монополізму та корупції, заснованих на круговій поруці.

Нарешті, без **реформ фінансування освіти, науки та охорони здоров'я** не бачити нам прогресу в цих сферах. Вони просто деградуватимуть з відносно пристойного рівня, штучно досягнутого за радянських часів, до такого, який зазвичай притаманний країнам нашого рівня доходів. І якщо досягнення фундаментальної науки пересічному громадянину, за великим рахунком, байдужі (хоча це дарма!), то за

пристойну освіту та медицину доведеться так само, як і зараз, платити причому, чим далі, тим більше.

Отже, якщо хочете краще жити – вимагайте від влади та кандидатів у владу справжніх реформ! 

CASE UKRAINE
вул. Дегтярівська 25А, корп. Г
офіс 310
Київ, 04119

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Володимир Дубровський
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства