



Володимир Дубровський, Дмитро Боярчук,
Катерина Руських, Ірина Орлова

«Реформи» на півдорозі: консолідація «старого» ладу замість модернізації

Звіт присвячений проміжним підсумкам виконання Програми реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Якщо дивитися з точки зору амбітного завдання модернізації країни (а саме так свого часу позиціювалася ця Програма), то її виконання в цілому провалене. Певні покращення, які подекуди відбулися, мають здебільшого технічний характер і не здатні змінити загальний тренд. А він, на превеликий жаль, полягає у консолідації «обмеженого доступу», тобто в русі у протилежному від модернізації напрямку. Загалом із тих 15 передбачених Програмою Президента реформ, які ми кваліфікували як системні, певні зрушення присутні лише по 5–6. Причому найбільшого успіху досягнуто саме по тих напрямках, де у проведенні реформ зацікавлені потужні бізнес-адміністративні групи – з відповідними викривленнями на користь лобістів. Натомість реформи, у яких великий бізнес не зацікавлений, мали дуже обмежені наслідки.

Технічні реформи, на відміну від системних, набагато успішніше просуваються вперед – як-от щодо планування та виконання бюджету чи в охороні здоров'я. Утім, і вони далеко не завжди мають результатом покращення ситуації. Зокрема, пенсійну та податкову реформи було зведено до «затягування пасків», яке у випадку пенсійної системи навіть не допомогло стабілізувати ситуацію. Головними причинами стали погана продуманість реформ та відмова від системних компонентів (а у випадку пенсійної системи взагалі відмова від реформи як такої).

Головний урок, який варто винести з результатів перших двох років упровадження Програми Президента – це неможливість упроваджувати широкомасштабні модернізаційні реформи, спираючись винятково на «вертикаль влади», і до того ж одночасно консолідувати «обмежений доступ» в економіці та політиці.

Утім, у прийдешні два роки, що залишилися до формального закінчення терміну дії Програми, на Україну вірогідно очікує фінансова скрута. З попереднього досвіду реформ у нашій (і не тільки нашій) країні випливає, що саме такі обставини змушують уряди до рішучих дій, не залишаючи їм іншого вибору, окрім проведення системних реформ – навіть на шкоду власним можливостям для персональної влади та збагачення. Можливі й певні політичні зміни. Але вирішальне слово залишається за народом України. Якщо він вимагатиме справжніх реформ, особливо системних, то у

нас з'явиться шанс. Якщо ж задовольнятимемось популістськими обіцянками та подачками, то залишатимемо відкритим шлях виходу з кризи «назад», через консолідацію «обмеженого доступу». Однак, такий «вихід» є тимчасовим та значною мірою ілюзорним. Окрім іншого, подібний розвиток подій означатиме, що стагнація та загнивання затягнуться ще принаймні на кілька років, а найтяжчий період змін доведеться проживати в майбутньому знову, але вже з іще гіршими початковими умовами. А згаявши час, Україна може і втратити історичні шанси на більш достойне місце у світовому поділі праці.

«Реформи» на півдорозі: консолідація «старого» ладу замість модернізації

Кілька місяців тому минула середина владного терміну Президента. Пройшло також більше двох років з часу прийняття Програми реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (надалі – Програма Президента), розрахованої, як видно з самої її назви, на чотири роки. Отже, саме час підбити проміжні підсумки. Вони невтішні: якщо дивитися з точки зору амбітного завдання модернізації країни (а саме так свого часу позиціонувалася Програма Президента), то її виконання в цілому провалене. Певні покращення, які подекуди відбулися, мають здебільшого технічний характер, і нездатні змінити загальний тренд. А він, на превеликий жаль, полягає у консолідації «обмеженого доступу», тобто в русі у протилежному від модернізації напрямку.

Загальний тренд «реформ» полягає у консолідації «обмеженого доступу»

Оцінка успіхів реформ «на півдорозі» має сенс, оскільки два роки – це вже достатній термін, аби проявилися наслідки перших реформ, і влада та суспільство встигли на них відреагувати. Більше того, зазвичай перша половина терміну є найбільш плідною для реформаторів. Вони намагаються якнайповніше скористатися з політичного «мандату», який їм надали виборці, а також якнайшвидше провести реформи, особливо «непопулярні», аби їхні негативні моменти лишилися в минулому, а позитивні – встигли принести плоди до наступних виборів. З реформами радять не квапитися, тим паче, що справжні реформатори часто не встигають навіть завершити свою справу, як, наприклад, свого часу Єгор Гайдар у Росії або Лешек Бальцерович у Польщі – їх усувають з посади раніше. Особливо швидко треба діяти, якщо реформатор приходить до влади в розпал кризи чи одразу після неї: як доведено численними дослідженнями, немає кращого часу для кардинальних перетворень.

Прихід президента В. Ф. Януковича теж багато хто сприймав як шанс для назрілих та перезрілих реформ у країні. Тим більше, що він сам неодноразово наголошував на своїх відмінностях від попередника, а саме – вмінні та досвіді в організації влади та наявності Програми реформ. Утім, ще тоді ці заяви сприймалися скептично. На жаль, підсумки першої половини терміну підтверджують, що саме скептики виявилися здебільшого праві.

У цьому звіті ми розглянемо найголовніші проведені реформи з точки зору їхніх наслідків та нагадаємо про ті, що залишилися на папері. Звичайно, частина наміченого ще «у процесі», а отже, у громадськості та реформаторів залишається можливість винести уроки з досвіду минулого та виділити пріоритети – зосередитися на найбільш значущих, системних реформах, без яких усі інші або не спрацюють, або мало чого будуть варті.

Системні реформи: гора породила мишу

Нагадаємо, що на початку цього дослідження (див. *«Побудова відкритого доступу: вступ», січень, 2012 року*) ми дійшли теоретичного висновку про те, що за «обмеженого доступу» реалізація системних реформ, тобто таких, які становлять сутність суспільної модернізації як переходу до «відкритого доступу», є найбільш проблематичною. Адже подібні реформи обмежують звичні важелі влади, на яких вона тримається за «обмеженого доступу», не кажучи вже про матеріальні прибутки можновладців та наближеного до них бізнесу. Отже, стосовно системних реформ у влади існує «конфлікт інтересів». Зокрема, ті системні реформи, які необхідні Україні, неможливо поєднати із «зміцненням вертикалі влади», адже їхня сутність має полягати, насамперед, у **децентралізації, збільшенні конкуренції та підвищенні прозорості**. «Вертикаль влади» ж за означенням є централізацією, оскільки вона тримається на монопольності та непрозорому «ручному управлінні».

Необхідні реформи – децентралізацію, збільшення конкуренції, підвищення прозорості – не можливо поєднати зі «зміцненням вертикалі влади»

Отже, не дивно, що загалом за наслідками реформ та інших заходів економічної політики уряду ані децентралізації, ані посилення конкуренції, ані підвищення прозорості в цілому не відбулося, швидше навпаки (детальніше по секторах див. **Таблицю 1**). Деякі спрощення (як, наприклад, уведення Єдиного соціального внеску внаслідок кодифікації податкового законодавства) та структурування політики (як-от у бюджетному плануванні) є самі по собі позитивними кроками, так само, як, скажімо, довгоочікуване розкриття інформації про власників банків на сайті НБУ. Але вони майже не мають системного ефекту, і саме тому по цих напрямках спостерігаються певні успіхи. Однак, навіть там, де «покращення» мало місце, його часто зводить нанівець або робить нестійким провал відповідних системних реформ. Звичайно, із загального тренду є винятки. Однак,

вони на те й винятки, щоб підтверджувати правило, і їхня доля це доводить.

Прихильники Президента стверджували, що «вертикаль» потрібна саме для того, аби робити реформи. Можливо, вони де в чому праві щодо «затягування пасків». Насправді ж, така політика не просто не є реформами в повному сенсі, але й часто використовується як заміник справжніх реформ, потрібних для підвищення ефективності. І, хоча в деяких інших випадках певне «затягування пасків» є дійсно необхідним і має супроводжувати реформи, як-от у випадку пенсійної системи чи ЖКГ, в Україні наразі (зокрема, у обох згаданих випадках) виконується тільки перша частина, і то обережно, з огляду на необхідність підтримувати хоч якусь популярність правлячої групи, надто перед виборами. Загалом же, із тих 15 передбачених Програмою Президента реформ, які ми кваліфікували як системні (список дещо оновлено), певні зрушення присутні лише по 5–6. Причому найбільшого успіху досягнуто саме по тих напрямках, де у проведенні реформ зацікавлені потужні бізнес-адміністративні групи.

Таблиця 1. Стан виконання системних реформ.

Завдання з Програми Президента	Стан виконання
Реструктуризувати держмонополії, виділивши та залишивши у державній власності інфраструктурну компоненту, та забезпечити рівний доступ до цієї інфраструктури.	На законодавчому рівні частково створено базу для реструктуризації Нафтогазу України; реформа Укрзалізниці перебуває в процесі обговорення.
Скасувати плани мобілізації податкових платежів для податкової та митної служб.	Провалено. Подальше виконання не передбачається.
Запровадити прозору систему відповідальності співробітників податкової служби.	Провалено. Подальше виконання не передбачається.
Перехід до закупівлі державою послуг у закладів охорони здоров'я на контрактній основі, причому із забезпеченням доступу приватних закладів охорони здоров'я.	Провалено. Подальше виконання не передбачається.

Законодавчо затвердити вичерпний перелік документів дозвільного характеру та перейти від дозвільного принципу започаткування господарської діяльності на заявний (останнє, щоправда, було на законодавчому рівні прийнято ще у 2009 році), а також обмежити ліцензування.	Формально частково виконане, але на практиці сваволя чиновників продовжується.
Запровадити відповідальність органів державного нагляду (контролю) за збитки, завдані суб'єкту господарювання неправомірними діями / недотриманням процедури здійснення державного нагляду (контролю).	Провалено. Подальше виконання не передбачається.
Виключно прозора приватизація.	Провалено. Подальше виконання не передбачається.. Тобто, приватизація відбувається успішно, але без жодної конкуренції. Її можна назвати «прозорою» хіба що у тому сенсі, що переможці конкурсів є цілком передбачуваними.
Лібералізація вугільного ринку, ринків електроенергії та газу, впровадження конкурентних механізмів.	Очікується.
Створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг.	Провалено.
Заміна адміністрування цін на с/г продукцію конкуренцією з ужиттям, у разі необхідності, антимонопольних заходів.	Адміністрування залишається. Відкрито декілька оптових ринків.
Створення передумов для функціонування ринку землі.	У процесі виконання. Але загальний напрямок реформи викликає підозри щодо намірів створити умови для монополізації ринку землі.
Перехід від здійснення прямого контролю з боку держави до профілактики й запобігання порушень законодавства; скасування дублюючих контролюючих функцій з подальшим скасуванням контролюючих органів, у діяльності яких зникла необхідність; регламентування перевірок: скорочення кількості органів перевірки, розподіл підприємств за зонами ризику.	Провалено. Формування «білих списків» на практиці вилилося в узаконення привілеїв для «своїх».
Прийняття законів про державні закупівлі та про державну допомогу підприємствам відповідно до стандартів ЄС і СОТ (підвищення прозорості,	Закон про державні закупівлі ухвалено, але згодом переважно вихолощено: реально конкурентність зменшено, а зловживання

збільшення конкурентності державних закупівель та обмеження особливо брутальних способів державної підтримки).	зросли. Закон про державну допомогу досі відсутній.
Утворення Зони вільної торгівлі з ЄС.	Провалено з політичних причин.
Підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів, їхньої видаткової автономності і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.	Спостерігається зворотна тенденція.

Таким чином, загальний висновок стосовно системних реформ полягає у тому, що вони реалізуються переважно тією мірою, якою від них виграють (чи сподіваються виграти) причетні до влади бізнес-структури. Це не нове явище у практиці проведення реформ за «обмеженого доступу» взагалі і, зокрема, в Україні. Більше того, такий політико-економічний механізм модернізації є одним із найголовніших, поряд з обмеженістю контролю та тиском з боку населення. Адже в умовах «обмеженого доступу», коли влада не зацікавлена у системних реформах, а громадянське суспільство перебуває у зародковому стані, саме всередині еліти можуть утворюватися достатньо потужні інтереси, які рухають реформи вперед. Але вони, звичайно, небезкорисливі. Тому загальна вада реформування під впливом такого роду інтересів – це неминуча втрата частини суспільної вигоди від реформ на користь тих, хто їх просував, свого роду «відкат». Відповідні групи отримують, у кращому разі, одноразові незароблені прибутки за рахунок суспільства (ренти), а в гіршому – монополії, які створюють для них можливість постійного отримання ренти, але з набагато більшими збитками для суспільства в цілому.

Системні реформи реалізуються переважно тією мірою, якою від них виграють (чи сподіваються виграти) причетні до влади бізнес-структури

Наприклад, масову приватизацію державних підприємств свого часу прискорила (та й взагалі уможливила) зацікавленість споріднених із владою підприємців – тодішніх та майбутніх «олігархів». Точнісінько так відбувається приватизація і зараз. І якщо за часів Кучми квітнула роздача одноразових рент – державна власність продавалася за безцінь, але різним покупцям, – то зараз головну небезпеку становить саме монополізація. Ціни продажу дещо зросли, але цілі галузі продаються в одні руки, як, наприклад, енергетичні та газорозподільні компанії. Нагадаємо, що саме монополізація є головною ознакою суспільного устрою «з обмеженим доступом». Тому відверто прихильне ставлення уряду до утворення монополій є однією з вагомих підстав стверджувати, що відбувається свідомо консолідація цього устрою.

Відверто прихильне ставлення уряду до утворення монополій є однією з вагомих підстав стверджувати, що відбувається свідомо консолідація суспільного устрою «з обмеженим доступом».

Іншим прикладом є запровадження «автоматичного відшкодування ПДВ» експортерам. Позитивним є те, що нова процедура загалом дещо впорядкувала цей процес. Зменшився потік скарг на несвоєчасне відшкодування, припинилося накопичення

заборгованості з компенсації ПДВ, держава розплачується по раніше прострочених зобов'язаннях. Разом із тим, оскільки плани з мобілізації податків не тільки не було скасовано, а навіть збільшено, то тепер податкова часто вимагає в обмін на відшкодування ПДВ перерахувати ту саму суму як податок на прибуток підприємств – отже, в таких випадках платник податків опиняється в іще гіршому становищі, ніж раніше, адже тепер він не тільки не отримує грошей, але й не має підстав їх вимагати з держави. Крім того, умови автоматичного відшкодування прописані відверто на користь великих експортерів. Хоча це, можливо, і є виправданим з операційної точки зору, але результатом стає закріплення їхнього привілейованого статусу. Для невеликих підприємств все залишилося, як було, якщо не стало гірше – тепер їм ще важче конкурувати з гігантами. Отже, вітаючи позитивні зрушення на технічному рівні, треба, разом із тим, зазначити, що *цей механізм у його теперішньому вигляді швидше сприяв інституціоналізації «обмеженого доступу», ніж рівній та чесній конкуренції.*

Так само, з подачі великого бізнесу було прийнято в цілому прогресивний закон **«про морські порти»**. Він значною мірою впорядковує відносини між державою як власником портової інфраструктури та гарантом безпеки судноплавства та приватними інвесторами, які вже вклали чималі кошти в розвиток портового господарства і можуть вкласти більше – звичайно, за умови гарантування прав власності. За свідченням фахівців, такі інвестиції конче потрібні, бо основні фонди критично зношені. Вони також дуже вигідні для всієї економіки у стратегічному плані, адже брак портових потужностей перешкоджає повнішій реалізації експортного та транзитного потенціалу країни. Утім, поправки, внесені до закону після вето Президента (очевидно, у зв'язку з певними підклимними конфліктами між провладними групами інтересів), значно зменшили гарантії щодо недоторканості як уже здійснених, так і майбутніх інвестицій. Це означає, що інвестори

так само залежатимуть від стосунків із владою, а отже, дійсно впевнено почуватимуться тільки ті, кого з нею пов'язують дуже міцні зв'язки. Отже, *і тут, попри загальну позитивну оцінку Закону, відчутного просування до «відкритого доступу» не відбулося.*

Найбільш успішною та гучною економічною реформою могло б стати **утворення Зони вільної торгівлі з ЄС**. Відповідні документи розроблялися багато років поспіль, ще з часів попередньої влади, і відповідали інтересам не тільки великих гравців (вітчизняних та зарубіжних), але й абсолютної більшості простих громадян – адже, на відміну від багатьох інших, ця реформа не несе загрози монополізації, а навпаки, сприяла б підвищенню конкурентності та конкурентоздатності України. Угоду було успішно розроблено та парафоровано, але далі справа не просунулася. На превеликий жаль, на сьогодні цей напрямок провалений з політичних причин, а саме наполегливого бажання влади будь-що знищити політичну конкуренцію, тобто консолідувати «обмежений доступ» у політичному вимірі. Дуже характерно, що згаданий вище конфлікт інтересів мав місце і тут, хоча й опосередковано: уряд не хоче заради реформ відмовлятися від вибіркового правосуддя, яке завжди було і залишається найважливішим інструментом реалізації персональної влади. Таким чином, *і в цьому випадку модернізацію заблоковано на користь консолідації «обмеженого доступу».*

**Утворення Зони вільної торгівлі з ЄС
провалено через бажання влади будь-що
знищити політичну конкуренцію**

Нарешті, найголовніша системна реформа, яка теж просувається під тиском приватних інтересів, – це **запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення**. Поки що ми не можемо аналізувати її наслідки, оскільки процес триває. Але вже зараз висловлюються побоювання щодо можливої монополізації сільського господарства як галузі

внаслідок цієї реформи. Окрім того, оскільки процес прийняття рішень непрозорий та відірваний від публічної дискусії, можна прогнозувати, що набуті внаслідок реформи права власності будуть недостатньо легітимними, народ їх не визнаватиме повною мірою – тим більше, що це, на превеликий жаль, відповідає віковим традиціям стосовно великої власності. А це означатиме низькі ціни, небажання інвестувати у розвиток та підвищення плідності ґрунтів, вияв схильності до хижацької експлуатації земель тощо. В результаті, страждатимуть і прості селяни, і сам великий бізнес, який сьогодні штовхає цей процес саме у такий спосіб. Отже, результати оцінювати зарано, але *спосіб, у який відбувається реформа, навряд чи дозволить їй реалізувати свій модернізаційний потенціал.*

Натомість, реформи, у яких великий бізнес не зацікавлений, мали дуже обмежені наслідки.

Найбільшим досягненням реформаторів у владній команді довгий час вважався **Закон про державні закупівлі**. Але практика його застосування показала, що сам закон як такий виявився неспроможним усунути масштабні зловживання в цьому секторі – за експертними оцінками, їхній обсяг продовжує зростати. Не спостерігається також жодного системного ефекту в сенсі підвищення конкурентності: реальний доступ до державних закупівель і закупівель державних підприємств став ще жорсткіше обмеженим. На жаль, доводиться визнати, що сама по собі прозорість є тільки необхідною, але не достатньою передумовою відкриття закупівель для конкуренції та ефективного контролю за використанням суспільних коштів. За відсутності дієвих важелів впливу громадськості на виконавчу владу навіть гучні скандали в цій сфері не мали жодних наслідків, окрім, можливо, суто політичних. Більше того, і на законодавчому рівні, з-під дії цього Закону були спочатку виведені закупівлі в рамках підготовки до футбольного чемпіонату Євро-2012, а згодом – і всі інші закупівлі, окрім тих, що здійснюються безпосередньо коштом бюджету. Отже, лівова частка закупівель, що

прямо чи опосередковано здійснюються за рахунок платників податків знову опинилася взагалі поза громадським контролем та конкурентним ринком. У «сухому залишку» маємо все ж таки певне поліпшення прозорості хоча б частини закупівель, що, утім, аж ніяк не тягне на системну реформу.

Реформи, у яких великий бізнес не зацікавлений, мали дуже обмежені наслідки

Така ж доля може спіткати і новий **Митний кодекс**. Попри численні побоювання, він дійсно до певної міри впорядкував митні процедури, зменшив сваволю при визначенні митної вартості та затримки вантажів (на що особливо нарікали імпортери), і, зрештою, став на даний момент однією з дуже небагатьох реформ, які здобули позитивні відгуки від зацікавлених сторін. Хотілося б сподіватися, що кодекс унеможливить монополізацію імпорту, загроза якої була ще нещодавно дуже актуальною. У цьому разі можна буде говорити про позитивний системний ефект від його запровадження.

Але поки що, на жаль, більш реальним виглядає протилежний сценарій. Адже при введенні в дію Митного кодексу не було скасовано планів з «мобілізації» для працівників митниці – навпаки, тиск було наказано підсилити. Корупційні «вертикалі» теж, напевне, нікуди не ділися. Отже, митники опинилися перед необхідністю виконувати план будь-якою ціною, але були позбавлені законних інструментів для цього. У такій ситуації можна передбачити, що незабаром ми станемо свідками вихолощення основних позитивних моментів Митного кодексу, так само, як це нещодавно відбулося із Законом про державні закупівлі. При цьому *все ще актуальною залишається небезпека зловживання закладеними у ньому інструментами, такими як, наприклад, можливість перевірок підприємств у порядку постаудиту. Зокрема, їх може бути*

використано з метою подальших спроб монополізації імпорту.

Закон про державні закупівлі було вихолощено, і така ж історія може трапитись з Митним кодексом

Проголошена свого часу «широкомасштабна дерегуляція» на практиці торкнулася лише кількох відсотків дозвільних документів, отже виявилася переважно «фасадною» (детальніше див. *«Підприємницький клімат: покращення, чи «покращення»?», 25 квітня 2012 року*).

І навіть у питанні **децентралізації бюджетів**, де, здавалося б, уряд Партії Регіонів мав би однозначно проводити реформу, виходячи з ідеологічних міркувань та власної ж проголошеної політичної платформи, спостерігається регрес. У 2011 році скоротилися як доходи місцевих бюджетів (внаслідок введення в дію Податкового кодексу), так і дотації вирівнювання, які призначаються за формулою. Отже, збільшилася частка субвенцій і додаткових дотацій (з 22.1% місцевих доходів у 2010-му до 28.2% у 2011-му році), які призначаються в «ручному» режимі. І, зрозуміло, рівно тією ж мірою зросла залежність місцевої влади від «центру», що є невід'ємною складовою «обмеженого доступу».

Замість децентралізації бюджетів зросла залежність місцевої влади від «центру»

Саме провал виконання системної частини Програми Президента дає нам підстави говорити про провал модернізації як такої. Адже навіть позитивні зрушення, відзначені вище, носять у переважній більшості технічний характер.

Технічні реформи: «Хотіли, як краще, а вийшло, як завжди»

Щодо решти реформ, які ми кваліфікуємо як «технічні», оскільки вони не мають безпосереднього відношення до зміни суспільного устрою, то їхній успіх зумовлений переважно спроможністю уряду – його компетентністю, ефективністю, кадровим потенціалом тощо. Оскільки згаданий вище конфлікт інтересів відсутній, то такі реформи, на відміну від системних, може здійснювати будь-яка влада. Тому не дивно, що вони, набагато успішніше просуваються вперед. Утім, і в цьому разі далеко не завжди реформи мають результатом покращення ситуації.

Мабуть, найбільшого прогресу досягнуто у **плануванні та виконанні бюджету**. З'явилася, принаймні номінально, середньострокова стратегія управління державним боргом. Робляться спроби середньострокового бюджетного планування. Проводиться упорядкування державної власності, інвестиційних проектів, що виконуються коштом бюджету, місцевих запозичень та стандартів обліку. Дещо збільшилася прозорість місцевих бюджетів. Загалом, влада робить багато, аби «навести лад» у бюджетній сфері, а, отже, підвищити керованість виконавчої влади загалом. Ця, в цілому позитивна, лінія цілком вкладається у генеральний напрямок на консолідацію «обмеженого доступу». Те, що не відповідає такому напрямку – публічність бюджетів усіх рівнів, прозорість трансфертів, розширення повноважень Рахункової Палати та інші подібні заходи, – здебільшого або просто не виконується, або його виконання дуже затягується.

Але це саме той, вельми рідкісний, випадок, коли реформа є чисто технічною і якнайменше залежить від сутності суспільного устрою. В деяких інших випадках системні реформи не відбулися, і навіть технічні складові стали заручниками системних. Вище ми вже згадували про таку небезпеку стосовно Митного кодексу.

Принаймні у двох інших важливих секторах вже сталося саме так.

Найбільшого прогресу досягнуто у плануванні та виконанні бюджету, але такі елементи як публічність бюджетів усіх рівнів, прозорість трансфертів, розширення повноважень Рахункової Палати та інші подібні заходи провалені або відтягуються

Варто пригадати, що і з **Податковим кодексом** деякі підприємці свого часу пов'язували певні надії. Але вони швидко перетворились на тотальне розчарування, щойно кодекс вступив у дію (детальніше див. *«Підприємницький клімат: покращення, чи «покращення»?», 25 квітня 2012 року*). Адже замість того, аби підкорити всі інші зміни головній меті податкової реформи, тому, що мало б складати її системну сутність – переходу від «мобілізації» податків до їх цивілізованої сплати, – автори реформи зосередилися на технічних деталях, взагалі проігнорувавши системні зміни. Звичайно, кодифікація податкового законодавства сама по собі дещо спростила технічну сторону питання, після довгих баталій відбулася низка позитивних зрушень у, знову таки, техніці взаємодії платника з податковою (на кшталт електронної звітності), але за сутністю для абсолютної більшості платників ситуація погіршилася.

Насамперед, всупереч проголошеним намірам, збільшився податковий тиск: якщо до 2005 року він становив 18–20% від ВВП (для державного бюджету), після Помаранчевої революції зріс до 22–23% (що викликало справедливі нарікання, в тому числі з боку тодішньої опозиції – нинішньої влади), то з ухваленням Податкового кодексу він надалі збільшився до 25%. Про те, що це саме тиск, а не «детінізація», свідчить одночасне зменшення кількості легально працюючих підприємств та зайнятих на них працівників, особливо у малому бізнесі. Кількість планових

перевірок зменшилася (хоча б за рахунок запровадження «автоматичного» відшкодування ПДВ), але підприємці скаржаться, що натомість зросла вартість цих перевірок для бізнесу, а також кількість позапланових перевірок, яку ДПСУ не поспішає оприлюднювати. При цьому повноваження податківців збільшилися, плани з «мобілізації» зросли, а суди отримали жорстку вказівку не вирішувати спірні питання на користь платників.

З прийняттям Податкового кодексу для абсолютної більшості платників ситуація погіршилася, зокрема збільшився податковий тиск

Ще гірше вийшло з **«пенсійною реформою»**. Лапки вжито тому, що наразі жодної реформи не відбулося, тільки певне «затягування пасків» у двох напрямках: підвищення пенсійного віку та збільшення пенсійних внесків із підприємців, що використовують спрощену систему оподаткування (замість відповідної частки у єдиному податку було запроваджено окремий платіж, значно більший за розміром). Утім, ані перше, ані друге не допомогло стабілізувати Пенсійний фонд: його дефіцит замість запланованих 9.5 млрд. грн. був попередньо збільшений до 15.0 млрд. грн., однак очікується, що за результатами 2012-го року дірка перевищить 20 млрд. грн., що більше, ніж дефіцит до проведення реформи (17.8 млрд. грн. у 2011-му році)¹. Натомість, підприємці отримали не тільки підвищення податкового тиску, який для багатьох із них став непосильним, але й абсолютно зайвий клопіт із подвоєнням кількості платежів та невідомо для чого потрібною звітністю перед Пенсійним Фондом. Збільшення пенсійного віку (саме по собі, на жаль, необхідне) відбувається на тлі зростання безробіття, особливо серед молоді. І це не випадково, адже зростання навантаження на малий бізнес разом зі спробою фактичної

¹ http://www.uaib.com.ua/news/mass_media/168279.html

ліквідації **спрощеної системи оподаткування** (а згодом запровадження її оновленої версії, що, втім, виявилася все ж дещо обтяжливішою за попередню) призвели до втрати мільйонів робочих місць. При цьому те, що мало б становити сутність власне реформи – перехід до накопичувального пенсійного страхування – було в черговий раз відкладено на невизначений термін.

Затягування пасків у рамках пенсійної реформи не допомогло стабілізувати Пенсійний фонд, тим часом саму реформу – накопичувальне пенсійне страхування – відкладено на невизначений термін

Між тим, цей провал можна було і треба було передбачити. Проблема незбалансованості ПФ відображає загальну ваду солідарної пенсійної системи, яка просто нездатна стабільно працювати і забезпечувати пристойні пенсії протягом прийнятного періоду в умовах скорочення кількості населення. Адже виходить, що для стабілізації такої системи підвищувати пенсійний вік довелося б не просто відповідно до збільшення очікуваної тривалості життя (що є виправданим та невідворотним), але й у міру скорочення частки населення працездатного віку – аби зменшити самий період перебування на пенсії. А це вже є неприйнятним для нині працюючих, оскільки вони таким чином змушені з кожним роком довше працювати, аби потім отримувати все менше. Спроби встановлення нереальних ставок обов'язкових «внесків» закономірно закінчуються зменшенням надходжень у результаті масового ухилення від їх сплати, оскільки за таких умов участь у солідарній системі є для працюючих не вигідною, порівняно з індивідуальним забезпеченням власної старості через банківські депозити, вкладання коштів у нерухомість та інші засоби накопичення. Політика уряду, яка зводиться до «зрівнялівки» з метою забезпечити всім хоча б мінімальну пенсію, надалі підживляє ці стимули.

Намагання ж насильно «легалізувати» зарплати в кращому разі провалиться, а в гіршому призведе до подальшої втрати легальних робочих місць, але не допоможе звести баланс ПФ – так само, як це відбулося зі збільшенням внесків для приватних підприємців. Виходить, що у рамках солідарної системи виходу з глухого кута просто немає. Замість подальших руйнівних та безплідних експериментів, жорстко обмежених існуючою парадигмою, варто було б спробувати вийти за її рамки.

Утім, запровадження другого рівня пенсійної системи, передбаченого Програмою саме як обов'язкове державне накопичувальне страхування, наразі теж викликає питання. Адже високою залишається можливість зловживань, також бракує ліквідних та надійних фінансових інструментів. Це, у свою чергу, пов'язане з «системним» фактором – незадовільним захистом прав власності, особливо щодо міноритарних акціонерів. За даними Світового економічного форуму, Україна посідає одне з останніх місць у світі за цими показниками (134 місце за рівнем захисту прав приватної власності та 141 – за якістю захисту інтересів міноритарних акціонерів зі 144 країн у 2012 році), причому ситуація невпинно погіршується, особливо в останні роки. А пенсійні фонди, як відомо, є саме такими міноритарними акціонерами. До того ж, вітчизняний фондовий ринок – у тому числі і з названих вище причин – переживає не найкращі часи. На додаток до цього, його учасники побоюються, що **створення єдиного державного депозитарію** (головна реформа, що запроваджується у цьому секторі) призведе до подальшого погіршення ситуації через монополізацію та збільшення залежності бізнесу від держави – тобто, знову таки, консолідації «обмеженого доступу».

Непродуманість та неузгодженість дій уряду в багатьох випадках призводять до ускладнень (сподіваємося, тимчасових), які можна було і треба було б оминати, як у випадку з **реформою охорони здоров'я**. На сьогодні реформи в цій галузі викликають багато нарікань споживачів, оскільки для багатьох із них доступ до

кваліфікованої медичної допомоги ускладнився, головним чином внаслідок реструктуризації та оптимізації медичних закладів. Водночас, це поки що не компенсується кращим рівнем такої допомоги, а основний інструмент запровадження конкурентності в цій сфері – можливість вільного вибору сімейного лікаря пацієнтами – вже затверджено, але він не запрацює доти, доки сімейних лікарів бракуватиме. Ці та інші проблеми цієї реформи поки що не стосуються всієї країни, оскільки вона наразі випробовується тільки на рівні пілотних проєктів. Тому підсумки робити ще передчасно – є можливість виправити недоліки.

Висновки

Головний урок, який варто винести з результатів перших двох років запровадження Програми Президента – це неможливість запроваджувати широкомасштабні модернізаційні реформи, спираючись майже винятково на «вертикаль влади», і, до того ж, одночасно консолідувати «обмежений доступ» в економіці та політиці. Проведення системних реформ при цьому практично унеможлиблюється «конфліктом інтересів», а ті, що все ж таки проводяться під тиском великого бізнесу, набувають викривленої форми. І навіть технічні реформи, самі по собі нейтральні щодо сутності суспільного устрою, спотикаються об нездійснені – і, на жаль, ймовірно нездійсненні за «обмеженого доступу» – системні реформи.

Утім, у прийдешні два роки, що залишилися до формального закінчення терміну дії Програми, на Україну вірогідно очікує фінансова скрута. З попереднього досвіду реформ у нашій (і не тільки нашій) країні випливає, що саме такі обставини змушують уряди до рішучих дій, не залишаючи їм іншого вибору, окрім проведення системних реформ – навіть на шкоду власним можливостям для персональної влади та збагачення. Можливі і певні політичні зміни. Але вирішальне слово залишається за народом України. Якщо ми вимагатимемо справжніх реформ, особливо системних, то у нас з'явиться

шанс. Якщо ж задовольнятимемось популістськими обіцянками та подачками, то залишатимемо відкритим шлях виходу із кризи «назад», через консолідацію «обмеженого доступу». Однак такий «вихід» є тимчасовим та значною мірою ілюзорним. Окрім іншого, подібний розвиток подій означатиме, що стагнація та загнивання затягнуться ще принаймні на кілька років, а найтяжчий період змін доведеться проживати у майбутньому знову, але вже з іще гіршими початковими умовами. А згаявши час, Україна може і втратити історичні шанси на більш достойне місце у світовому поділі праці. 

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



case-ukraine.com.ua