

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Виконавча влада освоює публічну політику

Завершилося обговорення дев'яти зелених книг у рамках проекту "Створення груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади". Підготувавши зелені книги з найбільш актуальних проблем української економіки та політики, урядові експерти тим самим освоюють методологію публічної політики – ефективного інструменту забезпечення діяльності демократичної влади й управлінського апарату. Обговорення переконливо довело: практику створення груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади необхідно продовжувати

Підвищення прозорості діяльності уряду та налагодження широкого діалогу з громадськістю – один з головних пріоритетів нинішньої влади. Наявні процедури, за якими обговорення з громадськістю починається після оприлюднення проекту нормативного акту, тобто на останньому етапі процесу підготовки рішення, не сприяють поліпшенню діалогу між владою та громадськістю.

Конструктивний діалог

Зелені та білі книги, які є публічними документами про державну політику, дають змогу суттєво поліпшити рівень та якість діалогу уряду із зацікавленими сторонами, а також якість самих урядових рішень. Ці документи уможливають залучення зацікавлених сторін до діалогу ще на ранніх етапах підготовки урядового рішення: на стадії визначення проблеми, аналізу причин її виникнення й існування, формулювання й оцінки альтернатив, а також визначення оптимального способу вирішення цієї проблеми. Це неабияк підвищує рівень залучення громадськості, допомагає розширити попередню платформу підтримки рішення та забезпечує його успішне виконання.

Враховання інтересів усіх зацікавлених сторін сприяє забезпеченню дієвості реформи державної політики. Широке обговорення зелених книг із зацікавленими сторонами ще раз підтвердило, що цей інструмент публічної політики не має альтернативи для вирішення багатьох наболілих проблем у пріоритетних сферах державної політики. Так, обговорення зеленої книги Національної комісії регулювання електроенергетики України (НКРЕ) "Про посилення ролі регуляторного органу у

сфері електроенергетики" засвідчило, що наявна політика у цій сфері не відображає балансу інтересів споживачів, виробників і постачальників електроенергії. Наявні процедури ухвалення рішень призводять до того, що думку споживачів ігнорують, а "ручне" управління галуззю відбиває корпоративні інтереси лише однієї із сторін. Публічні дебати на основі зеленої книги про політику та врахування позицій усіх зацікавлених сторін – єдиний спосіб, який уможливить вироблення нової збалансованої політики, що відповідатиме вимогам ЄС.

Нові можливості співпраці з ЄС

Публічні обговорення про державну політику підвищують рівень інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади до участі в програмі Twinning. Досвід підготовки і початку впровадження перших проектів інструменту Twinning (за допомогою якого стає можливим ефективне використання експертних знань адміністративних службовців з країн – членів ЄС на користь країн-кандидатів) довів, що одним з основних проблемних питань, пов'язаних з визначенням тематики, цілей і завдань проектів, що відповідають стратегії України на євроінтеграцію, є недостатня спроможність органів влади – бенефіціарів проектів до стратегічного планування.

Робота над зеленими книгами мала очевидний позитивний вплив на якість підготовки до участі в проектах Twinning, що підтверджують експерти ЄС. Зокрема матеріали та положення зелених книг, розроблені НКРЕ та Міністерством транспорту і зв'язку України, безпосередньо враховано під час підготовки технічних завдань проектів

Тим часом

- 20 до 22 червня відбулася друга сесія навчальних семінарів Conference Board of Canada з оцінки потенційних обсягів випуску (економічного потенціалу).
- 20 червня розпочалася перша серія громадських консультацій із зацікавленими сторонами щодо Угоди про вільну торгівлю між Україною та Європейським Союзом.
- 22 червня Міжнародний консультант директора МЦПД Данкан Хіскок взяв участь у ранковій програмі BBC World Service. Тема інтерв'ю журналістів з експертом МЦПД – формування "помаранчевої" коаліції в Україні.
- Проект "Вплив НУО на формування та впровадження партійної політики" підсумовує попередні результати. Регіональні НУО здійснюють аналіз впливу передвиборних програм політичних партій (блоків), НУО, ЗМІ на результати виборів у місті та регіоні.

Twinning. Таким чином, вже проміжні результати груп аналізу політики об'єктивно свідчать про їхню корисність.

Аналіз політики дає змогу міністерствам і відомствам мати й дотримуватися чіткої позиції щодо захисту національних інтересів під час переговорів з ЄС. У процесі політичного діалогу з ЄС можливості України відстоювати та ідентифікувати свої інтереси обмежені у зв'язку з відсутністю попереднього аналізу політики. Всебічний аналіз політики уможлиблює чітке бачення проблеми і вироблення реальних альтернатив її успішного вирішення. ■

Проект "Створення груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади" виконує МЦПД на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби Головного управління державної служби України.

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до керівника проекту Олександра Сафіна за телефоном (044) 484-4400 та електронною поштою osafin@icps.kiev.ua.

Не так страшний дефолт...

Нині чи не найбільші побоювання щодо економічної ситуації в Україні стосуються сфери державних фінансів. Передвиборні рішення про чергові підвищення соціальних виплат і пільг, а також зростання цін на імпортований газ (з ризиком подальшого перегляду) збільшили навантаження на бюджетну систему. З'явилися навіть думки про можливість нового дефолту на кшталт того, що ми мали наприкінці 1990-х років. Економісти МЦПД Олександр Жолудь, Олексій Блінов і Євгенія Ахтирко в статті, опублікованій у журналі "Власть денег", обґрунтували неможливість дефолту найближчими роками й окреслили чинники ризику, на які українській владі потрібно звернути увагу

Упродовж найближчих років дефолтного сценарію очікувати не варто. Бюджетний дефіцит (МЦПД очікує, що за фактом 2006 року дефіцит Зведеного бюджету не перевищить 2,5% ВВП) невисокий за світовими мірками і цілком прийнятний для України. А запас міцності, сформований за роки високих темпів зростання економіки загалом та експорту зокрема, зміцнює можливості України протидіяти шокам різного характеру. Водночас якщо новий український уряд своєчасно не зреагує на ті виклики, перед якими стоїть вітчизняна економіка, – ймовірність дефолту зросте.

Ризики

Основна причина, що може викликати дефолт, – велике зростання бюджетного дефіциту. Саме бюджетний дефіцит призводить до стрімкого зростання боргу, підвищення ризиків, зростання ставок, що, своєю чергою, знову посилює зростання боргу. Очевидно, збільшення дефіциту може бути викликано двома причинами: недоотриманням доходів бюджету (податки, митні збори та ін.) та/або зростанням витрат. Небезпека посилюється у разі великого "подвійного дефіциту", тобто одночасно великих значень дефіциту держбюджету та платіжного балансу (саме така ситуація спостерігалася напередодні кризи 1998 року).

Як свідчить досвід останніх років, за окремими статтями доходів бюджету можливе суттєве відхилення від планових показників, але загалом наповнення бюджету не сильно коливається навколо плану. Тому основними загрозами нині є: 1) складання й ухвалення необґрунтовано завищених показників бюджету–2007; 2) збільшення податкових пільг як поблажка бізнесменам, які підтримали владу на виборах; 3) зростання соціальних виплат, обіцяних виборцям усіма політичними силами, що пройшли до парламенту; 4) відмова від секвестру бюджету–2006 за загального погіршення стану економіки.

Інші більш або менш імовірні ризики нині не такі важливі. Зміна обмінного курсу,

про можливість якої останнім часом знов заговорили, не має призводити до проблем обслуговування зовнішнього боргу за наявності достатніх резервів центрального банку. Не дуже суттєво на позиції держави впливає також погіршення його платіжного балансу, яке спостерігається зараз: процес супроводжується припливом іноземного капіталу в економіку, який поки що не є спекулятивним (спекулятивний капітал приходить до країни зазвичай у разі очікуваної різкої зміни обмінного курсу).

Діагноз

На цей час симптоми дефолту в Україні відсутні. Відбувається подовження термінів погашення і внутрішнього, і зовнішнього боргу. І хоча зниження ставок кредитування для України великою мірою відображає глобальну тенденцію "здешевлення" грошей, яка спостерігалася впродовж кількох попередніх років, велика заслуга лежить і на зниженні ризиковості вкладень до нашої країни.

Певну стурбованість викликає зростання зовнішньої заборгованості приватного сектору. За останні два роки сукупний борг українських приватних компаній вдвічі перевищив борг держави (за даними Міністерства фінансів, на початок травня сукупний зовнішній борг держави становив 11 млрд. дол. США). Що більше, темпи його зростання залишатимуться високими (3–4 млрд. дол. США щороку), і в найближчому майбутньому на міжнародні ринки позик виходитимуть великі українські фінансово-промислові групи, які потребують коштів для інвестування, передусім в енергоощадні технології. Однак широкомасштабний дефолт у приватному секторі малоімовірний, адже заборгованість розподілена між багатьма суб'єктами, і за умов відсутності масивних шоків дефолти мають лише локальний характер.

Як перестраховатися?

Оскільки сани готують влітку (особливо якщо ці сани рятівні), то для мінімізації ризиків державі потрібно звернути увагу на низку питань. Для недопущення дефолту передусім потрібно підтримувати

низький рівень бюджетного дефіциту. Без виконання цієї вимоги всі інші механізми можуть лише прискорити або відстрочити кризу. Державні фінансисти на поради такого стибу завжди відповідають словами "легко сказати – спробуй зробити". Однак існує низка не дуже обтяжливих принципів забезпечення надійності державних фінансів, які наша країна, судячи з усього, поки що засвоїла не дуже твердо.

Основні індикатори загрози дефолту:

- стрімке зростання внутрішньої та зовнішньої заборгованості країни;
- перехід на боргові папери з меншими термінами обігу;
- стрімке зростання дохідності державних облігацій;
- зростання питомої ваги витрат на обслуговування та погашення боргу в бюджеті країни;
- зростання відношення зовнішнього боргу до резервів центрального банку.

Оскільки існують проблеми з податковими надходженнями (зменшення доходів у експортоорієнтованих галузях внаслідок погіршення умов торгівлі та втрати ринків), бажано, по-перше, відкрито здійснити секвестр бюджету, а не урізати фінансування статей у ручному режимі "за фактом". По-друге, не можна допустити непрозорого фінансування дефіциту – такого, як, наприклад, через кредити НБУ уряду (як це було у 1990-ті роки) або через примус банків (особливо державних) купувати облігації. По-третє, стимулювання розвитку фондового ринку з великим розмаїттям інструментів не тільки полегшить обслуговування боргу та розвиток фінансового сектору, а й допоможе державі без особливих побоювань збільшувати борг.

Велике значення також має управління державним боргом. Важливо й надалі підтримувати рівномірність виплат процентів та основної суми боргу, аби не допускати ситуації, коли на невеликий проміжок часу припадає необхідність виплати великої частини боргу. Крім того, варто запровадити і законодавчий захист статті бюджетних витратків на обслуговування боргу. ■

Журнал "Власть денег" № 22 (86) від 2 червня 2006 року, <http://www.vd.net.ua/journals/articles-1217?arch=1>. За додатковою інформацією просимо звертатися до економіста МЦПД Олександра Жолудя за телефоном (044) 272-1050 або електронною поштою ozholud@icps.kiev.ua.

Вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу marketing@icps.kiev.ua, тел. (044) 484-4410, факс (044) 484-4402. Архів **Вісника центру** зберігається за адресою <http://visnyk.icps.kiev.ua/> Редактор **Вісника центру** Ольга Львова (olvova@icps.kiev.ua), тел. (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.