

І. В. Дорошенко,
к. е. н., докторант КНУ ім. Т. Шевченка, МВА
В. І. Дорошенко,
канд. геогр. наук, доцент кафедри економічної та соціальної
географії Географічного факультету,
Національний університет ім. Т. Шевченка
О. О. Делі,
здобувач

РОЛЬ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ УРЯДУ УКРАЇНИ ПО ПОДОЛАННЮ НАСЛІДКІВ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ

Досліджено діяльність уряду України щодо подолання наслідків світової фінансової кризи в Україні. Окреслено напрями діяльності уряду України, спрямовані на вихід з фінансової кризи.

Запропоновано шляхи виходу з кризи: розробити програму, яка стосується всіх сфер економіки та полягатиме не в заповненні проблемних сфер емітованими фінансовими ресурсами, а перш за все — у створенні сприятливого податкового, інвестиційного та адміністративного клімату.

Researched the Ukrainian government activity as to meet the world financial crisis consequences on the territory of Ukraine. Circled out the tendencies of the Ukrainian government activity, aimed to overcome the financial crisis.

Proposed certain ways to meet the financial crisis, like: to work out the program, which would deal all economical spheres and wouldn't just fill the problematic spheres by the emitted financial resources, but first of all in creating favorable taxation, investment and administrative climate.

Ключові слова: економічна допомога, економічна ситуація, концентрація, кризові процеси, напрями, поліпшення, уряд України, сприятливі умови, фінансова допомога, фінансова криза.

Key words: economical aid, economic circumstances, concentration, crisis processes, tendencies, improvement, the government of Ukraine, favorable conditions, financial assistance, financial crisis.

ВСТУП

Економічна криза завдала найбільш потужного удару по економіці держав за часів кризи 1998 року. Проте, кожна криза несе в собі також елемент виклику для керівників держави. І те, як вони з цієї кризою справляються, свідчить про їхній професіоналізм.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Світової фінансовій кризі присвячені статті багатьох економістів та фінансистів України. Це і статті міністра фінансів України В. Пинзеника, і голови ради інвесторів при Кабінеті міністрів України С. Тігіпка, і доктора економічних наук П. Гайдучького. Проте, ніхто з них не аналізував детально діяльність органів влади щодо виходу з кризи.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити діяльність Кабінету Міністрів України, присвячену подоланню наслідків світової фінансової кризи в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Вперше урядом було визнано наявність економічної кризи в Україні на

засідання РНБО 20 жовтня 2008 року. І хоча за результатами засідання не було прийнято спільного рішення (рішення, що було пізніше введено Указом Президента [1] є фактично його планом з виходу кризи), саме після засідання РНБО уряд подав до парламенту законопроект "Про першочергові заходи щодо запобігання негативних наслідків фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" [2].

Урядовим законопроектом передбачалося введення деяких кардинальних нововведень. Серед них — наділення Кабміну правом входить до числа засновників проблемних банків, вводячи в їхні виконавчі органи антикризові менеджери із блокуючими повноваженнями.

Також законопроект містив норму про створення Стабілізаційного фонду, в який зараховуються в повному обсязі кошти від приватизації 2009—2010 років, а також кошти від продажу державних цінних паперів. Законопроект передбачав виділення з бюджету коштів на підтримку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб із метою поновлення довіри до банківського сектора.

Істотно змінювалися (в основному у бік підвищення) чимало акцизів (на бензин, дизпаливо, нові автомобілі, етиловий спирт і пиво) і мита. До того ж уряд отримував право встановлювати останні на строк до шести місяців, у разі погіршення зовнішніх і внутрішніх умов господарювання, а також обмеженості бюджетних ресурсів.

Вкрай важливою, на нашу думку, була норма про перенесення на два роки — із 1 січня 2009-го на 1 січня 2011-го — вступу в силу закону (№ 466-V від 14.12.2006 р.), яким мінімальна заробітна плата встановлюється на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Відмовлявся уряд і від планів збільшити з 1 грудня 2008 р. до 605 грн. (із 545 грн.) мінімальну зарплату.

Громадяни, котрі потребують поліпшення житлових умов, надіялися правом одержувати за рахунок державного і місцевих бюджетів перші внески на будівництво (купівлю) житла. Одна з найрезонансніших норм — банки надіялися давно лобіюваним ними правом позасудового стягнення закладеного майна у разі невиконання позичальниками узятих зобов'язань. Порядок стягнення мав визначатися Кабміном і Національним банком.

У кінці 2008 року уряд подав до парламенту проект бюджету на 2009 рік [3]. Дефіцит бюджету-2009 мав скласти 31 млрд грн., тобто 3% від прогнозованого рівня ВВП. Доходи бюджету урядом було визначено сумою 238 млрд грн. (проти 232 млрд грн. на 2008 рік), видатки держбюджету 2009 року відповідно до проекту уряду мали скласти 266 млрд грн. (проти 253 млрд грн. у 2008). Під час розгляду депутати збільшили видаткову частину щонайменше на 1,5 мільярди.

Найбільшу і цілком обгрунтовану критику викликала нереалістичність макроекономічних показників, закладених проектом держбюджету. Закладений урядом рівень зростання ВВП (+0,4%) був надто оптимістичним сценарієм. При тому, що більшість світових фінансових організацій і рейтингових агентств прогнозували у 2009 році в Україні рецесію. На це вказували й індикатори розвитку економіки у листопаді 2008 року: спаду ВВП на 14,4% і зменшення промислового виробництва на 28,6% до листопада 2007 р. Як виявилось, ці побоювання не були марними.

Одним із дієвих антикризових заходів могло б стати фінансування ряду видатків за рахунок Стабілізаційного фонду, формування якого у складі державного бюджету передбачене Законом "Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України". Джерелами його наповнення визначені надходження від приватизації та коштів, отриманих від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності. Проте, у 2008 році план надходжень від приватизації було виконано всього на 5%. У 2009 році надходження від Фонду держмайна до Стабілізаційного фонду передбачені у сумі не менш як 8,5 млрд грн. Більше того, проведення приватизації у 2009 році, у період масового зне-

цінення активів, навряд чи є виправданним у стратегічному плані кроком. У результаті за першу половину 2009 року уряд не продав жодного державного підприємства, а значить план формування Стабілізаційного фонду не був виконаний.

Після Нового року уряд прийняв разом з НБУ спільну постанову "Про порядок рефінансування банків в період фінансово-економічної кризи" [4]. Згідно постанови НБУ повинен погоджувати рішення про рефінансування банків у вигляді стабілізаційних кредитів і кредитів для підтримки ліквідності банківських установ з уповноваженим представником Кабінету міністрів. Таким представником став перший віце-прем'єр України О. Турчинов. Фактично Кабінет Міністрів взяв під свій контроль рефінансування банків, яке раніше проходило без контролю з боку інших органів влади.

Також на початку року Міністерство регіонального розвитку та будівництва України заявило про складання списку незавершених об'єктів житлового будівництва, які на 1.12.2008 року мали ступінь готовності понад 50%. В планах уряду було фінансування добувочного такого житла за рахунок державних банків (для яких було заплановано збільшення статутних фондів на 800 млн грн.) та Державної іпотечної установи, для якої уряд надав гарантію на суму 1 млрд грн. У липні уряд затвердив кінцевий перелік об'єктів, які будуть добувані за рахунок держави в першу чергу [5].

Наступним кроком уряду з подолання наслідків фінансової кризи була подача Антикризисної програми уряду до парламенту. Розробка та прийняття такої програми була вимогою МВФ для видачі другого траншу стабілізаційного кредиту. За словами Ю. Тимошенко, у межах цієї програми є одинадцять вивірених стратегічних курсів, які і є блоками антикризової програми [6]. КМУ подав цю програму до Верховної ради у вигляді низки законопроектів ще в грудні, проте вони не були розглянуті парламентом протягом 4 місяців. Ця програма не була розглянута парламентом ні у квітні, перед засіданням Ради МВФ про видачу другого траншу стабілізаційного кредиту, ні у липні, перед аналогічним засіданням Ради МВФ щодо третього траншу. Відповідно реально економічною програмою уряду став меморандум з МВФ.

На початку червня МВФ опублікував оновлений Меморандум економічної та фінансової політики України [7]. Документ містить уточнений перелік цілей і завдань, які зобов'язується реалізувати український уряд в рамках другого перегляду програми "stand by". В Меморандумі, який є обов'язковою умовою отримання кожного наступного траншу кредиту, фіксуються основні напрями фінансової політики, яких українська влада зобов'язується дотримуватися до тих пір, поки не буде погашений кредит перед МВФ. Відповідно сам меморандум можна вважати економічною урядовою програмою.

Прогноз падіння ВВП України в 2009 році становитиме 8%, тоді як раніше очікувалося тільки 3%. При цьому можна сказати, що уряд переглянув свої макроекономічні показники, які він закладав у бюджеті на 2009 рік, оскільки в ньому

закладено зростання на +0,4%. Між тим, і цей прогноз може виявитися надмірно оптимістичним. За оцінками експертів НБУ, що розраховують індекс виробництва базових галузей (ІПБО), який максимально наближений до ВВП з усіх публікованих в Україні показників, ситуація виглядає набагато гірше. Падіння економіки, згідно з розрахунками НБУ, становить близько 30%. Зокрема, в січні в річному вимірі падіння ІПБО досягла — 32,0%, у лютому — 29,9%, у березні — 28,8%, у квітні — 28,5%.

МВФ також фіксує глибоке падіння на початку 2009 р., проте сподівається, що ситуація суттєво покращиться в другій половині поточного року, що дозволить частково згладити цей провал. При цьому з 2010 року МВФ очікує, що зростання економіки відновиться. При цьому експерти Фонду тісно прив'язують цей процес до ситуації на зовнішніх сировинних ринках. Вони прямо вказують, що вихід з кризи для України можливий тільки через підвищення конкурентоспроможності українських товарів, що в найближчій перспективі можна досягти тільки завдяки девальвації курсу національної валюти.

Ніби в контексті реалізації цього механізму, МВФ у Меморандумі вимагає від України переходу до режиму гнучкого обмінного курсоутворення. В поточних умовах це призведе до девальвації національної валюти. З одного боку, це буде надавати сприятливий вплив на українських експортерів, які є локомотивом української економіки. З іншого боку — подальше знецінення гривні може призвести до банкрутства багатьох українських компаній, борги яких деноміновані в іноземній валюті.

За оцінками експертів Фонду, індекс споживчих цін (ІСП) в 2009 році прогнозується на рівні 16% в річному численні проти 17% за рік у попередньому прогнозі. Враховуючи, що боротьба з інфляцією визнана пріоритетом № 1 і на неї кинуть всі сили і ресурси (навіть на шкоду економічному зростанню), такий прогноз не виглядає оптимістичним. Зокрема, задля досягнення 16% інфляції українська влада всупереч практиці більшості розвинених країн зобов'язується проводити жорстку фінансову політику, а також залучити фінансування з внутрішніх джерел.

Є у новій редакції Меморандуму і певні позитивні настрої МВФ. Зокрема, згідно з нинішніми прогнозами в 2009 р. очікується невеликий профіцит рахунку поточних операцій на рівні 0,5% від ВВП у порівнянні з попереднім прогнозом дефіциту в розмірі 2% від ВВП, чому має сприяти зниження обсягів імпорту, а також зниження вартості імпортованих енергоносіїв.

У випадку, якщо уряд і НБУ успішно реалізують антикризову програму, МВФ очікує, що зростання економіки відновиться в 2010 році і складе 1%, при цьому інфляція знизиться до 8%, падіння реальної зарплати в 2010 році скоротиться до 2,5% з 11,2% в поточному році. Також дефіцит державного бюджету знизиться з 4% ВВП до 1,9% ВВП, з урахуванням рекапіталізації банків — з 9% ВВП до 2,5%.

Також в меморандумі зафіксований намір уряду провести "пенсійну реформу". Проте, поки що мова йде не про повноцінну реформу, а про фактично антикризове коригування ви-

датків Пенсійного фонду. А саме, суттєве зменшення пенсій великим групам людей, яким пенсії нараховуються за особливими процедурами. Це судді, військові, правоохоронці, депутати, прокурори, держслужбовці. Саме ці люди часто мають пенсії по 50 тис. грн. За деякими оцінками, "особливих" пенсіонерів близько 10%. Отже, економія буде суттєвою. Від справжньої пенсійної реформи — введення трьох рівнів — уряд не відмовляється, а просто тимчасово відкладає.

Також, згідно документу можна зробити висновок, що ціна газу для населення може планомірно зростати. Саме це мається на увазі під висловом "балансування НАК "Нафтогаз". Фактично йдеться про виведення компанії на нульову рентабельність шляхом цюквартального корегування цін на газ. Зараз НАК збитковий. Для комунальних служб "Нафтогаз" купує імпортне паливо по 230 дол, а продає його по 712 грн. Щоб компенсувати цю різницю, у бюджеті передбачені 12 млрд грн.

МВФ вимагає, щоб комунальники платили 100% вартості газу. Це означає збільшення його ціни десь на 80 дол. 2009 року, і ще на 80 дол. 2010 року. Проте, зважаючи на те, що у 2009 році проходять президентські вибори, можна 100% очікувати, що підвищення відкладуть на літо 2010 року. А отже, ціна газу зростає одночасно в три рази.

Щодо валютного ринку, то згідно меморандуму НАК "Нафтогаз" зможе купувати валюту напряму в НБУ, а отже, він не буде тиснути на безготівковий курс долара. Натомість МВФ вимагає пожвавлення валютного ринку через скасування пенсійного збору на безготівкову торгівлю. Визначена навіть дата анулювання — вересень 2009 року. За розрахунками НБУ, Пенсійний фонд втратить 300 млн грн.

Згідно меморандуму МВФ вимагає реформувати спрощену систему оподаткування. Фонд аргументує: ця система мала бути спрощеною за веденням обліку. Але реально вона перетворилася на систему легальної податкової амністії.

Справді, таким чином майже вся країна заощадує на податках. Але в той же час за спрощеною системою працює багато дрібних підприємців, які не зможуть вести бізнес за "нормальним" оподаткуванням. Тому скасування цієї системи, особливо під час кризи, було б соціально небезпечним кроком.

Уряд обіцяє реформувати спрощену систему. Але наразі він домовився з МВФ, що "спрощенці" будуть сплачувати лише пенсійний збір — щомісячно 208 грн, починаючи з 1 травня.

Новий меморандум передбачав, що в поточному році Україна отримає 3,2 млрд дол. в червні і ще отримає 3,8 млрд дол. в листопаді. Оновлена програма співпраці передбачає, що третій транш повинен бути виділений за підсумками запланованого на червень другого перегляду. Для отримання четвертого траншу Україна повинна, зокрема, прийняти поправки до закону "Про відновлення платоспроможності боржника або оголошення його банкрутом", які полегшили б можливість досудової санації і знизили рівень надмірних зобов'язань. Крім того, з кінця вересня повинна бути почата публікація детальної інформації про банки, зокрема,

якості активів і зобов'язань власників.

Таким чином, експерти Фонду продовжують активно працювати в Україні. Міжнародні експерти закликають владу України зайняти більш активну і конструктивну позицію. Це дає підстави вважати, що песимізм МВФ обумовлений не стільки економічною кризою, скільки нездатністю української влади адекватно реагувати на нього. Очевидно, на думку експертів Фонду, відновлення економіки великою мірою залежить від якості управління цими процесами. Незважаючи на всю суперечливість економічної доктрини МВФ, з цією тезою важко не погодитися.

У червні уряд подав на розгляд парламенту законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей проведення заходів з фінансового оздоровлення банків". Положення закону стосуються, зокрема, спрощеного порядку реорганізації банків, передачі їх активів та пасивів, зменшення статутного капіталу банку при виконанні плану фінансового оздоровлення в рамках процедури тимчасової адміністрації, особливостей дії мораторію на виконання зобов'язань перед кредиторами.

Зокрема, передбачається з метою забезпечення капіталізації банку за участю держави, що тимчасовий адміністратор зобов'язаний отримати матеріали діагностичного обстеження, висновки загальної аудиторської компанії про результати оцінки капіталу банку, проведеної за методикою, затвердженою Національним банком України, і в разі потреби за погодженням з Національним банком України прийняти рішення про відповідне коригування (збільшення або зменшення) статутного капіталу банку. Закон був прийнятий парламентом лише 24 липня 2009 року, та знаходиться на розгляді Президента [8].

Даний закон був позитивно сприйнятий МВФ, на думку якого прийняті реформи означають значний прогрес у напрямі відновлення фінансової стабільності, адже вони створюють міцне підґрунтя для вирішення проблем банків відповідно до загальноприйнятої міжнародної практики. Ухвалені зміни до законодавства істотно розширяють інструментарій вирішення проблем банків, будуть сприятливі вирішенню питань найменшою вартістю і будуть стимулювати залучення приватних інвесторів, що відповідає основній меті забезпечення захисту вкладників. [8].

У липні, одночасно з затвердженням виділення Україні третього траншу стабілізаційного кредиту на 3,3 млрд дол., Рада директорів Міжнародного валютного фонду (МВФ) висунула більш жорсткі умови щодо його використання. З виділених МВФ 3,3 млрд дол. третього траншу кредиту уряд України вже вирішив направити 1,9 млрд дол. на погашення своєї зовнішньої заборгованості.

У той же час МВФ уточнив вимоги до української сторони, які та має виконати, щоб продовжити співпрацю з фондом. Так, уряд погодився до кінця року підвищити тарифи на газ для домогосподарств і теплокомуненерго на 20%, ввести пеню за несплату житлово-комунальних послуг, скоротити дефіцит сектора держуправління до кінця року на 0,6% номінального ВВП і утри-

мати дефіцит на рівні не вище 6%.

Однією з умов, яку погодилися виконати в українському уряді, є забезпечення в 2010 році дефіциту сектору держуправління не більше 4% номінального ВВП. Це, за попередніми розрахунками, 42,2 млрд грн. У попередньому тексті меморандуму прогнозне значення дефіциту було зазначено на більш низькому рівні — 1,9%.

За оцінками МВФ, зростання реального ВВП України в 2010 році складе всього 3%, і то завдяки ефекту бази порівняння (у 2009 році очікується падіння на 12%), у той час як доходи бюджету істотно скоротяться, а витрати зростуть.

На нашу думку, дії уряду після початку кризи мали на меті покращення ситуації, але були неповними. Так, уряд акцентував свою допомогу в основному в банківському секторі та будівництві, меншою мірою у важкій промисловості. Проте криза торкнулася всіх сфер економіки. Зменшення об'ємів перевезень призвело до банкрутства багатьох дрібних транспортно-експедиційних фірм, а отже, і до збільшення кількості безробітних. Подібні процеси пройшли у всьому малому бізнесі — відсутність обігових коштів та запасів попередніх років призводять до закриття багатьох малих підприємств. Відсутність кредитних ресурсів не дозволяє аграріям зібрати існуючий урожай, не кажучи вже про планування осінніх робіт, що може призвести до продовольчої кризи вже восени. Заявлені на початку структурні інвестиційні проекти навіть не були презентовані, не кажучи вже про їх фактичну реалізацію. На нашу думку, уряд мав би приділяти увагу всім сферам економіки, а не лише банківській сфері та будівництві. Причому ця увагу не має бути не лише у вигляді фінансової допомоги, але й у створенні сприятливих умов — податкових канікул, зменшенню податкового навантаження, спрощення ліцензійних та дозвільних умов (що особливо актуально для малого бізнесу). Ті ж структурні інвестиційні проекти могли б не лише дати робочі місця тисячам безробітним, але й потягнути за собою транспортний сектор економіки та малий бізнес, який обслуговував би ці проекти

Також варто зазначити, що через бюрократизацію української системи державного управління урядова допомога часто була невчасною. Так, перші рекапіталізації банків пройшли в червні-липні 2009 року, тобто через 6-8 місяців після початку в них кризових процесів, тоді як в Ісландії, Прибалтиці, США, Великобританії, рекапіталізація банку здійснювалася протягом кількох тижнів після прийняття такого рішення. Процедура надання рефінансування теж була затверджена в лютому 2009 року, тоді як основні процеси рефінансування проходили з листопада 2008 по січень 2009 року. Закон про підтримку будівельних компаній був прийнятий ще у грудні 2008 року, разом з бюджетом, проте остаточний список компаній, які підпадають під цю програму, був затверджений лише в липні 2009 року.

ВИСНОВКИ

Аналізуючи діяльність уряду з подолання кризи, можна помітити, що вона мала активний, проте неповний характер. На нашу думку, дії уряду

мали бути підпорядковані заздалегідь складеній програмі, стосуватися всіх сфер економіки та полягати не в накачуванні проблемних сфер емітованими фінансовими ресурсами, а перш за все — у створенні сприятливого податкового, інвестиційного та адміністративного клімату. Причому ці кроки лишаються актуальними і зараз — після 10 місяців кризи. Системність та прогнозованість дій уряду є одним з ключових фундаментів стабільності економіки, а без складеної та оприлюдненої програми діяльності уряду досягти стабільності та прогнозованості неможливо.

Література:

1. Рішення РНБО "Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України" // Рада національної безпеки та оборони. — Офіційний документ. — Офіційний вісник Президента України від 05.11.2008 — 2008. — № 44. — С. 28—1240.
2. Закон України "Про першочергові заходи щодо запобігання негативних наслідків фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" // Верховна Рада України. — Офіційний документ. — Голос України від 05.11.2008 — № 211.
3. Закон України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" // Верховна Рада України. — Офіційний документ. — Голос України від 31.12.2008 — № 250.
4. Постанова КМУ № 44 "Про порядок рефінансування банків в період фінансово-економічної кризи" / Кабінет Міністрів України; Національний банк України. — Офіційний документ. — Урядовий кур'єр. — № 18. — 2009.
5. Результати конкурсів з елементами аукціону [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. — 2009. — Режим доступу: http://www.min-regionbud.gov.ua/index.php?category=home_build. — Назва з екрану.
6. Юлія Тимошенко: Антикризова програма Уряду виконується [Електронний ресурс] / Урядовий портал. — 2009. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=204353256. — Заголовок з екрану.
7. IMF Completes Second Review Under Stand-By Arrangement with Ukraine and Approves US\$3.3 Billion Disbursement [Електронний ресурс] / Міжнародний валютний фонд. — 2009. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09271.htm>. — Назва з екрану.
8. Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей проведення заходів з фінансового оздоровлення банків" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — 2009. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=35486&pf35401=143696. — Назва з екрану.
9. МВФ подобається новий закон про оздоровлення банків [Електронний ресурс] / Ukrainian Business Resource. — 2009. — Режим доступу: http://ubr.ua/fullnews/ukr/mvf/nravitsia_novy_zakon_ob_ozdorovlenii_bankov-20144/. — Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 30.11.2009 р.