



«Главред», 17.01.11 // 08:45

Павел Сивокинъ, Вера Пидгайна

Эдильберто Сегура: «Украинское правительство теряет свои возможности из-за конкуренции между различными министерствами и ведомствами»

Главный экономист SigmaBleyzer – о мировом и украинском опыте реформирования государственного управления.

Украинская власть задекларировала начало административной реформы, призванной повысить эффективность государственного управления и более рационально использовать государственные ресурсы. Правда, многие аналитики намекают именно на декларативность реформ, начатые Президентом Януковичем. В то же время реформа государственного управления должна привести к росту зарубежных инвестиций в Украину.



В то же время мир пока обеспокоен противостоянием между крупнейшими странами в валютной сфере и борьбой с последствиями экономического кризиса. Европа уже сейчас признает, что ее бюджетная политика и система отчетности должна измениться навсегда, дабы не допустить повторения кризиса.

О мировом опыте успешного реформирования государственного управления, соотношении демократии и экономического развития, а также противоречивости международной помощи «Главред», говорил с главным экономистом инвестиционного комитета SigmaBleyzer, бывшим директором представительства Мирового банка в Латинской Америке и Украине Эдильберто Сегурой после его лекции в Киевской школе экономики.

Сейчас украинское правительство активно реформирует налоговую политику нашего государства и систему государственного управления. Политики постоянно заявляют, что это сложный и длительный процесс. По вашему мнению, будут ли эти реформы эффективными?

Я верю, что Президент Янукович уже предпринял первый шаг к этим реформам, сократив количество министерств и создав несколько государственных комиссий. А самое главное – разделил их полномочия, что очень важно для реформы административного управления. Поэтому я считаю, что это очень хорошее начало. Теперь нужно тщательно обдумать все дальнейшие шаги.

Первые действия власти могут остаться декларативными, если государственные структуры всего лишь сменят свои названия. Сейчас нужно убедиться, что в стране не будет нескольких государственных структур, занимающихся одной и той же проблемой и конкурирующих друг с другом. Потому что сейчас, например, в Украине за энергетику отвечают несколько министерств и ведомств, и они тратят силы на борьбу друг с другом. Даже в одном министерстве может существовать несколько отделов, занимающихся одной проблемой.

Сейчас самое время глубинно переосмыслить функции каждой государственной организации и двигаться по принципу: одна задача – одна группа. А уже потом сокращать ненужные организации и децентрализовать управление. И убедиться в том, что каждая небольшая консолидированная группа имеет четкую программу действий. Не нужно, например, говорить, что наш департамент занимается

школьным образованием, нужно определить очень конкретные задачи. Один отдел должен заниматься закупкой учебников, другой – повышением уровня образования и тому подобное. При такой системе деньги из государственного бюджета расходуются конкретно на программы. Государство должно понимать, что оно выделяет деньги именно на закупку учебников или строительство новых школ.

В административной реформе сделаны первые шаги, и теперь украинская власть должна двигаться к программному подходу. Эти идеи не новы, их в 1961 году внедрял министр обороны США Роберт Макнамара. Он настаивал на жестком контроле фондов и расходовании средств только на конкретные цели. До него расходы шли одновременно на все роды войск. Так тратила армия, тратил флот. Министр поставил конкретные цели, скажем, такие как бюджет системы противоздушной обороны, который было легче контролировать.

Переход к программному расходованию средств очень важен. И сейчас кто-то должен задуматься об этом.

Вы упомянули о децентрализации власти и консультативной помощи государственным учреждениям из-за границы. Но сейчас местная власть пока слабо сотрудничает с зарубежными аналитиками. Почему, по вашему мнению?

Главная проблема здесь вовсе не в нехватке средств. На мой взгляд, в Украине пока нет механизма консультаций, даже между разными государственными органами власти, не говоря уже о негосударственных организациях или заграничных специалистах.



Для примера, в Бразилии в начале 90-х годов создали общественные форумы для обсуждения важнейших вопросов государственного управления. Также они организовывали встречи для обсуждения конкретных вопросов, куда приглашали экспертов и представителей местной власти. На них они обсуждали отдельные проблемы. Там эксперты делились международным опытом и лучшими мировыми достижениями в этой области. В этой стране мы постоянно устраивали рабочие встречи с разными местными органами власти. Мы выезжали из столицы и говорили о проблемах конкретного региона.

В Украине пока не сформирован постоянный механизм такого взаимодействия. Центральное правительство должно помогать в этом процессе, но и сама система должна формироваться на местном уровне. Кроме того, общегосударственные органы власти должны контролировать этот процесс, иначе он не будет развиваться.

В последнее время украинские политики заявляют, что стараются построить эффективную экономику, а демократические реформы пока могут подождать. Возможно ли, по вашему мнению, построить эффективную экономическую систему без реформ в демократической сфере?

Это вопрос очень сложный. Мировой банк многократно проводил исследования относительно взаимодействия экономического роста и демократии. И всегда очень сложно было найти определенную корреляцию между этими понятиями. Я не стану приводить здесь свои убеждения, напомним только об исследовании Мирового банка.

Главная проблема здесь заключается в том, что демократическое правительство может хорошо проводить реформы, или же быть в этой сфере беспомощным. Простое демократическое правительство не слишком хорошо справилось со своей экономической миссией. Но и диктаторское правительство может быть и плохим, и хорошим для экономики. На мой взгляд, демократичность не определяет, сумеет ли правительство поднять экономику, это лишь характеристика политической системы. Китай, например, провел кардинальные экономические реформы, хотя его не считают демократическим.

Важно знать, есть ли у правительства политическая воля, чтобы внедрять необходимые реформы. Идеально, когда демократическое правительство проводит реформы, но это вовсе не обязательное условие.

В одной из своих статей в 2006 году вы отметили большой прогресс Украины в вопросах привлечения прямых зарубежных инвестиций. Как бы вы охарактеризовали этот процесс сейчас?

Инвестирование в Украину в настоящий момент очень зависит от общей мировой ситуации в этой сфере. Из-за мирового экономического кризиса сейчас стало сложнее привлечь иностранный капитал в украинский бизнес. Кроме того, деньги легко привлекать там, где они чувствуют меньше рисков. Например, Китай создал инвестиционную стабильность и потому получает большие капиталовложения из-за границы. Сейчас этим же отличается и Малайзия.

Но такие страны, как Украина, компания MorganStanley относит к «пограничным странам», где есть определенные проблемы с привлечением капитала. Этот процесс можно ускорить государственными программами по улучшению инвестиционного климата в стране. Но для этого как раз и нужна реформа государственного управления.

Какие сферы украинской экономики, по вашему мнению, могут больше всего заинтересовать зарубежных инвесторов?

Возможностей для привлечения иностранного капитала у Украины сейчас очень много. Например, заманчивым является сельскохозяйственный сектор экономики и перерабатывающая промышленность. Но у Украины несколько важных ограничений в этой сфере, сдерживающих приток зарубежного капитала.

Также инвестиции может привлекать и сфера технологии и инноваций. В Украине достаточно высокообразованных специалистов, чтобы сформировать базу для аутсорсинговых заказов. Особенно в сфере компьютерной техники и программирования. Таким путем пошла Индия, в частности один из ее штатов – Бангалор. Украина может использовать его опыт в развитии таких проектов и стать вторым Бангалором, где в настоящий момент 3 миллиона людей трудятся в этой индустрии.

Наконец Киев может привлекать инвестиции в туристическую сферу. Украинская диаспора очень большая, и многие желают вернуться на свою Родину. Кроме того, украинские традиции и архитектура также могут привлечь туристов. Но в центре Киева находится всего несколько гостиниц, чего недостаточно для такого большого и интересного города. И это вопрос не только гостиничного бизнеса, но и развития всей инфраструктуры.

Я считаю, что любое инвестирование упирается в эффективность, с которой работает правительство. Много лет назад высказывалось мнение, что необходимо не только небольшое, но и мощное правительство. Оно должно фокусироваться на стратегических целях. Украинское правительство теряет свои возможности из-за конкуренции друг с другом различных министерств и ведомств.

Украина сейчас активно декларирует свое продвижение в Европейский Союз. Однако дату подписания Соглашения о зоне свободной торговли несколько раз переносили. Какие, на ваш взгляд, основные задачи стоят перед Украиной на пути к евроинтеграции сейчас?

Думаю, что Соглашение о зоне свободной торговли с ЕС – сейчас один из важнейших шагов, которые Украина должна предпринять. Это приведет к ускорению экономических реформ и росту. Подписание этого соглашения будет означать, что Киев присоединяется к европейскому рынку. Несмотря на экономический кризис, рынок остается одним из крупнейших в мире. И многие европейские компании, по моему мнению, заинтересуются перенесением производства в страну, имеющую доступную и квалифицированную рабочую силу.



Украина может стать одним из центров европейской торговли, потому что пока этот процесс достаточно сложный из-за большого количества таможенных препятствий. В краткосрочной перспективе Киев может столкнуться с ростом цен, но это соглашение – это инвестиция в будущее. Поэтому нужно очень хитро использовать эти инвестиции.

Но, на мой взгляд, Европа сейчас полностью занята борьбой с экономическим кризисом, поэтому она не очень заинтересована в развитии торговых отношений.

Вы сказали, что Европу сейчас занимает борьба с экономическим кризисом. Многие аналитики даже ставят под вопрос единство союза. Реальны ли, по-вашему, эти опасения?

Я думаю, что нет, у ЕС пока много сил, и многие страны заинтересованы в его сохранении, поэтому, я думаю, он выживет. Однако с большими предостережениями. Прежде всего, на мой взгляд, произойдут изменения в монетарной и фискальной политике. В настоящий момент Европа поняла, что противостояние между монетарной и фискальной политикой неэффективно. Страны в следующем году поймут, что нельзя печатать деньги, чтобы заплатить за бюджетный дефицит, потому что эта практика со временем может привести к непоправимым перекосам в государственных финансах.



Поэтому в будущем мы увидим очень близкий союз фискальной и монетарной политики. Это также будет означать усиление контроля над государственными финансами отдельных стран. По моему мнению, в ближайшее время такие страны, как Ирландия, Испания и Италия, должны заключить определенный договор между теми, кто берет депозиты, и теми, кто берет кредиты.

Весной 2010 года в ЕС вместе с МВФ сформировали механизм помощи странам на грани дефолта. Скажите, действует ли, по вашему мнению, эта система, и возможно ли создание подобной универсальной системы?

Нужно понимать, что все программы помощи от МВФ, Мирового банка, – это только временное решение. Они лишь помогают стране обслуживать свои обязательства и закрыть дыры в бюджете в краткосрочной перспективе. Но эти деньги придется возвращать. Поэтому страна должна за короткий период резко снизить дефицит бюджета и получить прибыли, чтобы вернуть деньги.

Международная помощь может дать стране всего лишь отдых, но потом эти деньги придется отдавать уже из собственных фондов. Без больших реформ в обществе ситуация не изменится. Многие люди думают, что МВФ нам поможет, однако страна должна сама уменьшать бюджетный дефицит и ради этого прибегать к непопулярным реформам. Но без этого, когда кредит закончится, отдавать занятые деньги будет не из чего.

Но я не думаю, что Украина, которая должна вернуть МВФ в ближайшие годы около \$15 млрд, объявит дефолт. Сейчас у Киева высокие показатели экспорта и достаточно ресурсов, чтобы вернуть эти деньги.

За последние полгода наиболее развитые страны находились в противостоянии относительно валютных курсов. Как, по вашему мнению, ситуация будет развиваться в этом году?

Главная экономическая цель любой страны – рост производительности и уровня экспорта. Поэтому есть только два направления – повышать курс национальной валюты, или наоборот – получить рост инфляции. Это не вопрос желания определенных стран получить низкую инфляцию или наоборот ослабить валюту и больше экспортировать. Это вопрос конкурентоспособности. Страна, имеющая большой бюджетный дефицит, будет вынуждена поддерживать девальвацию своей валюты. Потому что, например, политика девальвации доллара удерживает государственный дефицит США от роста. В этом нет ничего негативного.

Я думаю, в этом году экономика США будет расти, в Европе это будет заметно меньше, но ее рынок тоже будет восстанавливаться. Я пока не вижу причин для усугубления экономического кризиса в этом году.