

Economic Reforms:

Market Liberalization VS Social Responsibility
Lessons Learnt from Georgia for Ukraine

Экономические реформы:

либерализация рынка vs социальная ответственность
опыт Грузии как урок для Украины

Maка Chitanava – associate researcher at the International School of Economics at Tbilisi State University (ISET)

Мака Читанава – ассоциированный исследователь Международной школы экономики при Тбилисском государственном университете

Kuziakiv Oksana – Chief Executive, Head of the Center for Contemporary Society studies

Оксана Кузякив – Исполнительный директор Института экономических исследований и политических консультаций

PREFACE	5
INSTITUTIONAL REFORMS AS A KEY DRIVER OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE POST-SOVIET AREA	6
ECONOMIC CONDITIONS: WHAT DO INTERNATIONAL INDEXES TELL US?	6
IMPACT OF BUSINESS AND NON-GOVERNMENTAL ACTORS ON REFORM AGENDA	8
<i>Situation in Ukraine</i>	8
<i>Situation in Georgia</i>	8
REFORMS NEEDED	9
Liberalization and Simplification of the Tax Code	9
<i>Situation in Ukraine</i>	9
<i>Georgia's experience</i>	10
LIBERALIZATION OF FOREIGN TRADE	11
<i>Situation in Ukraine</i>	11
<i>Georgia's experience</i>	12
DEREGULATION	12
<i>Situation in Ukraine</i>	12
<i>Georgia's experience</i>	13
LIBERALIZATION OF LABOUR LEGISLATION	14
<i>Situation in Ukraine</i>	14
<i>Georgia's experience</i>	14
SOCIAL RESPONSIBILITY	15
<i>Situation in Ukraine</i>	15
<i>Georgia's experience</i>	16
CONCLUSION	18
ПРЕДИСЛОВИЕ	19
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ	20
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ: ЧТО ГОВОРЯТ НАМ МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕЙТИНГИ?	20
ВЛИЯНИЕ ДЕЛОВЫХ КРУГОВ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АКТОРОВ НА ПОВЕСТКУ ДНЯ РЕФОРМ	22
<i>Ситуация в Украине</i>	22
<i>Ситуация в Грузии</i>	23
ТРЕБУЕМЫЕ РЕФОРМЫ	23
Либерализация и упрощение Налогового кодекса	23
<i>Ситуация в Украине</i>	23
<i>Опыт Грузии</i>	24

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ	26
<i>Ситуация в Украине</i>	26
<i>Опыт Грузии</i>	26
ДЕРЕГУЛЯЦИЯ	27
<i>Ситуация в Украине</i>	27
<i>Опыт Грузии</i>	28
ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	29
<i>Ситуация в Украине</i>	29
<i>Опыт Грузии</i>	30
СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	30
<i>Ситуация в Украине</i>	30
<i>Опыт Грузии</i>	32
ВЫВОДЫ	34

PREFACE

Implementation of structural reforms is a main demand from the side of Ukrainian civil society and ordinary citizens. Situation is quite dramatic because it is necessary to simultaneously resist to the foreign aggression which is significantly weakening economic and resource potential of Ukraine. Large-scale reforms implemented in Georgia after “Rose revolution” of 2003, are serving as an example and reference point for Ukrainian authorities. However, adopting Georgian experience Kiev should understand positive and negative aspects of Georgian transformations so as to avoid mistakes and reproduce successes.

The project Ukraine – Out of Crisis through Dialogue initiated by the Centre for Cultural Relations – Caucasian House (Georgia) and Institute of World Policy (Ukraine), aims to help Ukraine on this path. In parallel with studying of Georgian reforms project stimulated arrangement of Ukrainian-Russian dialogue on the level of expert communities which is important part of the process aimed at overcoming of misunderstanding and misconceptions between two countries.

Caucasian House is actively working in the field of peace building in Caucasus for 20 years, carrying out international and regional peace conferences. In its turn, most part of researches of Institute of World Policy is dedicated to the problems of regional security. The IWP is also well-known with a large-scale educational campaign to explain essence of Georgian reforms to Ukrainians.

Since September 2014, within the frameworks of the project Ukraine – Out of Crisis through Dialogue, three working visits of Ukrainian experts and journalists to Georgia were organized, to study positive and negative aspects of Georgian reforms. In addition, three round tables were held, with the participation of experts from Ukraine, Georgia, Russia, EU countries. As a result, participants of project prepared several analytical materials. Given document which was jointly prepared by Ukrainian and Georgian economists, aims to analyze Georgian experience in the field of market liberalization, and lessons which may be useful for Ukraine.

This publication was funded by the FCO/DFID/MOD Conflict Pool through the British Embassy in Ukraine as part of the project Ukraine - out of the Crisis through Dialogue. The views expressed in this publication are those of the authors and may not coincide with the official position of the UK Government.

INSTITUTIONAL REFORMS AS A KEY DRIVER OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE POST-SOVIET AREA

Ukraine is at vital crossroad, the current political situation is perhaps an ideal environment for the implementation of reforms. The events of EuroMaidan, which in fact themselves originated from the active efforts of individuals and institutions of civil society, resulted in a change of political regime. The change in power brought about a government far more dedicated to the creation of an environment favorable to business.

Corruption, violation of property rights and excessive business regulation are key problems in the Ukrainian business environment. Today Ukraine is in a situation in which it has never been. On the one hand, it is in deep economic crisis and there is urgent need to reform and rebuild key state institutions. On the other hand, the war in the East requires resources, and mobilizes the forces of society. The military operations in the east, the military invasion and aggression of the Russian Federation have left a significant mark on the processes taking place in the country, including reform of the business environment.

Apart from the military conflict, challenges faced by Ukraine now are somehow comparable to those Georgia overcame after 2003. Before the “Rose Revolution” Georgia was characterized by a poor institutional framework, lack of rule of law, low efficiency of regulatory bodies, widespread corruption and other problems, which were resulting in low rates of economic activity and a very significant shadow economy.

Georgia’s political and economic transformation, particularly its market liberalization experience is quite interesting and there are some useful lessons that could be adapted and applied in Ukraine. Saakashvili’s government, which came into power after the Rose revolution in 2003 started market liberalization which was sharp, comprehensive and was applied to almost every sphere in a very limited time in order to gain momentum. Time constraints demanded quick decisions from policy makers and some mistakes were made in the rush, but these reforms have transformed the country which has moved to a new path of economic development.

ECONOMIC CONDITIONS: WHAT DO INTERNATIONAL INDEXES TELL US?

According to the 2015 Index of Economic Freedom provided by The Wall Street Journal and The Heritage Foundation, Ukraine’s economy holds the 162nd position among 185 countries of the world¹, meaning economic freedom continues to be severely repressed in the country. Investment freedom, the level of property right protection and freedom from corruption measured in this Index were the most problematic for the country during last years. In 2015 the index score dropped, reflecting declines in eight of the 10 economic freedoms with large deteriorations in property rights, the management of government spending, and investment freedom. The investment regime remains closed, with foreign investment competing with large state-owned enterprises. A rigid labor market and bureaucratic business regulations inhibit the development of a dynamic private sector².

The 2015 Index of Economic Freedom judges the Georgian economy to be mostly free (index- 73, ranking #22). Georgia has improved its ranking in this regard compared to 2003 by 44 points while Ukraine’s position has fallen by 59 places, moving from number 103 in the world to 162³. Figure 1 compares how both countries rank, in which spheres they enjoy similar freedom and in which ones they do not. The scales of Economic Freedom vary from 0 to 100, where 100 represents maximum freedom. A score of 100 signifies an economic environment or set of policies that is most conducive to economic freedom. Scores between 80-100 represent free economies, the 70.0-79.9 range is considered to be mostly free, 60.0-69.9 – moderately free, 50.0-59.9 – mostly un-free and 0-49.9 – repressed.

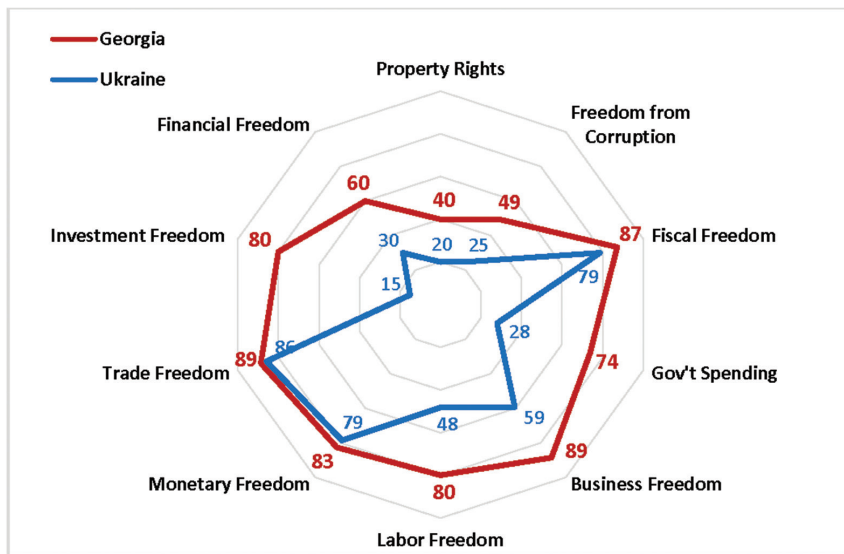
Both countries enjoy comparable freedom rates for trade and monetary issues, but in other cases Ukraine is doing much worse.

¹ Source: The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/index/>

² See <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

³ Source: The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/index/>

Figure 1. 2015 Index of Economic Freedom scores for Georgia and Ukraine



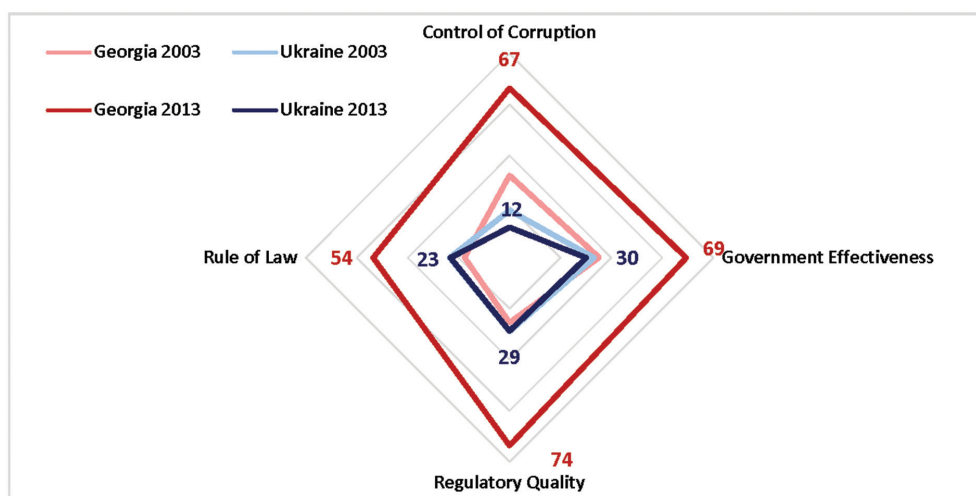
Source: The Heritage Foundation, 2015 Index of Economic Freedom

The Worldwide Governance Indicators (WGI) by the World Bank are also useful international measures of the quality of governance. WGIs are presented in percentiles and they indicate the percentage of countries worldwide that rank lower than the indicated country, so that higher values indicate better governance scores. Figure 2 below depicts the relative rankings of Georgia and Ukraine in the world according to control of corruption, government effectiveness, regulatory quality and rule of law in 2003 and 2013.

Figure 2 shows that between 2003-2013, Georgia more than doubled its ranking for all of the indicators, while Ukraine has stayed the same or has worsened a little bit relative to other countries (particularly in controlling corruption and government effectiveness) and currently has a similar ranking to Georgia in 2003.

Together with governance indicators, Georgia has improved providing better, simpler, regulations for businesses and stronger protections of property rights and has improved its positions in ease of doing business and its economic freedom index. The Doing Business 2015 report ranks Georgia #15 while Ukraine is ranked #96.⁴

Figure 2. Change in the WGIs 2003-2013 relative to other countries for Ukraine and Georgia



Source: The World Bank, Worldwide Governance Indicators. 2014

⁴ Source: The World Bank Group. Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>

IMPACT OF BUSINESS AND NON-GOVERNMENTAL ACTORS ON REFORM AGENDA

Situation in Ukraine

The role of non-governmental actors is very important for setting the reform agenda in Ukraine. Demand for reforms in Ukraine is driven by civil society and business. Namely these actors were the main pushing powers towards reforms in 2013 which led to Maidan. Public activism was the key component of the success of EuroMaidan 2013-2014. And now public activists who represent civil society and business are an important part of the reform process. The most known civic sector initiative is the Reanimation Package of Reforms (PRP). This is a group of public activists, experts and journalists that have united to speed up the reform process in the country⁵. The agenda of reforms proposed by non-governmental actors usually include deregulation in order to improve the business environment, particularly reducing the number of regulatory acts regarding business, increasing the efficiency of state regulations, decreasing expenditures on public servants dealing with regulations, tax reforms, and ensuring the security of property rights. Special attention is paid to DCFTA implementation efforts and measures aimed at expanding Ukrainian business activity in EU markets.

Business is also an important player in setting the reform agenda. Business associations try to bring business interests into the reform process. Active associations in this regard are international ones, such as the European Business Association and the American Chamber of Commerce in Ukraine. At the same time the role of local business associations, and small and medium sized businesses, are also important.

Low demand and an unstable political situation (a broad category including the armed conflict in Eastern Ukraine as well as political destabilization) are two top obstacles for business in February 2015⁶. With a backdrop of these impediments, the most wanted reforms are establishing equal rules and conditions for all business, and efficient law enforcement. A simplification in the procedures of tax administrations, an abolishment of newly introduced VAT accounts and a decrease in the rate of single social contributions are among the most expected measures in economic reform. It is important to mention that in the current geopolitical situation, due to Russian military aggression against Ukraine, the priority of business regarding reforms has changed. Thus according to the IER Survey⁷ in August of 2014 among the top reforms expected by businesses non-economical or regulatory measures are prominent. First place is given to the successful completion of military operations in the ATO area (76.9% of respondents). Parliamentary elections (41.0%) and corruption (40.1%) hold the 2nd and 3rd places on the list of priority measures. Fourth place was given to greater government transparency (26.3%). Fifth place was a reduction of the tax burden (24.4%). 23.7% and 21.8% of respondents respectively expect an increase in transparency of government procurement and improvement of the regulatory environment. Approximately twenty percent support such activities as judicial reform (19.9%) and simplification of the tax administration (19.6%).

The Government is rather friendly to such initiatives and takes on board ideas while planning reforms. For example, a significant decrease in the number of taxes that was announced by the government⁸ is in the list of measures of the PRP and other initiatives. Anti-corruption laws, judicial reform, deregulation of entrepreneurship, and measures on DCFTA implementations are also in the governmental program of reform. At the same time the speed of implementation of these program is not meeting the expectations of Ukrainian non-governmental actors, there is demand to speed up the process.

Situation in Georgia

The situation in Georgia was quite different in this regard. The role of non-governmental actors here was important for the Rose Revolution to happen but not in the reform process itself. Student movement – Kmara (“Enough”) was a significant force for change. Also the Media, especially Rustavi 2, an independent television station founded in 1994 played a crucial role. According to Ghia Nodia, a leading Georgian social scientist, “...one can confidently say that there would have been no revolution without the media.”⁹ Joan Shorenstein from the Center on the Press, Politics and Public Policy, which analysed

⁵ <http://platforma-reform.org/>

⁶ IER Survey, February 2015 http://www.ier.com.ua/en/proekt_dilova_dumka/

⁷ IER Survey, August 2014, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen136.pdf> (in German) or <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles/?pid=4595> (in Ukrainian).

⁸ http://www.kmu.gov.ua/document/247814370/Program_fine.pdf

⁹ Nodia, Ghia. “The Parliamentary and Presidential Elections in Georgia, 2003–2004.” International IDEA: Election Assessment in the South Caucasus. June 2004, p. 120

the role of Georgia's Media in the Rose Revolution,¹⁰ concluded that: "Media was the key to Georgia's Rose Revolution". As a result of the revolution, Saakashvili received 96% of votes in the 2004 presidential election and enormous power from citizens to change the country's development path. Civil society back in 2003 did call for change, but they did not have any structure of required reforms. So the new government of Georgia took this responsibility mainly without any public discussion or consultation. The main architect of the liberal reforms in the Georgian Government was Kakha Bendukidze who served as Georgian Minister of Economy (June–December 2004), Minister for Reform Coordination (December 2004 – January 2008) and Head of the Chancellery of the Government of Georgia (February 2008 – February 2009).

REFORMS NEEDED

Liberalization and Simplification of the Tax Code

Situation in Ukraine

The high tax burden has been a key problem for the Ukrainian business environment since independence in 1991. The current principles of the tax system in Ukraine are defined in the 2010 Tax Code of Ukraine, with amendments adopted during consecutive years. Tax collection procedures and tax incentives are established only by law. There are 23 taxes and contributions, 18 of which are national and 5 are local. The rate of local taxes differs in different communities. The main taxes in Ukraine are the following: Corporate Income Tax (2.7% of GDP); Value-Added Tax (10% of GDP); Personal Income Tax (5.3% of GDP), Single Social tax which goes towards a social security fund. Other principal taxes include land tax, royalties for the extraction of oil, natural gas and gas condensate, single tax, environmental tax. Ukrainian employers are liable to pay social security contributions and personal income tax on behalf of their Ukrainian and foreign national employees.

The most important tax for the economy is VAT with a rate of 20%. The main problem with VAT is its administration. For example VAT reimbursement for exporters has been problematic during recent years. Another tax that is very problematic for business in terms of its rate is the Single Social Tax. Its rate varies from 36.76 % to 49.7% of total salary of the firm depending on the type of business activity of a legal entity. The rate of this tax is perceived to be too high for business and it is one the reasons for paying of salary "out of pocket".

Tax reforms, including simplification of procedures have been an important part of the agenda for every Government in the country. Unfortunately the implementation gap has been the main impediment to change. The Legislation process usually goes through many regulation phases, and during the long development process it may happen that the spirit of the law is dramatically changed. So, *de facto* the law either cannot be implemented at all, or its implementation has quite different results than were expected. As a result, initially good reforms finally become either insufficient or even create additional burdens for business.

During the whole period of Ukraine's independence, the tax system has been under pressure from the need for reform, and some changes have been introduced. These efforts have dealt mainly with the number and rates of taxes. At the same time a lack of a clearly defined and sustainable policy in this area can be observed. Fiscal policy for a long time has aimed at increasing tax collection but has not taken into consideration the need to create a favorable business environment. Tax administration as an impediment for doing business in Ukraine became the topic of policy agenda only after the "Orange Revolution" in 2004.

After the "Orange Revolution" in 2004, tax reform was on the policy agenda with a clearly defined goal – to be favorable for business. Easing the tax burden for business is considered to be among the top priorities of economic policy. A decrease and reallocation of tax loads based on clear and equals rules for all business entities, simplification of tax and bookkeeping procedures according to interna-

¹⁰ Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy. Working Paper Series. The Role of Georgia's Media—and Western Aid—in the Rose Revolution. 2005. http://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/2006_03_anable.pdf

Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy. Working Paper Series. The Role of Georgia's Media—and Western Aid—in the Rose Revolution. 2005. http://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/2006_03_anable.pdf

tional standards, and adaptation of Ukrainian tax legislation to the norms of EU legislation were defined as the aims of the government economic policy in the coalition agreement of Parliament in 2007¹¹. As a result of these efforts, a new Tax Code was adopted in 2010. Unfortunately, it did not have a significant positive impact on the business environment. Almost immediately after the adoption of the code changes and amendments were added and tax procedures remain complicated. There was another attempt to improve the tax system in 2011. Ensuring equity taxation, approximation to EU legislation, and increased effectiveness of tax administration have been considered as key priorities for tax reform in the National Action Plan for the implementation of the Program of Economic Reform approved by the President.¹² Unfortunately, instead of those written “reforms”, Ukraine ended up with a deteriorated business environment, dramatically increased corruption, interference into business activities (including illegal intrusion into businesses via tax authorities) with all of the benefits captured by Yunukovitch’s family. Implemented measures were rather decorations for foreign donors, with *de facto* increased burdens for business in the background. For example, in 2013, despite a reduction in the amount of time businesses spend on tax payment from 491 to 390 hours compared to the previous year, Ukraine saw a only a minor improvement in its ranking in the World Bank’s “Doing business” in terms of “Paying Taxes” from 168 to 164, because other problems either remained the same or even escalated.

After EuroMaidan, tax reform has been among the key reforms for Ukraine. The Yatsenyuk Government has aims to decrease the number of taxes from 23 to 9. The government also plans to unite tax reporting with accounting and harmonize it according to International standards of financial reporting. Another change is to introduce a new system of VAT administration. The following issues are in the agenda of the Yatsenyuk Government: simplification of reporting and introduction of full scale e-reporting, especially for SME usage. The aim of these planned changes is to increase the cost effectiveness of tax administration. Legalization of salary is expected to happen in two ways. The first is a reduction of the rate of single social tax from 41%¹³ to 15 %, and the second, an increase in sanctions, including administrative and criminal ones, against “out of pocket” salary payment. The last but not least, is a reduction in tax pressure on small and medium sized businesses (SME) via decreasing the rate of single tax and a moratorium on inspections for SME during 2015-2016.

Georgia’s experience

Before the “Rose Revolution”, the government’s ability to collect taxes was poor (in 2003, tax revenues officially represented only 14 percent of gross domestic product) in Georgia. There were increasingly sophisticated corruption schemes involving tax evasion, illegal tax credits, and outright theft of tax revenues. The existing tax code was complicated and changed very frequently making it hard for businesses to adjust to the changes. Bribery was also widespread. Businesses routinely paid bribes to receive favorable tax treatment and to avoid punitive tax audits. As a result the state was constantly accumulating arrears for salaries, pensions, utilities, public works, and other state liabilities.

First, the government introduced a new tax code. The main goal of the new code was to stimulate economic growth, improve the efficiency of the tax system, broaden the tax base, simplify the tax paying procedure, and to eliminate possible corruption schemes. The new code simplified the tax system, reduced tax rates, and eliminated taxes which had been bringing in almost no revenue (pollution, property transfer, gambling, tourism, advertisement, and other minor local taxes). Only 7 out of 21 taxes remained, the rates of many of which were reduced. The social tax rate was reduced from 33 percent to 20 percent, the income (payroll) tax was reduced from a progressive rate of up to 20 percent to a flat 12 percent, and VAT was reduced from 20 percent to 18 percent.

Along with simplifying the tax code, the government made it easy to file and pay taxes, in order to improve the business environment and reduce corruption. Georgia started to move gradually to an electronic system and E-filing was introduced. For example: the new code abolished the requirement of having an independent audit conduct annual filings. It abolished the rule of declaring current payables if there were no profits in the previous year.

By 2010, Georgia’s tax regime was rated as one of the most liberal taxation systems in the world. But it has to be mentioned that liberalization of tax legislation and tax payment procedures were accompanied by very strict administration and a policy of zero tolerance for corruption, which played a

¹¹ Information about Establishing Coalition of deputats’ fractions in Verkhovna Rada of Ukraine <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0003001-07/page3>

¹² President Decree on National Action Plan for 2013 on implementation of Program of Economic Reforms in 2010-2014 “Rich society, competitive economy, effective governance” <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013#n22>

¹³ This is an average weighted rate of this tax, see page below.

significant role in the success of this reform. Frequent images in the media depicting arrests of the chief representatives of different bodies served to alter the mindset of society.

A review of Georgia's experience shows that Ukraine is now following a similar pattern in this regard. But only drafting a good law is not enough. An important part of the reform should be its enforcement with no tolerance for corruption. Good tax reform has to reduce not only tax rates but also the burden of corruption on citizens.

LIBERALIZATION OF FOREIGN TRADE

Situation in Ukraine

Liberalization of trade has been in Ukraine's reform agenda since its independence. During the decade of transition in the 90s measures on internal trade liberalization were introduced. More liberalization in trade relations have been demanded since Ukraine received the status of a market economy. The Association agreement with EU that included the DCFTA is the most important step taken in this area in recent years.

Ukraine's current trade policy is rather liberal as a result of a long period of reform and obligations, stimulated by its WTO accession process. At the same time, the main obstacles to trade are institutional weaknesses that need to be dealt with in the course of the implementation of foreign trade transactions¹⁴.

In mid-2012 a new Customs Code was enforced. According to the Code there should be a significant reduction in the duration of customs clearance and the number of documents needed, the implementation of electronic declaration, streamlined customs valuations etc. Despite a progressive Custom Code no significant changes were recorded. Custom procedures are very costly for businesses in terms of time and money. In addition, the establishment of the Ministry of Incomes and Fees which combined the State Customs Service and the State Tax Service changed the institutional framework of customs and tax control in the country.

Customs procedures are the most problematic area for business in Ukraine today. In the category of Trading across Borders in the World Bank 2015 Doing Business report, Ukraine's rank is 154 out of 185¹⁵. Doing Business recorded that import procedures (which include document preparation, customs clearance and technical controls, ports and terminal handling, inland transportation and handling) take 28 days and cost USD 2.455 per transaction, for exports they take 29 days and the costs are USD 1.880 per transaction. It is worth noting that 8 documents are needed by the trader to import goods across the Ukrainian border, for exporting goods, 9 documents are demanded. Document preparation for goods is the lengthiest part in import procedures, while cargo handling and transportation is the most costly part.

Trade facilitation is a key measure for liberalization of foreign trade in Ukraine, especially in the field of efficiency of customs procedures and control. Important reasons for the inefficiency of the work of the Customs Service are the existence of burdensome customs procedures and corruption.

The most highly demanded measures are simplification of customs procedures, a fight against corruption on customs, and reform of the customs service itself. The reforms should ensure a "one-stop shop" for the clearance of cargo and reduce the power of authorities other than the customs service to intervene in operations. Moreover, business associations advocate for further regulatory changes, e.g. unification of transit documents, and the establishment of "single windows".

Customs reform and integration into the EU customs community is one of 64 priority reforms presented by the National Council for Reforms as Strategy 2020¹⁶. At the same time, in the short term perspective, the reform priorities of government and non-governmental actors' include anticorruption measures for improving the situation in this area. According to the recently adopted Government Action Plan on deregulation of business activities and simplification of regulations, the number of mandatory documents required for the implementation of administrative procedures during import/export will reduce from current numbers to 3-4 documents¹⁷ during the year 2015.

¹⁴ Ukraine's Developments Needs Report #5, IER 2011, in manuscript

¹⁵ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine#trading-across-borders>

¹⁶ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

¹⁷ Item 105, <http://reforms.in.ua/initsiatyvy/7-2-Deregulation-initiatives-plan-2015-02-12.pdf>

Georgia's experience

Trade liberalization began with the acceptance of Georgia into the WTO in 2000, but major reforms were brought into place only after the Rose revolution. The aim of the post-revolutionary reforms was to reorganize and liberalize this sector simplifying trade regulation. It included simplification of export-import procedures, decreasing the number and rates of tariffs, simplification of tariff and non-tariff procedures, and improvement of the investment climate.

The 2006 law on customs tariffs strengthened and simplified the legal framework for customs procedures. It eliminated the 16 custom bands, replacing them with a zero rate for 86% of imports and two other rates (5 % and 12 %) on a limited number of goods. Protected goods, on which customs rates were high, were mainly agricultural products put in place in order to protect Georgian farmers. The law also equalized the customs treatment of World Trade Organization member and non-member states, meaning that the same simple low tariffs applied to all. The new code simplified import-export procedures with regard to licensing. The number of licenses required for import and export was reduced from 14 to 8. Licensing was left mainly for goods protecting public health, the environment and national security (WTO 2010).

The state changed customs institutions and administration. They became client oriented and at the same time improved management of the system. For example: in 2009-2010 amendments in the customs code established a single revenue service that unified the tax and customs agencies and facilitated the use of a common identification system, sharing of data, and reduced the number of documents required. Almost 80 % of customs officials were replaced with new staff.

Liberalization of foreign trade resulted in a dramatic increase in customs revenues, annual number of declarations and trade volumes.

It has to be mentioned that this reform was very painful for local producers who did not have a comparative advantage in their goods, and forced many to restructure their businesses or shut down.

Comparison of the two county's experiences shows that Ukraine now needs institutional changes (particularly in customs), as trade liberalization has already taken place there for the most part. Back in 2004 the creation of a new, efficient customs code and its institutional reorganization was considered as "mission impossible" in Georgia. This reform took almost seven years in Georgia and was very difficult, comprehensive and cost-intensive. Along with simplification and liberalization of trade, recruiting and training new staff, raising salaries, and heavily investing in new technologies and facilities were all crucial steps in this regard.

DEREGULATION

Situation in Ukraine

Deregulation and simplification of doing business is also among the top priorities for reform for all key stakeholders in Ukraine. Deregulation and development of entrepreneurship are one of eight immediate reforms needed according to the National Council for Reforms as Strategy 2020¹⁸.

According to the National Council of reforms¹⁹ under the Strategy 2020 the following measures for deregulation and simplifications of business procedures should be implemented: simplification of business registration; namely a decrease in the time for the registration of businesses to 2 days, harmonization of norms in construction with EU legislation, decentralization of construction, deregulation of land usage, fixing property rights problems, and harmonized trademarks and licensing issues with international standards.

According to the Government program²⁰ the main aim of deregulation is to reduce interaction between businesses and the state. Particularly, it is expected to drop the number of inspections from 56 to 28; the number of state bodies' functions related to business regulation should decrease from 1032 to 680. In addition, it is expected to reduce the list of business activities that require licenses. An important issue is to change the system of standards. According to the Association Agreement with the EU, Ukraine will adopt 1500 national standards, harmonized with EU ones and repeal standards of the former USSR that remain in Ukraine. Development of an e-database with the full text of standards (about 28,000) is among the measure aimed at deregulation.

¹⁸ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

¹⁹ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

²⁰ Program of Cabinet of Ministers of Ukraine http://www.kmu.gov.ua/document/247814370/Program_fine.pdf

The government's recently adopted Action Plan of deregulation of business activities and simplifying regulation bases²¹ consists of 176 actions for the year 2015. Among the most urgent actions that should be implemented in the first quarter of 2015 are:

- (1) The improvement of procedures related to permits, namely by introducing the procedure of issuing permits using telecommunications ("electronic summation") and reducing the number of documents that an entity must submit to obtain permits;
- (2) Deregulation of food prices;
- (3) Abolition of licensing of export and import of discs for laser reading systems as well as licensing of another 19 types of business activities and 28 permit types;
- (4) Facilitation of the public procurement process, namely introducing all necessary information to participants who are declaring procurement and checking this information without user involvement;
- (5) Determination of the list of administrative services and corresponding fees.

In the first quarter of 2015 it is expected that the "Strategy of Development of Technical Regulation 2020" will be approved. This document is essential for the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU and aims to improve the business environment.

Improving Ukraine's position in the World Bank Doing Business rating is one of the indicators of the reforms' success. That is why a special part of the Action plan is devoted directly to improving the situation in areas measured by Doing Business. It covers such measures as new business registration, simplification of procedures for obtaining construction permits, including reducing the time of getting technical conditions permit from 15 working days to 10 working days, simplification of procedures for property registration, improving of investor protection, simplification of procedures for accession to power lines, simplification of procedures for contract enforcement through the courts, and improving resolution of insolvency.

These reforms have a chance to succeed in the short term due to the relative consensus between government, business, and non-governmental actors on the needs, and tools necessary for reform in the area of deregulation and business development.

Georgia's experience

Before 2003, government regulatory bodies were characterized by very low rates of economic effectiveness. They were not able/did not want to meet objectives as corruption was widespread. The aim of reform was to increase their effectiveness by abolishing and minimizing a number of regulatory institutions. This decision was based on the following arguments: 1. such institutions are not efficient and are not able to perform their functions; 2. corruption rates there are unacceptably high 3. The state has to avoid regulating too many things during economic liberalization.

All deregulation reforms were headed by Kakha Bendukidze and his team (while he was minister of economy). Under Bendukidze's supervision the country applied "the guillotine" to agencies that served no legitimate purpose or were unable to implement their mission because of capacity constraints. The number of inspection agencies decreased from 40 in 2005 down to 20 in 2011.

The number of permits and licenses has decreased dramatically from 909 to 145, and later to 137. Moreover, procedures for obtaining the remaining licenses and permits became simpler and faster. The government introduced one-stop shops, where citizens apply for licenses and permits instead of applying to various ministries as before. New rules cut processing times for applications and also the notion of "silence is contest" was introduced – which imposed responsibility on regulating bodies. Departments were given specific time to issue licenses, if they failed to do this within prescribed time period, the application requirements were assumed to have met and the license or permit was deemed to have been graded.

Deregulation in Georgia did not mean only cutting off of regulatory bodies and decreasing spheres of regulation, it introduced also "regulatory outsourcing". "Regulatory outsourcing" means that the Georgian state recognizes regulations of other countries (particularly OECD ones) and many goods and services which are certified there do not need to be recertified in Georgia. This means that consumer goods, including food, certified in any OECD country can be imported without certification. The same applies for pharmaceutical products too. A similar approach is used with regard to technical standards and codes. All standards and codes adopted in the EU, other OECD countries, or the CIS are recog-

²¹ <http://reforms.in.ua/initiatyvy/7-2-Deregulation-initiatives-plan-2015-02-12.pdf>

nized in Georgia too. So “regulatory outsourcing” served in the country as a means to save state finances and staff time with the country behaving as a kind of a “free rider” in this regard.

“Regulatory outsourcing” in standardization, metrology and accreditation removed technical barriers to international trade and ensured transparency in the field of technical regulations. As a result, the institutional and structural arrangement of standardization and accreditation fields was optimized, and a system of accreditation, quality control, standardization and technical regulation was introduced that is compatible with international standards. Also, the system of mandatory standardization was replaced by voluntary standards, and the regulatory function of the state in the standardization field was reduced. Bringing Georgia’s system of technical regulations in line with international standards has helped to simplify import/export procedures.

The main reasons for the success of business deregulation reform in Georgia which can be beneficial for Ukraine too is a combination of the following factors: 1. A vision of limited government and minimization of contact between state and business; 2. A good overview of the similar experience of other countries with limited government (Estonia, New Zealand, and Singapore). 3. A fearless approach and “guillotining” of inefficient regulatory bodies and regulations.

LIBERALIZATION OF LABOUR LEGISLATION

Situation in Ukraine

The labour legislation in Ukraine includes the Code of Law on Labour of Ukraine (“Labour Code”) rooted to the Soviet Union time (it was adopted by UkrSSR Parliament on 10 December of 1971), the Law on Employment, and several specific Laws (e.g. Law On Increasing prestige of mining labour).

The Labour Code is applied to all Ukrainian business entities, institutions and organizations, irrespective of their ownership, type of activities, and all individuals employing labour in Ukraine. The employment guarantees and the social security benefits granted to employees are the same for employment for all business entities in the country. According the Labour Code, equal employment opportunities are guaranteed for all citizens, irrespective of their background, race, nationality, gender, social position, health status, place of residence, etc.

Labour regulation is out-dated and does not create modern incentives for economic development and labour mobility. Employees have more rights than employers according to these regulations, at the same time *de facto* they cannot use their rights to the fullest. For example, according to a new version of the Law “On Employment” (2012), a mandatory quota for employment of certain categories of employees has been established in addition to the already existing quota for employment of disabled persons²². At the same time, in practice, the number of disabled people employed did not increase. Moreover this regulation, which aimed at increasing the involvement of disabled people in employment and support their rights rather created an additional burden for employers and is a basis for bribes when labour inspections come to a firm.

It should be mentioned that the Labour Code was the main insuperable obstacle for policy makers. There were several attempts to introduction a new Labour Code in 2008 and in 2011, but there was no consensus between political actors in parliament representing the interest of employers and employees.

Now labour reform is one out of 64 priority reforms presented by the National Council for Reforms as Strategy 2020²³. Regardless of this fact, currently neither the government nor non-governmental actors’ priority reforms agenda includes any actions regarding a change in labour regulations and the labour code. While this issue is too sensitive from the point of view of different stakeholders, a new labour code with balanced interests of employer and employee should be developed. It should improve business conditions on the one hand and provide real security for employee’s rights, on the other hand.

Georgia’s experience

The Soviet Labour Code promulgated in 1973 was in force in Georgia before the Rose Revolution reforms. The Saakasvili government prepared a new Labour Code which came in to force in 2006 and was in line with the new transformation path chosen by the country. The 2006 Labour Code was based on the free will of contractual relations, with a free hiring-and-firing system and state intervention in the market was minimized. This law deregulated the labour market and employment relationships become

²² Conducting Business In Ukraine, Baker&McKenzie, 2014, p.129.

²³ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

the subject of market regulation, a contract between two parties involved employer and employee. The policy of decentralization was obvious even from a quantitative prospective, comparing the pre-existing soviet 250-article Labour Code, the new Labour Code was composed of just 55 articles.

The 2006 Georgian Labour Code was very often criticized by international organizations, because it violated major international labour standards. After elections in 2012 and 2013, when the new ruling party, Georgian Dream came into power, a few amendments were made in order to bring the Labour Code to ILO and Council of Europe Conventions standards.

The Georgian Labour Code has very often been criticized by different parties pointing to the fact that regardless of a very liberal approach and flexibility it could not ensure the lowering of unemployment rates. The country suffers from a high and persistent unemployment rate and since 2005 it has been among the top 25 countries in the world with the highest unemployment rates (WB database). Unemployment has been persistently high for independent Georgia, fluctuating between 11% and 17%, reaching its peak in 2009 due to the 2008 August war and the world financial crisis. After that the unemployment rate started to decline, reaching 14.6% in 2013, still higher than pre-crisis levels. We have to note that a liberal Labour Code may result in improved employment figures when the labour force is also flexible and highly skilled. A recent study (Rutkowski, 2013) discusses in detail the characteristics of Georgian unemployment. According to the study most of the unemployment is long-term and there is a skills mismatch in the labour market. Post revolution, Georgia's economic performance was largely the result of the improvement of total factor productivity, in other words, technological progress (Babych and Fuenfzig, 2012), thus having little effect on persistent unemployment and poverty rates.

SOCIAL RESPONSIBILITY

Situation in Ukraine

A social protection system, aimed at reducing the harshness of poverty is of crucial importance for a contemporary market economy due to the fact that any of its citizens can face during their life certain market risks and other misfortunes, which may cause a loss of income²⁴. Since the independence of Ukraine, the institutional base of social protection has been formed on the principles of social insurance. Financing of the Social Protection System has been based on compulsory social contributions and State Social Funds were set apart from the state budget. The current social protection system consists of two pillars. One of them is funded from special contributions from employers (Single Social Contribution) and employees and covers four types of protections: Insurance against industrial accidents and occupational diseases, unemployment insurance, insurance against temporary disability, and pension insurance. This is the Compulsory State Social Insurance. The other part is family and social benefits and services (non-contributory scheme) and these types of benefits are funded directly from the state budget.

It is important to stress that many social benefits have been more decorations than real support due to distortions of the system. According to the Constitution of Ukraine the number of privileges that citizens are guaranteed by current laws cannot be decreased. As a result it is not possible to consolidate social payments by eliminating those which are not efficient and too small.

Also there are numerous in-kind social privileges. There are discounted payments for utility services and housing, fuel and gas, electricity, transportation, setting up of and use of fixed phone lines, purchase of certain drugs, sanatorium treatments, etc. Civil servants, policemen and military personnel and individuals with recognized outstanding merits for the fatherland are also beneficiaries. Also housing and utility privileges are extended to close family member of the person entitled to such privileges (e.g. spouse, children under 18 years old, unmarried adult children that are disabled, people living with and taking care of a disabled person entitled to privileges, disabled parents), which increases the number of beneficiaries. In total the legislation on social privileges consists of more than 40 legal acts. This makes the procedure of privilege entitlement more complicated and contributes to a growth of the costs of administrating the system²⁵.

²⁴ Lars Handrich, Oleksandra Betliy, Policy Paper Series [PP/07/2008] "Principles and methods of targeted social assistance: Recommendations for Ukraine", Kyiv 2008

²⁵ Lars Handrich, Oleksandra Betliy, Policy Paper Series [PP/07/2008] "Principles and methods of targeted social assistance: Recommendations for Ukraine", Kyiv 2008

Every Ukrainian Government during the last decade has faced the dilemma of whether to support reform of the social protections system by eliminating inefficient benefits or looking for money to support this system by taking populist measures. The latter option has been chosen very often, especially before elections. Thus, instead of reform, governments provided one-time payments. For example, Tymoshenko's Government in 2008 gave UAH 1,000 to citizens as part of compensation of deposits in the Soviet Sberbank. At the same time we should note that some steps have been made. A re-calculation of pensions for pensioners who retired before 2008 was introduced and this increased payments for this group of the population. In 2012, an extremely unpopular, but necessary pension reform was introduced which increased the age of retirement for women from 55 to 60 years old. Targeted payment for childbirth was established in 2005 and was evaluated positively by society and has had a positive impact on fertility.

The current economic situation against background of war with pro-Russian terrorists has deteriorated the financial capacity of the state to fulfil its social obligations. But "supply" has been balanced by "demand". In the eight months of 2014 the revenues of the Pension Fund declined by 0.6% yoy to UAH 163 bn including a decline in the Fund's own revenues (pension insurance contributions) by 0.5% yoy. At the same time, the immediate need for funds also decreased. In October pension expenditures at UAH 19.1 bn were financed, which is lower than the planned level. This reflected the inability of the Pension Fund to finance pensions in several areas of Donetsk and Luhansk oblasts. In October, pensions accrued but not paid in this area were at UAH 6.6 bn. In November, the government decided to formally suspend pension payments for residents of the occupied territory of Donetsk and Lugansk oblasts, even though pensions will be accrued²⁶. The residents of occupied territory were able to register in any part of the country behind the "division line".

Today, in a crisis, running a budget deficit and with currency devaluation, it is not an easy task for the government to reform and balance the social security system. Analyzing the government program, we note that in 2015 the main measures aim at reducing the cost of benefits administration, elimination of inefficient incentives, and reform of labor regulations. However, the main work is left to 2016. It is planned to switch to targeting and monetization, which requires substantial revision of legislation and changes in not less than 25 pieces of legislation.

Last, but not least is the issue of the new and important challenge for the country as a result of Russian aggression against Ukraine. This raises problems of social protection, employment and reintegration of internally displaced persons who left the occupied AR Crimea and territories controlled by terrorists in Donetsk and Lugansk regions. This challenge for Ukraine definitely needs a lot of attentions and support from the international community and international donors.

The success of the social protection system reform depends on the level of confidence in society between government, citizens and non-governmental actors. Social consensus has to be achieved regarding this reform and fiscal constraint should be considered. Government and society should clearly understand and assess the cost of doing and cost of not doing of this reform for both the current and the next generations.

Georgia's experience

Before 2004, because of very limited state resources, in particular a small tax base, (before 2005 social security was mainly financed by payroll tax and informal employment was widespread) public social security was not able to fulfil its functions. Georgian families were forced to rely on informal security networks like assistance from friends and relatives, international humanitarian aid and charity. For example, in 2002, money transfers received from friends and relatives amounted to 10% of a Georgian household's income which was almost 3 times higher compared to the sum of state social transfers (pension, stipend, assistance). They only amounted 3.8% of household income²⁷. Limited finances were forcing the government to conduct a passive social security policy – aiming to ensure existing quality of life for unemployed persons and poor families. Problems were present in every sphere: pensions amounted to only 20-30% of subsistence level and they were chronically delayed; financial assistance to IDPs was both insufficient and infective; unemployment benefits were miniscule etc. As a result, social security needed to be totally restructured when the new government came into power after the Rose Revolution.

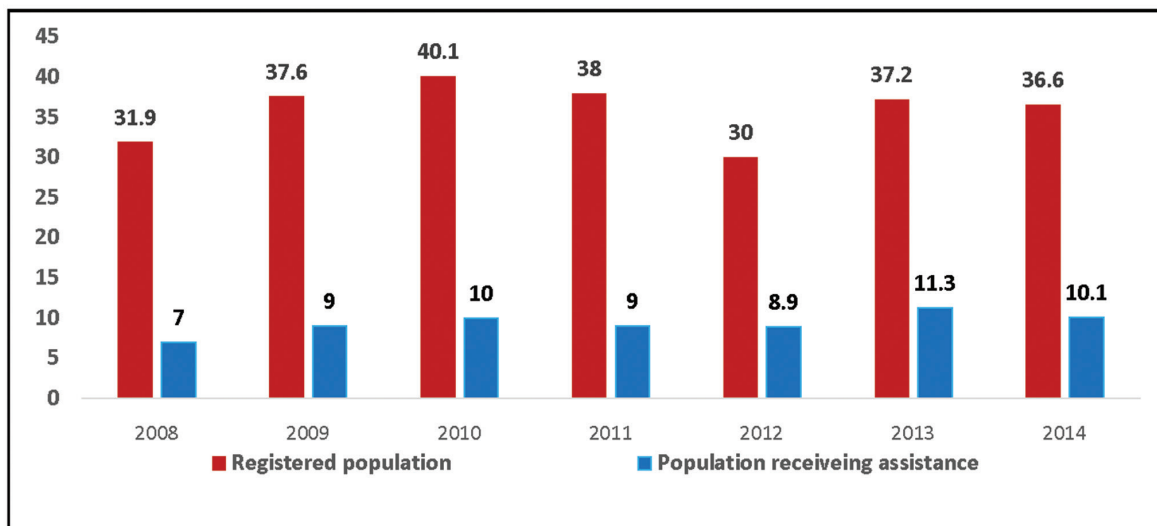
²⁶ Data from IER "Monthly economic monitor of Ukraine" #11 (169), November 2014.

²⁷ European Initiative. Liberal Academy Tbilisi. საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. 2012. p18.

The new government started changes with the introduction of targeted social assistance (TSA). TSA is one of the most important components of social expenditures. This program was launched in 2006. A special database has been created and is managed by the Social Service Agency. Families who consider themselves poor register there. The Social Service Agency administers a database through a proxy means test that uses a complex formula to measure the welfare of a specific household. If the test score is below a certain threshold, the household automatically gains access to benefits. The threshold score for the TSA program is set at 57 000. The formula which is used for calculations includes over 100 household welfare indicators, encompassing information on household composition, possessions, income, expenditures and geographic characteristics. The overall score also takes into account a subjective assessment of the household's welfare, conducted by a government representative.

Subjective poverty as measured by the share of population who have registered for TSA is very high. Social Service Agency data show that the percentage of the population considering themselves as poor is not decreasing over time. Figure 3 below shows the per cent of the population registered for social assistance and the share of the population receiving state assistance. The latter is increasing slightly over time.

Figure 3 TSA Program Coverage



Source: GeoStat and Social Service Agency data

Note: numbers are given for January of each year

According to the WB, TSA contributed to reducing the poverty headcount in 2009 by 2 percentage points (WB, 2009). Despite some problems in allocation mechanism, as UNICEF estimated without TSA benefits another 4% of the Georgian families would fall into extreme poverty, i.e. would have monthly income of less than 71.1 GEL per adult equivalent in 2011 (UNICEF, 2012). While TSA might make the vulnerable better off, it has some problems from an efficiency perspective. TSA's design discourages people from working or encourages them to work informally. In order to address this issue the Social Service Agency is now offering jobs to the 180 000 able-bodied recipients of the targeted assistance program, with the understanding that three consecutive and unjustified refusals to accept such employment will lead to the loss of benefits.

Other changes in social security were the following: unemployment benefits were abolished in 2007 and were integrated into TSA; the 2005 tax code abolished payroll tax and finances for social security come directly from the state budget. So the country's guiding principle in financing social security is "solidarity across different generations", the sustainability of which is questionable if we take into consideration the aging of the population and resulting increased age dependency ratios.

But despite satisfying economic performance over the last decade, growth of the Georgian economy has failed to be inclusive. Poverty rates, both as measured with respect to absolute monetary threshold (1.25 USD or 2 USD) and relative consumption (40% or 60% of median consumption), have stayed almost the same over the last ten years. One thing to note is that there has been a general worsening

of the situation since 1996 in the amount of the population living under 2 USD and 1.25 USD a day. In 1996 only 5% of population had incomes below 1.25 USD a day, while in 2010 the corresponding figure stood at 18%, placing Georgia in a leading position in the East Europe and Central Asia region (WB databank). High poverty rates motivated the government to start to implement additional redistributive policies to provide decent life for all, a few years after the reforms.

Because of this lack of inclusivity, the new government which came into power in 2012, started to focus more on a redistributive policy. Starting from 2013, a universal health insurance program was launched in the country. Before 2013 the state had taken on responsibility for insuring the poor (the healthcare insurance program for households below the poverty line was established in 2007) and a selected group of public servants (teachers, law enforcement officers and military servicemen and women), as well as the retirement-age population, children aged 0-5 years, students, disabled children and persons with disabilities. The state purchased insurance for these groups from private insurance companies.

Universal health insurance covers all people who are uninsured and together with primary care, the program includes planned surgical operations; treatment of oncological diseases; and deliveries. The universal health insurance program softened the burden of healthcare expenditures for households. The Georgian health system is characterized by a high share of out-of-pocket expenditures, which includes all direct outlay by households (including gratuities and in-kind payments to health practitioners and suppliers of pharmaceuticals, therapeutic appliances, and other goods and services) whose primary intent is to contribute to the restoration or enhancement of the health status of individuals or population groups. In 2012 64.6% of total health expenditures were financed directly by households²⁸.

CONCLUSION:

The question of what should be the priority of development – either a liberal society with high a growth economy or a more social society that focuses on the social protection of the population more than economic expansion – is a key one for any society. But it is especially important for post transition countries where both tasks should be fixed more or less at the same time. Moreover, institutional changes, fighting corruption, and de-shadowing of the economy are also crucial parts of the reform agenda in such countries. Georgia and Ukraine have different economies in terms of size, industries and specialization, but they have both met very similar problems with the institutional environment. Both countries have an Association Agreement with the European Union that clearly defined their aim to be part of a united Europe. Georgian reforms started more than 10 years ago and achieved success in many areas, Ukraine after 10 years of doing some cosmetic changes received again a unique chance to go ahead with fundamental reforms to build a new prosperous, innovative, and wealthy society. In this regard Georgia's experience is quite relevant for Ukraine.

Georgia's development path was the following. After the Rose Revolution the country stood between two alternatives market liberalization and social responsibility. Georgia chose to focus first on market liberalization to create a solid base for economic growth first and later started to shift its focus on a redistributive policy, as Georgia's economic growth was not inclusive in nature. Ukraine is at a similar crossroad now, to make its own choice. Liberalization reforms have costs in terms of social responsibility, but they may repay it, with some time lag as Georgia is doing now. It is noticeable that Ukraine is following quite a similar path at least on paper, as Georgia did. The main thing is how all those changes will be enforced. At the same time military conflict with Russia makes Ukraine's problems more challenging and "more expensive". The cost of not making reforms or taking the wrong actions is dramatically high in this situation the Government of Ukraine should make reforms immediately and use the valuable experience of such a country as Georgia.

²⁸ Source: The World Bank. Health Nutrition and Population Statistics Database

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проведение структурных реформ является главным требованием украинского гражданского общества и простых граждан. Драматичность ситуации состоит в необходимости одновременно противостоять внешней агрессии, что существенно ослабляет экономический и ресурсный потенциал Украины. Масштабные реформы, осуществленные в Грузии после «Революции роз» 2003 года, служат примером и ориентиром для украинской власти. Однако, перенимая грузинский опыт, Киев должен осознавать плюсы и минусы грузинских преобразований, чтобы повторив успехи, избежать ошибок.

Проект «Украина: выход из кризиса через диалог», инициированный Центром культурных взаимоотношений «Кавказский Дом» (Грузия) и Институтом мировой политики (Украина), призван помочь Украине на этом пути. Параллельно с изучением уроков грузинских реформ, проект дал импульс к налаживанию украинско-российского диалога на уровне экспертных сообществ, важной части процесса по преодолению непонимания и заблуждений между двумя странами

«Кавказский Дом» двадцать лет активно работает в сфере миростроительства на Кавказе, проводя международные и региональные миротворческие конференции. В свою очередь, большая часть исследований Института мировой политики посвящена проблемам региональной безопасности, аналитический центр известен также масштабной просветительской кампанией по разъяснению украинцам сути реформирования в Грузии.

С сентября 2014 года в рамках проекта «Украина: выход из кризиса через диалог» было организовано три рабочих визита украинских экспертов и журналистов в Грузию для изучения плюсов и минусов грузинских преобразований. Кроме того, состоялись три круглых стола с участием экспертов из Украины, Грузии, России, стран-членов ЕС. По итогам встреч участники проекта подготовили ряд аналитических материалов (статей и записок). Данный документ, над которым совместно работали украинский и грузинский экономисты, призван проанализировать опыт Грузии в сфере рыночной либерализации и уроки, которые с него может извлечь Украина.

Эта публикация была финансирована Фондом по Предотвращению Конфликтов Правительства Великобритании посредством Британского Посольства в Украине, в рамках проекта «Украина – выход из кризиса путём диалога». Мнения выраженные здесь, а также использованная терминология принадлежат авторам и не отражают мнения Правительства Великобритании.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Украина находится на важном перепутье, и нынешняя политическая ситуация, возможно, является идеальной средой для проведения реформ. События Евромайдана, которые фактически произошли в результате усилий активистов и организаций гражданского общества, привели к смене политической власти. Изменение во власти означало появление правительства, которое намного больше привержено созданию среды, благоприятной для бизнеса.

Коррупция, нарушение права собственности и чрезмерное регулирование бизнеса являются ключевыми проблемами в бизнес-среде Украины. Сегодня Украина находится в ситуации, в которой она никогда раньше не была. С одной стороны, страна столкнулась с глубоким экономическим кризисом и неотложной необходимостью реформировать и перестроить главные государственные институты. С другой стороны, война на востоке Украины требует ресурсов и мобилизует ресурсы общества. Военные действия на Востоке, вторжение российских войск наложили существенный отпечаток на процессы, происходящие в стране, включая реформирование бизнес-среды.

Кроме военных действий, вызовы, стоящие перед Украиной, сейчас в каком-то смысле сравнимы с теми вызовами, которые Грузия преодолела после 2003 года. До «Революции роз», для Грузии были характерны слабые государственные институты, отсутствие верховенства закона, низкая эффективность регулирующих органов, повсеместная коррупция и другие проблемы, которые вызывали низкие темпы экономического роста и весьма значительную теневую экономику.

Политическая и экономическая трансформация Грузии, в частности, ее опыт рыночной либерализации, весьма интересен и содержит некоторые полезные уроки, которые могут быть адаптированы и использованы в Украине. Правительство Саакашвили, которое пришло к власти после «Революции роз» в 2003 году, начало проводить рыночную либерализацию, которая была резкой, всесторонней и охватила почти все сферы за короткое время, чтобы набрать темп. Так как времени было не очень много, ситуация требовала быстрых решений от людей, принимающих решения, и некоторые ошибки были допущены в спешке, но эти реформы трансформировали страну, которая встала на новый путь экономического развития.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ: ЧТО ГОВОРЯТ НАМ МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕЙТИНГИ?

Согласно Индексу Экономической Свободы, который составляется Wall Street Journal и Heritage Foundation, экономика Украины занимает 162-ю позицию среди 185 стран в мире²⁹. Это значит, что экономические свободы по-прежнему сильно ограничены в стране. Свобода инвестиций, уровень защиты прав собственности и свобода от коррупции, измеренные в этом рейтинге, были наиболее проблематичными для страны в течение прошлого года. В 2015 году показатель рейтинга снизился, что отражает снижение показателей в 8 из 10 категориях экономической свободы. Особенно сильное снижение произошло в правах собственности, управлении государственными расходами и в свободе инвестиций. Инвестиционный режим остается закрытым, где иностранные инвестиции конкурируют с крупными государственными компаниями. Негибкий рынок труда и бюрократические регуляции бизнеса сдерживают динамичное развитие частного сектора³⁰.

Индекс Экономической Свободы 2015 года для Грузии указывает на то, что экономика этой страны в целом свободная (индекс – 73, позиция в списке – 22-я). По сравнению с 2003 годом Грузия улучшила свой рейтинг на 44 пункта, в то время как позиция Украина упала на 59 мест, с 103-го до 162-го в мире³¹. Рисунок 1 сравнивает рейтинги двух стран, в каких сферах они имеют схожий уровень свободы и в каких сферах различаются. Шкалы Экономической Свободы имеют диапазон от 0 до 100, где 100 означает максимальную свободу. Показатель 100 указывает на экономическую среду или проводимую политику, которая в наибольшей степени способствует экономической свободе. Показатели 80-100 представляют свободную экономику, 70-79.9 – в

²⁹ Источник: The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/index/>

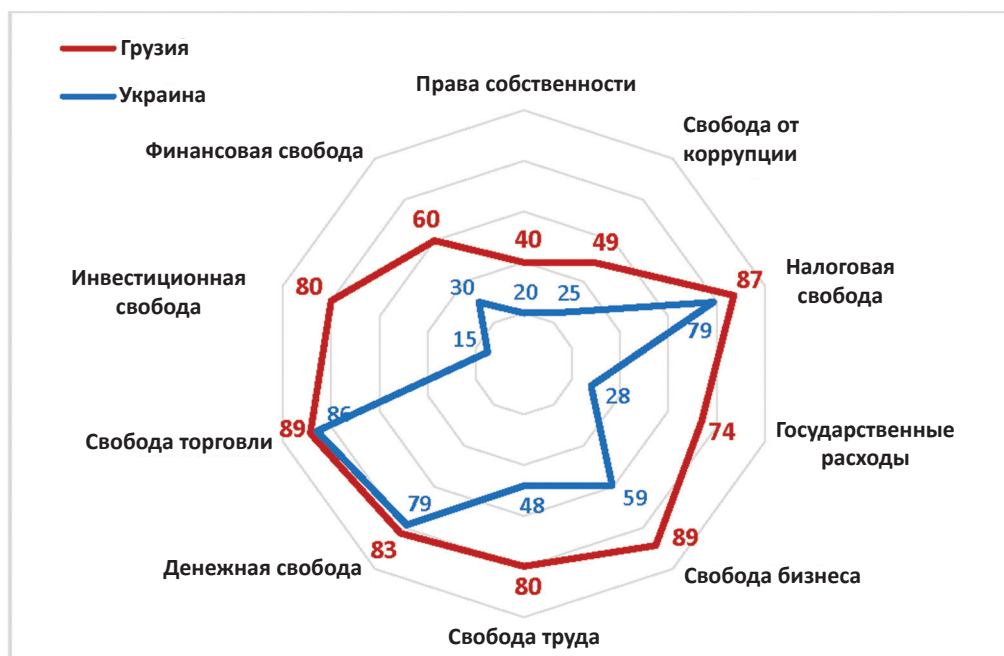
³⁰ См. <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

³¹ Источник: The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/index/>

целом свободную экономику, 60-69.9 – частично свободную, 50-59.9 – в целом несвободную и 0-49.9 – подавление экономических свобод.

Обе страны имеют сравнимые показатели свободы в торговле и в денежной политике, но в остальных сферах Украина значительно отстает.

Рис. 1 Индексы Экономической Свободы для Грузии и Украины



[Финансовая Свобода Права Собственности Свобода от Коррупции Налоговая Свобода Правительствоские расходы Свобода Бизнеса Свобода Рабочей Силы Денежная Свобода Свободы Торговли Свобода Инвестиций]

Источник: TheHeritageFoundation, 2015, Индекс Экономической Свободы

Индикаторы качества государственного управления в странах мира (WGI) от Всемирного Банка также являются полезным международным индикатором качества государственного управления. КГУ представлены в процентах и показывают процент стран в мире, которые имеют рейтинг ниже, чем указанная страна, так что более высокие показатели означают лучшее качество госуправления. Рис. 2 внизу показывает сравнительные рейтинги Грузии и Украины в мире, по контролю над коррупцией, эффективности правительства, качества регулирования и верховенства закона в 2003 году и в 2013 году.

На рис. 2 видно, что между 2003-2013 годами, Грузия более чем удвоила ее рейтинг по всем индикаторам, в то время как Украина осталась на месте или даже немного ухудшила позиции по сравнению с другими странами (в частности, в контроле над коррупцией и эффективности правительства) и в настоящее время имеет рейтинг, сравнимый с рейтингом Грузии в 2003 году.

Вместе с индикаторами работы правительства, Грузия улучшила показатели, обеспечивая лучшую и более простую регуляцию для бизнеса и более сильную защиту прав собственности, и улучшила свои позиции в легкости ведения бизнеса и в индексе экономической свободы. Отчет DoingBusiness от 2015 года дает Грузии 15-е место в рейтинге, в то время как Украина занимает 96-е место³².

³² Источник: The World Bank Group. Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>

Рис. 2. Изменения в WGI(КГУ) по отношению к другим странам для Украины и Грузии



[Контроль Коррупции Эффективность правительства Качество регулирования Верховенство закона]

Источник: Всемирный Банк, Индикаторы Качества Государственного Управления. 2014

ВЛИЯНИЕ ДЕЛОВЫХ КРУГОВ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АКТОРОВ НА ПОВЕСТКУ ДНЯ РЕФОРМ

Ситуация в Украине

Роль неправительственных акторов весьма важна для определения повестки дня реформ в Украине. Требования реформ в Украине выдвигаются со стороны гражданского общества и бизнеса. Именно эти акторы были главной движущей силой, требовавшей реформ, что привело к майдану. Гражданский активизм был ключевым компонентом успеха Евромайдана в 2013-2014 гг. И сейчас гражданский активизм, который представляет гражданское общество и бизнес, является важной частью процесса реформ. Наиболее известная инициатива гражданского сектора – Реанимационный Пакет Реформ (РПР). Он предложен группой гражданских активистов, экспертов и журналистов, которые объединились для того, чтобы ускорить процесс реформ в стране³³. Повестка дня реформ, предлагаемая неправительственными акторами, как правило, включает в себя дерегуляцию, нацеленную на улучшение бизнес-среды, в частности, уменьшение количества нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность, повышение эффективности государственного регулирования в целом, уменьшение бюджетных расходов на государственных служащих, налоговые реформы и обеспечение защиты прав собственности. Особое внимание уделяется усилиям по имплементации Глубокой и Всеобъемлющей Зоны Свободной Торговли (DCFTA) и мерам, направленным на повышение активности украинского бизнеса на рынках ЕС.

Бизнес также является важным игроком в определении повестки дня реформ. Ассоциации деловых кругов пытаются сделать так, чтобы интересы бизнеса учитывались в процессе реформ. Активными в этом отношении являются международные ассоциации, такие как Европейская Ассоциация Бизнеса и Торговая Палата США в Украине. В то же время, роль местных бизнес-ассоциаций и мелкого и среднего бизнеса также важна.

Низкий спрос и нестабильная политическая ситуация (широкое понятие, включающее как вооруженный конфликт на востоке Украины, так и политическую дестабилизацию) являлись двумя главными препятствиями для работы бизнеса в феврале 2015 года³⁴. На фоне этих помех, наиболее затребованными реформами можно считать установление одинаковых правил и условий

³³ <http://platforma-reform.org/>

³⁴ Опрос IER, Февраль 2015 г. http://www.ier.com.ua/en/proekt_dilova_dumka/

для всего бизнеса и эффективное выполнение законодательства. Упрощение администрирования налоговых процедур, отмена недавно введенных счетов для НДС и снижение Единого социального налога входят в число наиболее ожидаемых мер экономических реформ. Важно отметить, что в нынешней геополитической обстановке, из-за российской военной агрессии против Украины, приоритеты бизнесы в отношении реформ изменились. Так, согласно опросу Института экономических исследований и политических консультаций (IER) в августе 2014 года³⁵, среди первоочередных реформ, ожидаемых бизнесом, лидируют меры неэкономического и регуляторного характера. Так, первое место заняло успешное завершение военных действий в зоне АТО (76.9% респондентов). Парламентские выборы (41%) и коррупция (40.1%) были, соответственно, на 2-м и 3-м местах в этом списке приоритетных мер. 4-е место отдали большей прозрачности правительства (26.3%). На 5-м расположилось уменьшение налогового бремени (24.4%). Соответственно 23.7% и 21.8% респондентов ожидали повышения прозрачности государственных закупок и улучшения среды регулирования. Примерно 20% поддерживали такие действия, как судебная реформа (19.9%) и упрощение налогового администрирования (19.6%).

Правительство в целом поддерживает такие инициативы и учитывает эти идеи, планируя реформы. Например, значительное уменьшение количества налогов, которое было анонсировано правительством³⁶, входит в список мер, предложенных в РПР и в других инициативах. Антикоррупционные законы, судебная реформа, дерегуляция предпринимательства и меры по имплементации DCFTA также входят в правительственную программу реформ. В то же время, скорость имплементации этих программ не соответствует ожиданиям неправительственных акторов в Украине, они требуют ускорить процессы.

Ситуация в Грузии

Ситуация в Грузии в этом отношении была совсем другой. Роль неправительственных акторов была важной в «Революции роз», но не в самом процессе реформ. Студенческое движение Кмара (Хватит!) было значительной силой для проведения изменений. Также СМИ, особенно Рустави 2, независимый телеканал, основанный в 1994 году, сыграли ключевую роль. Согласно мнению Гия Нодия, известного грузинского политолога, «... можно с уверенностью сказать, что без СМИ не было бы никакой революции»³⁷. Джоан Шоренштейн из Центра по изучению прессы, политики и публичной политики, которая анализировала роль грузинской СМИ в «Революции роз»³⁸, сделала заключение: «Медиа сыграла ключевую роль в «Революции роз» в Грузии». Как результат революции, Саакашвили получил 96% голосов на президентских выборах в 2004 году и огромные полномочия от граждан для изменения пути развития страны. Гражданское общество в 2003 году также призывало к изменениям, но оно ни имело какой-либо структуры требуемых реформ. Так что, новое правительство Грузии взяло ответственность на себя, в целом без публичной дискуссии или консультаций. Главным архитектором либеральных реформ в правительстве Грузии был Каха Бендукидзе, который работал на посту Министра экономики Грузии (июнь-декабрь 2004 года), Министра по координации реформ (декабрь 2004-Январь 2008) и Главы канцелярии правительства Грузии (февраль 2008-февраль 2009).

ТРЕБУЕМЫЕ РЕФОРМЫ

Либерализация и упрощение Налогового кодекса

Ситуация в Украине

Тяжелое налоговое бремя было ключевой проблемой для украинского бизнеса со времен обретения независимости страной в 1991 году. Нынешние принципы налоговой системы в Украине определены в Налоговом кодексе Украины от 2010 года, с изменениями, внесенными в последующие годы. Процедуры собирания налогов и налоговые стимулы установлены только законом.

³⁵ Опрос IER, Август 2014, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen136.pdf> (на немецком) или <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles/?pid=4595> (на украинском).

³⁶ http://www.kmu.gov.ua/document/247814370/Program_fine.pdf

³⁷ Гия Нодия. «Парламентские и президентские выборы в Грузии, 2003–2004.» International IDEA: Election Assessment in the South Caucasus. June 2004, p. 120

³⁸ Центр Джоан Шоренштейн по изучению прессы, политики и публичной политики. Роль СМИ Грузии и западной помощи в Революции роз, 2005. http://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/2006_03_anable.pdf

Существуют 23 вида налогов, из которых 18 являются общенациональными и 5 местными. Ставки местных налогов различны в разных местах. Основными налогами в Украине являются: Налог на прибыль предприятий (2.7% ВВП); Налог на добавленную стоимость (10% ВВП); Налог на доходы физических лиц (5.3% ВВП); Единый социальный налог, который идет в Фонд социального обеспечения. Другие основные налоги включают: налог на землю, рентная плата за добычу нефти, газа и газового конденсата в Украине, единый налог, экологический налог. Украинские работодатели обязаны платить взносы социального обеспечения и налог на доход физических лиц от имени украинского или иностранного наемного персонала.

Самым важным налогом для экономики является НДС, ставка которого равна 20%. Главная проблема с НДС состоит в его администрировании. Например, возмещение НДС экспортерам было проблематично в последние годы. Другой закон, который весьма проблематичен для бизнеса с точки зрения его ставки – Единый социальный налог. Его ставка колеблется от 36.76% до 49.7% полного фонда заработной платы компании, в зависимости от типа деловой активности фирмы. Ставка данного налога воспринимается бизнесом как слишком высокая и это является одной из причин «зарплат в конвертах».

Налоговые реформы, включая упрощение процедур, были важной частью повестки дня для каждого правительства страны. К сожалению, проблемы в имплементации были основным препятствием для изменений. Законодательный процесс, как обычно, проходит через многие фазы согласования, и во время долгого процесса, может получиться так, что дух закона кардинально меняется. Так что, фактически, закон либо не может быть исполнен, либо его имплементация имеет совершенно другие результаты, чем ожидалось. В итоге, изначально хорошие реформы в конце концов становились либо недостаточными либо создавали дополнительные сложности для бизнеса.

В течение всего периода украинской независимости, налоговая система требовала реформ и некоторые изменения были осуществлены. Эти усилия, в основном, были направлены в сторону количества налогов и их ставок. В то же время, можно констатировать отсутствие четко определенной и устойчивой политики в этой области. Налоговая политика долгое время была направлена на то, чтобы увеличить собираемость налогов, но не принимала во внимание необходимость создания благоприятной бизнес-среды. Налоговое администрирование, как препятствие для ведения бизнеса в Украине, вошло в повестку дня только после «Оранжевой революции» в 2004 году.

После оранжевой революции в 2004 году, налоговая реформа стала частью повестки дня политики, с четко обозначенной целью – благоприятствовать бизнесу. Облегчение налогового бремени для бизнеса считается одним из главных приоритетов экономической политики. Уменьшение и перераспределение налоговых нагрузок на ясной и равной для всех бизнесов основе, упрощение налоговых и бухгалтерских процедур согласно международным стандартам, и адаптация украинского налогового законодательства нормам европейского законодательства были определены как цели экономической политики правительства в коалиционном соглашении в парламенте в 2007 году³⁹. Как результат этих усилий, новый Налоговый кодекс был принят в 2010. К сожалению, он не имел значительного положительного эффекта на бизнес-среду. Почти незамедлительно после принятия кодекса, изменения и дополнения были добавлены в него и налоговые процедуры остаются сложными. Была вторая попытка улучшить налоговую систему в 2011 году. Обеспечение справедливого налогообложения, сближение с законодательством ЕС и повышение эффективности налогового администрирования рассматривались как ключевые приоритеты налоговой реформы в Национальном плане имплементации программы экономических реформ, одобренном президентом страны⁴⁰. К сожалению, «реформы» остались только на бумаге, вместо ожидаемых положительных изменений, Украина получила ухудшение бизнес-среды, резко возросшую коррупцию, вмешательство в дела бизнеса (включая незаконные вторжения в компании через налоговые власти), где все привилегии достались лишь семье Януковича. Проведенные меры оказались скорее декорациями для иностранных доноров, чем реальными изменениями, на фоне возросшего прессы на бизнес. Например, в 2013 году, несмотря на уменьшение времени, которое компании тратили на отчисление налогов с 491 до 390 ча-

³⁹ Информация о создании коалиции депутатских фракций в Верховной раде Украины. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0003001-07/page3>

⁴⁰ Указ президента «О Национальном плане для 2013 года имплементации экономических реформ в 2010-2014 годах. Богатое общество, конкурентная экономика, эффективное управление». <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013#n22>

сов по сравнению с предыдущим годом, Украина получила лишь незначительное улучшение ее позиции в рейтинге Всемирного Банка «DoingBusiness» в категории «Выплата налогов», с 168-го места до 164-го, потому что другие проблемы остались на месте или даже обострились.

После Евромайдана, налоговая реформа была среди ключевых реформ для Украины. Правительство Яценюка объявило о намерении снизить количество налогов с 23 до 9. Правительство также планирует объединить налоговую отчетность с бухгалтерией и гармонизировать ее с международными стандартами финансовой отчетности. Другое изменение касается введения новой системы администрирования НДС. Следующие вопросы находятся в повестке дня правительства Яценюка: упрощение отчетности и введение полной отчетности, особенно для использования малым и средним бизнесом. Цель этих запланированных изменений состоит в увеличении эффективности затрат налогового администрирования. Ожидается, что легализация зарплат произойдет двумя путями. Первый из них состоит в уменьшении Единого социального налога от 41%⁴¹ до 15%, и второй – увеличение санкций, включая административные и уголовные, против практики выплат зарплат «в конвертах». Последнее в перечне, но не последнее по важности, это уменьшение налогового пресса на предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ) с помощью уменьшения Единого налога и моратория на проверки МСБ в 2015-2016 годах.

Опыт Грузии

Перед «Революцией роз», способность правительства Грузии собирать налоги была слабой (в 2003 году налоговые сборы составили лишь 14% валового внутреннего продукта). Процветали все более изощренные коррупционные схемы ухода от налогов, нелегальные налоговые кредиты и откровенное воровство налоговых поступлений. Существующий Налоговый кодекс был сложным и часто менялся, что делало сложным для бизнеса адаптироваться к изменениям. Взятничество было широко распространенным. Бизнесмены обычно платили взятки, чтобы получить благоприятные налоговые условия и избежать карательных налоговых проверок. В результате государство постепенно накапливало задолженность по выплате зарплат, пенсий, коммунальных услуг и других государственных обязательств.

Во-первых, после революции правительство приняло новый Налоговый кодекс. Главной целью нового Кодекса было стимулирование экономического роста, улучшение эффективности налоговой системы, расширение налоговой базы, упрощение процедур уплаты налогов и упразднение возможных коррупционных схем. Новый кодекс упростил налоговую систему, уменьшил ставки налогов и упразднил налоги, которые почти не приносили доходов (налог на выхлопы, передачу имущества, азартные игры, туризм, рекламу и другие местные налоги). Остались только 7 из 21 налогов, ставки многих из них снижены. Социальный налог был снижен с 33% до 20%, налог на доходы был снижен с прогрессивной шкалы до 20% до плоской шкалы 12%, и НДС был снижен с 20% до 18%.

Вместе с упрощением Налогового кодекса, правительство упростило процедуру подачи налоговых деклараций и выплату налогов, для того, чтобы улучшить бизнес-среду и уменьшить коррупцию. Грузия начала постепенно двигаться к электронной системе и электронное заполнение было введено. Например: новый кодекс упразднил требование проводить независимый аудит годовой декларации. Он упразднил правило декларирования текущих задолженностей, если в прошлом году не было прибыли.

К 2010 году налоговый режим Грузии оценивался как один из самых либеральных налоговых режимов в мире. Но надо отметить, что эта либерализация налогового законодательства и процедур уплаты налогов сопровождалась весьма жестким администрированием и политикой нулевой толерантности к коррупции, что сыграло значительную роль в успехе реформ. Часто появляющиеся картинки в СМИ, показывающие аресты высокопоставленных чиновников различных государственных структур служили целям изменения менталитета общества.

Обзор грузинского опыта показывает, что Украина сейчас идет по схожему пути в этом отношении. Но принимать хорошие законы недостаточно. Важной частью реформ должно стать их проведение в жизнь без терпимости к коррупции. Хорошая налоговая реформа должна уменьшить не только ставки налогов, но и груз коррупции на граждан.

⁴¹ Это средневзвешенный показатель данного налога, см. страницу внизу.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

Ситуация в Украине

Либерализация торговли была в повестке дня украинских реформ со времен обретения независимости. Во время десятилетия переходного периода в 90-х годах, были приняты меры по либерализации внутренней торговли. Требования к либерализации торговли возросли после того, как Украина получила статут рыночной экономики. Соглашение об Ассоциации с ЕС, которое включает DCFTA, является самым важным шагом за последние годы в этой области.

Нынешняя торговая политика Украины довольно либеральна, как результат долгого периода реформ и обязательств, взятых во время процесса вхождения в ВТО. В то же время, главными препятствиями в торговле являются слабости институтов, что должно быть исправлено в процессе имплементации внешнеторговых соглашений⁴².

В середине 2012 г. был принят новый Таможенный кодекс. Согласно кодексу, должно было произойти значительное снижение продолжительности таможенного оформления и количества требуемых документов, имплементация электронного декларирования, таможенные оценки по современным требованиям и т.д. Несмотря на прогрессивный Таможенный кодекс, значительные изменения не произошли. Таможенные процедуры являются весьма затратными для бизнесменов по времени и средствам. Кроме того, учреждение Министерства по доходам и сборам, которому в подчинение перешли Государственная таможенная служба и Государственная налоговая служба, изменило институциональные рамки таможенного и налогового контроля в стране.

Таможенные процедуры являются самой проблематичной сферой для бизнеса в Украине на сегодняшний день. В категории трансграничной торговли в отчете Всемирного банка DoingBusiness от 2015 года, Украина занимает 154-е место из 185⁴³. DoingBusiness отмечает, что процедуры импорта (которые включают подготовку документов, таможенное оформление и технический контроль, обработка в портах и терминалах, транспортировку внутри страны и обработку, занимают 28 дней и стоят 2 455 долл. за транзакцию, а для экспорта они требуют 29 дней и затраты составляют 1 880 долл. за транзакцию. Стоит отметить, что трейдеры требуют 8 документов, чтобы импортировать товары через границу Украины, а для экспорта товаров необходимы 9 документов. Подготовка документов является самой долгой частью в процедуре импорта, в то время как обработка грузов и транспортировка являются самой дорогой частью.

Облегчение торговли является ключевой мерой для либерализации внешней торговли в Украине, особенно в сфере эффективности таможенных процедур и контроля. Важными причинами неэффективности работы Таможенной службы являются существование сложных таможенных процедур и коррупция.

Наиболее востребованы меры по упрощению таможенных процедур, борьба с коррупцией на таможне и реформа самой таможенной службы. Реформы должны обеспечить «комплексное обслуживание» при оформлении документов на пересечение границы товаром или услугой, уменьшение полномочий прочих, кроме таможенной службы, органов вмешиваться в таможенные операции. Более того, ассоциации бизнеса выступают за дальнейшие изменения в регулировании, например, унификацию транзитных документов и имплементацию принципа «единого окна».

Реформы таможни и интеграция в таможенное пространство ЕС входят в число 64 приоритетов реформ, предложенных Национальным Советом Реформ, в Стратегии 2020⁴⁴. В то же время, в краткосрочной перспективе приоритеты реформ правительства и неправительственных акторов включают антикоррупционные меры для улучшения ситуации в этой сфере. Согласно недавно принятому Плану по упрощению ведения бизнеса (дерегуляция), число обязательных документов, которые требуются для проведения административных процедур во время импорта/экспорта, будет уменьшено до 3-4 документов в течение 2015 года⁴⁵.

Опыт Грузии

Либерализация торговли началась с принятия Грузии в ВТО в 2000 году, однако главные реформы были проведены после «Революции роз». Целью пост-революционных реформ была реорганизация и либерализация данного сектора, с помощью упрощения торговых регуляций.

⁴² Отчет №5 о нуждах развития Украины. IER 2011, в рукописи

⁴³ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#trading-across-borders>

⁴⁴ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

⁴⁵ Пункт 105, <http://reforms.in.ua/initiatyvy/7-2-Deregulation-initiatives-plan-2015-02-12.pdf>

Это включало упрощение экспортно-импортных процедур, уменьшение числа и ставок пошлин, упрощение тарифных и нетарифных процедур и улучшение инвестиционного климата.

Закон 2006 года о таможенных пошлинах усилил и упростил законные рамки для таможенных процедур. Он упразднил 16 таможенных групп товаров, заменив их нулевой ставкой для 86% импорта и двумя другими ставками (5% и 12%) на ограниченное число товаров. Защищенные товары, на которых таможенные пошлины были высокими, включали в основном сельскохозяйственную продукцию, чтобы защитить грузинских производителей. Закон также уравнивал таможенные процедуры для стран-членов ВТО и стран, не входящих в ВТО, то есть, те же самые простые пошлины начали применяться ко всем странам. Новый кодекс упростил экспортно-импортные процедуры по отношению к лицензированию. Количество лицензий, требуемых для импорта и экспорта, было снижено с 14 до 8. Лицензирование было оставлено, главным образом, для товаров, имеющих отношение к сферам здравоохранения, экологии и национальной безопасности (ВТО 2010).

Государство изменило таможенные институты и администрирование. Они стали ориентироваться на клиента и, в то же время, улучшили управление системы. Например, в 2009-2010 годах поправки в таможенный кодекс учредили единую службу доходов, которая объединила налоговую и таможенную службу и облегчила использование общей системы идентификации, обмена информации и уменьшило количество требуемых документов. Почти 80% работников таможенной службы были заменены на новый персонал.

Либерализация внешней торговли привела к резкому росту таможенных поступлений, годового количества деклараций и объемов торговли.

Следует отметить, что данная реформа была весьма болезненной для местных производителей, которые не имели сравнительных преимуществ в своих товарах и заставила многих из них реструктурировать бизнес или закрыть его.

Сравнение опыта двух стран показывает, что Украина сейчас нуждается в институциональных изменениях (в частности в таможенной сфере), так как либерализация торговли в значительной степени уже имеет место. В 2004 году в Грузии создание нового, эффективного таможенного кодекса и институциональная реорганизация рассматривалась как «невыполнимая задача». Эта реформа потребовала почти 7 лет в Грузии и была весьма сложной, всеобъемлющей и затратной. Наряду с упрощением и либерализацией торговли, наем и подготовка нового персонала, увеличенные зарплаты и большие инвестиции в новые технологии и объекты были ключевыми этапами в этом отношении.

ДЕРЕГУЛЯЦИЯ

Ситуация в Украине

Дерегуляция и упрощение ведения бизнеса также входит в число главных приоритетов реформ для всех основных игроков в Украине. Дерегуляция и развитие предпринимательства являются одним из восьми неотложных реформ, необходимых, согласно Стратегии 2020 Национального Совета Реформ⁴⁶.

Согласно Стратегии 2020 Национального Совета Реформ⁴⁷, должны быть осуществлены следующие меры дерегуляции и упрощения процедур для бизнеса: упрощение регистрации бизнеса, в частности, сокращение времени для регистрации бизнеса до 2 дней, гармонизация норм в строительстве с законодательством ЕС, децентрализация строительства, дерегуляция использования земли, решение проблем с защитой прав собственности, а также гармонизация товарных знаков и вопросов лицензирования с международными стандартами.

Согласно правительственной программе⁴⁸, главной целью дерегуляции является уменьшение количества точек соприкосновения бизнеса и государства. В частности, ожидается, что число проверок сократится с 56 до 28; число функций государственных органов, имеющих отношение к регулированию бизнеса, сократится с 1032 до 680. Кроме того, ожидается, что сократится число видов предпринимательской деятельности, которые требуют лицензирования. Важным вопросом является изменение системы стандартов. Согласно Договору об ассоциации с ЕС, Украина примет 1500 национальных стандартов, гармонизированных со стандартами ЕС, и

⁴⁶ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

⁴⁷ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

⁴⁸ Программа Кабинета министров Украины http://www.kmu.gov.ua/document/247814370/Program_fine.pdf

упразднит стандарты бывшего Советского Союза, которые все еще действуют в Украине. Создание электронной базы данных с полным текстом стандартов (около 28 000) входит в число мер, предусмотренных правительством.

Правительство недавно приняло План по упрощению условий ведения бизнеса (дерегуляция)⁴⁹, который состоит из 176 инициатив на 2015 год. Среди самых неотложных шагов, которые должны быть осуществлены в первом квартале 2015 года:

- (1) Улучшение процедур, связанных с выдачей разрешений, а именно, введение процедуры электронной выдачи разрешений и уменьшение числа документов, которые субъект бизнеса должен подавать для получения разрешения;
- (2) дерегуляция цен на продовольствие;
- (3) Упразднение лицензий на экспорт и импорт дисков для лазерных считывающих устройств, также как лицензирование других 19 типов предпринимательской деятельности и 28 типов разрешений;
- (4) Облегчение процесса государственных закупок, а именно, ознакомление всей необходимой информацией участников, которые объявляют закупки и проверка этой информации без участия потребителя;
- (5) Определение списка административных услуг и соответствующих сборов.

В первом квартале 2015 года ожидается принятие «Стратегии развития технического регулирования 2020». Этот документ необходим для имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС и нацелен на улучшение бизнес-среды.

Улучшение позиции Украины в рейтинге Всемирного банка DoingBusiness является одним из индикаторов успеха реформ. Вот почему специальная часть Плана действий прямо посвящена улучшению ситуации в сферах, измеряемых рейтингом DoingBusiness. Он охватывает такие меры, как регистрация новых бизнесов, упрощение процедур для получения разрешения на строительство, включая уменьшение времени для получения разрешения о технических условиях до 10 рабочих дней, упрощение процедур регистрации собственности, улучшение защиты инвесторов, упрощение процедур для доступа к линиям электропередачи, упрощение процедур для выполнения контракта через суд и улучшение разрешения банкротства.

Эти реформы имеют шанс на успех уже в краткосрочной перспективе, так как существует консенсус между правительством, бизнесом и неправительственными акторами о необходимости и инструментах реформ в сфере дерегуляции и развития предпринимательства.

Опыт Грузии

До 2003 года, регулирующие органы правительства характеризовались очень низким уровнем экономической эффективности. Они были не способны или не хотели выполнять свои обязанности из-за повсеместной коррупции. Целью реформ было увеличение эффективности государственных органов с помощью упразднения и минимизации количество регулирующих структур. Это решение основывалось на следующих аргументах: 1. Данные институты не являются эффективными и не способны выполнять свои функции; 2. Степень коррупции неоправданно высока; 3. Государство должно избавиться от регулирования слишком большого перечня сфер в процессе экономической либерализации.

Все реформы дерегуляции возглавлялись Кахой Бендукидзе и его командой (когда он работал на посту Министра экономики). Под руководством Бендукидзе страна применила «гильотину» по отношению к тем структурам, которые не могли выполнять свои функции из-за недостатка возможностей. Количество агентств, которые занимались проверками, сократилось от 40 в 2005 году до 20 в 2011 году.

Количество разрешений и лицензий резко сократилось от 909 до 145 и позднее до 137. Более того, процедуры получения оставшихся разрешений и лицензий стали более простыми и быстрыми. Правительство ввело комплексное обслуживание, где граждане обращались за лицензиями и разрешениями вместо обращения в разные министерства, как было раньше. Новые правила сократили время обработки обращений и также был введен принцип «молчание является согласием» – что ввело ответственность на регулирующие органы. Департаментам были даны определенные сроки, чтобы выдавать лицензию, если они не успевали сделать это в предписанный период, считалось, что требования к аппликации были выполнены и лицензия или разрешение считались выданными.

⁴⁹ <http://reforms.in.ua/initiatyvy/7-2-Deregulation-initiatives-plan-2015-02-12.pdf>

Дерегуляция в Грузии не означало только лишь сокращение регулирующих органов и уменьшение сфер регуляции, она ввела также «аутсорсинг регуляции». Аутсорсинг означает, что Грузия признает регуляции других стран (в частности, стран Организации экономического сотрудничества и развития) и многие товары и услуги, которые сертифицированы в этих странах, не нуждаются в сертификации в Грузии. Это значит, что потребительские товары, включая продовольствие, сертифицированные в странах ОЭСР, могут быть импортированы без сертификации. То же самое относится к фармацевтическим продуктам. Схожий подход используется в отношении технических стандартов и кодексов. Все стандарты и кодексы, принятые в ЕС и в других странах ОЭСР, или в СНГ, признаны в Грузии тоже. Таким образом, «аутсорсинг регуляции» используется в стране как инструмент экономии государственных расходов и времени персонала в стране, которая поступает как «безбилетник» в этом отношении.

«Аутсорсинг регуляции» в стандартизации, метрологии и сертификации упразднил технические барьеры для международной торговли и обеспечил прозрачность в сфере технического регулирования. В результате, институциональное и структурное обеспечение в сферах стандартизации и сертификации было оптимизировано и введена система сертификации, качества контроля, стандартизации и технического регулирования, которая совместима с международными стандартами. Также, система обязательной стандартизации была заменена на добровольные стандарты и регулирующие функции государства в сфере стандартизации были уменьшены. Приведение системы технической регуляции в Грузии к международным стандартам помогло упростить процедуры импорта/экспорта.

Главными причинами успеха реформы дерегуляции бизнеса в Грузии, которые могут быть полезными для Украины тоже, являются комбинация следующих факторов: 1. Концепция небольшого правительства и минимизация контакта между бизнесом и государством; 2. Хорошее усвоение схожего опыта других стран с небольшим правительством (Эстония, Новая Зеландия, и Сингапур); 3. Смелый подход и «гильотинирование» неэффективных регулирующих структур и регуляций.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ситуация в Украине

Трудовое законодательство в Украине включает Трудовой кодекс, который происходит из советских времен (он был одобрен Верховным Советом УССР 10 декабря 1971 года), Закон «О занятости населения» и несколько специальных законов (например, Закон «О повышении престижа шахтерского труда»).

Трудовой кодекс применяется ко всем предприятиям, институтам и организациям в Украине, независимо от вида собственности, вида деятельности и ко всем частным лицам, нанимающим работников в Украине. Гарантии занятости и пособия социального страхования, гарантированные наемному персоналу, одинаковы для всех субъектов бизнеса в стране. По Трудовому кодексу, равные возможности занятости гарантированы для всех граждан, независимо от их расы, этнической принадлежности, пола, социальной позиции, здоровья, места жительства и т.д.

Регуляция трудовых отношений устарела и не соответствует современным требованиям экономического развития и трудовой мобильности. Наемные работники имеют больше прав, чем работодатели, согласно этим регуляциям, в то же время, на самом деле, они не могут полностью использовать свои права. Например, по новой редакции закона «О занятости» (2012), были учреждены обязательные квоты для определенных категории работающих по найму, в дополнение к уже существующим квотам для лиц с ограниченными возможностями (инвалидов)⁵⁰. В то же время, на практике, количество лиц с ограниченными возможностями, которые заняты, не увеличилось. Более того, данная регуляция, которая имела целью увеличить включенность лиц с ограниченными возможностями в сферу занятости и поддержать их права, создала дополнительное бремя для работодателей и стала основой для взяток, когда инспекторы приходят с проверкой в фирму.

Следует отметить, что Трудовой кодекс оказался главным непреодолимым препятствием для политиков и чиновников. Было несколько попыток ввести новый Трудовой кодекс в 2008 году и в 2011 году, но тогда не было консенсуса между политическими силами в парламенте, которые представляли интересы работодателей и работающих по найму.

⁵⁰ Ведение бизнеса в Украине, Baker&McKenzie, 2014, стр.129.

Новая реформа трудовых отношений входит в число 64 приоритетов в Стратегии 2020 Национального Совета Реформ⁵¹. Независимо от этого факта, на сегодняшний день, ни правительство, ни неправительственные акторы не имеют в повестке дня приоритет в виде каких-либо действий по изменению трудовых регуляций и трудового кодекса.

Несмотря на то, что этот вопрос является достаточно чувствительный с точки зрения различных сил, новый трудовой кодекс, который бы включал взаимный баланс интересов работодателей и работающих по найму, должен быть разработан. Он должен улучшить, с одной стороны, условия для ведения бизнеса и, с другой стороны, обеспечить реальную защиту прав наемных работников.

Опыт Грузии

Советский Трудовой кодекс, введенный в 1973 году, оставался в силе в Грузии до реформ «Революции роз». Правительство Саакашвили подготовило новый Трудовой кодекс, который вступил в силу в 2006 году и соответствовал линии трансформации, выбранной страной. Трудовой кодекс 2006 года основывался на свободной воле договорных отношений, со свободной системой найма и увольнения и государственное вмешательство в рынок были минимизировано. Этот закон дерегулировал рынок труда и отношения занятости стали субъектом рыночного регулирования, контракт между двумя сторонами включал работодателя и работающего по найму. Политика децентрализации была очевидной даже с точки зрения количественных показателей: прежний кодекс включал 250 статей, в то время как новый Трудовой кодекс состоит из всего 55 статей.

Трудовой кодекс Грузии от 2006 году очень часто критиковался со стороны международных организаций, так как он нарушал основные международные стандарты труда. После выборов в 2012 и в 2013 годах, когда новая правящая партия Грузинская мечта пришла к власти, были внесены несколько поправок для того, чтобы привести Трудовой кодекс к стандартам Международной организации труда и конвенциям Совета Европы.

Трудовой кодекс Грузии очень часто критиковался со стороны различных партий в стране, указывающих на тот факт, что, несмотря на весьма либеральный подход и гибкость, он не смог обеспечить снижение уровня безработицы. Страна страдает от высокого и постоянного уровня безработицы и после 2005 года она входит в число 25 стран мира с самым высоким уровнем безработицы (данные Всемирного банка). Безработица всегда была высокой в независимой Грузии, колеблясь в пределах от 11% до 17%, достигла пика в 2009 году из-за войны 2008 года и мирового финансового кризиса. После этого уровень безработицы начал снижаться, достигнув 14.6% в 2013 году, что все еще выше, чем до кризиса. Мы можем заметить, что либеральный Трудовой кодекс мог привести к улучшению занятости, когда рабочая сила также гибка и имеет высокую квалификацию. Недавнее исследование (Rutkowski, 2013) в деталях обсуждает показатели безработицы в Грузии. Согласно этому исследованию, большая часть безработицы долговременна и существует проблема квалификации на трудовом рынке. После революции, экономические достижения Грузии в основном были результатом улучшения общей производительности, в других словах, технологического прогресса (BabychandFuenfzig, 2012), таким образом, имея небольшой эффект на постоянную безработицу и показатели бедности.

СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Ситуация в Украине

Система социальной защиты, нацеленная на уменьшение бедности, имеет ключевое значение для современной рыночной экономики из-за того, что любой гражданин в течение жизни может сталкиваться с определенными рыночными рисками и другими неудачами, которые могут привести к потере доходов⁵². Со времен приобретения независимости, в Украине институциональная база социальной защиты населения формируется на принципах социального страхования.

Финансирование системы социальной защиты основывалось на обязательных социальных

⁵¹ <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updEN.pdf>

⁵² LarsHandrich, OleksandraBetliy, PolicyPaperSeries [PP/07/2008] «Принципы и методы целевой социальной помощи: рекомендации для Украины». Киев, 2008

взносах, Государственные социальные фонды были выделены от государственного бюджета. Нынешняя система социальной защиты состоит из двух частей. Одна из них финансируется из специальных взносов работодателей (Единый социальный взнос) и работающих по найму и покрывает четыре вида защиты: защита на случай аварий на производстве и профессиональных заболеваний, защита от безработицы, защита на случай временной нетрудоспособности и пенсионное обеспечение. Это обязательное государственное социальное страхование. Второй частью является семейные и социальные выплаты и услуги (необязательная схема) и эти типы выплат финансируются напрямую из государственного бюджета.

Важно подчеркнуть, что многие социальные выплаты являются больше декорациями, чем реальной поддержкой, из-за искажений системы. По Конституции Украины, количество льгот, которые гарантированы гражданам, не может быть снижено. В результате этого, невозможно консолидировать социальные выплаты упразднением тех, которые неэффективны или слишком малы.

Также существует множество льгот немонетарного характера. Это включает льготные коммунальные и жилищные платежи за газ, электричество, топливо, транспортные услуги, установку и использование городского телефона, покупку определенных лекарств, санаторное лечение и т.д. Государственные служащие, сотрудники силовых структур, а также лица с выдающимися заслугами перед отечеством также имеют льготы. Льготы на коммунальные услуги распространяются также на близких родственников лиц, имеющих льготы (супруги, дети до 18 лет, неженатые взрослые дети с ограниченными возможностями, лица, которые живут и заботятся об инвалидах, имеющих льготы, родители с ограниченными возможностями), что увеличивает число бенефициаров. В целом, законодательство о социальных льготах состоит из более чем 40 законодательных актов. Это делает процедуру предоставления льгот сложной и вносит вклад в увеличение затрат администрирования системы⁵³.

Каждое правительство Украины за последнее десятилетие сталкивалось с дилеммой, поддерживать ли реформу системы социальной защиты упразднением неэффективных льгот или искать деньги, чтобы поддерживать систему, проводя популистские меры. Последний вариант очень часто избирался, особенно перед выборами. Таким образом, вместо реформ, правительства выплачивали одноразовые платежи. Например, правительство Тимошенко в 2008 году выделило по 1000 гривен каждому гражданину как часть компенсации за пропавшие вклады населения в Сберегательном банке СССР. В то же время, мы должны отметить, что некоторые шаги были сделаны. Так, был произведен пересчет пенсий для пенсионеров, которые вышли на пенсию до 2008 года, и это увеличило платежи для этой группы населения. В 2012 году была принята крайне непопулярная, но необходимая пенсионная реформа, которая увеличила срок выхода на пенсию для женщин с 55 до 60 лет. Целевые выплаты на рождение детей, введенные в 2005 году, были встречены положительно обществом и имели положительный эффект на показателях рождаемости.

Нынешняя экономическая ситуация на фоне войны с пророссийскими террористами подорвала финансовые возможности государства исполнять его социальные обязательства в полной мере. Но «предложение» было уравновешено «спросом». За восемь месяцев 2014 года, доходы Пенсионного фонда уменьшились на 0.6% по сравнению с тем же периодом предыдущего года до 163 млрд. гривен, включая собственные доходы Фонда (пенсионные взносы) на 0.5% по сравнению с тем же периодом предыдущего года. В то же время, неотложные расходы для фондов также уменьшились. В октябре пенсионные расходы составили 19.1 млрд. гривен, что меньше, чем планируемый уровень. Это отражает невозможность для Пенсионного фонда финансировать пенсии в некоторых районах Донецкой и Луганской областей. В октябре, пенсии, накопленные, но не выплаченные в этих районах, составили 6.6 млрд. гривен. В ноябре правительство решило формально приостановить пенсионные платежи для жителей оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей, хотя пенсии будут начисляться⁵⁴. Жители оккупированных территорий могут регистрироваться в любой части страны за «линией разграничения».

⁵³ LarsHandrich, OleksandraBetlii, PolicyPaperSeries [PP/07/2008] «Принципы и методы целевой социальной помощи: рекомендации для Украины». Киев, 2008

⁵⁴ Данные от IER «Ежемесячный экономический обзор Украины» №11 (169), Ноябрь 2014

На сегодняшний день, имея бюджетный дефицит и девальвацию национальной валюты, реформирование и сбалансирование системы социальной защиты является нелегкой задачей для правительства. Анализируя правительственную программу, мы можем отметить, что в 2015 году главные меры будут нацелены на уменьшение затрат на администрирование льгот, упразднение неэффективных стимулов и подготовку реформу трудовых регулирований. Однако, главная работа оставлена на 2016 год. Планируется перейти на целевые выплаты и монетизацию, что потребует значительного пересмотра законодательства и изменений в не менее чем 25 законодательных актов.

Последним, но важным вопросом является такой новый вызов для страны, как агрессия России против Украины. Это создает проблемы социальной защиты, занятости и реинтеграции внутренне перемещенных лиц, которые покинули АР Крым и территории, контролируемые террористами в Донецкой и Луганской областях. Этот вызов для Украины определенно требует много внимания и поддержки со стороны международного сообщества и международных доноров.

Успех реформы системы социальной защиты зависит от уровня доверия в обществе между правительством, гражданами и неправительственными акторами. Должен быть достигнут социальный консенсус относительно данной реформы и должны быть учтены финансовые ограничения. Правительство и общество должны четко понимать и знать цену проведения реформы и цену непроведения реформы для нынешних и последующих поколений.

Опыт Грузии

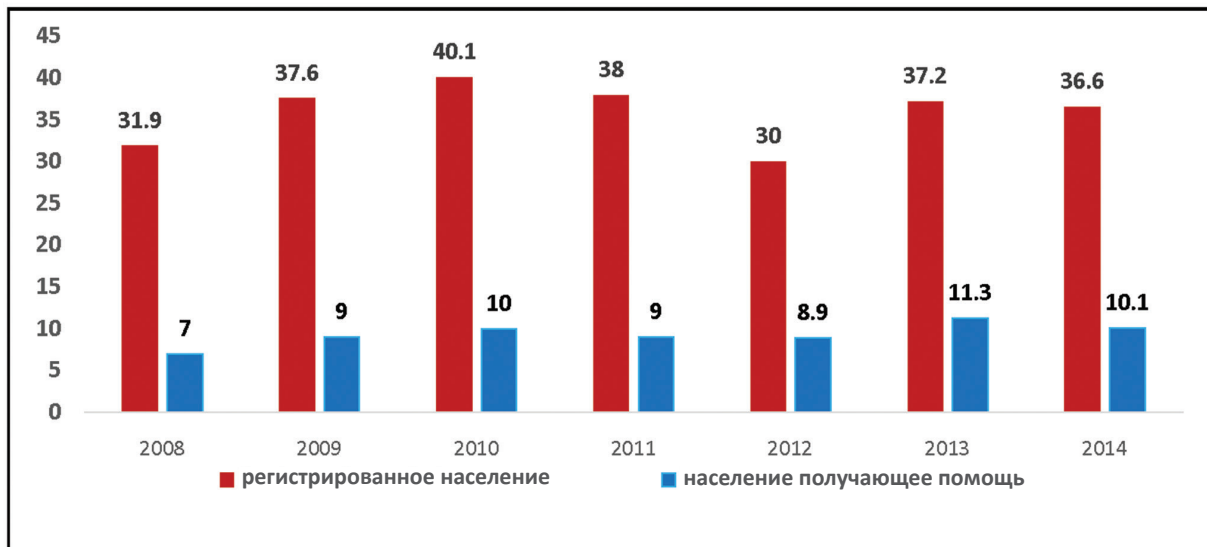
До 2004 года, из-за весьма ограниченных государственных ресурсов, в частности, из-за небольшой налоговой базы (до 2005 года социальная защита главным образом финансировалась социальным налогом, в то время как неофициальная занятость была широко распространена) государственная система социальной защиты не могла выполнять свои функций. Семьи в Грузии были вынуждены полагаться на неформальные сети защиты, такие как помощь от друзей и родственников, международная гуманитарная помощь и благотворительность. В 2002 году, денежные переводы, полученные от друзей и родственников, составляли до 10% доходов домашних хозяйств в Грузии, что было почти в три раза выше сумм, выплачиваемых государством (пенсии, стипендии, помощь). Они составляли лишь 3.8% от доходов домашних хозяйств⁵⁵. Ограниченные ресурсы заставляли правительство проводить пассивную политику социальной защиты – направленную на сохранение существующего качества жизни незанятых людей и бедных семей. Проблемы возникали в каждой сфере: пенсии достигали лишь 20-30% прожиточного минимума и их выплата хронически задерживалась. Финансовая помощь внутренне перемещенным лицам была недостаточной и неэффективной, выплаты по безработице мизерными, и т.д. В результате, возникла необходимость тотальной реструктуризации социальной защиты, когда новое правительство пришло к власти после «Революции роз».

Новое правительство начало проводить изменения с введением целевой социальной помощи (ЦСП). ЦСП является одним из главных компонентов в социальных расходах. Эта программа была запущена в 2006 году. Была создана специальная база данных, которая управляется Агентством социальных сервисов. Семьи, которые считают себя бедными, регистрируются здесь. Агентство социальных сервисов занимается администрированием базы данных с помощью инструмента тестирования, который использует сложную формулу для измерения благосостояния конкретного домашнего хозяйства. Если результат теста ниже определенного уровня, семья автоматически получает доступ к социальным выплатам. Пороговым значением в программе ЦСП заложена цифра 57 000. Формула, которая используется для расчетов, включает в себя более 100 индикаторов благосостояния домашнего хозяйства, охватывая информацию о составе семьи, имуществе, доходах, расходах, и географических характеристиках. Общий показатель также принимает в расчет субъективную оценку благосостояния домашнего хозяйства, сделанную представителем правительства.

Субъективная бедность, измеренная как часть населения, которая зарегистрировалась в ЦСП, весьма высока. Данные Агентства социальных сервисов показывают, что процент населения, который рассматривает себя бедным, не уменьшается со временем. Рис. 3 внизу показывает процент населения, зарегистрировавшегося для получения социальной помощи и доля населения, получающего государственную помощь. Последняя немного выросла со временем.

⁵⁵ European Initiative. Liberal Academy Tbilisi. Экономическая трансформация Грузии: 20 лет независимости. 2012.стр. 18

Рис. 3. Покрывание программой ЦСП



Источник: Служба статистики и данные Агентства социальных сервисов

Примечание: цифры даны по январю каждого года

По данным Всемирного банка, ЦСП внесла свой вклад в уменьшение числа бедных в 2009 году на 2 процента (ВБ, 2009). Несмотря на некоторые проблемы в механизме распределения денег, как оценивает UNICEF, без выплат ЦСП еще 4% населения Грузии впало бы в крайнюю бедность, т.е. имело бы эквивалент дохода менее 71.1 лари на одного взрослого в 2011 году (UNICEF, 2012). Хотя ЦСП смог помочь уязвимым слоям, у нее есть некоторые проблемы с точки зрения эффективности. Схема ЦСП стимулирует людей не работать или работать неофициально. Для того, чтобы решить этот вопрос, Агентство социальных сервисов сейчас предлагает работу 180 000 трудоспособным получателям программы целевой помощи, с тем условием, что подряд три необоснованных отказа от получения такой работы приведет к потере помощи.

Другие изменения в системе социальной защиты были следующими: выплаты по безработице были упразднены в 2007 году и были интегрированы в ЦСП; налоговый кодекс 2005 года упразднил социальный налог и финансирование для социальной защиты идет прямо из государственного бюджета. Таким образом, руководящим принципом страны в финансировании социальной защиты является «Солидарность между разными поколениями», устойчивость которого под вопросом, если мы учтем старение населения и увеличивающиеся от этого показатели социальных выплат по возрасту.

Но, несмотря на удовлетворительные экономические показатели последней декады, экономический рост в Грузии не стал инклюзивным. Уровень бедности, измеренный в отношении абсолютного денежного порога (1.25 USD или 2 USD) и относительного потребления (40% или 60% медианного потребления), оставался на одном уровне последние десять лет. Нужно отметить один момент, что после 1996 года произошло общее ухудшение ситуации в отношении количества населения, живущего ниже 2 USD или 1.25 USD в день. В 1996 году только 5% населения имело доход ниже 1.25 USD в день, в то время как в 2010 году соответствующая цифра составила 18%, что помешает Грузии на ведущую позицию по бедности в Восточной Европе и Центральной Азии (данные ВБ). Высокие показатели бедности мотивировали правительство начать имплементацию дополнительных программ перераспределения, чтобы обеспечить достойную жизнь для всех, после ряда лет реформ.

Из-за отсутствия инклюзивности, новое правительство, которое пришло к власти в 2012 году, начало фокусироваться больше на политике перераспределения. Начиная с 2013 года, была запущена всеобщая система медицинского страхования. До 2013 года государство брало на себя обязательство страховать бедных (программа медицинского страхования для семей ниже уровня бедности была принята в 2007 году) и избранные группы государственных служащих (учителя, сотрудники правоохранительных органов и служащие армии), также как население

пенсионного возраста, детей 0-5 лет, студентов, детей с ограниченными возможностями и лиц ограниченными возможностями. Государство закупало страховку для этих групп у частных страховых компаний.

Всеобщая система медицинского страхования покрывает все население страны и вместе с первичным уходом, включает плановые хирургические операции; лечение онкологических болезней; и роды. Всеобщая система медицинского страхования смягчила бремя расходов на здравоохранение на семьи. Система здравоохранения в Грузии характеризуется высокой долей расходов «из кармана», что включает все прямые расходы для семей (включая подарки и денежное вознаграждение для врачей и поставщиков лекарств, терапевтические приборы и другие товары и услуги). В 2012 году 64.6% всех расходов на здравоохранение финансировались напрямую домашними хозяйствами⁵⁶.

ВЫВОДЫ:

Вопрос, что должно быть приоритетом развития – либеральное общество с высокими темпами роста экономики или более социально ориентированное общество, которое фокусируется на социальной защите населения, больше чем на экономическом росте – является ключевым для любого общества. Но он особенно важен для стран с переходной экономикой, где обе задачи должны решаться более или менее одновременно. Более того, институциональные изменения, борьба с коррупцией, и вывод экономики из тени также являются ключевыми пунктами повестки дня реформ в таких странах. Грузия и Украина имеют разные экономики с точки зрения размера, индустрии и специализации, но стоят перед очень схожими проблемами в институциональной среде. Обе страны подписали Соглашения об Ассоциации с Европейским Союзом, которые четко определили их цель быть частью объединенной Европы. Реформы в Грузии стартовали более чем 10 лет назад и достигли успеха во многих областях, Украина же, после десяти лет косметических изменений, вновь получила уникальный шанс осуществить фундаментальные реформы, чтобы построить новое процветающее, инновационное и богатое общество. В этом отношении опыт Грузии весьма важен для Украины.

Путь развития Грузии был следующим. После «Революции роз» страна стояла между двумя альтернативами: рыночная либерализация и социальная ответственность. Грузия выбрала вариант сначала фокусироваться на рыночной либерализации, чтобы создать солидную базу для экономического роста, и впоследствии начала переносить акцент на политике перераспределения, так как экономический рост в Грузии не был инклюзивным. Украина находится сейчас на таком же перепутье, чтобы сделать свой собственный выбор. Либеральные реформы имеют цену в терминах социальной ответственности, но они могут окупиться со временем, как показывает опыт Грузии. Заметно, что Украина идет по пути, похожему на путь Грузии, во всяком случае, на бумаге. Главный вопрос сейчас – как все эти изменения будут осуществлены. В то же время, военный конфликт с Россией делает проблемы Украины более сложными и «затратными». Цена непроведения реформ или принятия неверных решений, очень высока в этой ситуации. Правительство Украины должно немедленно начать реформы и использовать ценный опыт такой страны, как Грузия.

⁵⁶ Источник: Всемирный банк. База данных питания и статистики населения.

The Centre for Cultural Relations – Caucasian House
20 Galaktion Tabidze Street, Tbilisi 0105, Georgia
www.caucasianhouse.ge; www.regional-dialogue.com
E-mail: info@caucasianhouse.ge

Economic Reforms:

Market Liberalization VS Social Responsibility
Lessons Learnt from Georgia for Ukraine

Экономические реформы:

либерализация рынка vs социальная ответственность
опыт Грузии как урок для Украины