

Передмова

Ві́бл̆ Øèđĩăđ

Процеси посткомуністичного перехідного періоду в ЦСЄ підпорядковуються впливу політичних, соціальних та інституційних умов більшою мірою, ніж умов економічних чи технологічних. Ці процеси відбувалися темпами, допустимими для конкретних країн. Найбільшого успіху досягли ті країни, в яких перехідний період пройшов найшвидше, які були більш відкритими, а також етнічно цілісними (тобто ті, яким вдалося уникнути серйозних внутрішніх конфліктів на національному ґрунті) і політично неоднорідними (які мали відносно сильні групи та організації, здатні протистояти комуністичній владі або принаймні підтримувати певний рівень автономії у комуністичній державі). Нинішнє розчарування в перехідному періоді, надто у процесах, що відбуваються в таких країнах, як Росія, Білорусь, Молдова, Україна і навіть Чехія, може бути не результатом “слабкої волі” політичних лідерів цих країн або “неефективної іноземної допомоги”, а, навпаки, наслідком нереалістичних очікувань та браку чіткого розуміння процесів перехідного періоду, його основних факторів і рушійних сил. Країни колишнього радянського табору досягли, очевидно, усього, чого можна було досягти за даних обставин.

Зважаючи на дуже складні початкові умови, Україна, після закінчення першого десятиліття перехідного періоду, є у кращому становищі, ніж майже всі інші країни Співдружності Незалежних Держав (СНД). ВВП України на душу населення є найбільшим серед країн СНД, після Росії та Казахстану¹. У країні ініційовано багато важливих реформ. Українська економіка почала зростати.

¹ Не забуваймо, що ці дві країни мають багаті природні ресурси, якими Україна не забезпечена.

Економічні підвалини є досить стабільними. Україна вперше має справжнє реформаторське керівництво. Запровадження ряду важливих реформ залишається, сподіваємося, лише питанням часу.

Таким чином, постає запитання: якщо все так добре, то чому ж так погано? Наша відповідь – розвиток в Україні залишається, значною мірою, “прихованим”. Це радше якісний, а не кількісний розвиток, який, отже, не відбивається належним чином у стандартних економічних показниках. Цей розвиток відбувається переважно у сфері розбудови інституційної інфраструктури та потенціалу – вивченні “правил гри”, на противагу “участі в грі”. Той, хто пов’язаний з академічною освітою, розуміє, який швидкий прогрес стався в середовищі випускників українських навчальних закладів, особливо в галузі економіки, фінансів, ділового управління та мов – як англійської, так і української. Загальна якість української статистики, досліджень економічної політики, рівень розуміння ринку та демократії українськими урядовцями та засобами масової інформації істотно підвищився.

Спільна група Проекту макроекономічної реформи в Україні Гарвардського університету та Центру соціально-економічних досліджень (CASE) працює в Україні вже протягом чотирьох з половиною років. Нам пощастило взяти участь у цьому унікальному, історичному процесі трансформації. Ми пишаємося досягненнями України і своїм власним внеском у досягнення. Ми переймаємося невдачами України, але віримо, що ціна цих невдач є дорогою платою за “навчання”, яку кожна країна повинна заплатити, будучи прийнятою до міжнародної школи ринкової демократії. Доки ми вчимося на своїх помилках, такі помилки не є марними.

У цій книжці подано різні концепції та ідеї, що стосуються як пострадянського перехідного періоду взагалі, так і України зокрема. Ми спробували проаналізувати та оцінити сучасний досвід перехідного періоду, сформулювати деякі конкретні рекомендації для України та інших країн регіону.

У вступному розділі **“Пострадянський перехідний період: проблеми, уроки та рішення”** проаналізовано різні аспекти проблем, пов’язаних з перехідним періодом. Результатом аналізу стали певні висновки (уроки) для української економіки. Головну увагу зосереджено на знаннях, інформації, інституціях, у тому числі неформальних, та економічній політиці. На нашу думку, до цього часу не було достатніх знань та розуміння того середовища, в якому запроваджувалися реформи. Можливо, якби ми менше робили, а більше думали, то результати були б набагато кращими. Ми стали свідками широкого антиінтелектуального підходу.

Концепції, довгострокові програми та глибинний аналіз економічної політики часто вважалися “академічними” і, таким чином, непотрібними².

Автори розділу **“Аналіз фундаментальних проблем економіки України та перелік заходів із запровадження ком-**

плексних реформ” вважають, що надмірне державне втручання в українську економіку унеможливає легальний прибутковий бізнес. Як наслідок, існує більше стимулів для пошуку ренти (привласнення вартості, створеної іншими), ніж для її створення. Таке середовище “пошуку ренти” перешкоджає інвестиціям та зростанню. Потрібні фундаментальні реформи. Однак без визначення головних причин, які стоять за цими проблемами, можна без кінця і без успіху намагатися “відремонтувати” економіку. Знанням та інформації немає альтернативи.

Зовнішні, видимі вияви внутрішніх хвороб української економіки є прикладами економічних викривлень. Дуже важко, а часом і неможливо, чітко ідентифікувати проблему; проте з великим ступенем імовірності можна стверджувати: проблема завжди існує там, де помітні статистично значущі розбіжності (відхилення). Для ідентифікації цих розбіжностей ми досліджуємо зв'язки між важливими економічними змінними для великої кількості країн. Економічна теорія та результати цілого ряду емпіричних досліджень дають “точки відліку”. Якщо певні країни відхиляються від цих “точок” і постійно “вирізняються у натовпі”, то можна зробити висновок, що у цих країнах відбуваються якісь негаразди. За допомогою цього підходу ми виявили істотні викривлення в українській економіці. У розділі **“Відкритість, викривлення та економічне зростання”** охарактеризовано деякі з цих викривлень. Серед них – надзвичайно низький обсяг надання банківських кредитів підприємствам, надзвичайно низькі валютні резерви і надзвичайно високий рівень енергоспоживання української промисловості.

Автор розділу **“Економічні перетворення у нових незалежних державах та провал політики Вашингтонського консенсусу: більше запитань, ніж**

² За чотири з половиною роки нашої діяльності в Україні, до нас часто зверталися з проханням попрацювати (протягом кількох днів/ночей) над конкретними питаннями реформ і висловити свої пропозиції щодо розв'язання складних проблем. Часом у нас був лише один день для формулювання важливих рекомендацій. Ми постійно чули про те, що на вивчення цих проблем немає часу. Якщо ми хочемо зробити щось корисне швидко, то повинні знати, чого, власне, ми хочемо досягти, яким шляхом просуватися, і куди той шлях приведе. Без таких ґрунтовних знань годі сподіватися на великі досягнення. Інформація стає вирішальним фактором успішності перехідного періоду.

відповідей” звертає увагу на важливість тих факторів, які Дуглас Норт визначає як “неформальні інституції” (Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990). Серед них можна відзначити системи цінностей, норми поведінки, суспільні домовленості та власні кодекси поведінки. На противагу формальним інституціям (наприклад, конституція, закони, інші нормативні акти), зрозумілим для широкого загалу експертів як країн Східної Європи, так і західних країн, неформальні інституції протягом багатьох років привертали увагу лише так званих науковців. Політики, що займаються практичними питаннями, не мали ні часу, ні бажання приділяти їм багато уваги. Натомість дедалі більше економістів переконуються, що неформальні фактори відіграють вирішальну роль у перехідному періоді. Той факт, що вони є найбільш складними і найменш вивченими, не означає, що їх можна ігнорувати і залишати без контролю. Справді, запитань залишається більше, ніж відповідей, однак всі ці питання можна і слід вивчати. Навіть якщо більшість неформальних інституцій неможливо змінити за короткий період, ми маємо принаймні більше знати про них і враховувати їх у процесі розробки рекомендацій та прийняття рішень в галузі економічної політики. У вступі до розділу автор зазначив:

“... на першій, і найбільш важливій, стадії реформ більшість західних радників та політиків недооцінили два основних аспекти: інституційний/біхевіоріальний та політекономічний. Ці два аспекти, звичайно, тісно пов’язані один з одним, і обидва вимагають не лише економічних концепцій, а й глибоких концепцій з інших дисциплін. Беручи до уваги ці питання, з’являється можливість сформулювати більш прийнятну стратегію й тактику реформ, а також більш реалістично оцінити їх результати.”

Однією з проблем перехідного періоду є мозаїчний характер запроваджуваних реформ. Над кожною реформою працювала група експертів, кожен з яких розробляв конкретні напрямки. Ці напрямки було сформульовано так вузько, що вони перетворювалися на осібні питання, відірвані від загального контексту. Взаємозв’язок між формальними і неформальними інституціями був однією з таких проблем, яка так і не привернула належної уваги. Іншим фундаментальним питанням є зв’язок між мікро- та макрорівнями української економіки. Приватизація розглядалася теоретиками перехідного періоду як одна з трьох підвалин перехідного періоду. Незважаючи на її макроекономічну природу, приватизація, подібно до двох інших підвалин – лібералізації та стабілізації, – повинна була пов’язати “мікро” з “макро”, особливо у фінансовій сфері. Вона виявилася такою ж важливою, складною і суперечливою, як і дві інші

підвалини. У двох наступних розділах **“Перспективи частного підприємництва в Україні: приватизація і рост нового капітала”** та **“Приватизація в Україні: проміжучочные итоги”** розглянуто фундаментальні проблеми політики приватизації і сформульовано конкретні рекомендації. Приватизація матиме справжній позитивний вплив на економіку лише в контексті загальної економічної політики. Інакше вона й надалі зводитиметься до формальної передачі прав власності, що має обмежену цінність у процесі розбудови ринкової економіки в Україні.

Політична економія перехідного періоду залишається на початкових стадіях свого розвитку. Ми знаємо, що політичні фактори є надзвичайно важливими, але ми не впевнені в тому, як слід правильно враховувати їх при формулюванні стратегії реформ. У розділі **“Створення прореформістської коаліції в Україні: обмеження влади бюрократії в обстоюванні власних інтересів”** зроблено спробу прояснити деякі з цих питань. Автор наголошує на могутності пострадянської бюрократії, що є “ворогом №1” реформ. Головним завданням бюрократів є перерозподіл обмежених ресурсів відповідно до власних потреб. Контроль над розподілом ресурсів надає бююкратам високого соціального статусу, політичної влади та доходів. Ринок є їхнім очевидним конкурентом. Якби ринок мав “повноваження” розподілу і розміщення ресурсів, більшість пострадянських бюрократів втратила б роботу. Дослідження впливу та інтересів різних суспільних груп і їх врахування при розробці стратегії реформ є надзвичайно перспективним завданням. Політик, котрий планує економічні реформи, повинен знати не лише, що робити, а й шляхи досягнення запланованого. На ранніх етапах реформ ми стикнулися з величезною формальною технічною компетентністю в упорядкуванні економіки, що виявилось не дуже корисним, оскільки такій компетенції бракувало необхідної політичної підтримки. Розбудова дієвої прореформістської коаліції має стати одним із найважливіших завдань для політичного лідера, який намагається досягти успіху в своїх реформаторських починаннях.

З причин політичних, економічних, соціальних та інших ускладнень, реформи вимагають розробки всебічних і комплексних, продуманих програм. Надзвичайно важко сформулювати ефективні заходи економічної політики за відсутності певної політичної далекоглядності і ретельної оцінки різних прямих і непрямих наслідків від запроваджуваних заходів в контексті всієї економіки. У наступних чотирьох розділах книги схарактеризовано кілька важливих програм, розроблених в Україні протягом останніх чотирьох років. Як переконливо доводить автор розділу **“Програма уряду:**

реформи заради добробуту”, якісний бік офіційних програм українського уряду за останній час значно покращився. Незважаючи на очевидні недоліки, Програма “Реформи заради добробуту”, розроблена цього року, є поки що найбільш узгодженою і глибокою з усіх офіційних програм реформ українського уряду.

Порівняння цієї програми з аналогічною програмою, розробленою нещодавно в Росії (**“Порівняльний аналіз програм діяльності урядів Росії та України в галузі соціальної та економічної політики”**), приводить до цікавих і корисних висновків.

У двох наступних розділах – **“На порядку денному – програма детінізації економіки”** та **“Програма – Економічне зростання 1997”** – представлено дві інші важливі програми. Слід зазначити, що значимість цих програм ще не цілком усвідомлена. Було б нереально, нерозумно сподіватися, що всі ці програми реформ будуть швидко та повністю (чи навіть частково) виконані. Але потрібно з чогось починати. Дуже важливим і корисним досягненням є сам факт того, що такі програми розроблено, що велика кількість урядовців та незалежних фахівців працює над ними, ставить адекватні запитання, розглядає альтернативні заходи, працює над загальною концепцією реформ, стимулює обговорення серед економістів та в засобах масової інформації тощо. Навіть якщо така діяльність не дасть негайних результатів, самі зусилля, прикладені для визначення проблем, правильної постановки питань та ідентифікації основних причинно-наслідкових зв'язків, мають велику цінність. Вони є вагомим внеском у формування критичної маси, що є необхідною умовою майбутньої успішної реалізації реформ. Зокрема, програма “Економічне зростання” Віктора Пинзеника була значним досягненням, незважаючи на невдачу із її запровадженням.

Доцільна програма реформ має завжди бути поєднанням глибоких економічних знань, розуміння конкретних проблем і, нарешті, *здорового глузду*. Нині не потрібно бути великим мислителем, щоб зрозуміти основні вади логіки радянської системи і прийти до висновку про необхідність запровадження системи, що спирається на ринкову економіку. Перефразовуючи відомий вислів Черчілля про демократію: усім добре відомо, що ринок є надзвичайно поганою системою, але досі нічого кращого не винайдено. Ця істина не була настільки очевидною 80 років тому, коли Людвіг фон Мізес (“Провісник антисоціалізму”) пристрасно заперечував проти неринкових утворень: “... економічні підрахунки можуть відбуватися лише на основі ринкових цін, утворених на ринку виробництва товарів у

суспільстві, що базується на приватній власності”. У будь-якій неринковій системі (такій, як радянський соціалізм), що не здійснює економічних підрахунків, “... не може бути економічної діяльності в іншому значенні цього слова”. Достроковим наслідком такої системи буде “загальне скорочення економічної думки” (включаючи болісну втрату відповідних неформальних інституцій). Якби вісімдесят років тому людство прислухалося до Людвіга фон Мізеса (**“Провісник антисоціалізму”**), то пострадянського перехідного періоду не існувало б, чи не так?

Пострадянський перехід: проблеми, уроки, рішення

Віктор Овдіяк

Пострадянський перехідний період – це процес переходу від радянської системи, де домінували монополістичні (вертикальні) структури, до так званої західної ринкової демократії, в основу якої покладено конкурентні (горизонтальні) структури. Успіх цього процесу залежить від того, як швидко старі структури та старі інституції буде замінено новими структурами та новими інституціями¹. У процесі сприяння таким змінам, лідери колишніх країн радянського блоку стикаються з численними перешкодами. По-перше, вони повинні подолати проблему відсутності інформації та власного досвіду. По-друге, вони мають боротися з відсутністю відповідних знань у громадян. По-третє, їм доводиться стикатися з необізнаністю іноземних донорів, які, не маючи належного досвіду, намагаються допогти їм у цьому процесі. По-четверте, крім того, що процес трансформації є складним та вимагає значних коштів, країнам з перехідною економікою потрібно (з очевидних причин) утримувати надто розгалужену та дорогу систему соціального забезпечення. По-п'яте, перехідний процес має здебільшого інституційний характер. Це означає, що змінам підлягають як формальні, так і неформальні інституції. Якщо за належної технічної допомоги з боку західних країн формальні інституції можна замінити досить легко, то зміна неформальних інституцій, які за своєю природою є

¹ Інституції - це "визначені людьми обмеженнями, які впорядковують міжлюдські відносини". Вони складаються з формальних обмежень (напр., правил, законів, конституцій), неформальних обмежень (напр., норм поведінки, традицій, неписаних правил міжлюдських стосунків) та засобів їх забезпечення. Разом вони визначають структуру стимулів суспільств і, особливо, економік" (North, 1993).

більш консервативними, потребують більше і освітніх зусиль, і часу. Схоже, що лідери країн перехідної економіки недооцінюють і не приділяють належної уваги неформальним інституціям (особливостям світосприйняття, віруванням, цінностям), а тому вони стають головними факторами, що уповільнюють економічне зростання. Нарешті, перехідний період має системний характер. Без глибокого усвідомлення причинно-наслідкових зв'язків і ретельного визначення послідовності запровадження реформ більшість зусиль можуть виявитися марними і навіть привести до результатів, протилежних очікуваним.

У цьому розділі розглянуто основні проблеми перехідного періоду і сформульовано деякі рекомендації щодо економічної політики з урахуванням десятирічного досвіду реформ, набутого методом спроб та помилок країнами колишнього радянського блоку. Наприкінці розділу наведено конкретні коментарі та рекомендації щодо економічної політики в Україні, а також висновки. Додаток містить дві таблиці порівняльного аналізу.

1. Проблеми УРЯДУ

Після розпаду радянської держави і радянського блоку процес становлення і зміцнення суверенітету, як в існуючих, так і в новостворених (відновлених) національних державах, спочатку проходив надзвичайно спокійно. Беручи до уваги масштаби та значущість цього процесу, слід відзначити невелику кількість випадків насильства та військових конфліктів².

Скасування однопартійної системи та запровадження вільних виборів також відбулося доволі спокійно. В багатьох країнах колишнього радянського блоку було закладено міцні демократичні засади. Почали функціонувати і швидко поширюватися головні ринкові інституції. Однак цей процес триватиме ще довго. Після встановлення суверенітету та запровадження головних інституцій ринкової демократії провідну роль у здійсненні реформ відіграє національний уряд. Набули вирішального значення здатність уряду посилювати демократичне управління, протистояти тиску з боку впливових сил, розбудовувати конкурентний ринок, захищати громадян від ускладнень перехідного періоду та

² Громадянські війни, які вибухнули на Балканах, Кавказі, в Центральній Азії, не повинні впливати на позитивну оцінку пострадянського переходу. Війни зачепили лише відносно невелику частину населення й території колишнього радянського блоку. За будь-яких умов, зважаючи на складну й бурхливу історію цих регіонів та багаторічний політичний та національний гніт, було б дуже важко контролювати ситуацію під час усунення політичної чи військової диктатури. Такого вибуху навряд чи можна було уникнути за будь-якої лібералізації. Тим не менше, лібералізація була необхідною для запровадження ефективної ринкової демократії.

підтримувати правопорядок. Неспроможність уряду виконати ці завдання веде до провалу реформ і спрямовує весь процес на пошук невизначеного “третього шляху”, в тому числі, недемократичних та/або неринкових (псевдо-ринкових) варіантів чи навіть нових “неорадянських” рішень.

Незважаючи на процес роздержавлення та скорочення державного апарату протягом перехідного періоду (або саме з цих причин), спектр завдань уряду не звужується, а навпаки, значно розширюється. Роль уряду в перехідній економіці набуває вирішального значення для перебігу всього перехідного процесу. Перед урядом постають завдання небаченого масштабу (Levine and Szyrmer, 2000). На жаль, ці завдання часто перевищують реальні можливості уряду. **Те, що відбувається в країнах колишнього СРСР, спричинене, головним чином, помилками уряду, а не неналежним функціонуванням ринку.** Адже вже досить тривалий час пострадянський уряд має одночасно виконувати роботу трьох урядів.

Уряд командної економіки

По-перше, до повного завершення приватизації державного сектора уряд повинен продовжувати виконувати роль власника, контролера та координатора виробничої діяльності: і це у значно складніших умовах ніж будь-коли раніше та маючи дуже обмежені можливості для контролю. Уряд залишається власником державних підприємств з обмеженим набором інструментів для виконання цього завдання. У всіх економіках перехідного типу значно підвищується вплив інсайдерів підприємств. Брутальні методи контролю сталінського періоду відійшли в минуле. Людей уже не страчують за неправильне керівництво. Тиск партійної дисципліни брежнєвського періоду також став набуток минулого. Політичним партіям бракує стабільності, вони фрагментовані і самі шукають підтримки з боку впливових (часто дуже консервативних) директорів великих “соціалістичних” підприємств. Окрім того, уряд повинен і надалі забезпечувати безліч соціальних гарантій, які раніше надавалися соціалістичною державою: охорону здоров’я, освіту, навіть житлово-комунальні послуги, пенсійне забезпечення та цілий ряд інших видів соціальної допомоги. Це призводить до неминучої бюджетної кризи. Уряд є надто слабким, щоб змусити державні інституції ефективно функціонувати, неспроможний збирати значні податкові надходження з нових приватних фірм і не може зупинити відтік податкових надходжень у неофіційний сектор (тіньову економіку). З другого боку, уряд стикається з проблемою підвищення рівня безробіття та зниження рівня заробітної платні. Неефективна робота багатьох державних підприємств призводить до збільшення субсидій. Приватизувати такі

підприємства дуже важко з огляду на політичні та економічні причини, так само як і закрити ті з них, які є збитковими. Окрім того, уряд змушений продовжувати фінансувати значну частину соціальної діяльності, доки запроваджені глибинні реформи бюджетного сектора не призведуть до істотного зменшення такого фінансування. Реформа передбачає реструктуризацію витрат бюджетної сфери, приватизацію таких видів діяльності, а в деяких випадках, навіть припинення фінансування найменш важливих з них. Продовження значних соціальних витрат диктується великою кількістю бідних, безробітних та пенсіонерів, розчарування яких може призвести до зміни будь-якого уряду. Слід зазначити, що популістські нахили перших посткомуністичних урядів Угорщини та України призвели до значного дефіциту бюджету, який дестабілізував економіку. Спроби наступних урядів зменшити фіскальний розрив призвели до подальшого зменшення соціальних пільг і допомог та зміни настроїв виборців у зворотній бік. Подібні зміни у виборі між популістами-дестабілізаторами та прибічниками затягування ремінців і шокової терапії сталися в багатьох країнах колишнього радянського блоку.

Вплив інсайдерів на великих промислових державних підприємствах істотно збільшився. У деякій країнах, таких як Польща та республіки колишньої Югославії, профспілки та ради працівників мають дієвий контроль над більшістю державних підприємств. Вимоги працівників щодо підвищення заробітної платні та безпеки виробництва важко ігнорувати. Як керівництву підприємств, так і уряду бракує здатності, щоб протистояти таким вимогам. Великі підприємства мають значний політичний вплив, щоб протистояти намаганням уряду дисциплінувати підприємство, не кажучи вже про їхні можливості перешкоджати реструктуризації чи обов'язковій приватизації. Особливо сильним вплив інсайдерів був у Польщі, де великі помислові підприємства, під впливом профспілки "Солідарність", висували свої вимоги до урядів Польщі, більшість яких також складалася переважно з активістів "Солідарності". Саме "Солідарність" очолила діяльність, що привела до падіння комуністичного уряду та запровадження політичних та економічних реформ³. Дуже складними виявилися завдання запровадити робочу дисципліну, скоротити обсяги субсидій, приватизувати підприємства та скоротити кілька мільйонів працівників, багато з яких також були членами переможної "Солідарності". З другого боку, більша частина організацій

³ Особливо серйозними були конфлікти на збанкрутілій корабельні у Гданську – колиці польської профспілки "Солідарність", і на варшавському тракторному заводі "Ursus", відомому своїм спротивом комуністичному режиму ще до 1989 року.

бюджетної сфери перебувала під впливом посткомуністичних профспілок, з якими загравали головні політичні сили країни. Така політична мозаїка пояснює, чому в Польщі реформи бюджетного сектора та приватизація були повільними та поверхневими. Отож, уряд змушений був продовжити виконання своїх “соціалістичних” зобов’язань.

В інших країнах, таких як Росія і переважна більшість колишніх республік СРСР, домінують керівники підприємств. Більшість керівників – це колишні члени комуністичної номенклатури зі значним політичним впливом та грошима, накопиченими за період перебування на керівних посадах підприємств. Державне управління є слабким, часто некомпетентним і корумпованим. Воно не може захистити свою автономію і протистояти впливовим інтересам. Органи правопорядку, поліція та армія перебувають у стані повного безладу. Підприємства захищаються “димовою завісою” заборгованості між підприємствами, ухиленням від сплати податків, бартером, прихованим безробіттям тощо (Szyrmer, 2000; Besedina, 2000; Zhylayev, Orlova, 2000). У свою чергу, в цьому їм допомагає уряд, створюючи густу мережу фіксованих цін, бюрократичних перешкод, вільних торговельних зон, податкових пільг, законодавчих лазівок, кредитних ліній, субсидій, штрафів за податкову заборгованість, списання несплачених податків і т. п. Ситуація стає дедалі менш прозорою (Dubrovskiy, 2000). Визначити, яке підприємство є прибутковим, а яке збитковим (тобто розмежувати діяльність, яка додає вартість, і діяльність, яка руйнує вартість), практично неможливо. В багатьох ситуаціях уряд стає безпорадним. Подекуди, у відчайдушних зусиллях примусити неконтрольоване підприємство сплатити податки, він вдається до доволі нестандартних методів⁴.

Уряд ринкової демократії

По-друге, протягом перехідного періоду уряд має виконувати нові функції, притаманні уряду в ринковій демократії. До них належать формулювання та впровадження фінансової, монетарної та фіскальної політики, політики в галузі торгівлі та інших напрямках. Державні лідери та державний апарат часто не усвідомлюють суті, характеру, засобів та мети політики. Для

⁴ Влітку 1998 року, у відчайдушному намаганні зібрати податки, Прем’єр-міністр України прийняв рішення відправити директорів підприємств до табору для військової перепідготовки і утримувати їх там, поки вони не виплатять заборговану суму податків. Зрештою, певну суму вдалося зібрати. Однак через кілька днів Прем’єр-міністр змушений був відступити й звільнити “заручників”.

того, щоб успішно виконувати ці функції, лідери уряду мають пройти інтенсивний навчальний курс – здебільшого шляхом навчання на власному досвіді та щоденних спроб і помилок. Серед нових завдань уряду – різні форми контролю, регулювання, нагляду, спонсорування й стимулювання ринкових інституцій та ринкової діяльності. Переважна частина цих інституцій та видів економічної діяльності фундаментально відрізняється від тих, що існували за старої системи. Найважливішими серед них є автономні суди, банки, кредитний ринок та ринок цінних паперів, підрозділи, відповідальні за збір податків, та установи, відповідальні за зовнішні інвестиції. Потрібно змінити велику кількість старих нормативів і процедур, таких як методи бухгалтерського обліку, державної статистики (її методи і зміст), фінансовий аудит тощо.

Ситуація ускладнюється тим, що цей новий ринок є “незавершеним”, тобто слабким і нестабільним, який постійно перебуває у стані рецесії, значно суворішої за будь-яку економічну кризу мирного часу у країнах сучасної західної демократії. Навіть найдосвідченішим західним політичним лідерам та політикам було б складно працювати в країні, де постійно зменшуються обсяги виробництва, підвищується рівень інфляції, зростає безробіття і рівень зубожіння населення. Саме слабкістю ринку та тяжкою рецесією пояснюються випадкові та непрозорі (*idiosyncratic*) урядові втручання та “коригування” урядом роботи ринку. Зважаючи на брак ринкового досвіду та вплив зацікавлених груп, втручання уряду часто не лише не сприяє, а й завдає шкоди перехідним процесам. Відсутність прозорості в економіці не дає змоги правильно оцінити дії уряду. Для такої оцінки західним донорам бракує інформації, і тому їх реакція не завжди послідовна. Вони часом хвалять, часом демонструють толерантне розуміння, часом засуджують. Такою неоднозначною була реакція на запровадження урядами Росії та України “антикризових заходів” восени 1998 року.

Уряд перехідного періоду

По-третє, окрім згаданих вище, уряд має виконувати завдання, безпосередньо пов'язані з перехідним процесом. Цю функцію він має виконувати разом з попередніми двома. Уряд повинен запроваджувати або сприяти запровадженню багатьох нових інституцій та допомагати старим інституціям пристосуватися до нових умов. Оскільки сам по собі ринок не може ефективно виконувати згадані завдання, то необхідне активне втручання уряду. Зокрема, сам інститут ринку значною мірою є суспільним продуктом і не може виникнути сам по собі (особливо за відносно короткий проміжок часу). Ринок не може

самозапровадитися чи самообслуговуватися, однак ступінь залучення держави до цього процесу залишається нез'ясованим.

Ще більш складним є завдання реструктуризації та реформування уряду, яке має виконуватися безпосередньо самим урядом, оскільки в суверенній державі не існує якогось над-уряду, який міг би реформувати національний уряд. Він повинен самореформуватися, виконуючи водночас всі інші складні завдання під пильним наглядом електорату⁵. Однак як уряд, так і електорат не повністю обізнані з цілями, до яких прагнуть. Уряду необхідно долати опір впливових груп, які переслідують свої інтереси, долаючи, водночас, власну неосвіченість. Найчастіше ринкові реформи запроваджуються колишніми партійними лідерами, комсомольськими активістами, професорами марксизму-ленізму і т. п. Більшість з них ніколи не була в країнах з ринковою економікою. Переважна більшість не володіє іноземними мовами, і їхній доступ до світових засобів масової інформації та західної літератури обмежується вузьким колом перекладних текстів. Вони ніколи не вивчали західну економіку й політологію. Працюючи в уряді, вони не мають ні достатнього часу, ні можливостей для вдосконалення власних знань.

Проблема ускладнюється також відсутністю вагомої підтримки реформ з боку широкого загалу. Подібно до своїх лідерів, більшість громадян країн колишнього СРСР ніколи не мали досвіду демократії чи ринку. Їхні знання обмежуються статтями з радянських підручників та інформацією, отриманою з контрольованих комуністами засобів масової інформації та американських кінофільмів. Тому їхні оцінки таких інституцій не завжди позитивні. Поняття демократії та ринку для багатьох стали синонімами морального занепаду, бездіяльного й корумпованого уряду, беззаконня та хаосу. Відтак, перед урядом постає вочевидь неможливе завдання – запровадити ринкову демократію демократичними засобами у суспільство, більшість якого не приймає (або не розуміє) цієї системи. Яким чином можна запровадити політичні та економічні свободи для тих, хто цього не бажає? Деякі політики вдаються до всіляких “хитрощів”, щоб запровадити непопулярні, однак, на їхню думку, необхідні реформи.

⁵ Важливу роль у реформуванні (а часто і становленні) національного уряду та державного управління відіграють міжнародні організації, такі як Світовий банк. Це доволі складне завдання. Різні урядові управління та служби отримують кошти на своє ж реформування. Зрозуміло, що ефективність і швидкість таких реформ не завжди висока.

1.1. Уроки

Успішний перехід потребує не “менше”, а “більше уряду”, хоч як це не парадоксально. Однак це має бути якісно “інший уряд”. Дуже часто економічну дерегуляцію розуміють неправильно. Насправді потрібно не менше, а більше регулювання. В умовах радянської системи багато видів економічної діяльності не мали достатнього рівня регулювання, деякі були зовсім нерегульованими або ж таке регулювання було непослідовним і непрозорим. Лідери комуністичної партії та бюрократія користалися з такого слабкого регулювання. Ринкова економіка вимагає багатьох регулятивних норм (встановлення чітких і суворих правил гри) для того, щоб зменшити свавілля чиновників. Водночас, для встановлення “правил гри” та забезпечення їх дотримання необхідно мати сильний і компетентний уряд.

Перехідний процес не є і не може бути одностороннім процесом. Необхідно підтримувати своєрідну симетрію або збалансованість змін. Наприклад, будь-який процес роздержавлення/ децентралізації повинен супроводжуватися паралельним процесом “одержавлення”/централізації. Зменшення втручання поліції в особисті справи громадян (децентралізація) вимагає удосконалення та зміцнення системи правопорядку з сильними незалежними та дієвими судами (централізація). Так само й зменшення прямого державного втручання в процес виробництва (децентралізація) потребує комплексного і прозорого регулювання (централізації), спрямованого на заміну старої системи державного бюрократичного контролю. Для того, щоб зменшити неминучі негативні зовнішні прояви приватизації (децентралізація), необхідно розробити різноманітні регулятивні заходи (централізація). Що менше рішень приймається на центральному рівні, то ширшою має бути державна діяльність на місцевому рівні.⁶ Місцевий рівень у високоцентралізованій авторитарній країні здебільшого використовувався як пасивний “інформаційно передавальний пояс”, майже позбавлений права приймати автономні рішення. Проведення одночасних змін в обох напрямках – децентралізація та централізація одночасно – має вирішальне значення для запобігання дестабілізації упродовж перехідного періоду. Будь-які асиметричні прояви в цьому процесі можуть виявитися згубними⁷.

⁶ “Такі процеси можна розглядати або як інституційні інновації, тобто прийоми, спрямовані на підвищення макроекономічної ефективності, або як результат конкурентного процесу, який веде до виникнення найбільш ефективних інституцій (наприклад, щоб контролювати “безкоштовний проїзд (free riders)”) (Dallago and Mittone, 1996)

⁷ Наприклад, швидка приватизація в Росії та Чеській Республіці на початку 90-х (децентралізація) не була підкріплена необхідним регулюванням ринку цінних паперів та запровадженням ефективних законів корпоративного управління (централізації), що уповільнило, а не прискорило перехідні процеси в цих

2. Проблеми РИНКУ

Мілтон Фрідман колись сказав, що економіка – це проста дисципліна, основні концепції якої можна викласти на кількох сторінках, і більшість людей їх може легко зрозуміти. Однак, багатьох людей економіка збиває з пантелику. Такі непорозуміння особливо проявляються під час виборів, коли люди (як правило, більшість) голосують за кандидатів, які пропонують їм дешевий, примітивний популізм, який, як правило, не має нічого спільного не лише з основними економічними концепціями, а й позбавлений здорового глузду.

Ринок – це один з економічних термінів, якому якраз і притаманні “фрідманівські” риси цієї дисципліни. Концепція ринку сама по собі проста, однак її часто не розуміють, спотворюють, зловживають нею або неправильно її використовують. У широкому розумінні, ринок – це місце або інституція (інституційна структура), в межах яких відбувається обмін (трансферти) між окремими особами та/або організаціями⁸. Як правило, це грошові трансферти або трансферти товарів чи послуг. В економіці розрізняють ринки факторів виробництва (трудові ресурси, капітал, в тому числі, земля та інша власність, а також технологія) та ринки продукції (промислові товари, товари народного споживання, послуги). Така дихотомія - фактори виробництва/продукція - досить неоднозначна, оскільки в замкнутій економічній системі “фактор” і “продукт” - це просто два аспекти одного і того самого явища (дві сторони однієї медалі). Наприклад, навички працівників у процесі виробництва одночасно є фактором і продуктом (працівники застосовують навички у процесі виробництва і одночасно набувають їх). Що стосується ринку трудових ресурсів, то його учасників можна розділити на різні категорії: чиновники, керівники, працівники. Дуже важливими

країнах. І ще один приклад: лібералізація банківського сектора в Болгарії (децентралізацією) не була підкріплена необхідними регулятивними нормами (централізацією), що привело до непрозорого і корумпованого банківського сектора, а відтак, до глибокої фінансової та економічної кризи 1996-1997 рр. У свою чергу, це призвело до значних політичних зрушень, які сприяли запровадженню змін в економічній політиці, в тому числі, прийняттю поправок, що сприяли удосконаленню централізаційно-децентралізаційної рівноваги.

⁸ Організації – це групи осіб, об’єднані однією спільною метою досягнення певних цілей. Організації – це політичні органи (політичні партії та парламент), економічні органи (фірми), соціальні органи (церкви і культурні організації) та освітні органи (школи). Індивіди та організації є особами (фізичними чи юридичними), що приймають рішення, створення, еволюція та діяльність яких підлягають впливу/обмеженням з боку інституцій. Водночас, саме особи, що приймають рішення, впливають на розвиток інституцій (North, 1992).

ринками, які швидко розвиваються, є ринки ліквідних фінансових активів (валюти, боргових зобов'язань, акцій, облігацій та інших видів цінних паперів) та ринок інтелектуальної власності. Ще одним важливим різновидом ринку є ринок контактів (мереж). Упродовж останнього десятиріччя економісти дедалі більше уваги приділяють тим інституціям, які є одночасно фактором виробництва і важливим продуктом соціальної та економічної діяльності. Оскільки ринок як такий – це інституція, то існує величезний ринок ринків (наприклад, купівля/продаж прав з надання телекомунікаційних послуг). Нарешті, концепцію ринку можна легко поширити на думки, ідеї, програми реформ, політичний вибір (під час голосування) і т. п.

Існують різні **ринкові структури** або режими функціонування: конкурентні, монополістичні та різноманітні комбінації цих двох екстремумів. Для конкурентної структури характерна горизонтальна взаємодія різних учасників ринку, кожен з яких діє за прозорими правилами та користується чітко визначеними правами. Конкурентні структури, які існують на одному ринку, користуються рівними правами. Монополістична структура характеризується вертикальними ієрархічними стосунками. Ті, хто на верхніх щаблях ієрархічної структури, впливають чи контролюють тих, хто знаходиться внизу, і нав'язують їм свої рішення шляхом прямих вказівок. Обидва типи ринкових структур мають свої “стимули підвищення ефективності”.

В основі парадигми конкурентного ринку лежать пошуки конкурентної рівноваги, тоді як в основі парадигми монополістичної структури лежать пошуки абсолютного контролю. Таке прагнення контролю змушує монополістів утримувати систему якомога ізольованішою від зовнішнього світу, щоб відгородити її від зовнішньої конкуренції, а, отже, щоб зміцнити монополістичний контроль. Монополістам подобаються закриті надзвичайно подрібнені системи без прямих (горизонтальних) контактів між сегментами. В умовах монополістичної системи переважають прямі методи впливу, такі як накази та адміністративні рішення. Диктатори та бюрократи не довіряють інституційним механізмам і непрямим методам впливу, наприклад, економічному стимулюванню.

Поєднання різних типів ринкових структур зустрічаються у всіх країнах. Суттєвою відмінністю є пропорції, в яких ці структури поєднуються. Країни КРБ, як правило, мають добре розвинені монополістичні та слабо розвинені конкурентні структури. Як ми знаємо з економіки, у випадку надмірно монополізованого виробництва результатом є низький рівень виробництва, високі ціни і висока рента, що отримує

монополіст. Якщо монополіст максимізує рівень контролю, а не прибутки, мала частина ренти реінвестується в економіку. Більша ж частина ренти використовується для того, щоб утримувати і підсилювати спроможність контролювати з боку монополіста. Якщо рентабельність підприємств й зростає, це не впливає на збільшення інвестицій та економічне зростання. Коруптованість та бідність заохочуються, систематично відтворюються і ще більше підсилюються (Fonkych, 2000).

2.1. Уроки

Як правило, слово “ринок” вживається в однині, хоча насправді – це багатозначна концепція. Протягом останнього десятиліття ми зрозуміли, що жоден з ринків не може існувати без підтримки інших ринків. Ці міжринкові відносини мало хто розуміє. Ринки потребують один одного. Існують глибинні зв'язки між ринками готової продукції та ринками факторів виробництва, ринками цінних паперів та кредитних ресурсів, навіть між ринками контактів та управлінського досвіду. Недоліки одного ринку (наприклад, землі, з причин відсутності необхідного законодавства, або ринку менеджменту, з причин слабого корпоративного управління) можуть гальмувати функціонування та розвиток всіх інших ринків.

Для стабільного й ефективного функціонування ринки повинні бути значною мірою диверсифікованими. Будь-які спроби запровадити одні ринки, нехтуючи інші, навряд чи будуть успішними.

Ринки мають різну структуру. Важливим завданням уряду є стимулювання конкуренції, запобігаючи монополістичній практиці. Уряди, які схиляються до підтримки монополістів, наприклад, запроваджуючи різні форми протекціоністської політики, сприяють накопиченню високої ренти певними виробниками, негативно впливаючи на національну економіку (типовим офіційним виправданням протекціонізму є підтримка національної економіки).⁹

3. Проблеми НЕФОРМАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ

Історія людства не знала таких фундаментальних та безпрецедентних перетворень, що відбуваються нині в країнах колишнього радянського блоку. Ці перетворення охоплюють не лише зміни у формальних інституціях та процедурах, а й

⁹ Наприклад, країни, які вирішили захистити автомобільну промисловість (Україна), практично зруйнували цю галузь та кілька інших пов'язаних з нею, тоді як у країнах, в яких було дозволено зовнішню конкуренцію (Чеська Республіка), ця галузь швидко розвивалася.

розуміння питань, наприклад, про те, як має функціонувати суспільство та економіка, яку роль має відігравати держава, які права і обов'язки індивідів тощо. Без належних змін у сприйнятті та цінностях, успішне запровадження нової системи неможливе. Ефективне запровадження будь-яких змін потребує критичної маси підтримки урядових лідерів та населення. Отримати таку підтримку, в свою чергу, можна лише за умови належного розуміння та схвалення цих змін населенням. Таке розуміння та схвалення неможливе без успішного запровадження реформ і відчуття громадянами благ від їх запровадження. Нижче наведено кілька прикладів "конфліктності" принципів радянської системи (які збереглися у вигляді "неформальних інституцій") та сучасної ринкової демократії.

Дисципліна. У Радянському Союзі економічний успіх був функцією дисципліни. Саме дисципліна була тим стрижнем, який забезпечив функціонування зв'язків між лідерами комуністичної партії, урядовими бюрократами та виробниками. Система функціонувала, поки комуністична партія ефективно контролювала уряд, який, в свою чергу, контролював керівництво підприємств, які контролювали працівників. В такій системі майже нічого не можна було зробити завдяки підприємницькій та індивідуальній ініціативі, які асоціювалися з відсутністю організації та хаосом. Наріжним каменем функціонування ринку є незалежність виробників та споживачів, які вільно займаються різною економічною діяльністю та здійснюють трансакції купівлі/ продажу. Результати роботи конкурентного ринку не є заздалегідь запланованими, їх можна лише передбачати. Відсутність жорсткого урядового контролю часто вважають причиною всіх негараздів, пов'язаних з перехідним періодом. Саме такі погляди змушують уряд запроваджувати більш жорстку дисципліну для того, щоб зменшити обсяги тіньової економіки та змусити сплачувати прострочені борги. У більшості випадків такі дії приречені на провал, оскільки урядові накази не узгоджуються з системою, якій вочевидь не вистачає жорсткості, що характеризувала систему центрального планування.

Прагматичний підхід до законів. В Радянському Союзі не існувало ретельно розроблених і ефективно запроваджуваних законів. Більшість повсякденних рішень приймалося партійними апаратчиками та бюрократами. Судова система була слабкою і неефективною. Загалом, вся система була спорадичною і дуже непрозорою. Суди не були самостійними, їхні функції - досить обмеженими. До законів ставилися як до сукупності загальних директив, які запроваджувалися відповідно до практичних потреб. Закон використовувався для підтримки політичних

лідерів та бюрократів, незалежно від того, якою була їхня програма політичних дій. Такий гнучкий та утилітарний підхід до закону суперечить ринковій демократії, успіх якої залежить від сили закону та ефективності його запровадження.

Законність. В (пост-) радянському суспільстві трансакції вільного ринку потерпають від беззаконня, нечесності та обману. Спекулянти на фондових ринках, іноземні інвестори, що шукають прибутків, банки, що отримують проценти за свою діяльність, та успішні місцеві бізнесмени часто сприймаються як злочинці та звинувачуються у поточних економічних проблемах. Склалися такі умови, що й справді без порушення закону стати багатим просто неможливо (Litvack, 1991).

Егалітаризм. В радянському суспільстві домінує концепція егалітаризму, згідно з якою основна функція держави полягає в тому, щоб не давати людям стати багатими.

Спекуляції. Слово “спекуляція” і надалі має негативне значення. Всі, хто отримує гроші завдяки фінансовим трансакціям і не випускає ніякої “реальної продукції”, не мають високого соціального статусу. Політики більше опікуються проблемою спекуляції (завдяки якій хтось може отримати якийсь прибуток), ніж значним викривленням цін, що виникли в результаті суперечливих реформ, незабезпечення контрактів, непрозорих механізмів приватизації тощо. Фінансовий сектор, який надає різноманітні послуги як фірмам, так і окремим особам, розглядається як непотрібний, оскільки він не виробляє реальної продукції, на відміну від “реального сектора” економіки¹⁰.

Експлуатація. В основу ринкової економіки покладено концепцію добровільних трансакцій, таких як купівля-продаж. Якщо А купує товар у Б, то це означає, що А вважає, що його добробут буде більшим, якщо він придбає цей товар, ніж тоді, коли він збереже гроші, які він заплатить купуючи цей товар, тоді як Б вважає, що йому буде краще, якщо він отримає гроші, ніж володітиме товаром. В такому випадку, і А, і Б виграють від здійснення такої трансакції. В результаті здійснення величезної кількості таких трансакцій виграють окремі особи, фірми і вся економіка. Концепція “гри з позитивною сумою” – одна з фундаментальних концепцій ринкової економіки, серцевиною якої є добровільні трансакції. В умовах радянської системи багато трансакцій були недобровільними, оскільки відбувалися за

¹⁰ Крім того, активно використовується марксистське визначення “продуктивного” та “непродуктивного” секторів (воно й досі вживається в офіційній статистиці в Україні та інших країнах колишнього радянського блоку).

¹¹ Альтернативний підхід запропонував Бучанан (Buchanan, 1993), який відкрив у радянській культурі тенденції до “гри з від’ємною сумою”.

чиймось наказом. Значна спотвореність цін вела до того, що в результаті трансакцій одні вигравали, а інші серйозно втрачали. В країнах колишнього радянського блоку дуже поширеною є концепція економіки як “гри з нульовою сумою”¹¹. Концепція порівняльної переваги Рікардо “визнається”, однак не “практикується”. Вважається, що коли іноземний інвестор заробляє на своїх інвестиціях, то країна від цього втрачає. Самої концепції одночасного збагачення країни та інвестора майже не визнається. Успішний іноземний інвестор в кращому випадку вважається експлуататором, якщо не злочинцем.

Гроші. В Радянському Союзі гроші відігравали досить обмежену роль, здебільшого як спільний знаменник в бухгалтерії та статистиці. Поняття фінансового капіталу, процентної ставки, альтернативної вартості, спадаючої дохідності тощо майже не знали, а відтак не використовували. Серед розповсюджених фінансових проблем в перехідних країнах слід назвати заборгованість, бюджетний дефіцит та бартер, які свідчать про відсутність досвіду проведення фінансових операцій в умовах ринкової економіки. Економічну діяльність вимірюють в конкретних реальних (фізичних) величинах, а не як фінансові трансакції. Політики і надалі намагаються вирішувати конкретні проблеми розподілу ресурсів (кормів для рогатої худоби, вугілля для електростанцій, цукру для споживання домогосподарствами, шин для експорту тощо) замість того, щоб аналізувати фінансову ліквідність або ринки кредитних ресурсів. Щодо інвестицій в економіку, то основним питанням залишається те, які галузі та які продукти повинні субсидуватися урядом (Дубровський, 1999), і зовсім мало уваги приділяється процентним ставкам та доступу до комерційних кредитів. Брак досвіду в сфері монетарної політики призвів до того, що багато країн спочатку пройшли стадію дуже високої інфляції, потім величезної заборгованості по заробітній платні і, зрештою, величезного зовнішнього боргу. Кошти, що надавалися західними донорами, часто використовувалися не за призначенням. Замість того, щоб за їх рахунок фінансувати запровадження ринкових реформ, їх спрямовували на підтримку неефективних підприємств (так званих підприємств, що віднімають вартість). Таким чином, ці кошти, замість того, щоб сприяти реформам, використовувались для того, щоб ці реформи сповільнювати.

3. 1. Уроки

Без належних формальних ринкових інституцій дуже важко розробляти та запроваджувати заходи сучасної економічної політики, приймати правильні інвестиційні рішення та сприяти тривалому економічному зростанню й розквіту. Проте, прогрес у запровадженні формальних ринкових інституцій є функцією

стану неформальних інституцій. Успіх перехідних реформ тісно пов'язаний зі сприйняттям людьми економіки та ринку. Це сприйняття, в свою чергу, залежить від багатьох факторів, включаючи активну взаємодію з людьми та інституціями високорозвинених західних країн (Jacob, Ostrowski and Teune, 1993). До цього часу реформам у країнах колишнього СРСР перешкоджала спрощена технократична парадигма. Західні інституції запроваджувалися механічно, при цьому не приділялося значної уваги їхньому соціальному та культурному середовищу. Схоже, що без переорганізації реформ в напрямку від формальних інституцій до неформальних інституцій, соціальних і культурних питань, відкритості та якісної освіти як громадян колишнього СРСР, так і їхніх західних радників, істотний прогрес у запровадженні реформ неможливий.

4. Проблеми економічної ТЕОРІЇ

Труднощі та невдачі пострадянського перехідного періоду стали наслідком відсутності концептуальних основ такого переходу. З'являється нова система – система перехідного періоду. Вона має свої особливості в кожній країні колишнього радянського блоку. Проте спільними є відмова від радянської системи й намагання запровадити зміни. Нові політичні лідери не схильні використовувати стару занепаду систему (яку вони знають, однак від якої відмовляються) і, водночас, не можуть запровадити нову систему (яку вони не знають, однак схвалюють). Брак досвіду запровадження системних змін, відсутність ефективної теорії переходу, безпорадність, збентеження й розчарування супроводжують перехідний процес у всіх країнах колишнього радянського блоку.

Старі моделі командної економіки перетворилися на непотріб, оскільки вони несумісні з сучасною ринковою економікою. Водночас західній економічній думці, в основу якої покладено неокласичні моделі, бракує інституційного контексту. Бракує багатьох важливих незалежних змінних. Неокласичні моделі не можуть дати точної характеристики й прогнозів розвитку процесу переходу, який уже триває. Замість того, щоб допомагати, такі моделі дуже часто лише спантеличують політиків (Жалило, 1998).

Таблиця А1 (див. Додаток) ілюструє ряд проблем економіки перехідного періоду в контексті неокласичної парадигми, отриманої на основі моделі досконалої конкуренції¹².

¹² "...Ця модель не має достатньої сили, щоб застосовуватися для економіки в цілому, і не тому, що вона допускає суттєві спрощення, а тому, що вона ігнорує важливі компоненти реального світу" (Dalago and Milton, 1996)

Західна економічна думка не може забезпечити адекватної наукової підтримки перехідного періоду в пострадянських країнах з ряду причин.

По-перше, всі основоположні економічні теорії є дуже консервативними. Вони добре озброєні, щоб досліджувати конкретні економічні системи, однак їм бракує інструментів для дослідження процесу перетворення однієї системи в іншу.

По-друге, як видно з таблиці А1, неокласична теорія не підходить, зокрема, для аналізу перехідного процесу в пострадянських країнах. Наприклад, для того, щоб пояснити характер економічного зростання в країнах перехідної економіки за допомогою відомої неокласичної моделі економічного зростання (Solow) або іншої стандартної моделі, потрібні істотні коригування. Багато країн колишнього радянського блоку мають значні запаси капіталу та висококваліфіковані трудові ресурси. Істотну частину своїх прибутків вони вкладають в інвестиції, однак, незважаючи на це (а можливо, саме з цієї причини), їх економічна активність продовжує зменшуватися.¹³

Графік 1 є яскравою ілюстрацією цього явища. Економічне зростання (і розташування окремої країни на діаграмі) залежить більше від інституційних/географічних рис країн, ніж від їхніх інвестиційних зусиль. Цікаво, що для країн колишнього СРСР лінія інвестицій - економічне зростання є майже вертикальною. Отже, в цих країнах економічне зростання не є функцією інвестицій; це функція деяких інших змінних.¹⁴

Парадоксально, але падіння інвестицій та зростання безробіття часто сприяє зростанню¹⁵. "Рядовий" економіст із

¹³ Яскравим прикладом з періоду, що передував перехідному, є болісні уроки Польщі 70-х років. Значні інвестиції в сталеплавильну та вугільну промисловість призвели до економічного спаду, а не до динамічного зростання, як сподівалися польські комуністичні лідери.

¹⁴ Існує багато прикладів цього явища на мікроекономічному рівні. Два цементних заводи майже однакового розміру, що використовують схожий капітал і технології і належать одній і тій самій західній компанії мають різну ефективність. Один з них є прибутковим, а інший – збитковим. Є емпіричне підтвердження, що різниця пояснюється інституційними умовами, в яких працюють ці два заводи (Pivovarsky, 1999). Іншим прикладом можуть служити дві ферми однакового розміру, що працюють на ґрунті однакової якості, використовуючи схожі активи та технології, проте надзвичайно різняться за продуктивністю та прибутковістю, знову ж таки через інституційні розбіжності (Jarzynovsky, 2000).

¹⁵ Проведений на початку 90-х рр. порівняльний аналіз показників зростання ВВП та рівня безробіття по країнах свідчить про існування позитивної залежності між цими показниками. Що вищим є рівень безробіття, то вищим є рівень зростання (повільнішим економічний спад). Для деяких країн, таких як Росія та Україна, характерною є негативна залежність між капітальними інвестиціями та ВВП: що нижчим є рівень інвестицій, то вищим є рівень зростання (повільнішим спад). Отримання таких результатів лише частково обумовлене проблемами достовірності інформації.

західною економічною освітою, але без належного рівня знань про пострадянську економіку, не зможе провести ґрунтовний аналіз в цих країнах, і дуже сумнівно, що його рекомендації виявляться корисними. Без урахування інституціональних змінних, які відбивають місцеві (системні) обмеження економічної діяльності, дуже важко отримати вагомі результати. Зазвичай, такі явища як заборгованість, бартер та тіньова економічна діяльність не вписуються у стандартний економічний аналіз. Якщо вони явно не враховані у економічному аналізі, результати такого аналізу не відображають всю складну реальність перехідного періоду. З другого боку, дуже важко враховувати такі явища, оскільки за своїм визначенням вони є прихованими або просто “невидимими” та такими, які неможливо виміряти.

По-третє, перехідний процес має незручний статус “нововведення”. Пострадянський перехідний період виник як раптова та несподівана новація. Упродовж тривалого періоду вчені досліджували процес переходу від капіталізму до соціалізму (та комунізму) і зовсім мало уваги приділяли зворотньому процесу. Таким чином, головні проблеми пострадянського перехідного періоду пов’язані не лише з динамічною властивістю цього переходу (“процесу”, а не “стану”) та особливостями його інституційної організації, а й несподіваним початком такого переходу. Людям та місцевим інституціям бракує досвіду такого типу процесів. Досі не визначено ролі держави в цьому процесі, а відтак, це питання залишається *terra incognita* як для політологів, так і для економістів. Популярній концепції “роздержавлен-ня” бракує чіткості й теоретичного підґрунтя. У багатьох вчених та політиків виникають певні сумніви щодо необхідності одночасних політичних та економічних перетворень, а також важливості (швидкої) приватизації. Що ми знаємо, так це те, що ми багато чого не знаємо. Однак реальний світ та час потребують реальних рішень. Почався процес розробки теорії переходу. Однак цей процес швидше йде слідом, ніж випереджає економічні та інституційні перетворення¹⁶.

4.1. Уроки

Упродовж дев’яностих спостерігався надзвичайний (і дещо неочікуваний) успіх економіки США і, водночас, болісні невдачі соціалістичних (наприклад, Куби та Північної Кореї) та постсоціалістичних економік (таких, як Росія та Україна). Можна

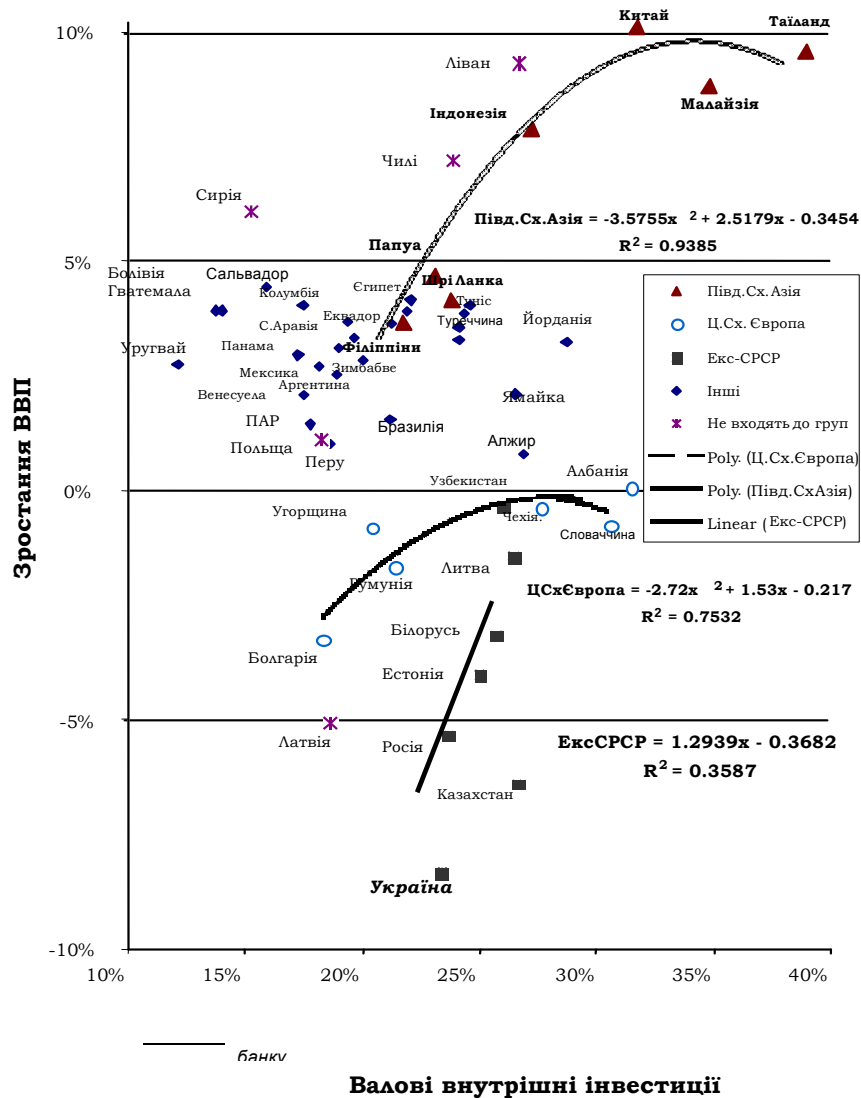
¹⁶ Передбачається, що таке відставання теорії ще триватиме деякий час. Характеризуючи макроекономіку наступного століття, Бучанан (Buchanan, 1992) прогнозує: “Економісти досягатимуть загального консенсусу щодо вибору політичного курсу *перед* тим, як узгоджувати основні аналітичні моделі макроекономічної взаємодії” (стор. 17).

стверджувати, що такий значний контраст економічних показників пояснюється, певною мірою, перевагами/недоліками економічної теорії, яка підтримує вже існуючі в цих країнах інституційні системи та заходи економічної політики. Слабка теорія та недоліки загального “інтелектуального” середовища в соціалістичних та постсоціалістичних країнах ведуть до низької успішності цих економік.

Досвід останніх десяти років посилив переконання в необхідності переформулювати й розширити традиційну західну (здебільшого неокласичну) економічну теорію, доповнивши її певними компонентами з інших дисциплін, таких як політологія, право, психологія прийняття рішень (психологія вибору).

Графік 1

Зростання ВВП, в середньому за період, % річної зміни, та валові внутрішні інвестиції, в середньому за період, % ВВП, країни із середнім доходом на душу населення*, 1996-1998 рр.



* ВВП на душу населення 750 – 9655 дол. США, станом на 1997 рік
 Джерела: Звіт Світового банку про світовий розвиток, 1998-99, стор. 190, 211; база даних Світового банку.

Така нова економічна теорія повинна відмовитися і від соціалізму – “фатальної самовпевненості” Гайєка (Науек, 1989), і від абстрактного (проте витонченого) світу неокласиків. Основу цієї дисципліни повинен становити взаємозв'язок людської поведінки та інституцій. Саме зміна і зростання (еволюція в часі), а також якісні та інформаційні аспекти повинні перебувати в центрі уваги цієї дисципліни (Murrel, 1992). Інновації в широкому

значенні слова, а не нарощування обсягів трудових ресурсів та капіталу, повинні розглядатися як рушії економічного зростання. Вже доведено, що культурні та інституційно-організаційні новації набагато важливіші для зростання, ніж “стандартні” технологічні інновації та фізичні інвестиції. Звісно, що останні необхідні для забезпечення економічного зростання, однак, як правило, вони є переважно ендегенними, тобто обумовлені інституційною організацією. Протилежний причинно-наслідковий зв’язок (інституції як функція технологічних інновацій) виявляється значно слабшим, принаймні в країнах перехідної економіки.

Рушієм економічного зростання є людська творчість та підприємництво (Schumpeter, 1950). В цьому контексті більше уваги слід приділяти ролі стимулів (приватній власності) з точки зору психології цінностей¹⁷. Старі моделі, які підтримують патерналізм держави та пасивність громадян (централізоване планування), а також модель індивідуалістського статичного збільшення прибутку не спрацюють поза інституціональним контекстом. На зміну “колективістській” та неокласичній парадигмам повинна прийти нова парадигма. В основу останньої слід покласти концепції економічного зростання та змін (динамічна нерівновага, а не статична рівновага), інституцій (з точки зору “каталізатора” економічної діяльності на противагу старому підходу максимізації/ оптимізації) та прагматичного підходу (нормативний замість старого позитивного та абстрактного підходу)¹⁸.

За твердженням деяких економістів ця нова “корисна” економічна теорія повинна відійти від концепцій ефективності та втрат через різні запроваджені урядами (та іншими інституціями) обмеження (тарифи, регулювання цін, обмеження щодо входу на ринок та виходу з ринку) на добровільний ринковий обмін і більше уваги приділити причинам і мотивам встановлення цих обмежень та визначенню їх альтернативної вартості. Таким чином, повинна відбутися заміна “вибору в рамках даних обмежень” до “вибору між різноманітними видами обмежень” (Buchanan, 1992). Слід зосередитися на комплексних структурах, а не гомогенних агрегованих безструктурних складових. Головну увагу слід зосередити на процесі ендегенних змін у поведінці індивідів, організацій та інституцій упродовж конкретного періоду часу (навчання), а не на миттєвих змінах, що відбуваються в результаті невизначених екзогенних шоків.

¹⁷ Цінність визначається людьми, а не товарами (Buchanan, 1992).

¹⁸ Зміна в “...поглядах на політику та політичний процес (зміна, що вже відбулася) змусить включити до нормативної оцінки порівняльний аналіз можливих інституційних альтернатив” (Buchanan, 1992).

Цей новий підхід (в ідеалі) повинен стати надійною базою для урядової економічної політики в економіках і суспільствах, що переживають фундаментальні (й болючі) системні перетворення¹⁹.

5. Проблеми **СТРАТЕГІЇ** (хронологія перехідного періоду)

Типовий шлях розвитку Південної Європи, Латинської Америки та Східної Європи пролягає від приватної власності та ринкової економіки через швидке економічне зростання та політичну лібералізацію до ринкової демократії високого рівня добробуту. Саме такий шлях обрали Греція, Іспанія, Португалія, Мексика, Чилі, Аргентина, Південна Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур та інші країни. Схоже на те, що цей шлях (приватна власність>ринок>добробут>демократія) обрав також Китай. Однак країни колишнього радянського блоку обрали інший шлях. У рамках радянської системи неможливо було запровадити жодної з часткових послідовних ринкових реформ. На думку багатьох авторів, для запровадження тривалих ринкових реформ потрібне було повне викорінення радянської системи та ліквідація її могутньої номенклатури (Balcerowicz, 1990; Ericson, 1991). Очевидно, що ціна швидкого запровадження таких радикальних змін мала бути дуже високою. Дуже високою мала бути й соціальна та економічна вартість запровадження таких перетворень.

Радянський бюрократизм як система складався з таких фундаментальних інституцій (мав такі “базові характеристики”): система централізованого планування, номенклатура та “централізація організаційних прав”. Ці інституції мали “похідні характеристики”, такі як адміністративне ціноутворення, монополія зовнішньої торгівлі та безпосередньо пов’язані з нею протекціоністські обмеження та політика заміни імпорту, м’які бюджетні обмеження для підприємств, надзвичайна концентрація та монополізація галузей промисловості, ринок, орієнтований на виробника, відсутність внутрішньої та зовнішньої конкуренції тощо (Balcerowicz, 1990). Всі означені вище інституції були взаємопов’язаними і підсилювали одна одну. У свою чергу, ці інституції генерували надмірну кількість структурних і функціональних характеристик та видів діяльності, які перетворювали систему в єдине неподільне ціле (Ericson, 1991). Без ліквідації фундаментальних характеристик системи всі зусилля, спрямовані на зміну лише деяких її похідних характеристик, таких як м’які бюджетні обмеження чи відсутність ринкової конкуренції, неминуче зазнавали поразки.

¹⁹ Обговорення та аналіз ролі інституцій і реформ в пострадянському перехідному періоді див. Navtylyshyn and van Rooden (2000).

Так само і спроби скасувати лише деякі, а не всі, фундаментальні характеристики були приречені самою системою. Історія дає численні приклади безуспішного запровадження часткових реформ (таких, що були спрямовані на зменшення впливу деяких державних монополій). Серед них: спроба адміністративної децентралізації радянської економіки Хрущовим на початку 1960-х років, скасування цензури та інші реформи, запроваджені у Чехословаччині наприкінці 1960-х років, спроби відмовитися від практики централізованого планування, здійснені в різні періоди в Югославії, Угорщині та Польщі, та багато інших зусиль. На жаль, багато спроб, які здійснювалися до перебудови Горбачова, незважаючи на всі добрі наміри їх ініціаторів, не мали успіху у запровадженні системних змін, оскільки їм бракувало радикальності. На відміну від згаданих спроб, перебудова в СРСР у 1980-х роках, навіть незважаючи на очевидні наміри Горбачова, не могла не привести до системних змін, оскільки реформи виявилися достатньо радикальними, щоб підірвати підвалини радянської системи. Навіть якщо Горбачов прагнув лише вдосконалити, а не знищити радянську систему, результатом перебудови стало те, що вона пододала поріг повернення до старої системи.

Пострадянський перехідний процес має розвиватися за таким сценарієм:

- (1) **Політична** лібералізація – скасування контролю з боку комуністичної партії, скасування інституту номенклатури і запровадження дієвої демократії.
- (2) Створення мережі **соціального захисту** – створення системи соціального забезпечення, яка гарантувала б населенню доходи на рівні прожиткового мінімуму; встановлення системи контролю за прибутками для запобігання надмірній нерівності у доходах.
- (3) **Економічні** реформи – макроекономічна стабілізація та мікроекономічна лібералізація/дерегуляція, яка сприяла б розбудові конкурентного ринку.
- (4) **Інституційні** перетворення – створення умов/стимулювання діяльності приватних підприємств; приватизація багатьох державних підприємств; запровадження ринкових інституцій; інші інституційні зміни (Fischer and Gelb, 1991).

Перші два етапи є важливими передумовами будь-яких економічних та інституційних реформ. Необхідно було скасувати диктатуру комуністичної партії й запровадити дієву систему соціального забезпечення, щоб захистити найбільш вразливі верстви

населення від ускладнень перехідного періоду. Крім того, для запровадження реформ потрібен певний рівень політичної та макроекономічної **стабільності**. Громадянські війни, слабкі й нестабільні уряди, соціальна напруженість, поширення кримінальної діяльності (мафії), дефіцит продуктів харчування та товарів, необхідних для забезпечення нормальної економічної діяльності, високий рівень інфляції та безробіття ускладнюють, а то й унеможливають запровадження будь-якої масштабної реформи. Економічна **лібералізація** сприяє становленню конкурентного ринку, а запровадження інституту приватної власності та інші фундаментальні **інституційні реформи** – створенню сучасної ринкової демократії (Lipton and Sachs, 1990; Sachs, 1997).

Всі згадані вище заходи слід розпочинати на початку перехідного періоду. Невдале виконання цих завдань може серйозно зашкодити реформам і навіть повернути процес у зворотному напрямку. Невдача демократизації (як у Білорусії), розвал системи соціального забезпечення (як в Албанії чи Молдові), неспроможність здійснити лібералізацію (як в Україні) або нездатність запобігти надзвичайній нерівності у доходах (як у Росії) серйозно зашкодили процесу запровадження реформ.

Якщо країна почерпнула багато корисного і зробила правильні висновки з допущених раніше помилок, то невдовзі вона зможе запровадити радикальні реформи й забезпечити надійне економічне зростання (як це сталося у Болгарії).

Країнами-лідерами у запровадженні реформ перехідного періоду стали ті, що наслідували визначений вище порядок реформ (політичні-соціальні-економічні-інституційні), однак змогли запровадити ці реформи на початкових етапах цього процесу й забезпечити їм надійну політичну підтримку (Польща, Естонія). Інші ж країни обрали, здається, протилежну описаний вище послідовність реформ – демократія>соціальне забезпечення>ринок>приватна власність. Як зазначалося, розвиток цих країн почався із запровадження інституційних основ ринку (прав власності) і конкурентного ринку, що, у свою чергу, стимулювало економічне зростання, а відтак, призвело до політичної лібералізації (демократії). Під час пострадянського перехідного періоду процес розвитку було пройдено повторно, однак вже у зворотному порядку. Тобто процес розпочався із запровадження демократії та системи соціального забезпечення (які з'явилися у багатьох країнах, що розвиваються, на останніх етапах процесу розвитку) і завершується встановленням ринку, ринкових інституцій, (добровільного) виконання контрактних зобов'язань та запровадженням прав власності. Такий розвиток у зворотному порядку виявляється для цих країн доволі

складним, а в деяких випадках виходить за межі їхніх можливостей.

У багатьох країнах колишнього Радянського Союзу державні працівники, почасти недосвідчені державні службовці, заробляють 50 доларів США на місяць або й менше. Тому, вони стоять перед вибором: або шукати додаткові джерела доходів, що часто стимулює корупцію чи нелегальну діяльність, або змушує їх залишити державну службу і влаштуватися на роботу у приватному секторі, де рівень заробітків значно вищий. Все це підвищує рівень некомпетентності й корумпованості уряду. Такий уряд або не здатний, або не бажає запроваджувати необхідні реформи. Країна стає ще біднішою, державний бюджет зменшується, заробітна платня працівників бюджетної сфери (в тому числі, в уряді) зменшується, а можливості запровадження необхідних реформ стають ще меншими, ніж на початку перехідного періоду. З часом таке замкнене коло призводить до занепаду економіки та зменшення потенціалу для запровадження реформ. Це може завершитися становленням недосконалої ринкової системи, притаманної країнам третього світу, і поверненням до висхідної точки "стандартної" послідовності розвитку. Вона починається з повторного запровадження прав власності, необхідного для формалізації майна, накопиченого новою елітою під час пострадянської приватизації, продовжується поступовим запровадженням ринку, економічним зростанням (китайський варіант) та остаточною політичною лібералізацією (чилійський варіант). Кандидатами на такий сценарій розвитку є Білорусь, Сербія, Албанія та Середньоазійські республіки колишнього Радянського Союзу. Існує небезпека, що, зважаючи на економічні ускладнення протягом 1990-х років, Росія та Україна, зрештою, можуть обрати подібний сценарій розвитку.

5.1. Уроки

Доволі суперечливим залишається питання взаємозв'язку між демократією та ринком. Більшість дослідників вважає ці два поняття взаємоузгодженими, хоча багато й таких, що доводять їхню суперечливість²⁰. Схоже, що нещодавній розвиток подій в країнах колишнього радянського блоку свідчить про справедливність обох поглядів: ринок і демократія є взаємоузгодженими, оскільки вони суперечать одне одному. Механізми демократії виправляють екстремальні прояви ринку і утримують нерівність у доходах в прийнятних рамках (Thurow, 1996).

²⁰ Детальніше з цього питання див. Przeworski and Limongi (1993).

Ринкові механізми захищають суспільство від втрати ефективності при "зрівнялівці", допомагаючи ефективно розподіляти ресурси, а відтак, сприяють економічному зростанню та розквіту.

6. Проблеми ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Більшість так званих молодих ринків, в тому числі країни колишнього радянського блоку, дотримуються стандартів реформ, розповсюджуваних ринковими місіонерами Міжнародного валютного фонду, Світового банку та багатьма іншими міжнародними організаціями, що надають технічну допомогу. Політика в перехідний період визначається сукупністю стандартних заходів так званого Вашингтонського консенсусу (Williamson, 1994). Їх було розроблено групою економістів міжнародних фінансових організацій, розташованих у Вашингтоні, для запровадження на ранніх стадіях економічних реформ.

В таблиці 1 подано основні стандарти економічної політики, включені до Вашингтонського консенсусу, та результати оцінки запровадження цих стандартів в окремих країнах колишнього радянського блоку (станом на вересень 1998 року). Представлені бали, що є результатом дослідження, проведеного Гарвардською групою, становлять середню оцінку, виставлену групою з 8 експертів, що спеціалізуються на економічних реформах перехідного періоду. Було використано 10-бальну шкалу, де 10 балів – це найвища оцінка і, відповідно, 0 – найменша. Слід зауважити, що ці бали базуються на експертній оцінці, а відтак, до них треба ставитися з певними застереженнями.

Таблиця 1

Оцінка запровадження заходів реформ, визначених на основі Вашингтонського консенсусу, для окремих країн колишнього радянського блоку

	Напрямки економічної політики	Болг арія	Есто- нія	Поль- ща	Ро- сія	Укра- їна
1	Фіскальна дисципліна	6	8	8	3	4
2	Переміщення державних видаткових пріоритетів на охорону здоров'я, освіту та соціальне забезпечення	5	7	7	5	3
3	Податкова реформа, в тому числі розширення бази оподаткування та скорочення податкових ставок	6	8	7	4	2
4	Запровадження єдиного валютного курсу	10	10	10	10	10
5	Конкурентні валютні курси	7	9	8	9	6
6	Надійні права власності	5	8	7	3	2

7	Дерегуляція	6	8	6	6	4
8	Лібералізація торгівлі	7	8	6	5	3
9	Приватизація	5	7	6	7	3
10	Скасування бар'єрів для надходжень прямих іноземних інвестицій	5	8	8	4	2
11	Фінансова лібералізація	5	9	8	6	4
	Загалом	67	90	81	62	43

Джерела: база даних ГІМР

Перед ведуть Естонія та Польща. Вважається, що вони найефективніше запроваджували заходи Вашингтонського консенсусу. Ці країни відзначаються найшвидшими темпами запровадження реформ та найвищим економічним зростанням. Відповідно, вони отримали 90 та 81 бали зі 110 максимально можливих. Решта прибалтійських та центральноєвропейських країн майже не відстають від лідерів. Натомість Україна, політика якої суттєво відрізняється від стандартів, запроваджених Вашингтонським консенсусом, посідає одне з останніх місць. Вона має добрі показники монетарної та валютної політики, а її найслабшими ланками є фіскальна політика, права власності²¹, лібералізація торгівлі та приватизація. Україна має лише 43 бали – найменший показник серед чотирьох інших країн колишнього радянського блоку.

Одна проблема полягає в тому, як ретельно конкретна країна запроваджує рекомендації консенсусу, інша проблема – наскільки правильними є ці рекомендації. Існує багато економістів, які сумніваються в їх правильності (Stiglitz, 1998, Burki and Perry, 1998), але багато і тих, хто ці рекомендації підтримує (Dabrowsky, Gomulka, and Rostowski, 2000)²². Більш детальне обговорення проблем Вашингтонського консенсусу виходить за рамки цього розділу.

Попри те, що положення Вашингтонського консенсусу відповідають вимогам сучасних західних економічних теорій (та здорового глузду), основні недоліки консенсусу не в тому, що саме передбачають його положення, а в тому, чого вони не передбачають. Це проблеми інформації²³, освіти, неформальних інституцій, дотримання контрактних зобов'язань тощо. Вони є стрижнем перехідного періоду, але вочевидь не входять до стандартів консенсусу.

²¹ В Україні уряд не захищає права власності належним чином. Невчасні виплати заробітної платні та недотримання фінансових зобов'язань є прямим порушенням прав власності та контрактних зобов'язань.

²² Див. також розділ В.Дубровського "Економічні перетворення в ННД".

²³ Див. Gregory (2000).

6.1 Уроки

Політика в перехідний період, рекомендована західними економістами, сприяла розробці конкретних заходів, запроваджуваних країнами колишнього радянського блоку. Основним недоліком цих заходів є їх технократичність, оскільки в цих заходах зовсім не беруться до уваги комплексні, соціальні та інституційні особливості середовища, в якому вони запроваджуються. Дуже часто номінальні “очевидні” заходи та діяльність істотно відрізнялися від реально запроваджуваних. В результаті, виникала ілюзія реформ, яку відверто чи приховано підтримували західні донори, які, зазвичай, сприймали ситуацію за офіційними звітами. Не приділялося належної уваги проблемам інформації, дотримання контрактних зобов’язань та різноманітним фундаментальним перекрученням, які згубно впливають на правильну за своєю суттю економічну політику²⁴.

Вся економічна політика перехідного періоду, яку так активно підтримували західні радники, була розділена на конкретні заходи, позбавлена широкого, системного та концептуального підходу. Можливо, головна проблема полягала не в заходах, передбачуваних консенсусом, а у взаємодії цих заходів та широкому контексті, в якому вони запроваджувалися.

7. Проблеми СИСТЕМНОЇ УЗГОДЖЕНОСТІ

Непослідовність реформ у пострадянських країнах є причиною багатьох невдач у соціальній та економічній політиці. Країни колишнього радянського блоку не змогли прийняти функціональну “економічну конституцію”, яка мала визначити фундаментальні принципи запровадження реформ, та систематично дотримуватися цих принципів. Багато законодавчих ініціатив та заходів економічної політики виявилися суперечливими, тобто одні були спрямовані на збереження “старих правил гри”, тоді як інші – на запровадження “нових”. Звісно, що одночасно дотримуватися двох суперечливих правил гри дуже складно. В таблиці А2 (див. Додаток) вказані результати спроби визначити головні розбіжності між новою та старою системами: конкурентною ринковою структурою та монополістичною структурою. Зрозуміло, що така класифікація (як показано в Таблиці А2) є досить обмеженою, оскільки в реальному світі не існує досконалих конкурентних або досконалих монополістичних ринків (систем). А відтак, узагальнення та спрощення, використані в таблиці А2, є лише почасти правильними. Монополістичні структури широко розповсюджені

²⁴ Див. додатково розділ Я.Ширмера “Відкритість, викривлення та економічне зростання” цього видання.

в окремо взятих організаціях (бюрократичних організаціях, компаніях тощо). В умовах системи радянського типу цілі країни чи навіть блоки країн існують за жорсткими монополістичними схемами (функціонують як одна компанія). Конкурентні структури є характерними для країн західної демократії.

В таблиці подається “просте” перерахування характеристик, тобто ми не намагалися класифікувати ці характеристики за категоріями. Зрозуміло, що деякі з цих характеристик є більш “фундаментальними”, інші – “похідними” або “вторинними” (Balcerowicz, 1990).

7.1 Уроки

Основна ідея таблиці A2 – це системна узгодженість різних рис конкурентних та монополістичних структур, кожна з яких має свою внутрішню логіку. Всі спроби позбавитися рис монополістичної моделі будуть марними без запровадження фундаментальних системних змін.

8. Проблеми ІНОЗЕМНОЇ ДОПОМОГИ

Умови, які донори висувають при наданні коштів, є неефективними з багатьох причин²⁵. По-перше, політичні критерії, як правило, переважають над економічними інтересами²⁶. Ці умови досить часто відігравали роль фігового листка для не зовсім економічних цілей, що, в результаті, згубно вплинуло на довіру до донорів. Уряди країн-реципієнтів перестали серйозно сприймати ці умови.

По-друге, значну частину допомоги отримали країни, де запроваджувалися неефективні реформи. Було доведено, що

²⁵ Джозеф Стігліц взагалі відкидає концепцію висунення умов при наданні допомоги. Він стверджує, що така концепція може зашкодити або й згубно вплинути на розвиток демократії в країнах-реципієнтах такої допомоги: “Чи може висунення умов для отримання допомоги бути ефективним методом зміни економічної політики? Дедалі більше свідчень вказують на те, що це не так. Ефективну економічну політику неможливо купити. Деякі економісти виявили, що висунення таких умов, за винятком, коли це стосується макро-економічних криз, справді може зменшити вмотивованість країн-позичальників дотримуватися вимог, що висуваються в програмах МВФ, та викликати певну озлобленість чи, скажімо, сумніви з боку міжнародних інвесторів щодо відданості цих країн справі реформ”. The Financial Times, November 29, 1999.

²⁶ Напрямок зовнішньої допомоги обумовлюється здебільшого політичними та стратегічними міркуваннями, а не економічними потребами та станом реформ реципієнтів. Тоді як потоки зовнішньої допомоги здебільшого орієнтовано на політичні змінні, прямі зовнішні інвестиції більше реагують на економічні стимули, зокрема ефективну економічну політику та гарантію прав власності в країнах реципієнтах (Alesina and Dollar, 1998).

фінансова допомога таким країнам є неефективною (Dollar et al., 1998).

По-третє, неконкретність формулювання багатьох умов, у поєднанні з непрозорою діяльністю інституцій²⁷ та недосконалість статистики в країнах-реципієнтах, призвела до приховування багатьох явищ в тіні і, зрештою, унеможливила з'ясування результатів. Ефективний моніторинг дотримання висунутих донорами умов виявився неможливим.

По-четверте, взаємозамінність зовнішньої допомоги призвела до того, що уряди почали використовувати її для своїх власних цілей²⁸. Мало уваги приділялося умовам, що висувалися донорами.

По-п'яте, дуже часто самі умови було сформульовано так, що виконати всі їх положення було просто неможливо, однак принаймні деякі положення можна було виконати. Тому ними могли легко маніпулювати як донори, так і країни-реципієнти цієї допомоги²⁹.

По-шосте, такі умови часто шкодили державному суверенітету і, по суті, означали донорське мікроуправління економікою країни. Це також негативно впливало на їх виконання.

По-сьоме, занадто часто переговори між донорами та країнами-реципієнтами проходили за закритими дверима. Тому їх не підтримувало багато політиків, які не брали участі в переговорах. Урядовці вважалися корумпованими та некомпетентними, а більшість громадян досить підозріло ставилися до всієї процедури переговорів уряду з донорами³⁰. В результаті, такі підпільні процедури призвели до зростання

²⁷ Див. Dubrovskiy, 2000 та "Економічна трансформація в Нових Незалежних Країнах і невдача Вашингтонського консенсусу: більше запитань, ніж відповідей".

²⁸ Взаємозамінність зовнішньої допомоги означає низьку впливовість донорів на політику реципієнтів (Svensson, 1999). Майже всі проекти є взаємозамінними. Прямого взаємозв'язку між допомогою конкретного проекту та бюджетом реципієнта не існує. Донори надають фінансову допомогу (тією чи іншою мірою) незалежно від того, які заходи уряд планує запроваджувати (Dollar et.al., 1998). "Існують аргументи, що саме по собі кредитування посилює становище урядів, що не є бажаним, або підтримка з боку міжнародних фінансових організацій дозволяє урядам продовжувати запровадження неефективних реформ довше, ніж це було б за відсутності цієї підтримки" (Kueger, 1998).

²⁹ Зовнішні допомога має позитивно впливати на економічне зростання в країнах з сильною демократією та з інституційною протигагою урядовій діяльності. Тоді як в країнах з менш сильною демократією кошти зовнішньої допомоги будуть використовувати для того, щоб задовольнити непродуктивні цілі уряду (Svensson, 1999).

³⁰ "Критики стверджують, що існує змова між (Світовим) банком та Фондом (МВФ)...стосовно політики дій щодо країн, які розвиваються" (Kueger, 1998).

заборгованості держави без очевидного покращання її економічного становища.

По-восьме, вагомою причиною стала відсутність належних спроб надати ґрунтовне пояснення та виправдання положень, що входять до списку умов, узгоджених під час таких зустрічей, та відсутність зусиль, спрямованих на те, щоб пояснити ці умови широкому загалу. Така “технологія” висування умов при отриманні зовнішньої допомоги викликала загальне збентеження та створила значні політичні перешкоди на шляху запровадження відповідних заходів.

8.1 Уроки

Найвищим пріоритетом має стати підвищення рівня знань. Перефразовуючи одне з популярних у США гасел, **“Якщо ви вважаєте, що знання – це дуже дорого, то спробуйте неосвіченість.”** Протягом останніх десяти років в Україні та інших країнах колишнього радянського блоку можна знайти безліч свідчень того, якою дорогою може виявитися неосвіченість. Без ґлибинних соціальних та економічних досліджень багато реформаторських заходів або й надалі не будуть спрацьовувати або будуть менш успішними. Віддача від аналітичної роботи може бути дуже високою³¹. Багатьох помилок, зроблених і донорами, і країнами колишнього радянського блоку, можна було б уникнути при здійсненні більш серйозних досліджень і, що більш важливо, при належній увазі політиків до результатів цих досліджень. Наявні дані та дослідницькі можливості донорів і урядів країн колишнього радянського блоку досить скромні. Покладання виключно на сприйняття політиків, їхню інтуїцію та переконання – не найкращий спосіб запровадження реформ.

Донорам можна порекомендувати обмежити умови, які вони висувають, вимогами мінімальної прозорості економічної політики та надання достовірної (тобто такої, яку можна перевірити) інформації/даних. Саме доступність інформації широкому загалу сприятиме створенню механізму, який забезпечить розв’язання проблем, пов’язаних з тіньовою діяльністю, завищеними фінансовими зобов’язаннями та нецільовим використанням державних коштів, корупцією тощо³². Донори повинні пояснювати, чому наявність інформації має таке важливе значення для реформ, функціонування ринку та фінансових можливостей. За відсутності бодай мінімальної суттєвої інформації, жоден з банків або міжнародних організацій не погодиться

³¹ Багато авторів стверджують, що економічні дослідження недостатньо фінансуються, оскільки кошти на ґрунтовні дослідження до надання фінансової допомоги можуть використовуватися дуже неефективно (Deiniger, Squire, and Basu, 1998).

³² Див. Пасхавер (1998) та Фонкич (2000).

надавати кредити. Достовірна інформація сприяє розробці ефективної політики, ефективним інвестиціям, зменшує інвестиційні ризики, вартість інвестицій (відсотки), зменшує трансакційні витрати, сприяє економічному зростанню тощо. Інформація сприяє також прийняттю споживачами та виробниками, експортерами та імпортерами ефективних рішень.

9. Проблеми ОСВІТИ

Важливим завданням і основною проблемою для урядів колишніх республік СРСР стає освіта. Саме знання (точніше їх відсутність) виявилися значною перешкодою на шляху запровадження реформ та економічного зростання. У країнах колишнього радянського блоку кілька поколінь отримали освіту в умовах системи, де не існувало демократичних та ринкових інституцій. Радянська система освіти мала проблеми як з боку попиту, такі і з боку пропозиції. Вся система освіти “визначалася пропозицією”. Її було розроблено комуністичною владою, і вона не відповідала потребам сучасної розвинутої економіки. З другого боку, попит на знання, необхідні в ринковій економіці, за радянських часів був майже відсутнім. Це стосується, зокрема, економічної теорії, економічної політики, менеджменту, банківської справи, фінансів, страхування, нерухомого майна тощо.

Важливим завданням для уряду в перехідний період є підтримка переходу до ринково орієнтованої освіти за умов обмежених бюджетних фінансових ресурсів та падіння рівня життя більшості населення, яке не в змозі платити за навчання.

Як показано у таблицях 2-4, зміни в освіті пов’язані з успіхами пострадянських реформ. Країни, які вважаються найбільш успішними у сфері реформ, мають найбільше зростання кількості студентів у вищих навчальних закладах (Польща, Угорщина та Естонія). Водночас, у країнах, які досягли меншого успіху у реформах (Україна, Росія та Білорусія), кількість студентів не зросла. Розвиток ринку праці створив умови, за яких інвестування в людський капітал (освіту) стало прибутковим³³.

Таблиця 2

Кількість студентів у вищих навчальних закладах у країнах колишнього радянського блоку, 1990-і роки

³³ Результати аналізу процесів, що відбувалися в Чеській Республіці протягом перших років перехідного періоду, вказують на систематичне зростання позитивної залежності між освітою та заробітною платнею (Vecerník, 1995).

Країна	Роки	К-ть студентів, Тисяч		Зміна, %	К-ть студентів на 100 000 населення
	Рік ₀ -Рік ₁	Рік ₀	Рік ₁		Рік ₁
Білорусія	90/91-96/97	189	180	-5	1 750
Болгарія	90/91-96/97	188	263	40	3 103
Хорватія	90/91-96/97	72	86	19	1 905
Чеська Респ.	90/91-96/97	118	192	63	2 008
Естонія	90/91-97/98	26	44	68	2 956
Угорщина	90/91-96/97	102	195	91	1 926
Латвія	90/91-97/98	46	56	22	1 756
Литва	90/91-97/98	89	84	-6	2 244
Польща	90/91-97/98	394	1 092	177	3 532
Румунія	90/91-97/98	193	412	113	1 817
Росія	90/91-95/96	2 825	2 655	-6	1 790
Словаччина	92/93-97/98	66	102	55	1 903
Словенія	90/91-97/98	34	51	52	2 755
Україна	90/91-97/98	881	1 110	26	2 215

Джерела: International Statistics Yearbook, 2000, Warsaw: Main Statistical Office, pp. 160-164; Статистический ежегодник Республики Беларусь, 1998, Минск: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, стр. 177-179; Российский статистический ежегодник, 1996, Москва: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, стр. 179-180; Український статистичний щорічник, 1999, Київ: Державний комітет статистики України, стор. 432.

Ще однією значною зміною стало зрушення у структурі предметів, які викладаються. Частка студентів, які навчаються інженерним спеціальностям та вивчають природничі науки, зменшилася, тоді як частка студентів, які вивчають право, економіку, бізнес тощо, збільшилися. Більшість країн з високою часткою студентів, які вивчають суспільні науки, та меншою часткою студентів, які вивчають природничі/інженерні науки, – це знову ж таки країни, які вважаються найуспішнішими у перехідному періоді (такі як Словенія, Польща та Естонія).

Таблиця 3

Частка студентів (%), які вивчають суспільні науки (право, економіка, бізнес тощо), у загальній кількості студентів вищих навчальних закладів у країнах колишнього радянського блоку, 90-і роки

Країна	Рік ₀ -Рік ₁	Рік ₀	Рік ₁	Зміна (Рік ₀ мінус Рік ₁)
Білорусія	90/91-96/97	9,0	10,0	1,0
Болгарія	90/91-97/98	17,6	28,8	11,2
Хорватія	92/93-96/97	27,6	32,3	4,7

Чеська Респ.	92/93-97/98	19,6	26,1	6,5
Естонія	92/93-97/98	24,9	36,0	11,1
Угорщина	90/91-95/96	17,6	25,8	8,2
Латвія	92/93-97/98	23,5	30,2	6,7
Литва	96/97		24,8	
Польща	90/91-98/99	24,6	41,5	16,9
Румунія	89/90-97/98	10,8	40,4	29,6
Росія	90/91-95/96	7,1	8,2	1,1
Словаччина	92/93-97/98	17,8	22,5	4,7
Словенія	91/92-97/98	34,8	43,3	8,5

Джерела: див. Талицю 2.

Таблиця 4

Частка студентів (%), які вивчають математичні та природничі науки (інженерні науки, медицина тощо), у загальній кількості студентів вищих навчальних закладів у країнах колишнього радянського блоку, 90-і роки

Країна	Ріко-Рік ₁	Ріко	Рік ₁	Зміна (Ріко мінус Рік ₁)
Білорусія	90/91-96/97	75,8	73,2	-2,6
Болгарія	90/91-96/97	54,0	32,4	-21,6
Хорватія	92/93-96/97	51,7	44,8	-6,9
Чеська Респ.	92/93-97/98	52,1	43,8	-8,3
Естонія	92/93-97/98	46,3	39,2	-7,1
Угорщина	90/91-95/96	38,7	39,2	0,5
Латвія	92/93-97/98	51,8	32,7	-19,1
Литва	96/97		46,6	46,6

Продовження таблиці 4

Польща	90/91-98/99	41,6	28,4	-13,2
Румунія	89/90-97/98	84,6	45,8	-38,8
Росія	90/91-95/96	76,8	75,3	-1,5
Словаччина	92/93-97/98	55,4	51,6	-3,8
Словенія	91/92-97/98	43,9	35,4	-8,5

Джерела: див. Таблицю 2.

Такі суттєві зміни у кількості студентів та навчальних предметах можуть бути добрими показниками глибини системних змін у цих країнах протягом 90-х років.

Незважаючи на значні зусилля, країни колишнього радянського блоку не можуть забезпечити високоякісне вивчення дисциплін, які були відсутні або нерозвинені за радянських часів. Тому залучення Заходу до цього процесу набуває особливого значення.

Як показано у таблиці 5, двадцять років тому кількість студентів з республік колишнього СРСР у навчальних закладах США була досить малою. У 1980/81 роках у США отримували вищу освіту лише 1700 студентів з країн колишнього СРСР, що

становило досить незначний відсоток студентів-іноземців. На 1995/96 роки ця цифра збільшилася більш ніж у десять разів і продовжує зростати.

Таблиця 5

Кількість студентів-іноземців у вищих учбових закладах США, по регіонах, 1980/81, 1985/86, 1990/1991 та 1995/96 роки

Регіон	Навчальний рік				Навчальний рік			
	80\81	85\86	90\91	95\96	80\81	85\86	90\91	95\96
	Іноземні студенти, тис.				Іноземні студенти, %			
Канада	14,3	15,4	18,4	23,0	4,60	4,48	4,50	5,07
Латинська Америка	49,8	45,5	47,6	47,3	16,01	13,23	11,68	10,41
Західна Європа	23,7	32,5	44,9	49,3	7,61	9,47	11,01	10,87
Східна Європа	1,7	1,8	4,8	18,0	0,54	0,51	1,17	3,97
Близький Схід	84,7	52,7	33,4	30,6	27,23	15,34	8,20	6,74
Африка	38,2	34,2	23,8	20,8	12,27	9,95	5,84	4,59
Південно-східна Азія	94,0	156,8	229,8	259,9	30,23	45,62	56,40	57,27
Інші	4,7	4,8	4,9	4,9	1,51	1,41	1,20	1,07
Загальне число	311,1	343,8	407,5	453,8	100,00	100,00	100,00	100,00

Джерела: Open doors 1996-1997: Report on International Educational Exchange. – New-York, 1997. Див. також звіти за 1993/94; 1994/95 та 1995/96 рр.

Кількість осіб, що навчаються у США (таблиця 6), дуже відрізняється серед країн колишнього радянського блоку. Цікаво, що країни, де на початку 1990-х років частка студентів, відносно загальної кількості населення, була вищою (Польща, Угорщина, Хорватія та країни Балтії), досягли значно більших успіхів у реформуванні економіки порівняно з іншими колишніми республіками СРСР. Лише Болгарія, незважаючи на досить значне число студентів, менш успішно запроваджувала реформи; однак схоже на те, що останнім часом ситуація покращується.

Таблиця 6

Кількість студентів зі Східної Європи у вищих навчальних закладах США, по країнах, 1993/94 та 1995/96 роки

Країна	1993\1994	1995/1996	Збільшення
	К-ть студентів	К-ть студентів	разів

Росія	1 582	5 589	3.53
Польща	1 424	1 743	1.22
Болгарія	1 195	1 588	1.33
Румунія	875	1 456	1.66
Угорщина	867	908	1.05
Україна	313	1 215	3.88
Хорватія	273	525	1.92
Латвія	114	194	1.70
Чеська Респ.	108	735	6.81
Литва	108	252	2.33
Естонія	106	168	1.58
Інші	565	3 659	6.48
Загальна к-ть	7 530	180 032	2.39

Джерела: див. Таблицю 5.

9.1 Уроки

Освіта, реформи та економічне зростання – поняття взаємопов'язані. Якісна освіта сприяє реформам та економічному зростанню, тоді як реформи та економічне зростання сприяють удосконаленню освіти, і подані в таблицях цифри це підтверджують. Країни, що повільно запроваджували реформи освітні, не могли також успішно запроваджувати інституційні та економічні реформи. Забезпечення відповідної освіти – це дуже складне завдання з ряду причин, однією з яких є дуже низька заробітна плата викладачів.

Саме у сфері освіти західна допомога може бути найефективнішою. Однак частка коштів на освіту в загальній допомозі, яку захід надає країнам колишнього радянського блоку, залишається досить незначною. Найефективнішою формою західної допомоги пострадянським країнам є сприяння навчанню студентів з цих країн в західних навчальних закладах.

Можна стверджувати, що велика кількість випускників з коледжів та університетів США стала важливим фактором економічного зростання в Азії та країнах Латинської Америки упродовж 90-х років. Сподіваємося, що значна кількість випускників західних вищих навчальних закладів через кілька років повернеться в Україну та що за декілька років вплив такої освіти стане помітним при розробці економічної політики та в бізнесі.

10. Перехідний період в Україні

На даний момент в Україні поєднуються елементи старої радянської (дуже монополізованої) системи та нової західної (головним чином, конкурентної) системи. Така комбінація є не

дуже ефективною. Вона дуже нестабільна, їй бракує потенціалу для тривалого зростання. Основною проблемою є внутрішня несумісність старих та нових інституцій, що співіснують і перешкоджають одна одній. Неузгоджена економічна політика більше схожа на броунівський рух, ніж на добре продуману стратегію³⁴.

Монетарна політика

Крок уперед

Упродовж перехідного періоду було досягнуто багато незаперечних успіхів. Введено українську грошову одиницю – гривню, що стала конвертованою на внутрішньому ринку. Починаючи з січня 2000 р., гривня має плаваючий курс і залишається напроцуд стабільною. Було зупинено спустошливу гіперінфляцію початку 90-х років. На даний момент, рівень інфляції є доволі низьким (річна зміна складає 20-30%). Завдяки створенню цілої низки комерційних банків, було усунено монополізм у банківській сфері. Зміцнено банківський сектор, створено багато нових фінансових інституцій.

Крок назад

До січня 2000 р. намагалися “підтримати” гривню шляхом оголошення нереалістичного валютного коридору, але потім відмовилися від цієї стратегії. Хоча спроби підтримки гривні шляхом офіційного чи напівофіційного тиску на комерційні банки продовжуються. Для цього використовується ціла низка “антиспекулятивних заходів”. Оскільки ринок виявився сильнішим від “захисників” обмінного курсу гривні, в Україні періоди відносної стабільності чергуються з періодами криз, коли гривня “несподівано” втрачає значну частину своєї вартості.

За істотним зростанням грошової бази докладаються героїчні зусилля приборкати інфляцію. До таких зусиль належать різні види прямого та непрямого контролю за цінами, в тому числі телефонні дзвінки місцевої влади до виробників і торгівців з вимогами не підвищувати ціни тощо. Така стратегія призводить до подальшого викривлення цін, негативно впливає на рентабельність підприємств, яким не дозволяється застосовувати ціни, що диктуються ринком, та не заохочує інвестиційну діяльність. Виважена монетарна політика, узгоджена з політикою підтримки конкурентного середовища та тривалого економічного зростання, повинна складатися з:

³⁴ В цьому розділі відображено ситуацію, що склалася в українській економіці на середину 2000 року. Протягом другої половини 2000 року відбулися значні позитивні зрушення в економічній політиці та покращення економічної ситуації, але вони не включені до цього аналізу.

- плаваючого режиму валютного курсу (для одержання правильних сигналів виробниками та споживачами);
- стабільної гривні, що спиралася б на свою ринкову вартість, та великих золотовалютних резервів (для завоювання міжнародної поваги та підвищення репутації гривні);
- недорогої гривні (для заохочення експорту та зниження імпорту);
- незначних торговельних обмежень (для допомоги генеруванню прибутків фірмами, що здійснюють міжнародну торгівлю, збільшення участі України в міжнародній економіці, розвитку контактів між Україною та міжнародним бізнесом і підвищення рівня відкритості й модернізації української економіки);
- обмеженої пропозиції грошей (для утримання низьких темпів інфляції).
- внутрішніх цін, визначених ринком (для уникнення викривлень цін, підтримки конкуренції, прибутковості, ефективності й зростання).

Часто в Україні відбувалися прямо протилежні процеси. В минулому, національна валюта була переоцінена та підлягала мікроуправлінню з боку української влади. Обмінний курс часто конфліктував з “пожаданнями” ринку. Така стабілізаційна політика робила гривню надзвичайно нестабільною. Зростали торговельні обмеження, спрямовані на “підтримку” національного виробника. Однак такі обмеження суттєво послабили конкуренцію, підтримуючи відсталість, перешкоджаючи зовнішній торгівлі; вони профінансувалися українськими споживачами, змушеними купувати продукцію низької якості за високими цінами (Szyrmer et al., 2000). При досить жорсткій політиці цін монетарна політика була досить м’якою³⁵.

Бюджетна політика

Крок уперед

Відбулися позитивні зміни і в бюджетному процесі. Він став структурованішим та прозорішим. Було зменшено видатки на утримання державного апарату та прямі субсидії підприємствам.

³⁵ Див. детальніший огляд монетарної політики, політики цін та інших питань, пов’язаних з ними, у працях В.Пинзеника (1998, 2000).

Крок назад

Український бюджет, як зазначено у Законі “Про Бюджет”, незважаючи на майже десятилітню історію, залишається нереалістичним³⁶. Ціна такої нереалістичності – висока.

- Це призводить до неналежного виконання контрактів, викликає чималу кількість порушень законів (особливо прав власності), збільшує непрозорість та сприяє корупції.
- Нереалістичність бюджету зміщує важелі контролю за видатками від парламенту до політичних лідерів, які відповідають за управління бюджетом.
- Нереалістичні очікування податкових надходжень стали виправданням для надмірних силових заходів податкових органів. Податківці користуються спеціальними повноваженнями. Це веде до ситуації, за якої платники податків мають лише зобов'язання і майже зовсім не мають прав, тоді як податкові органи мають багато прав і, фактично, не відповідають ні перед ким (доки вони виконують свій патріотичний обов'язок наповнювати державну скриню). Короткострокові успіхи таких органів ведуть до тривалих невдач. Механізми стягнення податків та встановлення штрафів повністю залишено на розсуд податкових інспекторів. Як наслідок, зростає податкова заборгованість (податкові органи можуть вирішувати, хто може не платити, і який буде штраф); майже половина підприємств є збитковими, громадяни не наважуються створювати нові фірми, інвестувати, виробляти та експортувати; тіньовий сектор залишається великим (Мандибура, 1998).
- Нереалістичні доходи бюджету виправдовують зусилля, спрямовані на покриття дефіциту за рахунок сплати податків у натуральній та інших формах негрошових розрахунків з бюджетом (Хорошковський, 2000, Szyrmer, 2000). Такі форми розрахунків є непрозорими, вони переводять важелі контролю в руки тих, хто залучений до таких розрахунків (органів влади, бюджетних організацій та комерційних підприємств).
- Нереалістичні потреби у надходженнях призводять до емісії грошей. В свою чергу, слабкі гроші підтримують негрошові операції; інфляційний податок стягується з найбідніших, тих, хто отримує доходи у національній валюті. Інфляція забезпечує додатковий дохід та контроль

³⁶ Очікується, що ситуація поліпшиться в 2000 році, коли бюджет вперше буде виконано в реальному та номінальному виразі.

заможним чиновникам, які отримують доходи та мають заощадження переважно у твердій валюті.

- Нереалістичні потреби у надходженнях служать виправданням зовнішніх та внутрішніх позик, за допомогою яких уряд намагається вирішити поточні проблеми. Проте ці позики є досить витратними і обмежують можливості майбутніх бюджетів. Вони сприяють корупції (доступу деяких урядових чиновників до твердої валюти, непрозорості управління боргом тощо), ведуть до демонетизації, фінансових криз (якими, у свою чергу, виправдовують збільшення контролю за допомогою різних надмірних антикризових заходів).

Сільське господарство

Крок уперед

Було запроваджено багато важливих реформаторських заходів. У 1999 році Указом Президента було прискорено приватизацію в цьому секторі.

Крок назад

Сільське господарство – це яскравий приклад того, як можна зруйнувати галузь економіки за допомогою бюрократичного контролю цін та мікроуправління. Ціни на сільгосппродукти утримуються на низькому рівні такими засобами: прямий контроль цін; підтримка місцевих монополістів, які постачають сільському господарству засоби виробництва; підтримка місцевих монополістів, які купують продукцію сільського господарства; встановлення тарифів на експорт окремих сільгосппродуктів; непоодинокі випадки обмежень на вивезення продукції за межі тієї чи іншої області тощо. Таким чином, той самий уряд, що робить сільське господарство нерентабельним шляхом заниження цін на сільськогосподарську продукцію, підтримує цей сектор величезними субсидіями. Така стратегія “оподаткувати-та-витрачати” призводить до збільшення бюрократичного контролю і підриває можливості сільського господарства виробляти продукцію та отримувати прибутки (Szyrmer and Reiner, 1997; Leonard, 2000).

10.1 Уроки

В Україні “старе” міцно поєднане з “новим”. Доки не буде запроваджено радикальних реформ, таке неефективне поєднання може існувати ще досить довго. З одного боку, воно включає в себе риси конкурентної системи:

- країна є відкритою; було ліквідовано монополію держави на зовнішню торгівлю;
- гривня є конвертованою валютою;
- права громадян захищаються демократичною конституцією;
- розширюється недержавний сектор;
- офіційно захищається приватна власність;
- офіційно парламент контролює державний бюджет;
- було знято контроль над цінами з багатьох товарів;
- з'явилося багато малих приватних підприємств.

Але багато з цих інституцій залишаються слабкими. Крім того, у багатьох випадках вони існують переважно на папері, не підкріплюючись реальними утвореннями. Вони часто є більше офіційними, ніж реальними: тарифи та інші обмеження на кордоні заважають відкритості України, захист приватної власності є слабким, а управління бюджетом – неефективним, ціни підлягають неофіційному (тіньовому) контролю. Половина економіки є демонетизованою (бартер, заборгованість, неплатежі), і для цієї половини дерегульовані ціни взагалі не мають першочергового значення. Продовжують існувати перешкоди для заснування нових підприємств. За нинішньої податкової системи швидкий розвиток таких підприємств є майже неможливим. Бюджетні обмеження залишаються відносно м'якими. Загальна заборгованість підприємств перевищує річний ВВП. Забезпечення виконання угод є слабким. Поширюється корупція.

Держава перебуває в нездоровому стані. Беручи до уваги систематичне зростання заборгованості, нерозвиненість кредитного та фондового ринку, слабкий банківський сектор, зменшення інвестицій в економіку (нині приблизно 10% ВВП), зростаючу декапіталізацію промисловості, занепад міської та комунальної інфраструктури, а також поступове руйнування людського капіталу, лише радикальні реформи зможуть зупинити цей процес.

Найфундаментальнішою реформою міг би стати перегляд ролі уряду в Україні. Для успішних реформ та стабільного економічного зростання необхідні такі зміни :

- акцент має бути зміщений з мікроуправління економікою на встановлення механізмів сприяння конкуренції;
- уряд повинен не захищати монополістів (“Daewoo”, “Хліб України” та ін.), а навпаки, обмежувати їхню монополістичну діяльність;
- використання непрямих заходів економічної політики має прийти на зміну прямим наказам та неявному контролю;
- слід припинити “тіньовий” контроль за цінами;
- правилом має стати реалістичний бюджет та погашення усіх зобов’язань уряду;
- тверда відмова від негрошових розрахунків;
- підтримка ефективної міцної банківської системи (що сьогодні зазнає систематичних зловживань з боку влади та змушена надавати кредити “на прохання”, функціонувати як агент державної податкової адміністрації і є незахищеною законодавчо від безнадійних позик);
- розвиток ринку капіталу;
- відкритість кордонів, що сприятиме розвитку торгівлі, туризму та інвестиціям.

Слід запровадити та активно підтримувати нову ринкову горизонтальну структуру. Держава має змінитися сама – з головного порушника закону (неплатежі заробітної платні та пенсій, порушення закону про бюджет, порушення особистих свобод тощо) стати головним захисником закону.

В таких рекомендаціях немає нічого нового. Багато із запропонованих реформ знайшли підтримку серед українських політичних лідерів-реформаторів (включаючи членів діючого уряду) та експертів. З початку 2000 року прогрес став очевидним: за-
боргованість з пенсій та заробітної платні бюджетному сектору значно зменшилася, скоротилися випадки негрошових розрахунків з бюджетним сектором (принаймні ті, що стосуються поточних розрахунків), активізувався банківський сектор (зросли банківські депозити та кредити), вирости обсяги зовнішньої торгівлі (особливо експорту), стало легше подорожувати за кордон. Теперішній уряд заслуговує поваги за ці очевидні успіхи, яким сприяла також девальвація гривні в 1998-1999 роках. Проте ще багато потрібно зробити, щоб забезпечити надійне та швидке економічне зростання.

Висновки

Перехід від пострадянського суспільства не відбувається відособлено. Він проходить у контексті комплексної реальності.

Головною помилкою економічної політики реформ у минулому була її спрощеність та поверховість. Заходи, що здійснювались, були орієнтовані на короткостроковий період, запроваджувалися як ряд автономних дій, відірваних від складного соціального, політичного та інституційного контексту. Надмірність прагматичного підходу, що базувався на “здоровому глузді”, не була обґрунтованою глибоким систематичним аналізом. Існує багато прикладів успішної на перший погляд економічної політики, що закінчувалася великою невдачею: поверхова монетарна стабілізація, зменшення бюджетного дефіциту, що стали можливими через накопичення заборгованості і призвели до надзвичайної непрозорості державних фінансів, неефективно спроектованої масової приватизації тощо.

Існує нагальна потреба оцінити минулі реформи, зробити висновки як з досягнень, так і з помилок. Необхідно переглянути деякі пріоритети реформ. Лише за виваженої економічної політики міжнародна фінансова допомога може стати корисною та ефективною³⁷. Акценти зовнішньої допомоги слід переставити з фінансової допомоги на ідеї: дані/інформацію, дослідження, освіту, аналіз та економічну експертизу.

Література

- Alesina, Alberto, and David Dollar. 1998. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *NBER Working Paper* No. 6612.
- Balcerowicz, Leszek. 1990. “On the Reformability of the Soviet-Type Economic Systems.” In *The Evolution of Economic Systems: Essays in Honor of Ota Sik*, eds. K. Dopfer and K.F. Raible. New York, NY: St. Martin.
- Besedina, Elena. 2000. “Nature of Barter: Case of Ukraine.” Kyiv: Kyiv-Mohyla Academy. EERC Master Thesis.
- Buchanan, James M. 1992. “Economics in the Post-Socialist Century.” In *The Future of Economics*, ed. J. D. Hey. Oxford, UK and Cambridge, MA: Blackwell.
- Buchanan, James M. 1993. “Asymmetrical Reciprocity in Market Exchange: Implications for Economies in Transition.” In *Liberalism and the Economic Order*, eds. E. F. Paul, F. D. Miller, Jr., and J. Paul. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

³⁷ Міжнародна фінансова допомога є ефективною лише за умови ефективної економічної політики. В умовах важкого економічного становища ідеї важать більше, ніж гроші (Dollar et al, 1998).

- Burki, Shahid J., and Guillermo E. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: The World Bank.
- Dabrowski, Marek, Stanislaw Gomulka, and Jacek Rostowski. 2000. "Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective." *Discussion Paper No. 471*. London: London School of Economics, Cenfel for Economic Performance.
- Dallago, Bruno, and Luigi Mittone. 1996. "Preface." In *Economic Institutions, Markets and Competition*, eds. B. Dallago and L. Mittone. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Deininger, Klaus, Lyn Squire, and Swati Basu. 1998. "Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?" *The World Bank Economic Review* 12: 385-418.
- Dollar, David, et al. 1998. *Knowledge for Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Дубровський, Володимир. Перерозподіл доходів між галузями промисловості і структурні реформи в Україні// Неопублікований рукопис. – К.: Проект Гарвардського університету. 1999. – <http://www.harvard.org.ua>
- Дубровський, Володимир. Взаємозаліки як джерело ренти – приклад дії феномена "уникнення прозорості"// Бартерна економіка: негрошові операції в бюджетному секторі України. /Під редакцією Януша Ширмера/. – К.: Альтерпрес. 2000. – С.169-180.
- Ericson, Richard E. 1991. "The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform." *The Journal of Economic Perspectives* 4: 5, 11-27.
- Fisher, Stanley, and Alan Gelb. 1991. "The Process of Socialist Economic Transformation." *Journal of Economic Perspectives* 5: 91-106.
- Фонкич, Катерина. Пошук ренти і групи інтересів за перехідного періоду в Україні// Український журнал "Економіст", № 3, 2000 р. – С.54-64.
- Пол Р. Грегори. Віртуальна економіка України: рух до постійно нерівноважного стану// Україна в перехідному періоді: досвід і стратегія. / Під редакцією Януша Ширмера, Хваджі Султана/. – К.: Альтерпрес. 2000. – С.37-43.
- Havrylyshyn, Oleh, and Ron van Rooden. 2000. "Institutions Matter in Transition, but So Do Policies." *IMF Working Paper WP/00/70*. Washington: International Monetary Fund.
- Hayek, Friedrich A. 1989. *The Fatal Conceit*. Chicago: Chicago University Press.

- Jacob, Betty M., Krysztob Ostrowski, and Henry Teune, eds. 1993. *Democracy and Local Governance: Ten Empirical Studies*. Honolulu: Matsunaga Institute for Peace.
- Яржиновский, Анджей. Порівняльний аналіз фермерства у Польщі та в Україні// Неопублікований рукопис. – К.: Проект Гарвардського університету. 2000. – <http://www.harvard.org.ua>.
- Хорошковский, Виктор. Дороги, которые нас выбирают// К.: Парламентське видавництво Верховної Ради України. 2000.
- Krueger, Anne O. 1998. "Whither the World Bank and the IMF?" *Journal of Economic Literature* 36: 1983-2020.
- Леонард, Керол С. Сількогосподарський податок та політика субсидій у посткомуністичний перехідний період// Україна в перехідному періоді: досвід і стратегія. / Під редакцією Януша Ширмера, Хваджі Султана/. –К.: Альтерпрес. 2000. – С.104-117.
- Левін, Герберт С., Ширмер, Януш М. Інституціональний розвиток та податкова політика у країнах, що перебувають у перехідному періоді// Україна в перехідному періоді: досвід і стратегія. / Під редакцією Януша Ширмера, Хваджі Султана/. –К.: Альтерпрес. 2000. – С.29-36.
- Lipton, David, and Jeffrey Sachs. 1990. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland." *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 293-334.
- Litvack, John M. 1991. "Legality and Market Reform in Soviet-Type Economies." *The Journal of Economic Perspectives* 4: 77-90.
- Мандибура, Віктор. "Тіньова" економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження// К.: Парламентське видавництво Верховної Ради України. 1998.
- Murrell, Peter. 1992. "Evolution in Economics and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies." In *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, eds. C. Clague and G. C. Rausser. Cambridge, UK: Blackwell.
- North, Douglass C. 1993. *Economic Performance Through Time*. The Nobel Foundation.
- Пасхавер, Олександр. Антикорупційна орієнтація економічних та політичних реформ// Неопублікований рукопис. – К.: Центр економічного розвитку. – 1998.
- Пивоварський, Олександр. Підприємницький сектор в Україні та Польщі: попередні спостереження з порівняльного дослідження// Роздаткові матеріали для семінару з питань

- економічної політики ГІМР (8 вересня 1999 р.). – К.: Проект Гарвардського університету. – <http://www.harvard.org.ua>
- Przeworski, Adam, and Fernando Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth." *Journal of Economic Perspectives* 7/3: 51-69.
- Пинзеник, Віктор. Коні не винні: реформи чи їх імітація// К.: Видавничий центр "Академія". 1998.
- Пинзеник, Віктор. Чи можливе в Україні стабільне економічне зростання?// Економічні есе: Проблеми макроекономічної політики на сучасному етапі, № 4, 2000 р. – С.3-13.
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. 1996. "Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe". *Development Discussion Paper* No. 544. Cambridge, MA: HIID.
- Sachs, Jeffrey D. 1997. "An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition." In *Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe*, eds. W. T. Woo, S. Parker, and J. D. Sachs. Cambridge, MA and London, UK: The MIT Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, NY: Harper.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." *WIDER Annual Lectures* 2. <http://www.wider.unu.edu/stiglitz.htm>.
- Svensson, J. 1999. "Aid, Growth and Democracy." *Economics and Politics* 11/3.
- Szyrmer, Janusz M., and Thomas A. Reiner. 1997. "Ukraine's Agriculture, 1990-1996: An Incomplete Transition." In *Agricultures du Monde*, eds. J. H. Schirmer, S. Smith, and G. Schirmer-Nejfeld. Liege, Belgium: La Societe Geographique de Liege.
- Ширмер, Януш. Монетизація бартеризованої економіки: зменшення негрошових операцій з бюджетом в Україні// Бартерна економіка: негрошові операції в бюджетному секторі України. /Під редакцією Януша Ширмера/. – К.: Альтерпрес. 2000. – С.5-13.
- Ширмер, Януш та ін. Збільшення обсягів торгівлі в Україні: перешкоди та шляхи їх подолання// Неопублікований рукопис. – К.: Проект Гарвардського університету. 2000. – <http://www.harvard.org.ua>
- Thurow, Lester C. 1996. *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Share Tomorrow's World*. New York, NY: Penguin Books.

- Vecernik, Jiri. 1995. "Changing Earnings Distribution in the Czech Republic: Survey Evidence from 1988-1994." *Economics of Transition* 3/3: 355-371.
- Williamson, John. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.
- Woodruff, David. 1999. *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Жаліло, Ярослав. Економічна стратегія держави у нестабільних ринкових економічних системах// К.: Національний інститут стратегічних досліджень. 1998.
- Жиляєв, Ігор; Орлова, Вероніка. Негрошові розрахунки з бюджетом// Бартерна економіка: негрошові операції в бюджетному секторі України. /Під редакцією Януша Ширмера/. – К.: Альтерпрес. – 2000. – С.53-120.

ДОДАТКИ

Таблиця А1

Постулати неокласичної теорії і пострадянські перехідні економіки

Неокласична економічна теорія	Перехідні економіки пострадянських країн
Рівновага: Головну увагу зосереджено на питаннях стабільності, рівноваги та статичної ефективності..	Перехідна економіка залишається значною мірою нестабільною і далекою від рівноваги.
Середовище: Поведінка системи є функцією переважно економічних (ендогенних) змінних.	В далеких від рівноваги економічних системах з “незавершеним” ринком вплив неекономічних змінних (середовища) є досить сильним. Пояснення, прогнози та контроль системи в умовах перехідної економіки вимагають набагато більшого врахування соціальних, правових, політичних та інших змінних, ніж в умовах сталої ринкової економіки.
Раціональність і послідовність: Передбачається, що метою учасників ринку є максимізація корисності/прибутку, вони приймають раціональні та послідовні рішення.	Характерною рисою перехідної економіки є постійна плутанина. Аналітики, політики, інвестори, виробники та споживачі працюють в умовах непрозорої, нестабільної та значною мірою непередбачуваної економіки. У країнах колишнього радянського блоку рівень розуміння ринку є низьким. Припущення щодо знання, раціональності та послідовності навряд чи доцільні.
Досконала конкуренція Досконала конкуренція передбачає існування великої кількості малих виробників та споживачів. Ціни визначаються ринком. Інші припущення: нульові прибутки, вільний вхід та вихід з ринку та досконала інформація.	Для економік пострадянських країн на першій етапах характерна невелика кількість підприємств. Концентрація виробництва у багатьох галузях є дуже високою. Ціни на ряд важливих товарів (таких як електроенергія) залишаються регульованими. Деякі виробники, які працюють у так званій тіньовій економіці, отримують величезні прибутки, водночас, велика кількість підприємств офіційного сектора є збитковими. Жорстке трудове законодавство та відсутність дієвих процедур банкрутства утруднюють вихід з ринку. Водночас вхід на ринок ускладнюється нестачею стартового

	капіталу та низьким рівнем доступу до банківських кредитів, високими податками, обмежувальними регулятивними нормами, корупцією, кримінальною діяльністю і т. п. Брак надійної інформації, спорадичні (idiosyncratic) закони, дискретні реформи, розвинений тіньовий сектор та інші фактори знижують рівень прозорості економічної діяльності. Стрижнем перехідної економіки є інформаційна асиметрія.
--	--

Продовження таблиці А1

Трансакції та інституції: Стандартні моделі передбачають нульові трансакційні витрати та існування належних ринкових інституцій (таких як біржі та фінансові посередники).	Велика кількість трансакцій здійснюється поза межами ринку. Неплатежі та заборгованість стали звичними явищами. Широко застосовується бартер. Відсутність дієвих ринкових інституцій, низька фінансова ліквідність, бюрократичні домагання, криміналізація економіки сприяють високим трансакційним витратам. Як правило, останні включають: дорогі кредити, хабарі та тіньові “податки”, що збираються мафією.
Власність: Прозора й гарантована власність. Автоматичне забезпечення виконання контрактних зобов'язань.	Власність не гарантована. Низький рівень виконання контрактних зобов'язань та запровадження прав приватної власності. Частка державної та комунальної власності залишається високою. Типовим є подрібнення власності (внаслідок процесу масової приватизації) та низький рівень корпоративного управління, що обмежує права власників на контроль та управління майном.
Час: В основу головної парадигми покладено порівняльний статичний аналіз. Пристосування до екзогенних шоків відбувається миттєво. Зважаючи на припущення про досконалу конкуренцію, немає потреби в навчанні.	Перехідний процес потребує динамічного підходу. Економіка є “нерівною”. Часовий вимір інтенсивності структурного та функціонального пристосування системи є вирішальним. Таке пристосування потребує інтенсивного процесу навчання, а отже багато часу.
Гнучкість/ ліквідність Неокласична економіка є “монетизованою”. Мобільність факторів виробництва в такій економіці є досконалою. Фінансова ліквідність забезпечує найвищу ефективність розміщення факторів (де їхня гранична продуктивність є найвищою).	Високий рівень “демонетизації” перехідної економіки часто зумовлюється високим рівнем інфляції та/або дорогими кредитами (низьким доступом до них). Характерними ознаками ринку є сегментація та відсутність гнучкості. Фінансова ліквідність компаній дуже низька. Поширена заборгованість, неплатежі та бартер.
Уряд: Функціонування ринку відбувається через горизонтальні відносини між учасниками ринку. Роль уряду, політики та інших вертикальних відносин не входять в основу неокласичної теорії.	На початку пострадянського перехідного періоду уряд та інші вертикальні зв'язки є міцними, тоді як горизонтальні - слабкими й недостатньо розвиненими. Процес переходу передбачає посилення горизонтальних зв'язків і переформування вертикальних. Оскільки велика кількість ринкових

	інституцій є суспільним товаром, то роль уряду в перехідний період набуває особливого значення. Невдачі перехідного періоду часто пов'язуються з неспроможністю уряду реформувати та реструктурувати економіку.
--	---

Продовження таблиці А1

Зовнішні прояви: Відмови ринку щодо суспільних товарів та зовнішніх проявів ринкової економіки. Для оцінки екстерналій та “повних” суспільних витрат і вигод економіка потребує більшої допомоги з боку інших дисциплін.	На відміну від зрілої західної ринкової економіки, слабка інституційна основа не дає перехідній економіці змоги швидко долати негативні зовнішні наслідки. Зростання нерівності у доходах, низький рівень охорони здоров'я та криміналізація суспільства – це все зовнішні прояви, які можуть поставити під загрозу саму доцільність перехідного процесу.
Зовнішній сектор: Типовий підручник з економіки починається з моделей закритої (ринкової) економіки, яка згодом розширюється завдяки зовнішній торгівлі.	Перехідний період передбачає інтенсивне навчання, вирішальна роль в якому належить зовнішньому сектору (зовнішній допомозі, торгівлі, міжнародному капіталу, міграції населення). Саме зовнішній сектор, а не внутрішні відносини, стає визначальним фактором інституційних реформ та економічного зростання.

Таблиця А2

Порівняльний аналіз: конкурентна структура в порівнянні з монополістичною структурою

Характеристики	Конкурентна структура	Монополістична структура
Відкритість	Висока	Низька (закрита та роздроблена система)
Домінуючі зв'язки	Горизонтальні	Вертикальні
Політичні та економічні права	Рівність	Ієрархія
Механізм, що забезпечує ефективність системи	Досконала (конкурентна) рівновага	Досконалий (ієрархічний) контроль
Методи функціонування	Непрямі (сигнали та стимули)	Прямі (накази та вказівки)
“Правила гри”	Однорідні/ загальні/ стабільні	Спорадичні (idiosyncratic)/ індивідуалізовані/ нестійкі
Законність	Висока	Низька
Збір інформації	Здебільшого непрямі методи (використання “приблизних” показників) та	Прямі, детальні та повні дані

	випадковий відбір	
Мережі контактів	Офіційні/анонімні	Неофіційні/ персоніфіковані
Домінуючі права	Окремих осіб	Колективів
Прозорість системи	Висока	Низька
Передбачуваність	Висока	Низька
Політичний режим	Демократія	Автократія

Продовження таблиці А2

Громадянське суспільство	Добре розвинене/ офіційне	Слабке/неофіційне
Кількість та розміри неурядових організацій	Значна кількість різноманітних неурядових організацій	Впливові монополістичні організації (одна політична партія. Одна профспілка, одна молодіжна організація, тощо) і /або значна кількість малих та слабких організацій
Права власності	Сильні/прозорі	Слабкі/ непрозорі
Приватна власність	Домінуюча	Обмежена
Бюджетні обмеження	Жорсткі	М'які
Дотримання контрактних зобов'язань	Жорстке	Слабке
Мотивація ефективності	Максимальна прибутковість/корисні сть	Максимальний контроль
Пріоритети уряду	Тривала перспектива: орієнтація на суспільні продукти та вдосконалення механізму рівноваги (система стримування та противаги (checks and balances))	Коротка перспектива: мікроуправління економікою та суспільством взагалі
Втручання уряду в економіку	Боротьба з монополіями, захист конкуренції	Відбір та сприяння діяльності монополій
Економічні структури	Міцно пов'язані та урівноважені фінансовими потоками	Надзвичайно роздріблені, зв'язки виражаються в фізичних одиницях багатьох видів продукції
Капітал та інвестиції	Фінансові запаси та потоки, що розподіляються конкурентним ринком	Фізичні одиниці, що розподіляються адміністративними рішеннями
Домінуючі операції	Монетарні	Немонетарні
Банки та інші фінансові інституції	Важливі та добре розвинені	Неважливі та слабкі
Ціноутворення, що здійснюється суб'єктами економічної діяльності	Погодження з ціною, встановленою ринком	Встановлення цін

Економічне зростання	Стимулюється попитом	Стимулюється пропозицією (командна економіка)
Основні обмеження	Низька пропозиція	Низький попит
Бар'єри для входу та виходу економічних суб'єктів з ринку	Низькі	Високі
Розміри фірм	Різноманітні	Домінування крупних підприємств

Аналіз фундаментальних проблем економіки України та порядок запровадження широкомасштабних реформ

Дейвід Снелбекер

Едуард Новоселецький

1. Вступ

Після 70 років соціалізму та 10 років безцільного "переходу", економіка України перебуває в стані безперервної стагнації. Існування глибоких і фундаментальних перешкод на шляху розвитку економіки свідчить про те, що стабільного економічного зростання Україна зможе досягти лише через комплексні зміни базових економічних умов. Україна стоїть на роздоріжжі і мусить вибрати, яким шляхом іти далі. З одного боку, існує шлях комплексних реформ, який обрала більшість країн Центральної Європи – шлях важких змін упродовж кількарічного періоду, за яким починається істотне підвищення життєвого рівня для більшості населення. Схоже, що навіть Росія завершила цього року на такий шлях, координуючи свої дії з Економічною програмою, розробленою Германом Грефом¹ та його колегами. З другого боку, існує шлях тривалої стагнації та сповзання в економічну прірву, на якому перебувають нині Білорусь і Узбекистан. Звичайно, це дорога в нікуди, шлях економічних негараздів, дедалі ширшого

¹ Див. розділ "Програма соціально-економічної політики Уряду Російської Федерації та її порівняння з програмою діяльності Уряду України" у цьому виданні.

розриву в рівні життя у порівнянні з сусідніми країнами, що розвиваються.

Розділ присвячено вивченню фундаментальних проблем економіки України. Окрім того, в ньому викладено концептуальні рекомендації щодо типу реформ, яких потребує Україна для повороту на шлях сталого ринкового розвитку.

2. Аналіз економічних проблем

Головні перешкоди на шляху до економічного зростання

Існують дві фундаментальні проблеми економіки України: одну з них можна визначити як “проблему пропозиції”, а другу – як “проблему попиту”.

З боку пропозиції економіку України, подібно до будь-якої економіки, можна розглядати як таку, що складається з двох типів економічної діяльності:

- Діяльність тих, хто виробляє товари й послуги, створюючи вартість (“виробники”). В Україні такими є здебільшого “нові” орієнтовані на ринок підприємства.
- Діяльність тих, хто знаходить можливість відбирати вартість у інших, а не виробляє її (“шукачі ренти”). В Україні такими є, переважно, “старі” соціалістичні підприємства та чиновники.

Першою фундаментальною проблемою економіки України з боку пропозицій є надмірна кількість обмежень на виробників (за рахунок, наприклад, надмірного регулювання й оподаткування) і легкість, з якою можна позбавити виробленої вартості інших (наприклад, за рахунок субсидій підприємствам, що загрузли у бартері та заборгованості, а також державної регулятивної бюрократії, яка займається пограбуванням підприємств, що створюють вартість). Внаслідок цього обсяги виробництва в економіці дедалі зменшуються, а обсяги пошуку ренти дедалі збільшуються. Відтак, замість того, щоб збільшувати обсяги виробництва щороку шляхом створення доданої вартості, економіка України повільно руйнує сама себе, споживаючи власні запаси капіталу заради виживання у короткостроковому періоді.

Другою фундаментальною проблемою економіки, проблемою попиту, є недостатні джерела попиту на українські товари й послуги. Українські домогосподарства, підприємства та уряд є бідними, тобто вони не мають достатніх фінансових ресурсів для придбання українських товарів та послуг, а іноземні підприємства й домогосподарства, багато з яких є достатньо заможними, мають

обмежений доступ до товарів і послуг з ринку України. Хоча збільшення фінансових ресурсів внутрішніх споживачів – це процес поступовий, проте відкрити економіку для іноземного попиту можна доволі швидко за допомогою ґрунтовної економічної політики.

Внаслідок існування цих двох проблем вважається, що економіка України більше не є економікою перехідного періоду, і що вона завершила процес переходу до нового типу економіки. На жаль, цей тип не є ринковою економікою, на яку сподівались. На противагу соціалізму центрального планування, нинішній тип економіки можна назвати олігархічним соціалізмом. (Термін “соціалістичний” у даному дослідженні означає подібність між нинішніми економічними умовами і тими, які існували за радянського періоду. Адже вважається, що навіть економіка радянського періоду істотно відрізнялася від будь-якого правильного визначення соціалізму.) Олігархічний соціалізм, або віртуальна економіка, як часом його називають, не має нічого спільного із справжньою ринковою економікою, він не схожий навіть на молоді ринкові економіки Центральної Європи. Чи не найближчою аналогією олігархічному соціалізму є така економіка країн Центральної Європи, яка існувала 25 років тому і називалася реформаторським або “гуляшним” соціалізмом. Звичайно, між сьогодишньою Україною та Центральною Європою 25 років тому існують істотні розбіжності, проте ці два типи економіки збігаються в тому, що в них елементи традиційного радянського соціалізму змішані з елементами ринку, що призводить до дисбалансу й відсутності зростання.

Схоже, що нинішні економічні умови, які склалися в Україні та Росії, з властивими їм заборгованістю, бартером та тіньовою економікою, можуть набути постійного характеру. Незважаючи на попередні сподівання й очікування, без радикальної зміни курсу нинішнє економічне становище може виявитися не перехідною фазою в наближенні до справжньої ринкової економіки, а реальним перманентним станом рівноваги низького рівня.

У Таблиці 1 економічні характеристики української економіки порівнюються з економікою радянського періоду та справжньою ринковою економікою.

Нинішні умови відрізняються від радянського періоду переважно тим, що нині прийняття рішень не зосереджено в центрі. Рішення щодо розміщення ресурсів є децентралізованими і приймаються керівниками підприємств, галузевими або місцевими чиновниками. Скасування централізованого контролю, що пов'язане із закінченням тоталітаризму залізної завіси, призвело до розвитку тіньової економіки, чого в принципі не могло бути при попередній

економічній системі. (Ця тіньова економіка складається здебільшого з малих підприємств, які функціонують переважно за ринковими принципами.)

Нинішні умови подібні до радянського періоду тим, що бюджетні обмеження є м'якими, частина цін є викривленими й такими, що не відображають відносну нестачу ресурсів, підприємства максимізують виробництво й зайнятість, а не прибутки, причому товари й послуги "продаються" без використання грошей як засобу обміну. Ці характеристики притаманні більшості "старих", державних підприємств і бюджетній сфері, однак вони не притаманні деяким "новим" підприємствам, які часто функціонують у тіньовій економіці і які більшою мірою орієнтовані на ринок.

Шукаючи пояснень тому факту, що країни Центральної Європи розвинулися в молоді ринкові економіки, а Україна, Росія та інші великі пострадянські країни трансформувалися в певний тип постсоціалістичної гібридної економіки, ми пропонуємо таку гіпотезу: на перших етапах реформи в країнах Центральної Європи особливо поширилися й зміцніли "нові" ринково-орієнтовані підприємства (здебільшого підприємства малого бізнесу або інші підприємства ефективно приватної власності), а самі економіки були відкритими для міжнародної торгівлі та контактів з іншими країнами світу. Нові підприємства та іноземні компанії переважали над "старими" соціалістичними підприємствами, утворюючи загальне економічне середовище. Тобто ринкове середовище домінувало через те, що "нові" підприємства були відносно міцними й переважали, а економіка була відкритою для решти країн світу. У такому середовищі підприємства максимізують прибутки, підпорядковуючись твердим бюджетним обмеженням й тиску з боку конкуренції та власників; ціни точно сигналізують про відносне ресурсне обмеження; гроші використовуються як засіб обміну. Цьому ринковому середовищу було підпорядковано навіть старі соціалістичні підприємства, і вони поступово адаптувались до нових умов. Перевага нових підприємств та відкритість економіки завдячували як стартовим умовам, так і позитивній економічній політиці, затвердженій реформаторськими урядами (напр., дерегуляції, прийняттю ринково-орієнтованих комерційних кодексів та загальній відкритості).

Натомість у великих пострадянських країнах було дуже мало нових підприємств, і вони набагато менше були відкритими для Заходу. Старі соціалістичні підприємства домінували, зберігаючи при цьому соціалістичне середовище збиткових бюджетних обмежень, слабке корпоративне управління, викривлені ціни, обмежену конкуренцію та бартер. Ринкове середовище не було

створене; окрім того, навіть потенційно здорові підприємства занепадали через пануюче соціалістичне середовище. Навіть потенційно рентабельні підприємства не можуть знайти замовників, здатних платити, і з причини викривлених цін мають проблеми з ефективним розміщенням ресурсів. Гірші стартові умови (менша кількість нових підприємств і менша відкритість), а також невдалі спроби запровадити політику реформ призвели до того, що дані країни залишилися на низькому рівні рівноваги, скасувавши радянський соціалізм, але так і не створивши ринкових умов.

Таблиця 1

Типи економічних систем

Радянська система	Україна сьогодні	Ринок
М'які бюджетні обмеження у бюджетному секторі й секторі підприємств	М'які бюджетні обмеження у бюджетному секторі й секторі підприємств	Тверді бюджетні обмеження у бюджетному секторі й секторі підприємств
Суми, обіцяні в державних програмах, перевищують суми наявних коштів	Суми, обіцяні в державних програмах, перевищують суми наявних коштів	Суми, обіцяні в державних програмах, не перевищують суми наявних коштів
Викривлені ціни, які довільно запроваджуються центром, не сигналізують про відносне ресурсне обмеження	Викривлені ціни, які довільно запроваджуються керівниками підприємств і чиновниками, не сигналізують про відносне ресурсне обмеження	Вільно встановлювані ціни за допомогою ринкового механізму сигналізують про відносне ресурсне обмеження на ринку
Підприємства низькоефективної державної власності максимізують виробництво й зайнятість	Підприємства низькоефективної державної або розмитої приватної власності максимізують виробництво й зайнятість	Підприємства сильної приватної власності максимізують прибутки
Розподіл ресурсів є централізованим, керованим урядом на основі політичних цілей і не пов'язаним з грошовими потоками	Розподіл ресурсів є децентралізованим, керованим керівниками підприємств або чиновниками на основі політичних цілей або пошуку ренти і не пов'язаним з грошовими потоками (розрахунок за товари й послуги у формі бартеру; заборгованість)	Розподіл ресурсів є децентралізованим, він управляється керівниками підприємств з метою максимізації прибутків і пов'язаним з грошовими потоками (розрахунок за товари й послуги у грошовій формі)

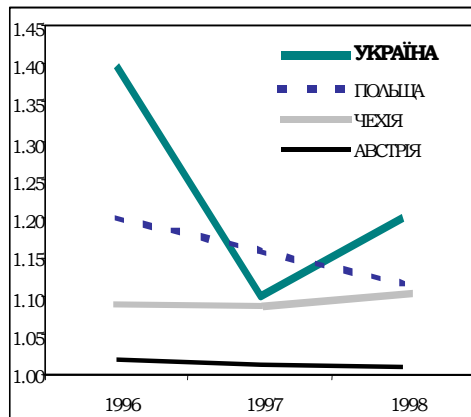
Викривлення цін і м'які бюджетні обмеження проявляються у дефіциті товарів і послуг	Викривлення цін і м'які бюджетні обмеження проявляються у гіперінфляції за ліберальної монетарної політики, і в заборгованості й бартері за жорсткої монетарної політики	Тверді бюджетні обмеження; не існує цінових викривлень
Тоталітаризм не дозволяє проводити активну економічну діяльність поза межами державного сектора	Лібералізований політичний клімат уможливає тіньову економіку на малих підприємствах та ухилення від оподаткування на великих підприємствах	Загальна економічна свобода

Псевдостабілізація і відсутність лібералізації

На думку багатьох оглядачів, головним успіхом процесу реформ в Україні з часу гіперінфляції початку 90-х рр. є так звана макростабілізація (тобто низький рівень інфляції та стабільний валютний курс). Справді, упродовж останніх років ціни та валютний курс залишалися досить стабільними.

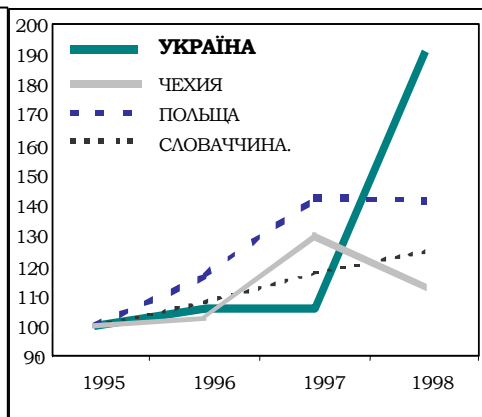
Графік 1

Річний рівень інфляції, %, 1996-1998 р.



Графік 2

Індекс обмінного курсу за USD, 1995=100, 1995-1998 р.



Джерело: Державний комітет статистики України.

За радянського режиму ціни й валютний курс також були стабільними. Однак це була фальшива стабільність, яка підтримувалася за допомогою штучного контролювання цін та валютного курсу і якої досягали за рахунок дефіциту товарів та низького життєвого рівня. Так само й сьогоднішня стабільність в Україні є псевдостабільністю, оскільки її досягнуто за рахунок

витрачання валютних резервів Національного банку, запровадження офіційного й прихованого контролю над торгівлею, а також різних форм контролю за цінами і м'яких бюджетних обмежень, які породжують неринкові ціни.

Можна порівняти три етапи розвитку української економіки упродовж останнього десятиліття: радянська економіка дефіциту, економіка гіперінфляції та економіка бартеру/заборгованості. За радянської економіки існував офіційний контроль за рівнем цін, а дефіцит був формою прихованого податку на споживача. В економіці гіперінфляції ціни були неринковими, оскільки постійні зміни загального рівня цін призводили до хаосу у відносних цінах, а друкування грошей було прихованим податком на споживача. При економіці бартеру/заборгованості ціни, знову таки, є неринковими: підприємство може погодитися з цінами на товар, а потім або не сплачувати її (заборгованість), або сплачувати в натуральній формі іншим товаром (бартер). В обох випадках ціни не є ринковими, оскільки вони не відображають цін, за якими споживачі мають бажання сплачувати грошима. Бартер і заборгованість також є прихованим податком на населення, адже людям обіцяють одну зарплатню, а одержують вони менше обіцяного, оскільки зарплатню або не сплачують, або сплачують у натуральній формі товарами, ринкова ціна яких є нижчою за номінальну ціну. Хоча багато цін в економіці, зокрема на споживчому рівні, є легітимними ринковими цінами, реально сплачуваними грошима, проте наявність істотної частини неринкового ціноутворення в економіці України нині призводить до значних викривлень та відсутності прозорості в розподілі суспільних ресурсів.

Економіка дефіциту, економіка гіперінфляції та економіка бартеру/заборгованості характеризуються відсутністю ринкових цін та прихованими податками на населення. У цьому розумінні, нинішня так звана стабілізація економіки не є істотним прогресом порівняно з економікою гіперінфляції та економікою дефіциту, на зміну яким вона приходить.

Всі три періоди передбачали або високу, або придушену інфляцію. Придушену інфляцію радянського періоду можна визначити концептуально як такий рівень інфляції, якого можна досягти при вільних цінах. У нинішньому періоді бартеру/заборгованості придушену інфляцію можна було б визначити концептуально як такий рівень інфляції, який утворюється тоді, коли було б надруковано достатню кількість грошей для покриття різниці між ринковими та номінальними цінами бартерних товарів і послуг *плюс* номінальні ціни простроченої заборгованості.

Тому, схоже на те, що уряд і західні оглядачі переоцінюють значення нинішньої так званої стабілізації економіки. Стабілізація є лише одним із інструментів для досягнення

економічного зростання, і аж ніяк не є самоціллю. У даному випадку доцільно було б дослідити, чи справді стабілізація та методи її досягнення не перешкоджають розвитку економіки. Головні завдання на перехідний період, сформульовані на початку 90-х рр., були такими (у порядку запровадження): лібералізація, стабілізація, приватизація та інституціоналізація. Можна сперечатися з приводу почерговості запровадження реформ, однак, на нашу думку, лібералізація повинна стояти у цьому списку першою, а рівень стабілізації в Україні, який підтримується за рахунок делібералізації економіки, свідчить про те, що слід переглянути основи економічної політики.

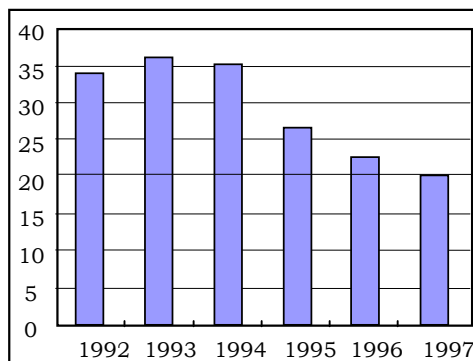
Слід також розглянути питання політичної економії. Нинішня псевдостабілізація та делібералізація призвели до виникнення “проміжних переможців” – шукачів ренти, які одержують незароблений прибуток з різноманітних форм контролю на фінансових ринках і які зацікавлені у блокуванні справжньої лібералізації.

Капітал та інвестиції

Схоже, що обсяги запасів капіталу в Україні зменшуються, хоча їх і важко визначити, а рівень внутрішніх і прямих зовнішніх інвестицій є вкрай низьким.

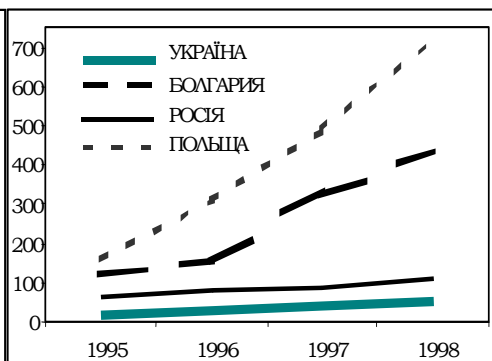
Графік 3

Валові внутрішні інвестиції в Україні, % ВВП 1992-1997 р.



Графік 4

ПЗУ на душу населення в окремих країнах, USD, 1995-1998 р.



Джерело: Державний комітет статистики України.

Світовий капітал доволі легко перетинає кордони, і за нормальних умов його можуть інвестувати в економіку України; окрім того, існує чималий український капітал, який, на жаль, при першій можливості переправляється його власниками поза межі України. Тому проблема збільшення капіталу в економіці полягає не в ідентифікації потенційних джерел капіталу. Не має сенсу також намагання визначити “потреби” в капіталі. Жодна

економіка ніколи не матиме “достатньо” капіталу. Всі суспільства завжди “потребують” більше капіталу, ніж мають, для того, щоб мати можливість зростати й збільшувати життєвий рівень людей. Тому головну увагу слід зосередити на створенні належних економічних умов для того, щоб схилити іноземних та українських власників до інвестування капіталу в Україну. Щоб більше капіталу буде залучено, то краще. Вирішення цієї проблеми повертає нас до загального питання про запровадження ґрунтовної економічної політики.

Підприємництво та державне стимулювання економічної діяльності

Для правильного розуміння українських економічних реформ слід пам'ятати про те, що саме є рушієм економічної діяльності. Люди намагаються підвищити рівень власного добробуту за допомогою трудової діяльності. Той, хто має здібності і навички для ведення бізнесу, відкриває підприємства і керує ними. Державі нема сенсу стимулювати таких людей, адже вони вже мають природне бажання займатися бізнесом. Отже, завдання держави полягає не в тому, щоб визначати, які сектори економіки є найбільш пріоритетними, і не в тому, щоб стимулювати людей та підприємства до праці. Метою уряду має стати ліквідація різних перешкод і створення умов для нормальної роботи людей і підприємств. Розуміння цього означає перегляд ролі уряду в суспільстві: від “ініціатора” й “центрального плановика” за радянських часів до інституції, яка забезпечує умови для нормальної діяльності в ринковій економіці.

Досягнення в економічній політиці з часів незалежності

З часу проголошення незалежності в Україні успішно запроваджено ряд прогресивних заходів у реформуванні економічної політики. Нижче подано перелік найбільш важливих досягнень у цій сфері.

- Податкові виплати в натуральній формі було істотно зменшено, при цьому зменшився рівень прихованих субсидій в економіці.
- Адміністративні реформи раціоналізували процес розробки рішень у галузі економічної політики в Кабінеті Міністрів.
- Скасовано відрахування до Чорнобильського фонду, і нарахування на фонд оплати праці зменшено на понад 10%.
- Скасовано певні категорії нульового оподаткування ПДВ.

- Податкова система розвинулася від касового методу в напрямку запровадження методу нарахувань.
- Зі зменшенням обов'язкових процедур ліцензування, перевірок та спрощення процедури реєстрації бізнесу регулятивний тиск на підприємства дещо зменшився.
- Знято ряд регулятивних норм з управління валютним курсом.
- Економіка і суспільство стали відкритішими для світового ринку, виникли сприятливі можливості для закордонних поїздок українських громадян, а відтак для використання переваг світової торгівлі.
- Державний бюджет став більш прозорим, так що експерти й громадяни мають змогу простежити за витрачанням державних коштів.
- Істотна частина суспільного майна перейшла в приватні руки, де ним управлятимуть більш ефективно.
- Банківська система розвинулася в напрямку світових стандартів.

Ці зміни є позитивним результатом нелегкої роботи уряду та парламенту в організації та розбудові політичної підтримки складних економічних реформ. Тим не менше, ці зміни є недостатніми для формування критичної маси позитивних економічних умов, за яких економіка може, нарешті, вийти на шлях тривалого економічного зростання. Для такого фундаментального повороту потрібні істотні зусилля на шляху запровадження реформ.

3. Порядок запровадження економічних реформ

Вступ

Перспективи України не є безнадійними. Україна володіє доволі значним потенціалом розвитку. Маючи високоосвічені трудові ресурси, будучи етнічно цілісною і близько розташованою до європейських ринків, Україна має цілком реальні можливості для значного й стабільного економічного зростання на рівні навіть 10% на рік упродовж тривалого періоду. Неадекватна економічна політика – ось що заважало Україні реалізувати цей потенціал протягом останніх восьми років. Якщо Україна успішно і фундаментально змінить свою економічну політику, то її економічні перспективи також докорінно зміняться.

Кінець 2000 року та рік 2001-й є важливим моментом для України. Те, що більшість країн Центральної Європи вже здійснила перехід від соціалізму до ринкової економіки, а Росія затвердила чітку проринкову програму, означає, що без істотних

кроків уперед найближчим часом Україна ризикує залишитися далеко позаду своїх сусідів.

Пропоновані заходи з економічної політики мають спиратися на такі чотири принципи, запроваджені для розв'язання проблеми пропозиції (яка ускладнює виробництво доданої вартості, полегшуючи при цьому пошук ренти) та проблеми попиту (тобто проблеми відкритості економіки зовнішньому попиту):

- тиск в напрямку реформування старих підприємств (шляхом зміцнення приватної власності в довгостроковій перспективі і накладання, за допомогою податкової системи, стягнень за діяльність, яка призводить до зменшення вартості в короткостроковому періоді – посилення бюджетних обмежень);
- підтримка нових підприємств (шляхом зменшення податкового навантаження на підприємства, які виробляють додану вартість і створюють робочі місця, а також за допомогою дерегуляції);
- реструктуризація бюджетного сектора для істотного скорочення видаткових зобов'язань;
- повна відкритість економіки зовнішньому світу для “імпортування” ринкового середовища (в тому числі, такої монетарної політики та політики валютного курсу, яка сумісна із зростанням та інтеграцією у світову економіку).

Для досягнення успіху у підготовці економічного стрибка із соціалістичної рівноваги низького рівня до вищої ринкової рівноваги реформи повинні бути всебічними й далекосяжними. У поданих нижче чотирьох підрозділах згруповано конкретні пропозиції, які можна включити до програми комплексних реформ. Ці пропозиції мають на меті спрямувати дискусію у певне русло та зробити в неї свій внесок; їх не слід вважати остаточною версією програми.

Проблема пропозиції: стимулювання виробництва доданої вартості та зменшення стимулів для пошуку ренти

Реформування “старих” підприємств: посилення бюджетних обмежень для підприємств і державного сектора для запобігання відтоку коштів з продуктивних підприємств до непродуктивних.

Старі, соціалістичні підприємства державної власності потрібно реформувати шляхом зміни середовища, в якому вони функціонують, головним чином, за допомогою заходів, спрямованих на посилення бюджетних обмежень. На віддалену

перспективу потрібен стандартний ряд заходів з економічної політики: вдосконалення процедури та інституцій банкрутства, визначення невеликої групи підприємств, які першими підпадають під цю процедуру, продовження приватизації, зміцнення механізмів корпоративного управління, вдосконалення та введення в дію нових норм договірної та комерційного права тощо. На нашу думку, ці заходи, які можна назвати найкращими рішеннями, важко запровадити у стислі терміни. Тому ми рекомендуємо іншу групу заходів, які можна назвати ефективними рішеннями і які можна швидко запровадити при наявності політичної волі, створюючи істотний реформаторський тиск на старі підприємства. Метою таких заходів мають стати тверді бюджетні обмеження, ліквідація стимулів для бартеру, виробництво, яке зменшує вартість, та інших форм соціалістичної економічної діяльності. До них належать:

- ПДВ слід застосовувати за методом нарахувань з наголосом на запобіганні надмірно високим кредитам при бартері або виробництві, яке зменшує вартість (тобто, розраховувати зобов'язання по ПДВ за методом нарахувань, дозволяючи податкові входні кредити лише тоді, коли за них сплачують у грошовій формі).
- Більшість нульових ставок ПДВ, зокрема при оподаткуванні енергоносіїв та імпорту і особливо для організацій бюджетної сфери, слід скасувати.
- Сплата усіх податків, а також оплата будь-якого виду енергоносіїв має здійснюватися виключно у грошовій формі, а не в натуральній формі або у формі простих векселів.
- Реформування процедури надання видаткових зобов'язань, зобов'язань в бюджетній сфері для підвищення рівня значимості, підзвітності та прозорості з тим, щоб запобігти накопиченню заборгованості.
- Сприяння реструктуризації старих підприємств, шляхом надання їм достатньої кількості коштів для виплати вихідної допомоги звільненим працівникам. (Фінансування вихідної допомоги працівникам, увільненим з підприємств-банкрутів, можна забезпечити за допомогою спеціальної кредитної програми кредиту Світового банку.)

Підтримка "нових" підприємств: зменшення податкових ставок для продуктивних підприємств, які створюють нові робочі місця (скасувавши при цьому податкові пільги з тим, щоб

надходження до Державного бюджету залишалися приблизно на сталому рівні).

Нові підприємства потребують підтримки у формі істотного зменшення податкових ставок (зокрема підприємства, які створюють вартість та нові робочі місця), а також у формі широкої дерегуляції. (Під терміном “створення нових робочих місць” ми розуміємо лише продуктивну працю на підприємствах, які сплачують заробітну платню та створюють додаткову вартість. Чимало “нових” підприємств є підприємствами малого бізнесу та трудомісткими підприємствами.) Уряд має:

- Підвищити неоподатковуваний мінімум приблизно до 200 гривень, а більші доходи фізичних осіб оподатковувати за єдиною ставкою.
- Скасувати більшість цільових зборів (Дорожній фонд, Інноваційний фонд та ін.).
- Ставку ПДВ зменшити приблизно до 15% та/або скоротити чи скасувати податок на прибуток.
- Скасувати нарахування у фонд оплати праці на соціальне страхування та страхування на випадок безробіття (передавши ці програми до загального бюджету) і зменшити верхню межу відрахувань із фонду оплати праці на пенсійні внески до, скажімо, 500 гривень.

Запровадження верхньої межі оподаткування доходів для внесків до Пенсійного фонду означає, що державна пенсійна система зосереджуватиметься на забезпеченні доходу групам пенсіонерів з низькими та середніми доходами, тоді як заможніші зможуть утримувати додаткові добровільні ощадні пенсійні рахунки.

Підтримка “нових” підприємств: зменшення регуляторного тиску на економіку й збільшення регуляторного тиску на чиновництво.

Метою дерегуляції має стати ліквідація стимулів, які породжують такі явища, як чиновницькі домагання до підприємств, шляхом ліквідації потенційних чиновницьких прибутків. Для цього уряду слід:

- Усі штрафи, виплати за ліцензії та інші виплати органам державного контролю повинні сплачуватися не готівкою, а через банківську систему і не до бюджетів органів контролю, а до Державного бюджету.

- Обмежити загальну кількість чиновників у податковій адміністрації та інших агенціях, які мають право контролювати економічну діяльність.
- Запровадити централізоване ліцензування й нагляд за органами контролю для обмеження кількості осіб, які мають право інспектувати підприємства.
- Запровадити конкуренцію серед контролюючих інстанцій, щоб підприємство могло обирати між кількома агенціями і мати гарантії безпеки, дотримання нормативів, ліцензійних вимог тощо.

Радикальна перебудова бюджетної сфери.

У спадок від соціалізму Україні дісталися видаткові обіцянки уряду за програмами, які набагато перевищують суми наявних коштів. Це призводить до значного податкового тиску, від якого задихаються підприємства. Бюджетна сфера перевищує свої фінансові можливості так, що вона є, по-суті, банкрутом. Потрібна комплексна реструктуризація. Рекомендовані раніше істотні зменшення податкових ставок можуть вимагати відповідного радикального скорочення видатків. Необхідно:

- Визначити пріоритетні витрати в таких сферах, як соціальний захист, освіта та охорона здоров'я, ретельно вибираючи напрямки спрямування витрат у межах цих категорій (наприклад, збільшувати місцеві видатки на школи та лікарні і одночасно скорочувати видатки державного рівня, спрямовані на охорону здоров'я та освіту).
- Скасувати ті статті видатків, що передбачають різноманітні прямі і непрямі дотації в національну економіку.
- Визначити раціональний рівень загальних видатків, встановити ліміти на витрати для кожної широкої галузі, в межах яких слід визначати всі зобов'язання, пов'язані з прийняттям на роботу працівників та з іншими витратами.
- Встановити вихідну допомогу для звільнених працівників.
- Розробити регулятивні норми й правила для зміцнення бюджетного процесу і покладення персональної відповідальності на керівників за перевищення ними встановленого рівня видатків.
- Розвивати професійність державної служби на основі конкурсів на заміщення посад та об'єктивних критеріїв.

Дуже важливо, щоб сам уряд дотримувався умов контрактів, зобов'язань та інших обіцянок, забезпечуючи дисципліну й дотримуючись політики твердих бюджетних обмежень. Розв'язання цих проблем у масштабах всього суспільства слід розпочати з державного сектора.

***Проблема попиту. Підтримка відкритої економіки.
Інтеграція України у світову економіку для підвищення
попиту на українські товари та збільшення інвестицій***

Для "імпортування" ринкового середовища слід затвердити таку політику, яка зможе відкрити економіку для вільнішого потоку товарів, послуг, валюти та людей. Хоча законодавчо українська економіка є відносно відкритою, проте існує велика кількість неформальних перешкод, скажімо, з причин коруптованості митних служб. Тому сприяння відкритості економіки значною мірою означає не лише законодавчі зміни, а й адміністративні реформи для усунення неформальних перешкод. До рекомендованих змін та реформ можна віднести наступні.

- Скасувати тарифи й нетарифні обмеження на експорт. Запровадити низькі, уніфіковані імпорتنі тарифи.
- Слід спростити візові вимоги для громадян ЄС та країн Північної Америки з метою заохочення ділових та туристичних візитів, і привести їх у відповідність зі світовими стандартами. (Україна, разом з Росією, є однією з тих небагатьох країн, які вимагають візи для в'їзду американських громадян. Більшість країн організують свою візову політику за принципом якомога більшої відкритості для інших країн – потенційних джерел інвестицій та потенційних торговельних партнерів, звичайно, враховуючи при цьому можливу загрозу імміграції. Більшість країн світу не запроваджують візової політики за принципом взаємності, тому що така візова політика грає не на користь самим цим країнам).
- Прийняти сертифікаційні стандарти ЄС, Польщі, Угорщини та Чеської Республіки.
- Скоротити кількість адміністративних засобів валютного контролю.
- Докорінно змінити митну службу, перейшовши до системи "попередніх перевірок", при яких митні вантажі перевірятимуться спеціальними сертифікованими компаніями за кордоном (за прикладом інших країн, де провадяться реформи).

- Стимулювати іноземні банки для відкриття повноцінних місцевих філій цих банків в Україні.

Дехто вважає, що відкритість має дві сторони, а будучи надмірною чи запровадженою неправильно, може підвищити рівень ризику й навіть загальмувати економічне зростання. Однак, зокрема у випадку України, джерелом ризику і перешкод на шляху зростання є величезна влада чиновників і шукачів ренти, що є набагато вагомішою проблемою, ніж потенційні ризики відкритості. Відкритість, а також інші аспекти лібералізації, підвищують рівень конкуренції, зменшують владу бюрократії, а відтак зменшують можливості для пошуку ренти.

Визначення пріоритетності та порядку запровадження реформ

При важливості багатьох реформ, успішне запровадження програми реформ, спрямованої на підвищення життєвого рівня громадян, залежить від правильного вибору з довгого переліку саме тих заходів, які є найбільш істотними для створення критичної маси змін у нинішній ситуації і які можна запровадити у стислі терміни. Інші заходи можна запровадити у другій фазі реформ. У цьому розділі головну увагу зосереджено на тих заходах, які слід запроваджувати негайно. Інші заходи, зокрема ті, що спрямовані на інституційні зміни, скажімо зміни у структурі власності, можна запроваджувати лише поступово. Процес реформування необхідно поділити на два етапи: 1) комплекс заходів, які можуть бути запроваджені шляхом прийняття закону чи указу, які разом є нагальними реформами для запровадження наприкінці 2000 або на початку 2001 року; 2) загальні заходи, спрямовані на реструктуризацію та розвиток, які можна запроваджувати поступово протягом 2001 року і які включають у себе приватизацію, пенсійну реформу, секторні реформи та розвиток ринкових інституцій.

Таблиця 2

Поступовість запровадження реформ

Пакет нагальних реформ: кінець 2000 або початок 2001 р.	Загальні заходи, спрямовані на реструктуризацію та розвиток: упродовж 2001 р.
1.а.1. Запровадження твердих бюджетних обмежень за допомогою податків та політики комунальних послуг	1.а.2. Реструктуризація соціальних програм, фінансованих з нарахувань на фонд оплати праці

1.6.1. Зменшення податкового тиску	1.6.3. Тверді бюджетні обмеження через реструктуризацію підприємств
1.6.2. Зменшення регулятивного тиску	1.6.4. Надання соціального захисту звільненим працівникам
1.в.1. Зменшення видатків у бюджеті на 2001 рік	1.в.3. Реструктуризація бюджетної сфери
1.в.2. Реформування процедури прийняття видаткових зобов'язань	
2.1. Лібералізація міжнародного потоку людей і товарів	2.3. Реформування митної служби
2.2. Лібералізація політики валютного курсу	

Визначальні фактори успішного запровадження економічної реформи

Успішне запровадження економічної програми залежить від виконання кількох умов:

По-перше, коли країна, зокрема Україна, перебуває у стані рівноваги низького рівня, дуже важливо, щоб загальна кількість запропонованих заходів економічної реформи склала критичну масу, достатню для фундаментальних змін загальної економічної ситуації. Запропонована в цьому розділі програма включає в себе такі головні цілі, здатні радикально змінити ситуацію: 1) збільшення можливостей для економічної діяльності, яка створює вартість (за рахунок істотного скорочення ставок ПДВ та зборів, пов'язаних з трудовою діяльністю, а також дерегуляції); 2) зменшення можливостей для пошуку ренти (шляхом посилення бюджетних обмежень для підприємств та уряду через зміни в політиці оподаткування, комунальних послуг та бюджетних витрат); 3) відкриття економіки для стимулювання зовнішнього попиту. Можна сподіватися, що досягнення цієї триєдиної мети створить умови для полегшення процесу створення вартості й ускладнення діяльності, спрямованої на пошук ренти. В результаті, економіка почне зростати, а не зменшуватися.

По-друге, запропоновані заходи повинні бути політично прийнятними. Це зовсім не означає, що програма має бути спрощеною в політичному плані, – українська економіка перебуває у скрутному становищі, а відтак будь-які істотні зміни економічного становища можливі лише при запровадженні комплексних реформ. Однак запропоновану програму реформ слід розробити таким чином, щоб її запровадження знайшло значну кількість прихильників, тобто тих, хто виграватиме від її запровадження, і відстоюватиме її перед опозицією з боку тих,

яким може зашкодити запровадження окремих заходів. Головними переможцями в результаті запропонованої в даному розділі програми стануть передусім ті підприємства, які створюють вартість та нові робочі місця, які виграють від істотного скорочення ставок ПДВ та зборів, пов'язаних з трудовою діяльністю. Сподіваємося, що підтримка такої програми виявиться достатньою для того, аби протистояти опору шукачів ренти, які програватимуть від скасування податкових пільг, субсидій та різного роду податкових лазівок. Політична логіка програми полягає в тому, що посилення бюджетних обмежень і одночасне зниження податкових ставок є подібним до політики “батога і пряника”: суспільство буде терпіти батог твердих бюджетних обмежень, тільки якщо в той же час їстиме пряник—сплачувати податки за меншими ставками.

Зазначимо, що значне скорочення податків як основний компонент запропонованої програми обумовлюється принаймні двома причинами: таке скорочення податків підвищить продуктивність роботи трудомістких підприємств, орієнтованих на створення доданої вартості, та стимулюватиме найважливішу політичну підтримку програми.

По-третє, суми поданих в програмі цифр мають співпадати. Сума надходжень плюс сума, потрібна для фінансування дефіциту, повинна дорівнювати сумі видатків. (Щоб запобігти накопиченню заборгованостей, збігатися мають не лише *суми реальних* видатків і доходів, а й *плановані суми* видатків). Необхідно ліквідувати будь-які розбіжності у платіжному балансі. Окрім того, не можна вичерпувати валютні резерви Національного банку. Для досягнення цієї мети та компенсації скорочення податкових ставок рекомендується істотно скоротити видатки й закрити податкові лазівки.

По-четверте, процес розробки й запровадження програми економічних реформ має відбуватися відповідно до інституційних можливостей урядових та парламентських структур. З одного боку, це потребує ретельного впорядкування черговості та пріоритизації заходів, щоб уникнути одночасного запровадження великої кількості заходів, а з іншого боку, це вимагає особливої уваги до організації процесу розробки економічної політики реформ. Для підвищення суспільного попиту на реформи та раціоналізації процесу прийняття рішень потрібно приділяти більше уваги навчанню та подальшій освіті кадрів, підвищенню рівня кваліфікації, реорганізації урядових структур, а також розбудові громадянського суспільства. Останні питання докладніше розглянуто в главі 4.

По-п'яте, програму слід розробляти так, щоб її можна було викласти у формі кількох концептуальних ідей, зрозумілих широкій громадськості та парламенту й логічно структурованих.

Нарешті, програма повинна сприяти підвищенню рівня довіри до уряду. Обіцяні заходи необхідно запроваджувати у повному обсязі й швидко для зміцнення репутації уряду. Це вимагає прозорості діяльності уряду, коли уряд обіцяє запровадити ті заходи, які піддаються громадській перевірці.

4. Процес розробки рішень про запровадження економічних реформ

Політичні та інституційні перешкоди

Великі пострадянські країни втягнулися у хибне коло. Тобто, для того, щоб економічні реформи успішно просувалися в політичному плані, повинні існувати групи, зацікавлені в підтримці реформ. Однак важко уявити, як можуть з'явитися такі групи (асоціації малого бізнесу, корпоративні власники акцій тощо) до того, як економічні реформи будуть запроваджені. У країнах Центральної Європи на початку процесу реформ була не лише достатня кількість "нових" підприємств для створення домінуючого ринкового економічного середовища. У цих країнах існувала також така кількість зацікавлених у ринку груп, яка була достатньою для створення домінуючого проринкового політичного середовища.

В Україні та інших пострадянських країнах існує незначна кількість малих підприємств, незначна кількість справжніх приватних власників акцій, незначна кількість великих підприємств, які створюють вартість (окрім тих, що видобувають корисні копалини), і незначна кількість впливових вчених, обізнаних на ринковій економіці. (Цілком можливо, що в сьогоdnішній Україні існує набагато більше таких груп, ніж за радянського періоду, однак кількість їх залишається вкрай невеликою порівняно з країнами Центральної Європи.) Натомість проти реформ дружно виступають ряд впливових груп, у тому числі керівників і тіньовиків, які одержують незаконні прибутки з тих підприємств державної власності, які зменшують вартість. Окрім цих груп на підприємствах, існують чиновники на всіх рівнях державного управління, які зацікавлені в отриманні цих прибутків і збереженні нинішнього режиму надмірного регулювання й оподаткування. Ці керівники підприємств, чиновники та інші шукачі ренти, тобто ті, кого можна назвати олігархами економіки, використовують свою істотну політичну владу для блокування реформ. Відносна

політична влада олігархів у великих пострадянських країнах порівняно з Центральною Європою (чи, навпаки, відносна відсутність політичної влади прореформаторських кіл) стала головною причиною повільного просування реформ у цих країнах.

Окрім того, існують інституційні перешкоди. Незважаючи на загальний високий рівень освіти населення, згаданим пострадянським країнам бракує економічних знань. Багато хто з урядовців має недостатній рівень освіти в галузі сучасної ринкової економіки, окрім, хіба, коротких навчальних курсів – майже ніхто з урядовців не має ступеню бакалавра, магістра чи доктора в галузі сучасної ринкової економіки. Такі недоліки істотно обмежують спроможність уряду в розробці й запровадженні ґрунтовної політики економічних реформ. Більше того, перед структурами нового українського уряду, зайнятими розробкою рішень в галузі економічної політики, і досі, навіть по дев'яти роках незалежності, стоять завдання реорганізації й раціоналізації процесу розробки економічних рішень. Відповідальними за розробку економічної політики є віцепрем'єр-міністр з питань економічної реформи Кабінету Міністрів, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, кілька секторів Адміністрації Президента і, певною мірою, Національний банк та парламент. При такій колективній відповідальності за розробку рішень в галузі економічної політики відповідають всі, а отже ніхто конкретно. Часто незрозуміло, хто повинен нести безпосередню відповідальність за впровадження реформаторських заходів, але нікого й не звинувачують у бездіяльності. Економічній політиці бракує внутрішньої послідовності. Внаслідок цього політичні заяви уряду часто перетворюються на мішанку із суперечливих і неузгоджених пропозицій. Без позитивних зрушень на цих напрямках важко розробити і втілити успішну програму реформ.

Вдосконалення економічної політики вимагає зосередження уваги на кадрах, структурах та процесі розробки програми економічних реформ.

Кадри

Процес розробки економічних рішень в Україні вимагає кадрового потенціалу, обізнаного на сучасній економіці, бажано з докторським або принаймні магістерським ступенем. Вважається, що причиною швидких темпів розвитку країн Латинської Америки у 80-х рр. стало те, що міністерства фінансів багатьох цих країн були нездатні ще протягом 70-х та на початку 80-х рр. залучити до роботи талановитих працівників, які мали докторський ступінь з економіки,

отриманий в США. Це дало змогу створити критичну масу освічених професіоналів, які розуміли економічні проблеми, могли проводити необхідний кількісний аналіз і дотримувалися загально визнаних доктрин і концепцій розробки економічної політики. Саме такі групи економістів-професіоналів змогли розробити у своїх країнах ефективні й послідовні програми економічних реформ². Україні також потрібно нарощувати потенціал фахових економістів. Потрібно знайти можливості для навчання за кордоном українців з математичною освітою та знанням англійської мови і здобуття ними ступенів магістра або доктора економіки; слід докласти всіх можливих зусиль, аби українці з такою освітою працювали на державній службі. Для фінансової організації такого навчання потрібна західна підтримка. Більшість країн колишнього СРСР, у тому числі Росія та республіки Центральної Азії, фінансують програми навчання молодих людей за кордоном зі своїх центральних бюджетів. Україна також повинна розглянути питання про фінансування таких навчальних програм як важливу інвестицію у майбутню економічну політику. У найближчій перспективі, для нарощування кадрового потенціалу Україна може вдаватися до короткотермінових навчальних програм для працівників держапарату, уряду, а також скористатися допомогою іноземних експертів, проте для забезпечення успіху реформ на більш тривалий період, слід приділити більше уваги питанню набуття необхідного досвіду.

Дуже важливо впливати на запровадження державної політики, використовуючи парадигми, концепції та теорії сучасної економічної думки. В Україні потрібно накопичити критичну масу політиків, обізнаних на сучасній економіці, які розуміють і поділяють погляди західних економістів та радників. Поки політики практикуватимуть радянський спосіб мислення, дуже важко генерувати ринково-орієнтовану економічну політику, оскільки їй весь час протистоятиме велика кількість антиринкових ідей, що негативно впливає на послідовність та узгодженість запропонованої реформаторами економічної політики. Консенсус і розуміння суті економічних проблем та заходів, необхідних для їх успішного розв'язання, сприятимуть проведенню орієнтованої на реформи політики набагато ефективніше, ніж адміністративні спроби запровадження реформ. Ґрунтовне навчання на Заході, короткочасні навчальні програми, постійне розповсюдження матеріалів про західну економіку та систематичне спілкування із західними радниками можуть істотно сприяти вирішенню цих питань.

Структури

² Див. розділ "Пострадянський перехідний період: проблеми, уроки та рішення" у цьому виданні.

Потрібно організовувати і раціоналізувати структури, залучені до розробки економічних рішень. Головну відповідальність за розробку економічної політики слід покласти на одне міністерство, керувати процесом розробки повинна одна особа. Потрібно розглянути можливість злиття міністерства економіки й міністерства фінансів в одне міністерство, об'єднавши при цьому посади міністра фінансів, міністра економіки та віце-прем'єра з питань економічної реформи в одну посаду. Слід зазначити, що в Польщі поширеною є практика поєднання посади віце-прем'єр-міністра та міністра фінансів саме таким чином, що ці посади займала одна особа (напр., Лешек Бальцерович). Посадова особа, яка очолює цю єдину агенцію, а також сама агенція, мають відповідати за впровадження ґрунтовної економічної політики. Для забезпечення узгодженості економічної політики із загальною економічною програмою уряду потрібно, щоб жоден інший урядовий орган і навіть президент не мав права запроваджувати заходи з економічної політики до затвердження цих заходів вказаною агенцією. Така структура дозволить уникнути нинішніх проблем, пов'язаних з нескоординованою діяльністю численних урядових органів.

Процес організації ініціативи проведення реформ

Щодо організації процесу розробки та запровадження програми реформ, то певний досвід можна почерпнути зі спроб уряду створити таку програму наприкінці 1996 і на початку 1997 років, а саме: що треба робити і що робити не потрібно. Під керівництвом тодішнього віце-прем'єра було сформовано робочу групу для розробки пакету економічних реформ. Були створені також підгрупи за основними напрямками економічної політики, зокрема: податки, бюджет, монетарна політика, банківська діяльність, дерегуляція, приватизація та соціальна політика. До складу кожної групи входили урядовці, неурядові українські експерти та іноземні експерти. Кожна група підготувала аналіз проблем та концепцію їх розв'язання, яка стала основою для конкретних рекомендацій щодо запровадження економічної політики та проектів нормативних актів. Однак запропонований пакет реформ не було запроваджено через такі причини: парламентарії та члени уряду були недостатньо залученими до процесу розробки програми реформ і не брали у ньому активної участі, а тому програма не одержала необхідної політичної підтримки; програму не було належним чином підтримано вищим ешелonom влади; текстам нормативних актів і відповідних аналітичних матеріалів бракувало належної підготовки; недостатньо уваги було приділено забезпеченню загального розуміння проблем та політичного схвалення запропонованої програми. На майбутнє,

для успішного запровадження реформ слід належним чином опрацювати кожну з викладених вище проблем.

Створення попиту на реформи

Як правило, реформи запроваджують не тому, що так рекомендують іноземні радники, а тому, що цього вимагають учасники внутрішнього політичного процесу. На практиці ця політична ма́ксима означає, що, по-перше, реформатори повинні розробляти економічні програми так, щоб вони сприяли тим учасникам внутрішнього політичного процесу, які виступають за реформи, і по-друге, успішне запровадження реформ вимагає, щоб економічні реформи були вигідні достатній кількості виборців, тобто, щоб кількість тих, хто виграє від запровадження реформ, перевищувала кількість тих, хто від них потерпає.

Запроваджувані на валютному ринку адміністративні обмеження мають істотний негативний вплив на міжнародну торгівлю та фінансовий сектор, зокрема саме на “нові” орієнтовані на ринок підприємства, які, по-суті, є природними союзниками реформ. Окрім згубного впливу на виробництво, яке створює вартість, такі заходи зменшують рівень політичної підтримки майбутніх реформ, оскільки зменшують кількість тих учасників політичного процесу, які орієнтовані на реформи.

Окрім того, з причин інкременталістського підходу до реформ в Україні, нинішня політика суперечить і другому принципу. Зважаючи на інкременталізм заходів, пропонуєваних нинішніми програмами, таких, як запропоновані податкові зміни, існуватимуть групи, чий інтерес постраждає від запровадження таких заходів, і нечисленні групи, які виграватимуть від запровадження таких змін. Світовий досвід запровадження реформ свідчить про те, що найефективніше реформи запроваджуються тоді, коли податкова база є значно розширеною, а податкові ставки істотно зменшені, тобто тоді, коли скасовується багато пільг і водночас зменшуються ставки оподаткування. За таких обставин виграють майже всі підприємці та працівники, які, відтак, забезпечують політичну підтримку в боротьбі за впровадження змін. Незначні скорочення податкових ставок не забезпечать істотної політичної підтримки, викликаючи лише посилення опору політичних опонентів, які втрачають свої вигоди.

Той факт, що ініціатива запровадження реформ має спрямовуватися не лише згори вниз, а й знизу вгору, передбачає, що в процесі реформування більше уваги слід приділяти процесу розуміння суті реформ серед населення, щоб

завоювати його підтримку і розбудовувати громадянське суспільство.

Прозорість та ринок ідей

Сприяння прозорості є визначальним компонентом розвитку ринку ідей, де поінформовані політики та громадяни можуть оцінювати дії уряду та результати запровадження різних заходів для подальшого вдосконалення економічної політики уряду. Для цього необхідно підвищувати якість статистичних даних, а також розвивати урядові та неурядові інституції, які займаються аналізом економічної політики.

5. Висновки

Хоча окреслені у цьому розділі завдання і викликають певну тривогу, вони звичайно ж є можливими. Україна є державою з високоосвіченим населенням, у якій відсутні серйозні етнічні чи політичні конфлікти і яка розташована на кордоні з європейськими інтегрованими ринками. При здійсненні серйозних спроб щодо перегляду економічної політики стає зрозумілим, що Україна зможе досягти значного тривалого економічного зростання та підвищити рівень життя населення.

Відкритість, викривлення та зростання

Ві́лф О́ддіа́л

Упродовж останніх двадцяти років ми стали свідками поступового перетворення національних економік і швидкого зростання. Внаслідок прискореного розвитку засобів комунікацій та міжнародного туризму відбулося значне прискорення контактів між людьми й зросла інтенсивність таких контактів. Суспільства та економіки стали більш відкритими і взаємопов'язаними. Економічне зростання у країнах, які активно розвивали міжнародні контакти, має тенденцію до прискорення, тоді як країни, які обрали позиції ізоляції та протекціонізму, розвиваються повільніше. Швидке економічне зростання у Східній Азії, Латинській Америці, Центральній Європі та багатьох країнах Африки стало результатом політики відкритості та активної участі в міжнародних справах. Сприяння торгівлі¹, туризму та іншим видам міжнародних контактів стимулювало зростання та швидке зближення національних економік з більш розвинутими західними країнами.

Зростання Східної Азії скеровувалось перевагами людського капіталу та торгівлею. Для вивчення економіки, державного управління та бізнесу до Сполучених Штатів та Західної Європи було послано тисячі молодих китайців та корейців². Значні вкладання іноземних коштів разом з широким імпортом передової західної технології та маркетингу перетворили продукцію Східної Азії на конкурентну, стимулювали експорт,

¹ Не лише експорту, а й імпорту, оскільки імпорт стимулює міжнародні контакти, експорт та іноземні інвестиції.

² Див. розділ про освіту в "Пострадянський перехідний період: проблеми, уроки та рішення".

подальші інвестиції та економічне зростання. Важливу роль у цьому процесі відіграли також зарубіжні контакти й туризм.

Успіхи перетворень у Польщі стали можливими завдяки соціальній та економічній відкритості, стандартним ринковим реформам (стабілізації, лібералізації та інституційним реформам). Польща радо приймала міжнародні організації, іноземних інвесторів та візитерів, західну економіку, західних економічних і політичних радників з країн, які розвивалися найуспішніше, а також перевірені часом ринкові інституції. Серед інших заходів, Польща ліквідувала односторонній візовий режим для громадян Сполучених Штатів (та деяких інших країн), хоча США зберігає такий візовий режим для громадян Польщі. Іншим важливим елементом політики широкої відкритості на ранніх етапах трансформації в Польщі стала валюта – з низькою купівельною спроможністю і систематично знецінювана. Така політика сприяла приїзду в країну громадян Німеччини, американських громадян та громадян інших країн. Вона зменшила кількість перешкод для торгівлі і стимулювала іноземні інвестиції. Завдяки цьому Польщу відвідує щорічно близько 80 млн. іноземців. Багато хто приїздить до Польщі просто для різних закупівель. Така торгівля-через-кордони збільшила обсяги польського експорту на 3-8 млрд. щорічно доларів. Вона сприяла збільшенню імпорту, інвестицій, кількості робочих місць, заробітної плати, податкових надходжень уряду та доходів людей, рівня споживання й економічного зростання. Валютні резерви Польщі за період 1993-1999 рр. збільшилися у сім разів (з 4 млрд. до 28 млрд. доларів) і становлять близько 26-27 млрд. доларів, незважаючи на міжнародну фінансову кризу. Обсяги експорту майже подвоїлися (збільшившись з 14 млрд. до 28 млрд.). Обсяг прямих іноземних інвестицій збільшився у дев'ятнадцять разів (з 2 млрд. до 39 млрд. доларів).

Відкритість Чеської Республіки була сумісною з ліберальною економічною політикою цієї країни. Чеська Республіка зменшила рівень формальностей на кордонах до необхідного мінімуму. Обсяги чеської торгівлі істотно збільшилися. Уряд сприяв туризму й зарубіжним поїздкам мешканців Чехії. Політика “дружніх кордонів” була життєвою потребою. Щороку кордони Чеської Республіки перетинають понад 350-400 млн. разів. Без такої політики “дружніх кордонів” чехи були б змушені стати видавцями віз, контролерами на кордонах та інспекторами митниць, щоб упоратися з таким напливом; інакше не вистачило б людей для обслуговування туристів, і ця галузь не дала б доходу. Туризм у Чехії перетворився на величезне джерело твердої валюти. Надходження від туризму допомогли Чеській Республіці

розвинути свій сектор послуг (який майже не розвивався до 1990 року), накопичити валютні резерви, зберегти стабільну валюту (незважаючи на високий торговельний дефіцит) і захистити країну від загрози фінансової кризи, пов'язаної зі все ще слабкою й мінливою банківською системою.

Відкритість сприяє економічному зростанню, дослідженням та реформам. Менш розвинуті країни вивчають досвід розвинутіших країн у галузі ринкових інституцій та підприємницької діяльності. Нинішня система в розвинутих ринкових економіках є результатом тривалого еволюційного процесу. Сама форма цієї системи не є випадковою, вона є наслідком тривалих практичних досліджень, спроб і помилок. Тому ті країни, які намагаються пристосувати цю систему, користаються перевагами досвіду розвинутих країн. Вони поступово наближаються до західної економіки та технологій. Перетворюючи свої економіки на більш ефективні, вони прискорюють економічне зростання. У тих країнах, які вирішили експериментувати й провадити політику, яка відрізняється від політики, підказаної міжнародним досвідом, очевидною є тенденція до посилення наявних розбіжностей у політиці, до ізоляції, а не зближення з іншими країнами світу. Економіки цих країн не можуть досягти стабільного зростання. Рано чи пізно країни усвідомлюють необхідність врахування світового досвіду і запровадження нормальної політики, однак зволікання із втіленням такої політики можуть призвести до кризи й проблем економічного зростанням.

Глобалізація й зближення – два процеси, які домінують в міжнародній економіці упродовж останніх десяти років. Ми стали свідками глобальної тенденції до уподібнення економічної діяльності, споживання, інституцій, а також політики у багатьох країнах світу. Схоже, що швидкий розвиток національних економік наближається до того, що Джон Ван Нейман називав “магістральним зростанням” – стійкого зростання держави у наперед визначеному напрямку з оптимальною швидкістю, яка відбиває наявну економічну структуру³. Ті країни, що з якихось причин відхиляються від певних “оптимальних пропорцій”, мають тенденцію до зростання повільнішими темпами й підпорядковуються різним видам нестабільності. Такі оптимальні пропорції визначаються на основі міжнародного досвіду за правилом більшості: велика кількість зростаючих економік має дуже близькі співвідношення між найбільшими економічними показниками. Такі (невикривлені) співвідношення окреслилися поступово, в результаті мільйонів

³ “John von Neumann and Modern Economics”, etl. by Mohammed Dore, Sukhamoy Chakravarty, Richard Goodwin Oxford, Clarendon Press, 1989.

інституційних і політичних експериментів, які проводилися і проводяться у багатьох країнах.

Викривлення в економіці визначаються як відхилення від оптимального, тобто ефективного, рішення. Зважаючи на певні критерії (такі, як соціальна корисність або максимізація прибутків), оптимальним рішенням нема альтернатив. Оптимальна структура є ефективною або врівноваженою структурою. Викривлена структура є неефективною або невірноваженою структурою. Вона залишається незбалансованою. Її внутрішні взаємозв'язки (тобто пропорції) є неправильними. Така структура призводить до неефективної економічної діяльності. Розглянемо, наприклад, економічну структуру з надмірними розмірами сталеливарної й машинобудівної промисловості й замалими розмірами сектора обслуговування, у тому числі банківської системи та маркетингу. Така економіка дає багато сталі й машин, але не може продати свою продукцію, оскільки має недостатні потужності для продажу. Велика частина продукції сталеливарної промисловості залишається не проданою. Промисловість не має достатніх надходжень для сплати працівникам і постачальникам вхідної продукції. Банківські кредити є важкодоступними. Не важко передбачити наслідки такої викривленої економічної структури. Виробництво зменшується, заборгованість із заробітної платні та міжгалузева заборгованість збільшуються, податкові надходження зменшуються, починається економічний спад. Викривлена економічна структура шкодить економіці в цілому й гальмує економічне зростання.

Порівняльний структурний аналіз може допомогти у визначенні й оцінці викривлень, хоча в певних випадках чітко окреслити й оцінити такі викривлення неможливо. У деяких випадках структурні викривлення є очевидними. Однак у більшості випадків такі викривлення важко окреслити. Тим не менше, зважаючи на міжнародний досвід, можна аргументувати думку про те, що для певної країни можна спрогнозувати структурні викривлення, якщо її показники постійно виходять за межі певних структурних показників. Це трапляється тоді, коли в даній країні наявні тенденції до значних відхилень від середніх показників, обчислених для більшості подібних країн. Часто такі прогнозовані викривлення можна аргументувати за допомогою аналізу технічних характеристик. Якщо такі характеристики в країні з відхиленими показниками є неефективними, то це підтверджує наявність викривлень.

Без ефективно функціонуючого ринку економіка завжди матиме тенденцію до невірноваженості. Без прозорості й чітких майнових прав, без ефективного контролю за виконанням контрактних зобов'язань, з одночасно недостатнім та надмірним регулюванням й оподаткуванням економіка не може бути

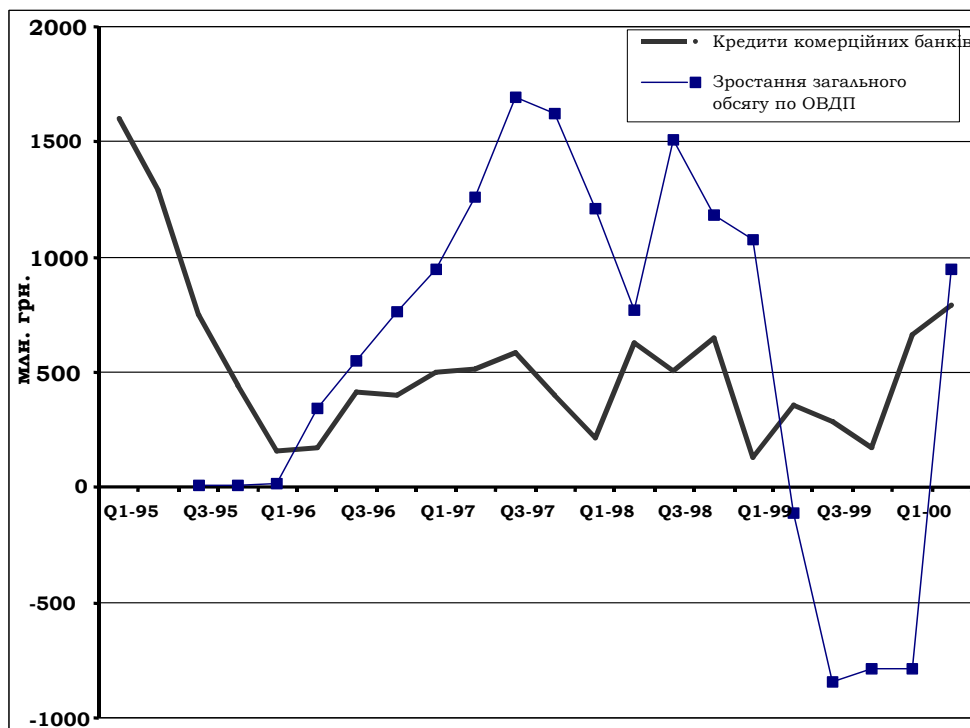
ефективною. Вона паралізуватиме власні виробничі фактори й перешкоджатиме економічній діяльності. Закінчиться все на рівні мікроуправління економікою з боку державних чиновників, які розроблятимуть поточні економічні рішення, не зважаючи на брак необхідної інформації (а часто й підстав), а відтак, не зможуть створити ефективно збалансованої економіки. Структурні викривлення при цьому стануть невідворотними. У свою чергу, викривлені ціни не відбиватимуть реальних нестач і служитимуть неправильними показниками для виробників та споживачів. Інвестиційні кошти не спрямовуватимуться до найбільш ефективних виробників. У такому становищі завжди відчуватиметься надлишок одних товарів і нестача інших.

Радянська економіка була відносно закритою і значною мірою викривленою економікою. Нею керувала величезна кількість чиновників. Економіка потерпала від значного викривлення цін, промислової структури, рівня знань та освіти (людського капіталу), інвестицій (фізичного капіталу) та торгівлі (політики, спрямованої проти імпорту). Поступово накопичення викривлень унеможливило економічне зростання.

Головним завданням перехідного періоду є ліквідація або принаймні зменшення значних викривлень і сприяння економічному зростанню. Недавній досвід інших перехідних економік свідчить про те, що дуже важко запровадити необхідні реформи без відкритості перед іншими країнами, які мають більше досвіду у ринковій економіці й перехідному етапі. Потрібен широкий імпорт знань, інституцій та технологій. Експерименти з неперевіреними “оригінальними” ідеями та псевдо-реформами є надто витратними, вони закінчуються ще більшими викривленнями й повільнішими темпами зростання.

Графік 1

Використання кредитних ресурсів: позики комерційних банків, середнє за 3 квартали, млн. грн., та ринок ОВДП, зростання, середнє за 3 квартали, млн. грн, протягом 1 кв. 1995 – 2 кв. 2000



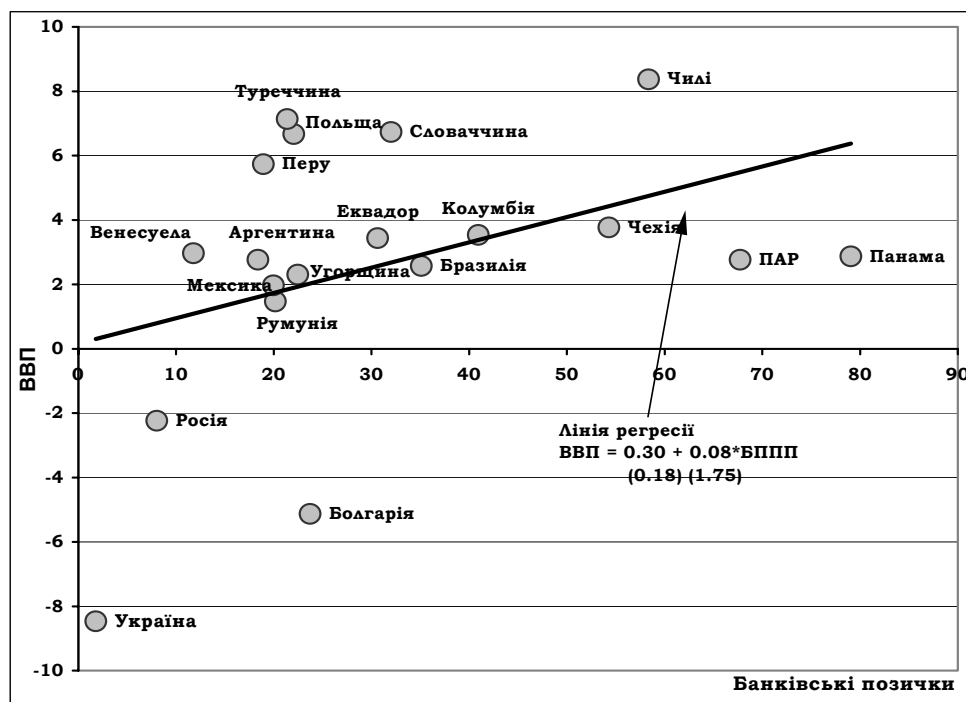
Джерело: база даних ГІМР.

Приклади структурних викривлень в економіці України

Ринкова економіка не може функціонувати без грошей. В Україні банківська система є дуже слабкою. Кредитний ринок недостатньо розвинутий. У базі даних Гарвард/CASE неможливо відшукати велику країну з більш низьким рівнем банківських кредитів, як в Україні. Як показано на Графіку 1, навіть зміни у розмірі державного внутрішнього боргу (операції з ОВДП) майже не впливають на ринок кредитів комерційних банків. Протягом 1996-1998 років, фінансування дефіциту бюджету вважалося головним фактором витіснення інвестицій. Проте у 1999 році, коли активність на ринку ОВДП була майже нульовою, рівень кредитів в економіку залишався на тому ж низькому рівні. Це є сигналом існування суттєвих викривлень, які перешкоджають економічному розвитку. Причина цього криється у дещо іншому, аніж у дефіциті бюджету.

Графік 2

Зростання ВВП, у середньому, %, та банківські позички приватному сектору, у середньому, % ВВП, протягом 1995-1997 років



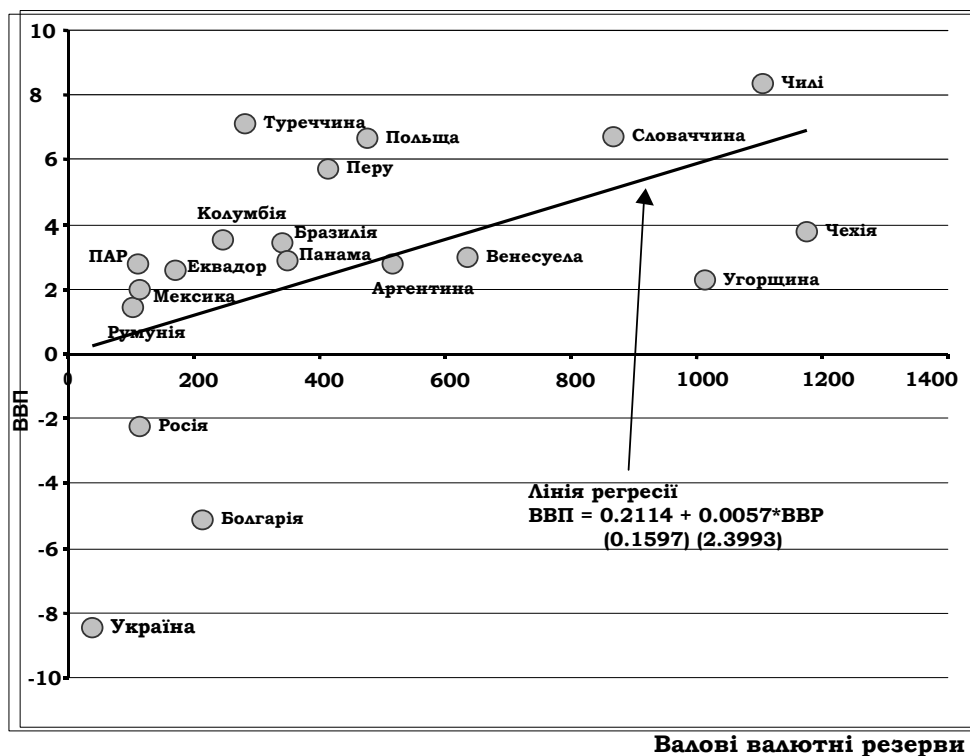
Джерело: "Emerging Markets Quarterly Outlook" - Chase Securities Inc., 18 вересня, 1998.

На графіку 2 показано співвідношення між банківськими кредитами та зростанням ВВП. Для побудови графіка ми

скористалися даними з “*Emerging Markets Quarterly Outlook*” (Chase Securities, Inc., International Fixed Income Research, September 18, 1998). Ми використали дані для всіх країн, які вміщені в цьому звіті. Позиція України порівняно з іншими країнами не є надійною. Графік показує, що протягом 1995-1997 рр. в Україні відбулося найменше середнє зростання ВВП, а підприємства забезпечені найнижчим середнім рівнем банківських кредитів (у відсотках до ВВП). На графіку не показано, що серед країн, що розвиваються, Україна має найнижчий рівень ВВП на душу населення як у термінах валютного курсу, так і в термінах паритету купівельної спроможності. Окрім того, на графіку не показано й того, що велика частина банківських кредитів в Україні надавалася не через звичний кредитний ринок, а за допомогою урядових рішень “допомогти підприємствам, які потребують допомоги”, а також через різні типи (неринкових) зв'язків між підприємствами та банками.

Графік 3

Середньорічні % зміни ВВП і валові валютні резерви на душу населення, дол. США, протягом 1995-1997 років



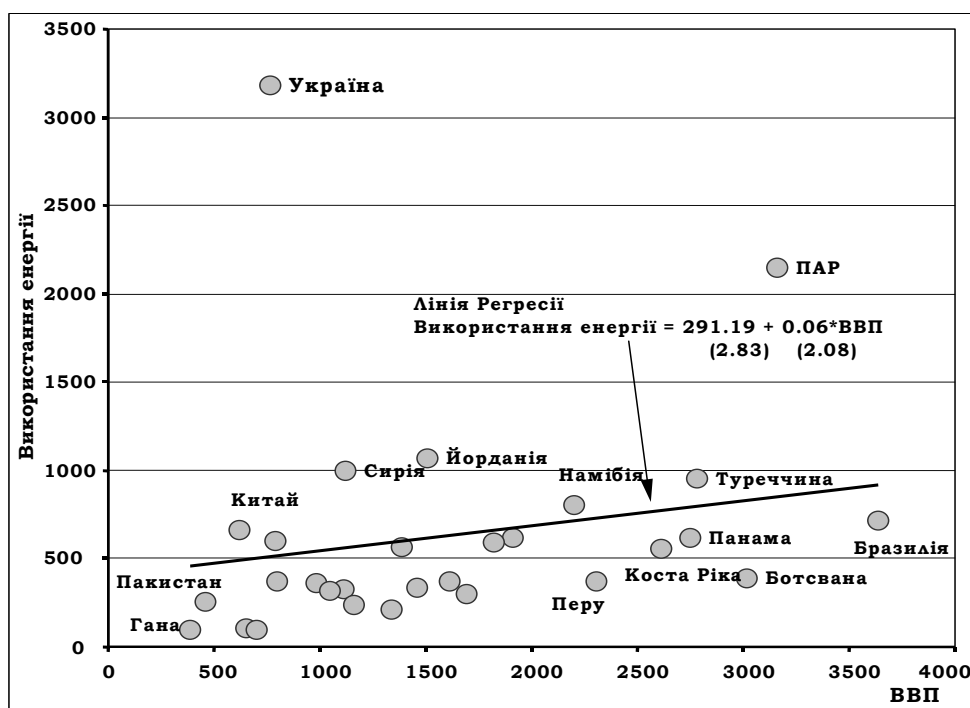
Джерело: база даних ГІМР.

На графіку 3 показано взаємозв'язок між зростанням валютних резервів та зміною ВВП (для всіх країн, вміщених у “*Emerging Markets Quarterly Outlook*”, 1998). Україна виявляється

країною з найповільнішими темпами зростання резервів (які є важливим фактором макроекономічної стабільності) і найбільшим падінням ВВП (негативне макроекономічне зростання). Знову таки, фінансовий дефіцит перешкоджає збільшенню резервів і підриває стабільність української економіки. Більший дефіцит означає більший борг і менші резерви. Менші резерви означають менший рівень стабільності, більший рівень інвестиційного ризику і більш витратний борг. Висока вартість боргу означає більший борг і менші резерви. І так далі.

Графік 4

Використання енергії на душу населення, в кг нафтового еквіваленту, та ВВП на душу населення, дол. США, 1995 рік



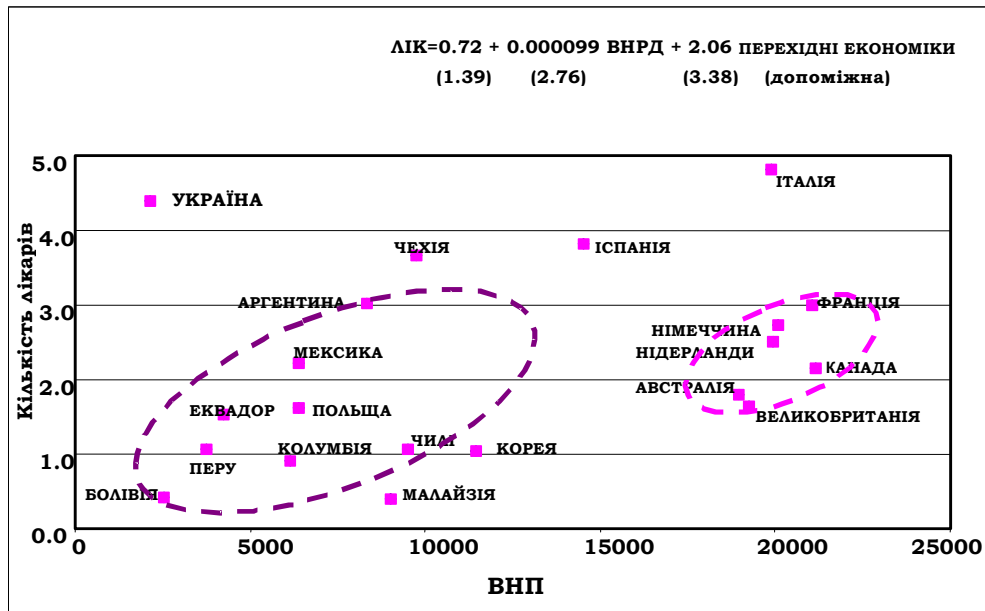
Джерело: World Development Report - World Bank, 1997

На іншій діаграмі (графік 4) показано використання енергії серед країн з подібним до українського рівнем ВВП. Дуже високий рівень споживання енергії в Україні відбиває наявність викривлень в економічній структурі (надто багато енергомісткої важкої промисловості), технології (використання енергомістких технологій), викривлень у зовнішній торгівлі та цінній структурі (відносні ціни на енергію в Україні є надто низькими; застосовується ряд податкових звільнень). Таке неправильне використання енергії перешкоджає економічному зростанню.

Інший напрямок порівняльних досліджень стосується структури фахової зайнятості в різних країнах. На графіку 5 показано кількість лікарів на 1000 чоловік населення у групі країн. Цей показник в Україні є вищим, ніж у будь-якій іншій країні, включеній до даного дослідження, за винятком Італії. Ця цифра в 10 разів більша, ніж у Болівії, у 3-4 рази більша, ніж у Чилі, Південній Кореї та Польщі, удвічі більша, ніж у Мексиці, Канаді та Німеччині. Ці цифри свідчать про істотні викривлення в структурі людського капіталу. В Україні є надмірна кількість лікарів, інженерів та науковців. У той же час недостатньо висококваліфікованих державних службовців, політиків та політичних аналітиків, банкірів та інших фахових категорій, необхідних для фінансових секторів та обслуговування, керівників з ринковим досвідом, спеціалістів з питань маркетингу та ін. Ці викривлення успадковані від Радянського Союзу. Однак протягом років незалежності їх так і не було виправлено. Виробництво, бюджетні надходження та видатки на охорону здоров'я істотно зменшилися, однак кількість лікарів залишилася значною. Нинішній державний бюджет не дозволяє сплачувати лікарям відповідну заробітну плату, забезпечувати їх приміщеннями, обладнанням, інструментами, медикаментами тощо, необхідними для роботи. Наслідком такого становища є низький рівень медичного обслуговування, високий рівень смертності, зменшення професійного рівня медиків, заборгованість із заробітної плати, тіньова економіка й корупція. Це дуже висока ціна за зволікання з інституційними реформами та неефективну політику.

Графік 5

Кількість лікарів на 1000 чоловік, 1997, та ВВП, на душу населення, дол. США, виражений в одиницях паритету купівельної спроможності, 1997 рік⁴



Джерело: World Development Report - World Bank, 1997

⁴ Вибірка країн у порівнянні з Україною: з населенням від 10 до 100 мільйонів, рівнем урбанізації – 50% - 90% та експортом мінералів та нафти до 50%.

Економічні перетворення в нових незалежних країнах та провал політики Вашингтонського консенсусу: більше запитань, ніж відповідей ¹

Аїєїає і єđ Äóáđîâñüêèé

Як можна пояснити досить обмежений успіх запровадження економічних реформ в ННД (нові незалежні держави – колишні республіки СРСР, за винятком трьох Прибалтійських держав) та в країнах Балканського півострова?

Моя гіпотеза полягає в тому, що упродовж перших найбільш важливих стадій запровадження реформ більшість західних радників та політиків істотно недооцінили два важливі аспекти: питання **інституційного розвитку** та **економічної поведінки**

¹ Цей розділ є результатом багатьох плідних дискусій та досліджень, що упродовж трьох років проводилися в рамках проекту “Мікроекономічні основи макроекономічної політики”, запровадженого Гарвардським/CASE Українським проектом в Києві. Особливу подяку я хочу висловити Олександрю Пасхаверу – Президенту Центру Економічного Розвитку; кандидату економічних наук Тамарі Шигаєвій; політологу та політичному діячеві Володимирю Золотарьову; доктору Уільяму Грейвсу, аспіранту Гарвардського університету Олександрю Пивоварському. Щира подяка також Дейвіду Снелбекеру за ретельне редагування моєї роботи англійською мовою, щиро дякую Аркадію Торіцину за його корисні коментарі. Особливо, хочу щиро подякувати професору Янушу Ширмеру, Директору Гарвардського/CASE Українського проекту, який не тільки доклав значних зусиль для організації київського офісу ГІМР, а й вніс най-значніший ідейний внесок у здійснення цього дослідження. Автор несе повну відповідальність за зміст та висвітлення цих ідей. Першу версію цієї роботи було опубліковано російською мовою: В.Дубровский (2000) .

і **політекономічні проблеми**. Звісно, що ці два аспекти тісно пов'язані, і кожен з них вимагає детального аналізу з точки зору як економіки, так і інших дисциплін. Враховуючи ці особливості, можна розробити ефективнішу стратегію і тактику запровадження реформ та реалістичніше оцінювати результати реформування. Слід зазначити, що більшість щойно відкритих або заново відкритих істин дехто з місцевих спеціалістів усвідомив уже кілька років тому, навіть попри відсутність літератури з цих питань. Однак дослідники в нових незалежних державах не мали ані достатніх знань, ані авторитету, щоб розвинути та використовувати свої ідеї, а то навіть просто викласти їх в стандартній академічній формі. Крім того, багато з них просто наслідували західних радників у їх помилках.

Однак чому ж ці помилки не були виправлені? Чому ж більшість дослідників ігнорували досягнення інституціональної та політичної економіки? Загальноприйнятий неокласичний макроекономічний підхід має кілька надмірних спрощень. По-перше, він передбачає завжди раціональну поведінку учасників ринку у напрямку максимізації матеріального багатства, і, по-друге, ефективну діяльність інституцій. Вважається, що саме ці два фактори, взяті разом, створюють “невидиму руку” – саморегулюючий механізм, який максимізує ефективність на макроекономічному рівні, змушує коригувати ринкову поведінку і, нарешті, робить реакції економічних суб'єктів передбачуваними (хоча це зовсім не означає, що вони діють “автоматично”). З цього випливає, що ретельно спланована макроекономічна політика повинна бути необхідною і достатньою умовою для забезпечення економічного зростання. Як це не парадоксально звучить, але цей підхід нагадує саме той, що використовувався економістами Радянської доби. Радянська школа економіки розглядала економіку як повністю керовану в “технічному” розумінні систему, за якої економічна політика (якщо взагалі цей термін можна вживати для планової економіки) автоматично веде до досягнення планових показників. Таким чином, обидва підходи співпадають в своєму впертому запереченні необхідності розглядати вплив мікроекономічних, інституційних, політичних та факторів економічної поведінки.

Така схожість західного та радянського мислення була лише відбиттям їхньої “сумісності” у реальному світі. Економічна політика “Вашингтонського консенсусу”, яку так наполегливо запроваджували міжнародні фінансові інституції, вважалася необхідною і достатньою умовою запровадження ринкової економіки у колишніх країнах радянського блоку. В деяких з них це спрацювало. Однак пострадянським економічним системам вдалося забезпечити співіснування макроекономічної стабілізації з традиційними інституціями, які є несумісними з ринком. Водно-

час такі економічні системи чинили активний та ефективний опір запровадженню вирішальних інституціональних змін².

Ще одним аспектом процесу реформ, яким здебільшого зневажали, виявилася політична можливість запровадження “гарної економічної політики” – тобто, такої, яка має вважатися оптимальною з чисто економічної точки зору. Ті економісти, які закликали до “політичної волі”, щоб змінити економічну політику, зрештою усвідомили слабкість інституцій та обмеженість їх бачення реального процесу реформування. Необхідно пам’ятати, що економічну політику має здійснювати уряд, який досить часто є купленим “тимчасовими переможцями” (Hellman, 1998), – тобто тими, хто менше за всіх зацікавлений у запровадженні реальних змін. “Тимчасові переможці” здатні істотно спотворювати будь-які запропоновані заходи економічної політики, а відтак, ніколи не слід забувати про необхідність заручитися достатньою політичною підтримкою. Багато спостерігачів, особливо політики та журналісти, як на Заході, так і в ННД, пояснюють цей провал єдиним словом – корупція. Однак, як буде видно далі, цього недостатньо, щоб зробити реальні висновки щодо ефективної політики. Замість того, щоб досліджувати корупцію як таку, слід з’ясувати глибинні причини поширення корупції в країнах перехідної економіки.

Неспроможність забезпечити економічне зростання Росії та України методами монетарної стабілізації, які були успішно застосовані в країнах Центральної Європи, змусила звернути особливу увагу на питання, пов’язані з інституційним аспектом запровадження реформ. Хоча і з деяким запізненням, однак було загально визнано, що в країнах перехідної економіки, зокрема в пострадянських республіках, макроекономічні обмеження, як правило, не є основною перешкодою для економічного зростання. Можливість припинити економічний спад та забезпечити істотне економічне зростання здебільшого зумовлюється дією мікроекономічних та інституційних факторів (Guriev and Ickes, 2000). Це означає, що “один з ключових аспектів реформ, пов’язаний з розбудовою інституцій, ... ринкові реформи можна вважати ефективними, якщо їх запровадження сприяє створенню інституцій, здатних забезпечити функціонування ринкової економіки” (Campos and Coricelli, 2000)³. А відтак, до формули Вашингтонського консенсусу було (правомірно) додано

² Наприклад, на 1997 рік ситуація в Україні “відповідала” майже всім вимогам програм “стенд бай” Міжнародного Валютного Фонду. Із 41 вимоги невиконаними і справді залишалися лише кілька пунктів, в тому числі, “забезпечення дерегуляції ділової діяльності”.

³ Дослідники компанії McKinsey (1999) дійшли висновку, що російські підприємства можуть втричі збільшити продуктивність праці за рахунок оновлення “інституційного капіталу”, що можна вважати непрямым свідченням нашого висновку.

“інституційні реформи”, і в результаті маємо так званий “Пост-Вашингтонський консенсус”. Таким чином, розбудову належних інституцій слід вважати основною метою реформ. Водночас навряд чи хто з експертів може запропонувати найреальніший та найшвидший спосіб становлення таких інституцій. Слід зазначити, що перепони інституційного розвитку не обмежуються лише економічними факторами, вони також включають соціологічні, психологічні, антропологічні, політичні і навіть технічні чинники.

Ще зовсім недавно вчені та політики приділяли основну увагу питанням швидкості запровадження реформ. Основні дебати експертів з питань перехідної економіки проходили між прихильниками “шокової терапії” (Sachs and Lipton, 1990; Balcerowicz, 1995) та прибічниками “градуалізму” (наприклад, Stiglitz, 1999). Загалом прибічники поступальних методів приділяли більше уваги значенню ринкових інституцій та політичним факторам, справедливо відзначаючи, що їх розвиток відбувається поступово, а на це потрібен час. Проте, як зазначили Снелбекер та Новоселецький (Snelbecker and Novoseletsky, 1999), потужна системна інерція майже не залишає можливості для створення ефективних ринкових інституцій без запровадження ефективних, комплексних та доволі радикальних реформ. Питання полягає в тому, як розірвати порочне коло. Попри те, що обидві сторони пропонують значну кількість свідчень, що підтверджують їх погляди, в тому числі з урахуванням показників, взятих на початку перетворень, та показників, що характеризують інституційний розвиток (наприклад, величини індексу корумпованості тощо), питання і надалі залишається відкритим. На мою думку, обидва підходи є недостатньо глибокими в припущенні про екзогенність інституційних факторів та економічної політики. Навпаки, як інституційні фактори, так і економічна політика визначаються соціологічними та культурними обставинами, які, в свою чергу, частково залежать від економічних показників та динаміки економічного розвитку.

Таким чином, передусім слід з’ясувати, які з факторів, що визначають економічні показники країн з перехідною економікою, є “найбільш екзогенними?” Я не претендую, що можу відповісти на це запитання, однак вважаю, що відповідь слід шукати за допомогою аналізу переходу від планової до ринкової економіки з точки зору більш широкої перспективи – тобто як однієї зі складових загальної **модернізації суспільства в цілому**. В даному випадку йдеться про процес переходу від “традиційного суспільства” (суспільства, що засноване на повсюдних табу, тотожності особистості з колективом, ксенофобії та заздалегідь визначеному місці особистостей в цій системі) до, так би мовити, “сучасного суспільства” (тобто такого, що діє на засадах плюралізму, толерантності, раціональних обмежень та формальних

відносин між емансипованими⁴ індивідами, які за своїми економічними та особистими вподобаннями об'єднуються у відносно вільні союзи). Модернізація руйнує традиційне суспільство, розриваючи традиційні (консервативні) зв'язки, сприяючи емансипації індивідів, в тому числі накопиченню багатства та орієнтації на персоналізоване споживання (Eisenstadt, 1966). А відтак, краще зрозуміти події та явища, що спостерігалися в нових незалежних державах, можна тоді, якщо їх відстежувати не з кінця вісімдесятих років цього сторіччя, а з середини минулого, або навіть починаючи з XVIII сторіччя, коли, власне, і розпочалася модернізація цього регіону.

В частині 2 розглядається зв'язок між модернізацією та еволюцією від пошуку ренти⁵ до пошуку прибутків. Це дає нам можливість розглянути поточні процеси в нових незалежних державах в ширшому економіко-історичному і загальноісторичному контексті. В частині 3 описано доперехідну стадію трансформаційних процесів в рамках моделі так званої “економіки влади” або “адміністративного ринку”, яку ми використаємо для аналізу суспільних та економічних відносин за останніх радянських десятиліть. В частині 4 ми розглянемо раціональну мотивацію людської поведінки в конкретному інституційному середовищі на прикладі кількох характерних випадків, а також спробуємо пояснити, чому економічна поведінка індивідуумів, тобто учасників ринку, в умовах радянської та перехідних економічних систем, так суттєво відрізняються від такої для *homo economicus* у вузькому визначенні. Ми з'ясуємо, чи така система є стабільною, і в якому напрямку відбувається її розвиток.

З частини 5 видно, що невід'ємною складовою еволюції цієї системи є фаза всеохоплюючої, системної корупції та “захоплення” держави групами впливових підприємців (термін “захоплення держави” взято з Доповіді ЄБРР за 1999 рік, див. також роботу Hellman, Jones and Kaufmann, 2000). Такі явища – характерна ознака суспільства перехідної економіки. Їх викорінення потребує вирішення фундаментальних проблем розвитку такого суспільства. Сама природа корупції в країнах перехідної економіки суттєво відрізняється від корупції в умовах ринкової економіки. Нарешті, частина 5 присвячена висновкам, які було зроблено в результаті аналізу неспроможності вирішити проблеми нових незалежних держав завдяки запровадженню політики Вашингтонського консенсусу.

⁴ Тобто такими, що усвідомлюють себе як вільні, рівні, свідомі, відповідальні та незалежні члени суспільства. Такі особи приймають самостійні рішення відповідно до власних уподобань та здатні критично сприймати дійсність (в тому числі традиції), тож поводитися нестандартно, на противагу неактуалізованим членам традиційного суспільства.

⁵ Існує кілька дефініцій ренти. В цьому дослідженні ми визначатимемо ренту як будь-який дохід, отриманий в результаті перерозподілу, а не створення благ.

Більшість з представлених в даній роботі концепцій є радше інтуїтивними гіпотезами, аніж теоріями, оскільки вони не підкріплені достатніми емпіричними доказами. Однак, навіть якщо допустити їх істинність, то однаково ще треба з'ясувати цілий ряд питань, перш ніж використовувати таку схему для розробки економічної та соціальної політики в країнах перехідної економіки. А відтак в кінці роботи подано не лише висновки дослідження та їх значення для економічної політики, але й цілий ряд питань та завдань для подальшого вивчення. Власне, деякі з цих завдань уже виконуються, і я сподіваюся, що скоро можна буде ознайомитися з їх результатами.

1. Влада та багатство: створення чи перерозподіл?

Модернізацію (за поданим вище визначенням) з економічної точки зору можна розглядати як перехід від пошуку ренти до пошуку прибутків. Сама природа традиційного суспільства суворо забороняє будь-які види підприємницької діяльності і, відповідно, не дозволяє створення економічного прибутку. В умовах “абсолютно традиційного” суспільства рента – єдиний спосіб накопичення матеріальних благ зверх мінімального особистого доходу, наприклад такого, який можна отримати завдяки самозайнятості в примітивному сільському господарстві. Водночас такі джерела ренти як, наприклад, успадкована влада, або монополія, освячені традицією. З другого боку, та ж таки традиція суворо обмежує видимі обсяги цієї ренти, але вона не змінює природи багатства, а отже, і ставлення суспільства до нього. Тому не дивно, що впливові верстви суспільства прагнуть перш за все скасувати ці обмеження щодо накопичення матеріальних благ. Саме тому перші стадії модернізації в усіх країнах світу характеризувалися різким збільшенням (видимих) потоків ренти. Крім того, саме в цьому причина пристрасного вподобання шукачами ренти та їх прибічниками концепції “первинного накопичення капіталу”.

Тим не менш, руйнуючи бар'єри на шляху формування капіталу, шукачі ренти поступово руйнують також й основні перепони для здійснення діяльності, спрямованої на отримання прибутків, а відтак, назважаючи на те, що обсяги ренти видаються такими, що зростають, **частка** ренти в такому суспільстві насправді зменшується, у порівнянні з суто традиційним суспільством – ренти просто стають більш видимими завдяки збільшенню прозорості. З часом збільшення видимої ренти збільшує вимоги встановити певні обмеження, що, зрештою, здійснюється завдяки громадському контролю в умовах громадянського суспільства. У такий спосіб відбувається скорочення рент з одночасним розширенням можливостей для отримання прибутку.

Останню стадію (зрілий капіталізм) уже досить детально вивчено, тоді як проміжні фази потребують більшої уваги, особливо зважаючи на різноманітний досвід різних держав.

Саме цей підхід можна використати, щоб пояснити відмінності в темпах та успішності трансформації європейських країн перехідної економіки в історичному контексті. Процес модернізації веде до загальновідомого почуття психологічного дискомфорту для людей, які дотримуються більш “традиційного” патерналістського способу мислення. В поєднанні з різким збільшенням ренти це веде до серйозної політичної напруги. Це може призвести до того, що за певних обставин комуністичні або традиціоналістські сили можуть прийти до влади, як це відбулося в Росії в 1917 році, Німеччині в 1933 та Ірані в 1979. Однак з точки зору економічної поведінки ці та подібні “революції” не встановлювали системи пошуку ренти. А радше трансформували вже існуючі системи, не змінюючи їх істинної суті – права властей силою здійснювати перерозподіл суспільного продукту в рамках “гри з нульовою сумою”. Слід зазначити, що історія не знає прикладів успішної спроби комуністичного або фашистського путчу в країнах, де економічна поведінка, спрямована на максимізацію прибутків, переважає.

Таким чином, фундаментальна причина революції 1989 року в країнах Центральної Європи та їх подальшого економічного прогресу полягає в тому, що там не було успішних комуністичних путчів саме тому, що свого часу вони вже досить далеко зайшли на шляху модернізації⁶ (тобто, з економічної точки зору, на шляху від пошуків ренти до пошуку прибутку). На користь цього твердження свідчить приклад Прибалтійських держав, де особливості розвитку, незважаючи на інше політичне “походження”, схожі радше на країни Центральної Європи⁷, а його темпи значно випереджають країни колишнього Радянського Союзу. Водночас, інший край спектру представляють країни Балканського півострова, які ніколи не входили до складу СРСР, однак значно відставали від країн Центральної Європи за ступенем своєї модернізації до Другої світової війни, та нині за своїми показниками більше нагадують Росію й Україну.

⁶ Вперше на цей факт мою увагу звернув В.А. Скуратівський.

⁷ Існують також інші важливі фактори: (а) відносно менший період перебування під владою радянського режиму – в усіх цих країнах ще зберіглися люди, що були приватними власниками, належали до старої еліти, що є носіями певних важливих традицій; (б) залишки малого бізнесу та менш масштабна колективізація у сільському господарстві, особливо відносно великий приватний сектор у Польщі; (в) більша відкритість суспільства для міжнародних контактів (див.: «Відкритість, Викривлення та Зростання» в цьому томі); та (г) менш суворі репресії, відсутність голодомору, на відміну, наприклад, від України. Ці та інші фактори також вплинули на ступінь модернізації.

2. “Економіка влади” як система псевдоринкових відносин, що передувала перехідній економіці

Є ознаки того, що в нових незалежних державах ми спостерігаємо дуже цікаву проміжну фазу модернізації. З метою аналізу цієї фази, ми будемо використовувати модель “економіки влади”, розроблену радянським дисидентом Львом Тимофєєвим ще на початку сімдесятих. Слід зазначити, що деякі відомі західні вчені, також незалежно, розробляли подібні концепції (див., наприклад, Kornai, 1990), однак я віддаю перевагу підходу Тимофєєва, зважаючи на його чіткість і внутрішню узгодженість. Ця концепція спершу розроблена для опису радянського суспільства та економіки, однак вона може бути легко узагальнена, зважаючи на те, що планова економіка це просто одна з різновидів системи пошуків ренти, яка по суті дуже подібна до середньовічної (феодальної) системи.

Загалом, суть концепції полягає в тому, що неформальну владу в напівтрадиційному суспільстві можна розглядати як аналог “капіталу”, в тій мірі, яку вона дозволяє тому, хто її має, надавати різноманітні “послуги”, що їх можна розглядати як аналог “товару” в звичайній ринковій економіці. Здійснюючи бартерний обмін цими “послугами” з іншими гравцями, він/вона можуть “споживати” (тобто отримувати адміністративну ренту⁸), або “інвестувати”, наприклад, надаючи послуги впливовим особам. Фундаментальна відмінність від “політичного ринку” полягає в тому, що ці послуги завжди **особисті**; особа-адресат завжди конкретна і займає або вищу, або рівну за значенням посаду з тим, хто послугу надає⁹. Таким чином дії, спрямовані на збільшення суспільного добробуту, мають значення лише тією мірою, якою вони корисні для тих, хто “зверху”.

Суттєво, що, як “капітал” так, і “товар” в умовах цієї системи існують на основі особистих стосунків, тобто у такий саме спосіб, який є характерним для традиційного суспільства. Однак на відміну від традиційного суспільства така система частково відкрита для певної “конкуренції” і навіть в деякій мірі зростання: “власник” може збільшити кількість капіталу, якщо він чи вона бережливі і здійснюють “мудрі інвестиції”, або він чи вона руйнують свій “капітал” надмірним “споживанням” та неефективними інвестиціями. Таку економіку можна назвати псевдоринковою економікою, яка характеризується низьким рівнем ефективності, спричиненим величезними трансакційними видатками та непрозорістю¹⁰.

⁸ Тобто ренти, що її отримують завдяки адміністративній владі.

⁹ Інколи послуги можуть надаватися особі, що займає нижчий рівень, якщо вона розглядається як корисна в перспективі.

¹⁰ Використовуючи марксистську термінологію, діалектику “накопичення “ в таких економічних умовах можна викласти так: “влада – послуги – влада +”.

Звісно, що всі учасники цієї гри вмотивовані збільшувати вартість їх “капіталу” та “товару”. Для того, щоб максимізувати вартість “товарів” (послуг), їм потрібні якомога більш “розпливчасті” права власності та неефективні, протиприродні офіційні закони (якщо взагалі такі існують), щоб усі гравці були за межами офіційних регулятивних рамок і, відтак, ставали вразливими до владних повноважень окремих осіб. Для максимізації вартості “капіталу”, учасники потребують, щоб чинні інституції і надалі залишалися неформальними та непрозорими (Золотарьов, 1999), що забезпечує перевагу членів номенклатури над “непосвяченими” у справжні правила гри. Таким чином, стратегія максимізації матеріальних благ веде до **непрозорості** ¹¹

Як же працює ця система? В умовах феодальної системи воєнна сила, та, відповідно, послуги військового характеру грали вирішальну роль, тоді як Радянський Союз вдавав себе за правову державу. В умовах такої псевдоправової держави основна зброя – компромат і відповідно страх кримінального переслідування. Таким чином, можна було управляти будь-якою особою в залежності від міри порушення нею закону. Слід зазначити, що закони, як уже йшлося раніше, розроблялися таким чином, щоб ніхто не зміг одночасно займатися будь-якою, особливо економічною, діяльністю і не порушувати закон. Ця традиція продовжується і в нових незалежних державах.

Найбільш значимим з точки зору економіки слід виділити таке:

- Послуги становлять частину механізму “поділу пирога”, тобто гри з нульовою або від’ємною сумою, таким чином ця система, по суті, орієнтована на пошуки ренти. Рента є формою конвертації влади в матеріальні блага (в тій мірі, в якій це потрібно учасникам цієї системи).
- Учасники заохочені зменшувати прозорість, що суттєво шкодить економічній ефективності, як це зазначало багато дослідників.¹²
- Доки особиста влада над людьми є найбільш цінним і капіталізованим товаром системи, доти її учасники будуть чинити опір модернізації та будь-якій формі відкритості.

Істотно, що **в умовах чистої “економіки влади” владу можна відносно легко конвертувати в матеріальні блага, але не навпаки**. Крім того, отримуючи ренту, учасники гри мають порушувати офіційні закони, ослаблюючи таким чином власні позиції. Більше того, якщо гравець претендує на таку суму ренти, що за неформальними правилами вважається “надмірною”, він чи

¹¹ Януш Ширмер був одним з перших, хто ідентифікував цю проблему в Україні.

¹² Див. розділ Я.Ширмера “Людвіг фон Мізес: провісник антисоціалізму” в цьому виданні.

вона втрачають “капітал”. Таким чином, в умовах такої системи гроші не можуть бути найліквіднішим товаром та використовуватися для того, для чого їх використовують в умовах ринкової економіки. Звісно, що гравці не зацікавлені в таких операціях, тобто вони не бажають отримувати ренту грошима або іншими матеріальними благами, а радше надають перевагу звичному натуральному обміну – бартеру послугами. Однак з часом, як ми побачимо нижче, ця ситуація змінюється.

3. Мотивація та економічна поведінка підприємств в умовах радянської та пострадянської економіки.

Що, власне, стимулювало економічну поведінку окремих осіб та підприємств в умовах радянської та пострадянської “економіки влади”? Як люди за таких умов ставляться до ризиків, інвестицій, власності та банкрутства? Загальноприйнятий економічний підхід часто не може пояснити ці питання. Моя гіпотеза полягає у тому, що саме підхід, в основу якого покладено концепцію *homo economicus*¹³, є значною мірою відповідальним за цю невдачу. Наприклад, Бойко, Шляйфер та Вішні (Boyko, Schleiffer, and Vishny, 1995) припускають, що російських директорів можна вважати *homo economicus* в тому сенсі, що вони здатні повністю змінювати свою економічну поведінку під тиском належних економічних стимулів. Таке спрощення заслуговує на критику через ряд різних причин. Однак, яким підходом слід скористатися? Я спробую висунути кілька пропозицій можливого рішення цієї проблеми та описати наслідки використання таких підходів.

Людські мотивації є предметом досліджень не тільки в економічній науці, а й у психології, соціології та теорії маркетингу. Всі вони збігаються у фундаментальному положенні, що люди намагаються збільшити персональну користь, тобто задовольнити свої особисті потреби у певний спосіб – наприклад, споживаючи відповідні товари. У теорії маркетингу підкреслюється, що ці засоби залежать як від універсальних внутрішніх людських потреб (систематизованих Авраамом Маслоу [Abraham Maslow] та його послідовниками), так і від різноманітних факторів, пов'язаних з куль-турою та іншими аспектами зовнішнього середовища¹⁴. Наприклад, мало хто з європейців прагне задовольнити свою потребу в їжі за допомогою собачого м'яса, хоча в деяких азійських країнах воно вважається делікатесом. Таким чином, людина, максимізуючи своє матеріальне багатство, дивиться на нього не тільки як на запас товарів, але і як на певну цінність, що сама по собі дозволяє власникові задовольняти певні нематеріальні

¹³ Тут і далі під цим розуміється припущення, що гравці ринку максимізують виключно матеріальне багатство.

¹⁴ Див., наприклад, добре відомий підручник Котлера (Kotler, 1984)

потреби. Матеріальне багатство може виконувати цю роль залежно від інституціональних факторів (культури), тобто його здатність задовольняти людські потреби в різних типах суспільств суттєво відрізняється між собою, як це показано у Таблиці 1.

Таблиця 1

Мотивація в різних економічних системах

Способи задоволення Потреби (за Маслоу)	Розвинуте суспільство/ринкова економіка	Середньовічне суспільство	Пізньорадянське та пострадянське суспільство – “економіка влади”
Первинні (харчування, вода, житло, нова інформація)	Матеріальні	Матеріальні	Матеріальні
Безпека	Матеріальні	Неформальні зв'язки. Багатство – джерело потенційної небезпеки для його власника.	Неформальні зв'язки. Багатство – джерело потенційної небезпеки для його власника, який підпадає під кримінальне переслідування, якщо це багатство отримано якимось іншим шляхом, а не завдяки офіційному ієрархічному статусу.
Соціальні (любов, дружба)	Неекономічні	Неекономічні	Неекономічні
Самоствердження	Матеріальні. Багатство (вважається чесно заробленим) є джерелом незалежності.	Просування в ієрархії “знаті”. Незалежність є неможливою і небажаною. Багатство асоціюється з пограбуванням, а відтак не вважається почесним ¹⁵ .	Просування в ієрархії номенклатури. Незалежність є неможливою і небажаною. Багатство асоціюється з хабарництвом, та кримінальною діяльністю, а відтак не вважається почесним.

¹⁵ Це позиція та воля більшості в суспільстві. Звісно, що в різних групах інтересів або в різних класах цінності можуть бути різними, але в такому випадку сама група вважається маргіальною. Насправді, і це дуже важливо, упродовж всього середньовіччя і в радянський період, повага суспільства до багатства постійно зростала.

Продовження таблиці 1

Самореалізація	Матеріальна. Створення власного бізнесу – найпростіший спосіб впливати на людей та досягти певного “удовічнення”, а також інших особистих цілей.	Практично необмежена влада над людьми в обмін на аналогічну покору до “поставлених вище”.	Обмеженість можливостей. Суспільна ієрархія визначається за непрозорими критеріями та неформальними правилами. Можливості для самореалізації, особистої ініціативи, а також створення та збереження довічних цінностей. Обмежені як владою, так і інституціями.
-----------------------	--	---	---

Звісно, що самоствердження та самореалізація – справа суто індивідуальна. В будь-якому суспільстві різні категорії людей вирішують цю проблему по-різному, наприклад для вченого високого рангу найвищим визнанням є Нобелівська премія, що її лауреат навряд чи обміняє на суму грошей, яка вдесятеро більша, за ту, що сплачується у вигляді премії. А більшість людей в усьому світі взагалі реалізує свої персональні гуманітарні цінності у своїх дітях. Таким чином, навіть в умовах розвиненої системи інституцій економічна поведінка звичайної людини повинна значно відрізнятися від простої максимізації матеріального багатства. Однак таке спрощення є досить прийнятним для ринкових економік завдяки ефективно діючому відбору, що забезпечує висування на ключові посади в бізнесі саме тих індивідів, які бажають реалізувати свої прагнення через накопичення особистих матеріальних благ. В інших умовах, наприклад, в радянському суспільстві відбір кандидатів на керівні посади здійснювався за зовсім іншими критеріями, визначеними “економікою влади”. Саме з цієї причини їх поведінку буває дуже важко пояснити або обґрунтувати з точки зору задоволення суто економічних інтересів у системі ринкової економіки.

Для прикладу розглянемо добре відоме явище уникнення ризику в інвестиційній поведінці. Відомо, що люди по-різному ставляться до ризиків та по-різному оцінюють їхню вагомість, і це їх сприйняття дуже важко змінити. Попри те, що підприємницька діяльність, наприклад, інвестування, загалом є більш ризикованою, але водночас і потенційно більш прибутковою, аніж робота за контрактом, деякі особи виявляють неабияку підприємливість та віддають перевагу першій. Звісно, вони мають бути менш схильними до “уникнення ризиків”, ніж пересічна людина. З іншого боку, ті, хто найбільше прагне уникнути ризику,

мають охоче працювати бюрократами¹⁶, тому що саме ця професія вимагає значної обережності та обачності. Таким чином, немає нічого дивного в тому, що “червоні директори”, призначені за часів комуністичного правління саме як бюрократи, загалом утримуються від реінвестування власних коштів, як зазначали Джонсон, Мак-Мілан та Вудруф (Johnson, McMillan and Woodruff (2000). Звісно, що несприятливий інвестиційний клімат також впливає на такі рішення, але (1) новостворені підприємства організовувалися в умовах того ж таки “несприятливого інвестиційного клімату”, (2) якщо інвестиційний клімат насправді такий поганий, то директори могли б лобіювати свої інтереси, щоб покращити ситуацію, і, звісно, виграли б, оскільки мають величезний вплив. Чому ж цього не відбувається? З нашого аналізу можна висунути кілька гіпотез.

Першу можливу причину уже описано вище. Оскільки ці посади обіймають здебільшого бюрократи, що не пройшли відбір через підприємницьку конкуренцію, то вони насправді не зацікавлені в тому, щоб ставати інвесторами. Про другу причину часто пишуть в засобах масової інформації. Її суть виражається в популярній приказці: “В ННД полюбляють інвестиції, а не інвесторів”. Директори та власники створюють штучні перепони для ринкових інвестицій тому що бояться втратити свою владу, а владу вони не хочуть втрачати навіть в обмін на матеріальне процвітання. Таким чином, стримувати зовнішні (відносно підприємства) інвестиції для цих директорів набагато важливіше, ніж захищати свої права власника законним способом. Це має два пояснення. Перше, вони можуть надавати перевагу реальній владі, а не матеріальним благам (див. попередню частину). Крім того, будучи гравцями в “економіці влади”, їм настільки часто доводилося порушувати офіційні закони, що тепер лише ця влада може захистити їх від кримінального переслідування. Друге, можливо вони вже конвертували певну частину своєї влади в матеріальні блага і отримують певну ренту “з-під поли”.

Та чому б не піти далі? Третьою причиною є те, що **лише за капіталістичної системи, надбання добробуту за рахунок реінвестування доходів є легшим та безпечнішим засобом, ніж перерозподіл добробуту шляхом крадіжок, корупції та пошуку ренти**. Останні можуть існувати доти, поки очікуваний від них зиск є для суб’єктів більшим, аніж від участі у продуктивній діяльності. Тобто поки не створено у достатній мірі ефективних основних ринкових інституцій, інвестиції у продуктивну діяльність не мають великого сенсу. Скоріше, бажаючи

¹⁶ Примітка для українського читача: тут мається на увазі бюрократія у її початковому розумінні, тобто на кшталт співробітників управлінського апарату західного типу. За умов «економіки влади» ця професія є набагато ризикованішою.

отримати свій шматочок чужого (або державного) пирога, доцільніше “інвестувати” гроші у “придбання” корумпованих політиків та державних службовців, а також створення злочинних угруповань та ін. Це, здається, повністю відповідає традиціям комуністичного патерналізму, де внутрішні проблеми підприємства часто було легше вирішити “нагорі”, наприклад, отримати нове обладнання за сприяння “зверху”, радше ніж провести ремонт наявного.

Отже не дивно, що керівники, що залишилися ще з радянських часів, у переважній більшості з психологічних причин, виявилися неспроможними працювати у справжніх ринкових умовах. Тобто за умови успішного здійснення реформ керівники такого типу повинні бути повністю замінені (див. Winetsky, 1996). Однак, цього не сталося. В умовах “економіки влади” неформальні зв’язки мають таке значення, що навіть власники, які наділені законними правами, не завжди спроможні замінити керівника підприємства без його згоди, а керівники часто відмовляються від “золотого парашута”, що його пропонують нові власники. Патерналізм і надалі залишається “священною коровою”, а отже банкрутство є занадто політизованим. Враховуючи незначну, на відміну від країн Центральної Європи, заміну кадрів в СНД, неформальні зв’язки між керівництвом та політичною верхівкою і бюрократією, що залишилися від часів панування номенклатури, виявляються серйозною перепорою на шляху здійснення процедур банкрутства (як доводять Lambert-Mogiliansky, Sonin and Zhuravskaya, 2000.). Окремі характерні випадки, що описані в засобах масової інформації, та нечисленні докази, що базуються на результатах емпіричних досліджень (Pryor and Blackman, 1998, Frydman, Hessel and Rapaczynski, 1998), свідчать, що через десять років після реформ в СНД, на відміну від країн Центральної Європи, було зміщено лише незначну кількість керівників, але деякі зміни все ж таки відбулися. Однак, слід зазначити, що це питання вимагає подальшого вивчення.

Підводячи підсумки, треба сказати, що на думку Гадді та Ікеса (Gaddy and Ickes, 1998), поведінка керівників російських підприємств за існуючих умов є, насправді, досить раціональною, однак, на мій погляд це тільки частина проблеми. Питання полягає не тільки в тому, щоб визначити, хто встановлює ці правила, що так добре пристосовані для отримання рент, а скоріше у тому, щоб з’ясувати, як суспільство допустило те, щоб “віртуальна економіка” стала реальністю. Відповідь на це питання пропонує робота Гелмана (Hellman, 1998): шукачі ренти, які до початку лібералізації та приватизації мали відповідні зв’язки у

верхніх щабелях номенклатури¹⁷, в період проведення часткових реформ також залишилися “на коні”. Вони скористалися своїми перевагами від слабкості демократичних інституцій і контролюють всі рівні влади, успішно блокують та перешкоджають будь-яким намаганням привести процес реформ до його логічного та успішного кінця. Напевно така поведінка може бути пояснена як ефективна з економічної точки зору. Проте, це навряд чи є правильним методом реформування та відповідає результатам, що їх намагалися досягти реформатори.

4. Корупція та “захоплення держави”

Протягом останніх кількох років це питання привертає дуже багато уваги, яка частково пояснюється кількома скандалами, що виникли з приводу корупції. Зазначимо значний прогрес у розумінні цих питань у працях, щойно виконаних групою дослідників Світового банку¹⁸. Але зараз ми не обговорюватимемо їх значного внеску у вирішення цих питань, а просто спробуємо коротенько описати суть ідеї походження та коренів цього феномена для перехідних економік у розрізі поглядів, викладених у попередніх розділах цієї статті.

Буде несправедливим сказати, що на початку процесу реформ не було враховано фактор корупції. Це питання було детально проаналізовано, наприклад, у відомій книзі Бойко, Шляйфера та Вішні (Boyc, Schleiffer, and Vishny, 1995). Вказаний аналіз дозволив дійти висновку, що після завершення приватизації підприємств власники зможуть досягти згоди з державними службовцями з питання максимального усунення бар’єрів для ефективного розподілу ресурсів. Таким чином, у відповідності до теореми Коуза ефективний розподіл майнових прав був би досягнутий шляхом укладення ефективних угод з питань розподілу **прибутку** між службовцями та підприємцями. Інакше кажучи, вчені зробили висновок, що корупція насправді може допомогти у зменшенні деструктивного втручання політиків у процес ефективного здійснення господарської діяльності. Головною проблемою було визнано загальне збільшення “корупційного тягаря” внаслідок розколу бюрократії та відсутності точно визначених “правил гри”. Проте у цій теорії не було надано належної уваги **системному** характеру явища корупції у цій схемі відносин.

Для аналізу цього феномена слід вирішити таке питання: у який спосіб та чому “економіка влади” еволюціонує з часом? Як було зазначено вище, для цієї системи характерне розуміння модернізації як загрозливого фактору, оскільки остання призводить

¹⁷ Цей процес детально описано Ослундом (Aslund, 1999) у його фундаментальній, хоча й дещо політизованій праці

¹⁸ Див. Hellman, Jones and Kaufmann (2000) та інші наукові праці з тієї ж серії.

до зменшення сили особистої влади над людьми. Однак цей процес здається неминучим і, в цілому, незворотнім. Відтак, можливості для керівників “традиційного” типу отримати задоволення від їхнього володарювання з часом зменшуються, а отже, мають бути чимось компенсовані. Крім того, члени номенклатури теж переживають процес емансипації від залишків традиційного укладу, що проявляється, зокрема, у зростаючому прагненні до особистого споживання і, більше того, “персоніфікації” споживання. Цього навряд чи можна досягти в умовах системи “економіки влади” (наприклад, шляхом розподілу дефіцитних товарів, що передбачає досить обмежений вибір для споживачів), водночас маючи достатньо грошей, кожний за власним бажанням може вільно придбати будь-що на ринку споживчих товарів за кордоном. Нарешті, глибокі зміни способу життя, що сталися внаслідок технологічних змін у суспільстві, призводять до зростання попиту на “вічні” або “постійно існуючі” цінності і, передусім, на справді повноцінне право власності. Функціонери в умовах адміністративно-командної системи бажають перетворити свій власний капітал, втіленням якого є їхня влада, у економічний (матеріальний) капітал. Принаймні з цих причин матеріальний достаток стає для них все більш привабливим, а, отже, формалізація та універсалізація “послуг” шляхом їхньої “монетизації” стає першим кроком на шляху трансформації “економіки влади” у ринкову економіку (Золотарьов, 1999) ¹⁹. Цей процес відповідає збільшенню видимих обсягів ренти на початковому етапі перехідного періоду, про що йшлося вище.

Повертаючись до питання, можна зауважити, що початковому економічному підходу до вирішення питання корупції у перехідний період були повною мірою притаманні ті самі недоліки, на які було вказано у вступній частині.

По-перше, не було враховано політико-економічний аспект проблеми: припускалося, що бюрократія функціонує у певному, заздалегідь визначеному зовнішніми факторами, правовому середовищі. Проте за відсутності дієвого громадського контролю ніщо не спроможне завадити бюрократії запровадити явно непослідовне та непрозоре законодавство у повній відповідності до правил “економіки влади”, тобто такі, що **спеціально** спрямовані на сприяння пошуку ренти.

По-друге, корупція справді дозволяє підприємцям зменшувати негативний вплив неефективних рішень державної влади, наприклад, таких, як обтяжливі податкові зобов'язання, але ця ідея передбачає, що більшість підприємств працює за деякими стандартами “ринкової економіки”, наприклад, з орієнтацією на

¹⁹ У рамках тієї ж самої марксистської діалектики (див. прим. 7) це має бути описано як “влада – гроші – влада+”.

отримання прибутку та, взагалі, більш-менш ефективно. Проте, якщо керівництво більшості підприємств виявляється неефективним та (або) є зорієнтованим на отримання ренти (обидва фактори характерні для пострадянських країн), ніщо не заважає корумпованим державним службовцям та політичній верхівці домовлятися з керівниками (власниками) підприємств, що зменшують вартість, про участь у розподілі **ренти** за рахунок решти економіки, як описано у праці Ламберт-Могілянські, Соніна та Журавської (Lambert-Mogiliansky, Sonin and Zhuravskaya, 2000). Таким чином, деякі підприємства та галузі можуть продовжити своє існування попри неефективність за рахунок їх використання як засобу для “викачування ренти”, як описано Дубровським (2000).

Отже, корені корупції залягають набагато глибше – у політичній незрілості суспільства, яка не дає можливості перейти від “економіки влади” безпосередньо до економіки “пошуку прибутку”, що ґрунтується на ринкових мотиваціях. Навпаки, “економіка збитків” (Пасхавер, 1999) або “дикий капіталізм” стає майже обов’язковою проміжною ланкою. Цей висновок здається дещо песимістичним, але це – чиста правда, яку люди бачать у багатьох країнах. Найголовнішим є те, що заохочення кампаній, спрямованих проти корупції, не має жодного сенсу доти, поки не сталися справжні фундаментальні зміни в інституційному середовищі. Сьогодні ці кампанії служать скоріше засобом перерозподілу влади і пов’язаною з нею ренти. Якщо перефразувати старий радянський жарт, то можна сказати, що “у боротьбі з корупцією перемагає корупція”.

5. Провал політики Вашингтонського консенсусу

Основою переходу від економіки централізованого планування до конкурентного ринку спочатку вважалася приватизація, поєднана із створенням відповідного макро-середовища для розвитку підприємств, що мало б заохочувати діяльність, орієнтовану на отримання прибутку і карати пошук ренти водночас із забезпеченням прозорості та справжньої ринкової вартості товарів та послуг. Засоби досягнення цієї мети – славнозвісна (або сумнозвісна) тріада “лібералізація – стабілізація – приватизація” – здається, були теоретично досить добре обґрунтовані. Загалом, ця політика повинна була сприяти зменшенню численних джерел отримання ренти підприємствами та створити умови для прибуткової діяльності. Лібералізація могла б усунути можливості цінового арбітражу та, на підставі стабілізації, створити базові умови для існування підприємств, орієнтованих на конкурентний ринок. Зменшення показників бюджетного та зовнішньоторгівельного

дефіциту, що є необхідним для досягнення стабілізації, вимагало б також зменшення розміру субсидій. Нарешті, приватизація знищила б джерела ренти, пов'язані з приватним користуванням державною власністю. Важливо, що найістотніші джерела рент мали бути ліквідовані до початку приватизації, з тим, щоб активи потрапили здебільшого до власників, орієнтованих на пошук прибутку.

Проте, ці заходи не змогли забезпечити створення умов для справжньої ринкової економіки. Можна навіть з упевненістю стверджувати, що результат, який дали ці політичні заходи, відбиває існуючу в суспільстві готовність до зростання конкуренції та подальшої модернізації. Чому так сталося? Чому порядок дій (чи періоди) у багатьох випадках було змінено, що призвело до збереження та навіть зміцнення джерел отримання ренти?

Політичні заходи в межах вищезазначеної тріади були дуже міцно пов'язані між собою. Зокрема, лібералізація та стабілізація вимагають, щоб суб'єкти економіки і, перш за все, підприємства функціонували за певними "ринковими" правилами, наприклад, зменшували витрати у відповідь на падіння ринкових цін. Однак, як було зазначено вище, вказані суб'єкти не змогли змінити свою поведінку. Більш того, вони виявилися достатньо сильними для того, щоб заблокувати або спотворити небажані (з їхньої точки зору) реформи та розвиток суспільства, що виявилось недостатньо зрілим (модернізованим) для того, щоб замінити цих суб'єктів, тобто, інакше кажучи, неспроможним перейти до системи неперсоналізованих відносин.

Автори реформ вважали приватизацію засобом вирішення цієї проблеми. Право на приватну власність само по собі є ключовою ринковою інституцією, підґрунтям для максимізації прибутків та "пошуку прибутку" (на відміну від "пошуку ренти"), а отже, і будь-яким видом дійсно ринкової поведінки. Тому майже не існувало можливостей, якщо існували взагалі, для наявності у суб'єктів економіки навичок такої поведінки (і, відповідно, очікуваної реакції на макроекономічну стабілізацію) в умовах економіки, де за радянських часів сама ідея приватної власності повністю виключалася. Для виходу з цього хибного кола було запроваджено масову ваучеризацію, суть якої полягала у розподілі акцій підприємств безпосередньо серед усього населення і перетворення його на "власника". Експерти вважали, що згідно з теоремою Коуза відома неефективність цього методу "первинної ринкової" приватизації компенсується виникненням вторинного ринку, на якому керівництво сконцентровуватиметься у руках "справжніх" власників. Це припущення насправді стало наріжним

каменем усіх реформ, оскільки без застосування цього механізму неможливо вирішити основного питання – зміни економічної поведінки підприємств.

Однак, враховуючи еволюцію вищезазначеної практики “економіки влади”, пострадянська номенклатура скористалася приватизацією для перетворення власної політичної влади у конкретні права власності. Популістські заклики до передачі народної власності у руки самого “народу” для того, щоб приватизацію було сприйнято у суспільстві, вважалися не більше ніж ефективним засобом попередження громадських протестів та неспокою у суспільстві при відмові від принципу “соціальної рівності”. Нові власники, що вийшли з кіл номенклатури, звичайно, не мали на меті зробити систему відкритою. Таким чином, навіть не зважаючи на офіційне існування належної правової бази, вторинний ринок залишається у зародковому стані. Це сталося здебільшого через відсутність **прозорості**, штучно створеної цими “тимчасовими переможцями” (Ширмер). Таким чином, дійові та загальнопоширені механізми ефективного розподілу власності досі залишаються мрією.

Багато дослідників вважають ваучерну приватизацію як таку, та деякі її елементи, головною причиною цих невдач. Однак досвід Росії та України в рамках вищенаведених пояснень свідчить про те, що уряд у дійсності ніколи не мав можливості вільного вибору форм приватизації. Вона знаходилася під постійним тиском промислового та аграрного лобі (Aslund, 1999). Це означає, що форма (метод) приватизації і, зокрема, конкурентність продажу, місцеві пільги та спеціальні права адміністрації підприємств (державних керівників) ніколи не були і досі не є екзогенним фактором. Вони скоріше є індикаторами дієвості ринкових та громадських інституцій у суспільстві.

Втім, навіть така неоднозначна приватизація відіграла нарешті свою позитивну роль у (1) створенні ринкових, хоч і недосконалих, інституцій, (2) наданні можливості діяти нечисленим реальним власникам та ефективним керівникам (Ширмер, Дубровський та Шигаєва, 1999 – 1, 2); та (3) створенні певного суспільного платоспроможного попиту на реформи. Останнє є дуже важливим, особливо якщо врахувати те, що корупція в СНД, здається, і досі є міцнішою за громадський контроль. Проте в умовах спотвореного інституційного середовища попит власників на реформи не заходить надто далеко у просуванні до справжнього ринку, а частіше, як було зазначено вище, зростає у протилежному напрямку. Це є однією з головних причин проблематичності впровадження політики Вашингтонського консенсусу щодо нових незалежних держав. Окрім того, політика Вашинг-

тонський консенсусу загалом не звертається до коренів цієї проблеми, яка полягає в існуванні **неформальних** інституцій.

Висновок

Так які ж уроки можна винести з досвіду перехідного періоду в Україні у світлі вищезазначених концепцій?

- Немає жодного способу для запровадження “хорошого” законодавства ззовні, якщо тільки країна не окупована. Тому **завжди треба пам’ятати про те, що приймаються та виконуються лише ті закони, які підтримані впливовими групами всередині країни. Але,**
- **Формальні інституції не такий вже й вагомий фактор.** Система завжди може знайти “неофіційний” спосіб обійти закон і
- Неформальні інституції не можуть бути створені або впроваджені силоміць. Отже, **тільки непрямі методи виявляються насправді ефективними.**

З цих висновків випливає ряд запитань:

- Яким чином можна забезпечити сприяння **загальній модернізації суспільства**, а не тільки економічним реформам в “технократичному” розумінні?
- Як можна вийти із загальновідомого порочного **кола пошуку ренти**: “інституційне середовище, що створює умови для пошуку ренти – економічно неефективний розподіл ресурсів на користь наділених владою груп – політичний тиск з боку цих груп, що заважає проведенню інституційних реформ”?
- Яким чином можна збільшити **прозорість**, що є одним з головних компонентів ринкового інституційного середовища?
- Як можна виявити та заохотити **зацікавлені групи** до боротьби з практикою пошуку ренти у зорієнтованому на це середовищі?

Два великі питання вимагають подальшого дослідження:

Одне з найважливіших завдань економічної політики включає створення, посилення та залучення зацікавлених груп до підтримки реформ у перехідний період. Але у зорієнтованому на пошук ренти середовищі зараз не існує будь-якої достатньо впливової групи, спроможної ефективно боротися з практикою пошуку ренти. Відповідно, одним з ключових питань розробки економічної та інституційної політики є дослідження **балансу влади між різними зацікавленими групами та їхніх характе-**

ристик, і перш за все, джерел збагачення. В процесі цих досліджень головний акцент повинен бути зроблений на зміцненні тих зацікавлених груп, які найбільш зорієнтовані на ринок і у достатній мірі відірвані від джерел отримання ренти, наприклад, малі та середні підприємства; або тих, що зв'язані з відносно недовговічними джерелами отримання ренти і, в межах їхніх “підприємницьких традицій”, більш схильні і спроможні перейти до економічно ефективної діяльності, якщо будуть вичерпані всі наявні джерела отримання ренти²⁰. Такі групи можуть включати, наприклад, імпортерів кінцевої продукції та банківський сектор. Ці групи здебільшого створювалися “з нуля”, тобто своїм успіхом вони повинні завдячувати під-приємницькій ініціативі. В разі необмеженого доступу на ці ринки, існуючий рівень конкуренції швидко призводить до зникнення монопольної ренти, а нові підприємницькі традиції створюють умови для ефективного виробництва.

Іншим питанням цього роду є **ступінь готовності суспільства до окремих реформ** та ключові тактичні кроки, до яких можливо вдатися і які є простішими для здійснення. Реформістські заходи повинні концентруватися на прогресивних ідеях, час для котрих настав.

Другою сферою досліджень є **економічні показники**. Завдяки неринковому характеру економіки України ключові показники, такі як зростання або спад ВВП, не спроможні характеризувати стан економіки. Їхнє значення залежить від рівня цін, який, в свою чергу, залежить від наявності/відсутності конкуренції, державного втручання та ін. В економіці радянського типу “ціни” в ринковому їх розумінні взагалі не існували. Хоча це і парадоксально, проте суб'єкти, що визначають економічну політику, не повинні вважати досягнення такого показника, як зростання ВВП та ін., за принципову мету. Інакше існує спокуса досягнення цієї мети шляхом маніпуляцій із статистичними даними (Ширмер, 1999), або придушення конкуренції. Очевидно, найважливішим є те, що прагнення до короткострокового економічного зростання, що не спирається на економічну ефективність, а натомість досягається за допомогою макроекономічних методів (фіскальних та(або) моне-тарних), загрожує викривити увесь трансформаційний процес, не забезпечує стабільного зростання та може створити додаткові джерела отримання ренти. На жаль, відповідні показники ще ані розроблено, ані добре визнано дослідниками (Campos and Coricelly, 2000; Aron, 2000).

²⁰ Див. розділ А.Торіцина «Створення прореформістської коаліції в Україні: обмеження влади бюрократії у відстоюванні власних інтересів» цього видання.

Проте слід завжди пам'ятати про те, що завдання перехідного періоду є досить складними, зокрема тому, що в Україні відсутня “критична маса” компетентних, досвідчених осіб, які розуміють і можуть функціонувати в умовах вільної ринкової системи. З іншого боку, логіка гри з нульовою сумою є досить поширеною²¹. Населення ставиться з підозрою до іноземців: навіть якщо з-за кордону надходять досить розумні та щирі поради, вони дуже часто сприймаються скептично (Ширмер, 1997). Тому експерти, зацікавлені в успішному розвитку економічних реформ, мають надати максимально переконливі докази на підтримку запропонованих ідей (Ширмер).

Тому я хотів би запропонувати до подальшого дослідження таку групу питань:

- Визначити реальні співвідношення між секторами економіки, що зорієнтовані на “пошук прибутку” та “пошук ренти”, з наданням відповідної оцінки надходжень від обох джерел;
- Визначити ступінь зацікавленості керівників та державних службовців у дослідженні угод про розподіл ренти шляхом надання підприємствам пільг на кшталт “м'яких бюджетних обмежень”;
- Визначити вплив приватизації на економічну поведінку, мотивації та психологічні установки керівників;
- Визначити розмір та ступінь впливу і позиції місцевих та іноземних зацікавлених груп щодо ринкових реформ, спрямованих на підвищення прозорості та відкритості;
- Визначити, у яких саме секторах концентруються підприємства, що зменшують вартість, та оцінити їхню долю в економіці;
- Визначити реальний прогрес у розвитку національної економічної структури та подальші зміни у поведінці керівників підприємств;
- Визначити вплив макроекономічних заходів на розвиток інституційного середовища.

До інших глибоких питань, що потребують подальшого вивчення, належать такі:

- Якою мірою суспільство готове дотримуватися законів “зрілого” суспільства, таких як сумлінна праця та оплата всіх товарів, окрім суспільних благ, в обмін на ефективні правові та соціальні гарантії і підвищення добробуту? Чи продовжуватиме нація розвиватися за радянським

²¹ Див. розділ Я.Ширмера «Пострадянський перехід: проблеми, уроки, рішення» цього видання.

принципом “вони удають, що платять нам, а ми удаємо, що працюємо на них”? Які верстви населення передують, а які відстають у різних аспектах модернізації?

- Які категорії населення є відкритішими до сприйняття різноманітних неформальних ринкових інституцій (таких як недоторканність приватної власності)? Яке відношення до підприємництва (визначене групою показників) існує у різних верствах населення?
- Наскільки “прогресивно” або “реакційно” настроєною (враховуючи вищезазначені критерії) є еліта по відношенню до решти населення?
- Якою є основа та засоби формування сучасної кадрової еліти на різних рівнях влади як у державному, так і у приватному секторі?
- Від чого населення втомилося більше: постійних змін, соціальної та економічної несправедливості або сваволі державних органів?

Я вважаю, що, відповідаючи на поставлені тут питання, ми можемо зробити реальний внесок у сприяння позитивному розвитку трансформації в Україні.

Література

- Aron, Janine. 2000. “Growth and Institutions: A Review of the Evidence.” *The World Bank Observer* 15/1: 99-135.
- Aslund, Andres. 1999. “Why Has Russia’s Economic Transformation Been So Arduous?” Presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C.: <http://www.worldbank.org/research/abcde/pdfs/aslund.pdf>
- Balcerowicz, Leszek. 1995. *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central European University Press.
- Boyko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Campos, Nauro F., and Fabrizio Coricelli. 2000. “Growth in Transition: What We Know, What We Don’t, and What We Should.” A background paper for the World Bank’s Global Development Network, “Explaining Growth Project”: http://orion.forumone.com/gdnet/files.fcgi/430_Campos-paper.pdf.
- Дубровский, Владимир. 2000. “Микроэкономические, внеэкономические и системные аспекты экономических реформ в

Украине: больше вопросов, чем ответов” (Російською). *Квартальний бюллетень клубу економістів №3*. Минск: Проппілеі.

Дубровський, Володимир та Ширмер, Януш . 2000. “Головні “рушійні сили” ринкової економіки та їхня потужність в Україні: теорія та практика” Матеріали семінару ГІМР з макроекономічної політики 9 вересня:
<http://www.harvard.kiev.ua>

Eisenstadt, S.N. 1966. *Modernization: Protest and Change*. Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall, Inc.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 1999. *Transition Report*. London: EBRD.

Frydman, Roman, Marek Hessel, and Andrej Rapaczynski. 1998. “Why Ownership Matters? Politicization and Entrepreneurship in the Restructuring of Enterprises in Central Europe.” *Research Report (RR 98-14)*. New York University: C.V. Starr Center for Applied Economics.

Guriev, Sergei, and Barry Ickes. 2000. “Microeconomic Aspects of Economic Growth in the Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1950-2000.” A paper for the Research Project of Global Development Network, “Explaining Growth”:
http://www.eerc.ru/activ/GDN/Guriev_IckesPaper.pdf .

Hellman, Joel S. 1998. “Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions.” *World Politics* 50: 203-234.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufman. 2000. “Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition.” *Policy Research Working Paper* No. 2444: The World Bank Institute.

Gaddy, Clifford, and Barry Ickes. 1998. “Enterprises in Russia.” Paper presented at the Academic Workshop on Corporate Governance in the Former Soviet Union: London Business School.

Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2000. “Property Rights and Finance.” *MIT Working Paper*:
<http://web.mit.edu/sjohnson/www/home.htm> .

Kornai, Janos. 1990. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kotler, Philip, 1984. “Marketing Essentials” Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Lambert-Mogiliansky, Ariane, Constantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya. 2000. “Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia”. *CEPR Discussion Paper* No. 2488:
<http://www.cepr.org> .

- McKinsey. 1999. "Report on Russian Economic Performance." McKinsey&Company: <http://www.mckinsey.com>
- Пасхавер, Олександр. 1999. "Перспективи вільного підприємництва в Україні: приватизація та розвиток нового приватного капіталу." *Моніторинг економіки України* 1/43.
- Pryor, Fred L. and Michael Blackman. 1998. "The Ukrainian Industrial Sector in 1996 and 1997: Insights from the Rapid Enterprise Survey." *Swarthmore College and ICPS* 36.
- Sachs, Jeffrey, and David Lipton. 1990. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 75-147.
- Shleifer, Andrei. 1997. "Government in Transition." *European Economic Review* 41: 385-410.
- Snelbecker, David, and Edward Novoseletsky. 1999. "Analysis of Fundamental Problems of Ukrainian Economy and a List of Measures to Implement Complex Reforms in the Post-Election Period." Mimeo. Kyiv: HIID Ukraine Macroeconomic Reform Project.
- Stiglitz, Joseph E. 1999. "Whither Reform? Ten Years of the Transition." *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Keynote Address. <http://www.worldbank.org>.
- Ширмер, Януш. 1997. "Україна не може собі дозволити нехтувати порадами провідних експертів". *День*, 7 серпня.
- Ширмер, Януш. 1999. "Виртуальная статистика." (Російською). *Финансовые риски* 1/17: 59-63.
- Ширмер, Януш, Володимир Дубровський та Тамара Шигаєва. 1999 (1). "Недержавний сектор працює краще" *Перспективні дослідження* 1: <http://www.icps.kiev.ua>.
- Ширмер, Януш, Володимир Дубровський та Тамара Шигаєва. 1999 (2). "Продуктивність та рентабельність на українських підприємствах різних форм власності." *Банківська справа* 5.
- Winiecki, Jan. 1996. "Impediments to Institutional Change in the Former Soviet System." In *Empirical Studies in Institutional Change*, eds. L.J. Alston, Th. Eggertsson, and D.C. North. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Золотарьов, Володимир. 1999. "Чому в нас нічого не виходить?" *День* 135: <http://www.day.kiev.ua/rus/1999/135/podrob/pod1.htm>.

⁴ Існує кілька дефініцій ренти. В цьому дослідженні ми визначатимемо ренту як будь-який дохід, отриманий в результаті перерозподілу, а не створення благ.

Перспективи підприємництва: приватизація і накопичення капіталу¹

Івонна Івонна Івонна

1. Приватизація як політичний процес

У 1998 році фактично завершилися масова приватизація як політичний процес. Разом з нею закінчився період, коли приватизація відігривала роль головної рушійної сили реформ.

Приватизація – фактично єдиний блок таких реформ, який запроваджується порівняно динамічно. Вона проводилася задля створення корпоративного сектора, розвитку ринкової інфраструктури, створення прошарку дрібних власників та системи фінансових небанківських посередників, а також для ліквідації державної монополії у виробничому і фінансовому секторах економіки. Відповідно, і очікування громадськості, і побоювання щодо ринкових реформ зосередилися на цьому процесі.

Слід відзначити, що приватизація не виправдала цих очікувань. Вона не забезпечила створення розвинutih конкурентних ринків продукції, капіталу і праці. Вона також не забезпечила кардинальних змін в господарській поведінці власників і вищих менеджерів і не стимулювала структурну перебудову народного господарства. Тобто приватизація не попередила загального погіршення стану української економіки. Проте акцентування недоліків приватизації та перешкод на

¹ Цей розділ було написано в рамках проекту “Мікроекономічні основи макроекономічної політики” Українського проекту Гарвард/CASE у Києві.

шляху її запровадження відволікає увагу від первинних причин економічної кризи в Україні.

Вибір приватизаційної технології, закладеної в приватизаційне законодавство України (1992 р.), визначився, в першу чергу, політичними цілями. Його автори враховували реалії соціально-політичного життя нової держави:

- консервативність українського населення та переважання соціалістичних стереотипів із значною домішкою традиційної селянської дрібнобуржуазності;
- панування старої радянської бюрократії в нових владних структурах буквально з верхів до низів (з огляду на традиційну консервативність електорату, легко було передбачити малу ймовірність швидких кадрових змін в українській політичній еліті);
- дуже малий політичний і економічний вплив нового приватного капіталу;
- економічне панування директорів великих державних підприємств у виробничому секторі (колективістські реформи Горбачова у сфері управління підприємствами фактично наділили директорів правами власника без майнової відповідальності; відповідне законодавство про підприємства діє в Україні досі).

За таких умов було утопічним і небезпечним очікувати розвитку нового приватного капіталу і відповідної ринкової інфраструктури до рівня, який дозволяв би провести класичну приватизацію шляхом продажу приватного майна на ринку нерухомості та фондовому ринку. Головною метою приватизації на її перших етапах стало завдання максимально швидкого створення “критичної маси” недержавної власності у виробничому секторі економіки. Основні критерії успіху – темп і масштаби. Приватизація була орієнтована на зниження ролі держави як власника виробничих підприємств, тоді як альтернативного недержавного власника просто не існувало.

Враховання соціальних і політичних реалій відбилося в трьох основних технологічних особливостях української приватизації:

1. Населення бере участь у приватизації, використовуючи безплатно роздані штучні “приватизаційні гроші” обмеженого обігу – іменні приватизаційні сертифікати;
2. Працівники підприємств (а дещо пізніше – особливо і менеджмент) отримали значні пільги у придбанні акцій своїх підприємств. Для невеликих та середніх підприємств

цього було достатньо для отримання контрольного пакету акцій.

3. Працівники малих підприємств могли викупити підприємства за низькими номінальними цінами або ще дешевше – через оренду з викупом.

Інші конкурентні методи приватизації було визначено на початку законодавчим шляхом, а саме: продаж на аукціонах великих пакетів акцій, консолідація пакетів акцій за допомогою фінансових посередників, а також продаж цих пакетів на фондових біржах. Хоча частка конкурентних методів приватизації та вплив фінансових посередників продовжували збільшуватися, загалом масова приватизація призвела до розпилення власності серед дрібних акціонерів, а також переважання працівників та менеджерів у структурі власності більшості приватизованих підприємств.

Такі наслідки приватизації були очевидними з самого початку. **Це стало платою за політизацію і соціалізацію процесу, за можливість швидкої приватизації в країні практично без приватного капіталу, в комуністично орієнтованому соціальному середовищі.** Економічні цілі приватизації, формування прошарку ефективних власників повинні були здійснюватися паралельно приватизації в основному в постприватизаційному періоді.

2. Роль нового капіталу у приватизації

На початку приватизація планувалась як елемент системи ринкових реформ, який супроводжуватиметься бурхливим розвитком нового приватного капіталу. Цей капітал мав залучити ефективних власників, запровадити нові відносини управління, розширити джерела для технічної реконструкції та розвитку, а також трансформувати формальну приватизацію у фундаментальну економічну перебудову. Планувалося, що консолідація промисловості та формування прошарку ефективних власників відбуватиметься на вторинному ринку цінних паперів та нерухомості.

Не можна сказати, що стратегічні плани взаємодії приватизованих підприємств та нового приватного капіталу повністю провалилися. Малі приватизовані підприємства одразу почали працювати краще. Для середніх та великих підприємств реальна приватизація почалася з 1995 року. За ці роки процес консолідації прав власності (укрупнення пакету акцій) мав досить суттєві вияви для ринкової економіки, яка тільки зароджувалася.

У 1997 році стали помітні розбіжності в економічних результатах державних та колективних (недержавних) підприємств. Порівняння результатів двох секторів показало, що при спільних для груп показниках обсягів, недержавні підприємства краще використовували працю та капітал, ніж державні. Окрім того, недержавні підприємства досягли також кращих показників рентабельності.

Проте незначні масштаби позитивних змін суттєво не вплинули на загально негативну економічну динаміку. Глибинні постприватизаційні трансформації лише починаються². Проте вже зараз слід приділити увагу певним негативним явищам та тенденціям, які можуть затримати розвиток позитивних тенденцій у постприватизаційних процесах, зокрема:

- Не відбувається трансформації найбільш динамічного малого капіталу у середній та великий капітал через економічне зростання.
- У більшості випадків великий (та середній) капітал сформовано у результаті тіньових монополістичних операцій з державою. Цей капітал не досягнув і реально не міг досягти прогресу у трьох важливих аспектах: (1) керівництво підприємствами, (2) здійснення інвестиційних та інноваційних проектів та (3) легальна конкурентна боротьба.
- Керівники приватизованих підприємств найактивніше консолідують права власності на своїх підприємствах. Проте вони, як правило, не мають ані навичок ринкового управління, ані капіталу, необхідного для реструктуризації. Також відсутня довіра з боку потенційних інвесторів та вітчизняних фінансових посередників.
- Незважаючи на гострий інвестиційний голод, з'явилася парадоксальна тенденція витіснення іноземних партнерів із спільних підприємств.

3. “Стабілізація” кризи

Пояснення зазначеним вище недолікам розвитку приватного капіталу в Україні слід шукати в особливостях кризового розвитку

² В 1999-2000 рр. позитивний вплив приватизації на економічну динаміку став більш впливовим (Т.Шигаева, В.Дубровский. Украинская приватизационная газета. N4, 23 января 2001 г., С.11.)

економіки протягом 1991-1998 років та ролі держави у цьому процесі.

Розпад СРСР миттєво зменшив масштаби та змінив структуру попиту основного споживача. Він викликав шокове підвищення цін на енергоносії, призвів до колапсу традиційних ринків. Відкриття економіки України для іноземних виробників стало неминучим. Більшість українських виробників (за винятком експлуатації природних ресурсів) виявилися неефективними.

У ринковій економіці відповіддю на неефективність став би перерозподіл капіталу та робочої сили між галузями та в середині самих галузей, масові банкрутства, реструктуризація виробництв та активна інноваційна діяльність. Натомість, відповіддю українських підприємств, як державних, так і приватизованих, було створення нового типу економіки. Ця економіка базується на бартерних операціях, взаємозаліках боргів, приховуванні прибутку та неплатежах постачальникам та працівникам. Такі методи зниження витрат та ціни призвели до поширення збитковості, хоча важко відділити справжню збитковість від фіктивної. Аналіз результатів господарювання в цілому дозволяє припустити, що реальна збитковість державних підприємств є значною. Реструктуризація та пошук нових ринків відбувається лише в окремих сферах діяльності, але економіка в цілому потерпає від зазначених вище проблем.

Незважаючи на такі антиринкові способи поведінки, криза стабілізувалася. Виник впливовий соціальний прошарок, для якого така нова економіка є вигідною. Цей прошарок створює та підтримує організаційно-правові умови функціонування такої економіки.

4. Приватизація державних повноважень

Збиткова економіка та декапіталізація підприємств принесла вигоди для працівників державної машини. Вони приватизували повноваження держави з регулювання та контролю, такі, наприклад, як: податки, надання земельних ділянок, санітарний контроль, регулювання цін та державні гарантії. Вони використовують нинішню систему управління підприємствами для своїх власних інтересів. Насильство або загроза насильства забезпечують подібні повноваження криміналітету.

Чиновицькі та кримінальні повноваження дозволяють на практиці контролювати діяльність підприємств. Проте доходи від реалізації таких повноважень не відображаються у ринковій ціні активів. Некапіталізованість повноважень чиновників з присутнім високим ступенем ризику володіння ними значною

мірою визначають поведінку бюрократії у сфері виробництва та капіталовкладень:

- Бюрократи виявилися незацікавленим у зростанні ринкової вартості виробничих капіталів, оскільки це не впливає на збільшення власного добробуту, а заважає нелегальному перерозподілу власності.
- Вони перешкоджають зростанню легальної прибутковості капіталу, оскільки легалізація прибутку робить неможливим його нелегальний перерозподіл.
- Вони протистоять легальній консолідації капіталу в руках незалежних від них підприємців та зростанню ліквідності акцій, оскільки це призвело б до розвитку прозорого фондового ринку.

Збиткове виробництво та непрозорі форми капіталовкладень не єдині можливі методи, які працюють в інтересах бюрократії; хоча і вони задовольняють ці інтереси. Інші методи включають використання капіталу державних підприємств керівництвом, працівниками підприємств і посадовими особами та захоплення державного майна у процесі приватизації. Водночас частина фондів підприємств просто втрачається.

Подібна економіка відповідає інтересам частини вищого керівництва підприємств. Менеджери державних підприємств, фактично, є впливовою частиною бюрократії і є досить активними у нелегітимній приватизації доходів таких підприємств. Менеджери приватизованих підприємств, які належать працівникам, поведуться так само, використовуючи свою реальну владу на підприємстві, соціальну пасивність працівників та нерозроблене корпоративне законодавство.

Останнім часом стали помітними гострі конфлікти всередині впливового прошарку захисників збитковості економіки. Такі конфлікти самі по собі заслуговують на увагу, оскільки вони мають суттєве значення для української економіки. Але вочевидь існує єдність інтересів, заснована на нелегітимності отримання прав ("активів") та високому ступені ризику їхнього використання. Парадоксально, що за умов високого підприємницького ризику навіть у законних власників приватизованих підприємств поточне споживання та накопичення невиробничого багатства є більш привабливим, аніж інвестування коштів в економіку.

5. Бюрократія як суб'єкт економічної влади

У термінах боротьби інтересів перехідний посткомуністичний період можна визначити як процес перерозподілу економічної влади від радянської держави до приватного капіталу. За цим критерієм роки незалежності (1991-1998) можна поділити на два етапи.

З 1991 до 1995 року стара державна машина практично втратила важелі впливу на економіку, тоді як нова лише тільки зароджувалася. Реакцією на це було створення тіньової економіки, яка мала безпрецедентні темпи зростання та розміри. Незважаючи на всі негативні якості тіньової економіки, протягом 1992-1994 років вона стала засобом самозбереження нації та підтримки соціально-економічної рівноваги.

У 1991 році в Україні було прийнято комплекс законів, які створювали правове поле для приватного підприємництва. За умов слабого державного контролю, приватний капітал почав активно зростати таким чином, що майже кожен суб'єкт підприємницької діяльності розвинув одночасно як легальну, так і тішову частину свого бізнесу. Підприємці з дрібним капіталом шукали ніші на нерозвинутому ринку споживчих товарів та послуг. Підприємці з середнім та великим капіталом мали в основі зростання нееквівалентний обмін між державними та приватним секторами економіки. У 1991-1993 роках цей процес мав напівлегальний характер. Тисячі так званих "малих підприємств" було організовано як дочірні фірми великих державних підприємств та відомств або створювалися у співпраці з вищим менеджментом. Ці малі підприємства разом з монопольними торговими та фінансовими фірмами слугували каналами привласнення не лише поточних прибутків, а й державного майна. У результаті законодавчих змін, у 1993 році ця схема повністю перейшла у тінь, стаючи ще більш ускладненою і витонченою. Навіть сьогодні вона залишається основним шляхом первинного накопичення приватного капіталу в Україні.

В подальшому, при удосконаленні правової бази та розвитку ринкової інфраструктури, можна очікувати збільшення кількості малих підприємств та їхнє укрупнення. З самого початку нова державна машина не змогла забезпечити такі умови, певною мірою через те, що вона функціонувала не для забезпечення інтересів суспільства, а як інституція, в якій зосереджено економічну владу. **Реформатори недооцінили можливості державної машини в реалізації бюрократичних інтересів.** Як наслідок, викривлюється економічний розвиток України відповідно до інтересів бюрократії та пов'язаних з нею інших соціальних груп. Ці викривлення є значними в (1) організаційній структурі державної машини, (2) управлінні сектором

державних підприємств, (3) структурі приватного капіталу та (4) мікроекономічних реформах.

Організаційна структура державної машини

Збільшується кількість державних органів, які займаються регулюванням (реєстрацією, ліцензуванням, сертифікацією та контролем) діяльності підприємців, як фізичних осіб, так і юридичних осіб. Особливо зростає рівень “хабаромісткої” діяльності. Цей процес відбувається на фоні проголошення вищими органами влади ліберальної ідеології дерегулювання. Водночас, рівень “нехабаромістких” видів діяльності зменшується або залишається на тому ж рівні.

Управління сектором державних підприємств

Протягом усього перехідного періоду не припиняються спроби монополізувати найбільш прибуткові українські ринки шляхом створення відповідних державних і квазі-приватних структур та обов’язкових схем, які передбачають обмеження доступу до цих ринків.

Формування впливових елітних монополій супроводжується масовим процесом підтримки державою вибраних підприємств. Боротьба з такими відкритими формами підтримки, як державне інвестування, дотації, субсидії, податкові пільги та пільгове кредитування, призвела до виникнення чималої кількості додаткових більш прихованих форм підтримки. До їхнього числа можна віднести створення монопольних ніш, державних гарантій безнадійних кредитів, ціновий протекціонізм, реструктуризація заборгованості, взаємозаліки та податкові платежі неліквідною продукцією.

Для підприємств державного сектора та приватизованих корпорацій практично відсутня майнова відповідальність. Не застосовується процедура банкрутства у випадку неплатоспроможності. Натомість зберігаються старі механізми державного адміністративного контролю, а державними органами розробляються нові процедури і санкції, запровадження яких має вибірковий характер. Це стимулює у підприємців відчуття постійної “провини” за порушення певних регулятивних норм.

Структура приватного капіталу

Високий рівень державної регуляції та зловживань у цій сфері визначає поведінку приватного капіталу. Лише капітал, накопичений у результаті співпраці з державною бюрократією, є в змозі вижити. Встановлюються перешкоди для створення незалежних приватних капіталів. На початку приватизації це досягалося шляхом формування закритих акціонерних

товариств та подібних їм структур, створених в процесі приватизації. Пізніше з цією метою створювалися численні методичні та організаційні перепони, які блокували продаж великих пакетів акцій зовнішнім інвесторам.

Іноземний капітал виявився “небажаною персоною” для бюрократії. Незважаючи на свою гнучкість, іноземний капітал не може пристосовувати свої операції на догоду бюрократії, як це робить місцевий капітал. Тому переможцями тендерів з продажу великих паїв часто є українські фінансові посередники.

Мікроекономічні реформи

Залучення уряду до мікроекономічних реформ часто має форму постійного прямого втручання у певні види діяльності та викривлень загального економічного середовища. Таке залучення не є результатом ідейного опору ліберальним реформам. Навпаки, бюрократія намагається продовжити процес реформування економіки. Такий перехідний, непрозорий стан економіки створює найкращі умови для незаконних операцій. Саме в такому стані знаходяться мікроекономічні реформи, зокрема у сфері дерегуляції, процедури банкрутства, лібералізації системи оподаткування та посилення захисту корпоративних прав.

Повертаючись до визначення перехідного періоду як процесу перерозподілу економічної влади від держави до приватного капіталу, можна констатувати, що другий раунд перехідного періоду (1995-1998 рр.) приватний капітал програв. У країні спостерігається процес формування бюрократичного капіталізму, де бюрократія визначає виробничу діяльність та капіталовкладення.

6. Неефективні механізми суспільно-політичного контролю

Зміна форми та масштабів нелегальних доходів бюрократії не пояснює підвищення її статусу в Україні. Бюрократія перетворилася з об'єкту економічної влади в “суб'єкт”. Однією з основних причин такої еволюції є те, що **Україна не змогла швидко створити демократичну альтернативу Комуністичній партії**. На це є об'єктивні причини. Для створення багатьох інститутів демократії є необхідним тривалий період; неможливо легко скопіювати їхню складну структуру. Незважаючи на це, країнам Центральної Європи та Балтії вдалося швидко створити порівняно ефективні нові суспільно-політичні механізми. Натомість, в Україні, Росії та Білорусі не були створені демократичні політичні механізми. Так розбіжності є результатом різниці у політичній зрілості цих суспільств.

Державна машина в Україні зберегла старі кадри, цінності та технологію управління радянської системи. Слабкі механізми суспільно-політичного контролю дозволили бюрократії повністю взяти економічну владу у свої руки, таким чином уможливаючи використання ресурсів державними службовцями у своїх інтересах.

7. Стратегія реформування

Викладені вище аспекти посткомуністичного економічного розвитку України змушують внести такі акценти у стратегію реформ:

Конструктивні політичні оцінки

Постійні напади на вище керівництво щодо його політичного небажання та нездатності провести реформи є поверховими та неефективними. Вони, можливо, підійдуть для політичних ігор, але вони не дозволяють запровадити конструктивні, активні заходи, які б ефективно усунули слабкості у нинішній політиці реформ.

Формування громадянського суспільства

Цей процес слід розглядати як найбільш важливий компонент політики реформ. Недооцінка ключової ролі громадянського суспільства в проведенні реформ, значною мірою, стала причиною нинішнього стану України.

Реформатори не врахували стереотипи, які залишилися від соціалістичної системи, глибоко закріплені у свідомості старшого та середнього поколінь. Для цих людей такі поняття, як приватна власність, підприємництво, особиста відповідальність та покладання на самого себе досі несуть негативний відтінок.

Єдність суспільства ґрунтується на єдиній системі цінностей (що, природно, не виключає різні суспільні світогляди та боротьбу між ними). Неможливо успішно здійснювати ліберально-демократичні реформи без достатніх знань людей у цій сфері. Слід рішучо змінити політику у галузі гуманітарної освіти на всіх її рівнях для формування ліберально-демократичної ідеології.

Адміністративна реформа

Адміністративна реформа є складним процесом змін законодавчої бази діяльності держави, її функцій та процедур. Адміністративна реформа має запровадити новий механізм, який підлягатиме контролю з боку суспільства та орієнтуватиметься на досягнення цілей суспільства. ***Для України головна небезпека у цій сфері полягає у деполітизації, деідеологізації адміністративної реформи,*** тобто зведення її до чисто

механічних процедур, таких як скорочення штатів, перерозподіл функцій між відомствами або чергове об'єднання відомств.

Слід зміцнити механізми політичних процесів таким чином, щоб обрані політичні лідери могли контролювати державну бюрократію та спрямовувати її дії на досягнення політичних цілей. Це має стати ключовим елементом адміністративної реформи. Світовий досвід демократії напрацював різні моделі партійно-парламентського контролю для досягнення цієї мети. Уряд має складатися з політичних діячів, які репрезентують політичні партії (програми яких отримали підтримку з боку виборців). Кабінет Міністрів має формуватися шляхом погодження між усіма партіями, які входять до правлячої коаліції. Конституція не зобов'язує Президента України застосовувати таку процедуру формування уряду, проте він може ввести цю процедуру (незважаючи на відсутність історичного прецеденту) для усунення негативних тенденцій, які гальмують процес реформ. Ця процедура вибору міністрів та членів парламенту має здійснюватися відповідно до Конституції України.

Створення політично відповідального та контрольованого суспільством верхнього блоку державної машини уможливить чітке визначення терміну повноважень та ротації, що, таким чином підвищить рівень компетентності державних службовців.

Адміністративна реформа може бути “вузькою” або “всебічною”. Мета **вузької реформи** – зробити державну машину більш ефективною та менш витратною. Цього можна досягнути шляхом скорочень, реорганізації тощо. Окрім того, всебічна реформа має на меті створення механізму, який би підпорядковував державу суспільному контролю та змушував/уможливлював виконання державою суспільних завдань (визначених виборцями). Такий механізм відсутній в нинішній Україні. Для досягнення цього, слід передусім розділити процес розробки і прийняття заходів політики та їхнє виконання. Перше завдання слід покласти на політиків, які несуть відповідальність за свої рішення, а друге завдання може залишитися в руках політично нейтральних фахівців (державних службовців). Такий розподіл не передбачено в Конституції України.

Вузька реформа не може досягнути успіху, якщо вона не супроводжується політичними завданнями, виконаними всебічною реформою. Доки державна бюрократія вільно видаватиме рішення, вона не зможе самореформуватися. Таке завдання може бути виконано зовнішньою політичною силою. Таким чином, слід створити таку політичну силу на першому етапі адміністративної реформи. Головною небезпекою на цьому шляху є плутання двох типів адміністративної реформи (вузької

та всебічної), що може призвести до трансформації цієї реформи у чисто технократичні процедури.

Мікроекономічні реформи

Ринкові реформи суперечать інтересам бюрократії. Проте ці реформи неможливо провести поза межами державної системи. Це протиріччя можна частково подолати шляхом створення відомств, які відповідатимуть за розробку та запровадження певних заходів реформ. Таким відомствам слід надати спеціальний тимчасовий статус, який забезпечить гарантії кадрової та фінансової незалежності у частині здійснення реформ. На практиці подібний статус вже мають Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та Державний Комітет з питань розвитку підприємництва.

Мікроекономічна реформа має включати такі додаткові заходи:

- Лібералізація, процес зменшення обсягів державного регулювання та обов'язкових державних послуг
- Реформа судочинства, яка забезпечить фактичну рівність підприємців та держави під час розв'язання конфліктів;
- Послідовна політика, спрямована на зміцнення майнової відповідальності та запровадження процедури банкрутства у відповідних випадках;
- Послідовна політика підтримки та захисту приватного капіталу, малого бізнесу та створення сприятливого інвестиційного середовища.

Процес покращання підприємницького та інвестиційного середовища є тривалим, але вже перші реальні кроки підвищать довіру до влади.

8. Модель української приватизації

Основним завдання приватизації протягом наступного етапу є продаж кількох сотень найбільших українських підприємств. Загальна вартість активів, економічна потужність та їхнє значення для України перевищують відповідні показники 60 000 приватизованих раніше підприємств. (Додаток містить опис історії приватизації в Україні.)

Залишається незмінною спрямованість на повну приватизацію виробничого сектора економіки, незалежно від перешкод, створених нинішнім законодавством. Держава не стала ефективним власником. Нещодавній аналіз даних з 111 країн світу за 1978-1991 роки показав тісний негативний

взаємозв'язок між часткою державного виробничого сектора та темпами зростання ВВП на душу населення³.

Більшість великих підприємств, призначених до приватизації, є монополістами, які мають стратегічне значення для України. Цей факт дає бюрократії ідеологічну зброю для боротьби за збереження державного контролю над цими підприємствами. З цією метою використовуються такі схеми;

1. Трансформація підприємств в компанії, якими виключно володіє держава (через казенні підприємства)
2. Трансформація державних підприємств у корпорації, в яких держава володіє великою часткою, принаймні 50% плюс 1 голос
3. Збереження блокуючого пакету акцій, принаймні 25%

Велика кількість казенних підприємств непосильна для бюджету. В статуті казенних підприємств доцільно залишити лише підприємства, які безпосередньо обслуговують державну машину (наприклад, Монетний двір). Таких підприємств може бути кілька десятків.

Створення державних корпорацій може розглядатися як проміжний етап приватизаційної підготовки підприємств, за умови наймання ефективного та відповідального приватного менеджменту. У протилежному випадку, може створитися ситуація, коли підприємство, зареєстроване як приватне, зберігає неефективні структури та організаційні форми, які характерні для більшості великих компаній, якими керує держава. Тому реформування фірми всередині має відбуватися одночасно з процесом приватизації.

Коли держава залишає пакети, менші ніж контрольні, вона звільняє себе від відповідальності за підприємство, проте зберігає за собою право втручатися у спроби нових власників реалізовувати їхню ринкову стратегію. Єдиним прийнятним аргументом для такої схеми є можливість для держави продавати свої акції пізніше і дорожче; проте сама участь держави знижує вартість акцій, а втручання держави навряд чи сприятиме збільшенню їхньої ціни. Кращим способом захисту інтересів держави є система дво-, трирічних контрактів з новими власниками приватизованих компаній. В цих контрактах може передбачатися недопущення ліквідації цілих підприємств, можуть міститися положення про виробництво

³ Илларионов А. Критерии экономической безопасности. // Вопросы экономики, 1998, – №10, С. 51-52.

певних видів продукції та виконання взаємних зобов'язань при виконанні державних замовлень.

Істотним недоліком української приватизації була і залишається недооцінка галузі як цілісного об'єкта. Приватизація здійснюється як продаж одиничних об'єктів. Спроби підготувати приватизацію заходами щодо ринкової адаптації ряду галузей було забюрократизовано і провалено. Ринкова адаптація галузі передбачає заміну тотального адміністративного управління на систему державних і недержавних інституцій, на відповідальне нормативне поле, яке б дозволяло реалізувати інтереси суспільства в умовах приватних виробництв і реалізації продукції. Єдиною галуззю, де ринкова адаптація реалізується на практиці, є енергетика. Скандали, невдачі, тимчасові відступи в ході цього процесу в енергетиці є цілком природними: він відбувається в умовах спотвореного ринку, на фоні гострих конфліктів інтересів. Проте, по суті, альтернативи цьому процесові немає: повернення до тотального адміністрування або високі ризики в енергопостачанні є однаково неприпустимими.

Проект ринкового трансформування не пізно підготувати і в міру необхідності здійснити в будь-якій з галузей виробничого сектора економіки – незалежно від рівня їх фактичної приватизації. При цьому, з огляду на конфлікт інтересів, галузеве відомство не може стати ні замовником, ні розробником такого проекту, а тільки його учасником. У свою чергу, замовником може бути одна з реформатських структур (наприклад, Фонд державного майна), а виконавцем – велика міжнародна консалтингова фірма. Впровадження галузевих систем ринкового регулювання є ефективною альтернативою безплідному нагромадженню державних пакетів акцій у процесі приватизації. Головна небезпека галузевого державного регулювання – перевищити його необхідний рівень, характерний для ліберальних економік.

Слід зосередити приватизаційну стратегію на пошуках стратегічного інвестора або групи інвесторів, яка буде спроможна вести діалог з державою. Тому перевагу на приватизаційних тендерах слід надавати найбільшим міжнародним виробникам у даній галузі. У випадку комерційного конкурсу, переможець має отримати контрольний пакет акцій за мінімальної кількості нецінових умов⁴.

⁴ Сьогодні у більшості випадків переможець здійснює глибоку реконструкцію та модернізацію придбаного підприємства з метою зробити його конкурентноспроможним на відкритому ринку – реконструкцію, яка є ефективнішою, коли відсутні формальні інвестиційні вимоги, підготовані чиновниками.

У результаті такої приватизаційної стратегії найбільші українські підприємства опиняться у власності великих іноземних компаній, непов'язаних з новим українським капіталом ні легально, ні через тіньові операції. Будь-які негативні фактори, оскільки можлива загрози національній безпеці, можуть бути ліквідовані за допомогою добре розробленої системи ринкових правил діяльності держави. Тому вдосконалення такої системи з урахуванням досвіду ліберальних економік є важливою передумовою та складовою частиною нинішнього етапу приватизації, а також важливим компонентом адміністративної реформи.

Позитивні наслідки приходу значних обсягів іноземного капіталу є очевидними. Якщо цей етап приватизації буде здійснено досить швидко (за 3-4 роки), в Україні буде сформовано критичну масу великого виробничого приватного капіталу. Цей капітал буде:

- незалежним від урядового контролю і матиме достатньо сил як для захисту своїх інтересів у поточній протидії бюрократії, так і для запровадження стратегічних змін законодавчо-нормативного поля;
- більш схильний до довгострокових інвестицій, ніж вітчизняний капітал;
- фактом свого функціонування, через свої технологічні та фінансові зв'язки, сприятиме інтеграції України у міжнародну економічну спільноту.

Можна очікувати, що зростаюча присутність іноземного капіталу в Україні сприятиме розвитку конкурентного середовища для вітчизняних інвесторів, а також зменшенню розмірів тіньової економіки. Завдяки цьому менше буде звинувачень в бік корпоративного сектора у "непатріотизмі", принесенні в жертву національного суверенітету та нехтуванні інтересів вітчизняних виробників.

Існують країни, де поєднання розвиненого ринку капіталу та місцевої бюрократії дало позитивні результати. Проте це переважно країни з іншою, ніж в Україні, культурою господарювання, як, наприклад, країни Східної Азії. Однак нещодавні події на Далекому Сході показали загальну потребу викорінення корупції та зміцнення системи управління та звітності підприємств, одночасно обмежуючи широке втручання державної бюрократії.

ДОДАТОК

Опис та історія приватизації в Україні

A1. Вступ

Приватизація економіки означає як дерегуляцію економічних процесів, так і зменшення частки державної власності у національному багатстві країни. Останнє досягається як зростанням нового недержавного капіталу, так і шляхом продажу або передачі державної власності приватним власникам. Другий процес і є визначенням приватизації у вузькому розумінні. У цьому розділі розглядається приватизація саме за таким визначенням.

Об'єктом аналізу є виробничий сектор України, який виробляє товари та нефінансові послуги. Приватизація у банківському секторі, сільському господарстві, землі та житлового фонду має свої особливості і не є предметом цього аналізу.

A2. Приватизаційні методи та структури

Політику приватизації в Україні було проголошено наприкінці 1991 року, коли парламент затвердив "Концепцію роздержавлення та приватизації майна державних підприємств, житлового фонду та землі". У березні 1992 році було прийнято основні приватизаційні закони; "Про приватизацію майна державних підприємств", "Про приватизацію невеликих державних підприємств" (мала приватизація) та "Про приватизаційні папери". У червні 1992 року парламент затвердив першу державну програму приватизації. Червень 1992 року може вважатися початком легітимного процесу перетворення відносин власності в Україні.

Швидке здійснення приватизації мало забезпечувати такі елементи приватизаційного процесу:

- створення Фонду державного майна для здійснення нагляду за масовою приватизацією, який мав монопольне право репрезентації держави як власника у виробничому секторі;
- усунення старої галузевої системи управління від процесу приватизації;
- запровадження процедур приватизації, які не можна зупинити та повернути назад (як стартовий механізм при пострілі);

- можливість початку приватизації об'єкта за ініціативою будь-якого зацікавленого суб'єкту;
- формальна балансова оцінка об'єктів приватизації на основі бухгалтерської звітності (така оцінка не вимагала багато часу і тому не гальмувала процес приватизації, а також здешевлювала об'єкти приватизації, полегшуючи процес їхнього продажу);
- використання надходжень від приватизації виключно на цілі приватизації та реструктуризації приватизованих підприємств;
- запровадження кількісних показників приватизації у спеціальній державній програмі.

Приватизація мала охопити всі галузі народного господарства України. Найбільше об'єктів, які підлягали приватизації, було зосереджено у галузях, які мають найбільший вплив на розвиток споживчого ринку, таких як торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування, харчова та легка промисловість та переробка сільгосппродукції, а також об'єктів, які найбільше стримували економічне зростання – таких, як збиткові підприємства в усіх галузях, об'єкти незавершеного будівництва тощо.

Поставлена мета швидкої приватизації автоматично усувала можливість запровадження класичної її моделі (через продаж на фондовому ринку та на ринку нерухомості). У країні без приватного капіталу, ринкової інфраструктури та довіри населення до інститутів приватної власності приватизація могла здійснюватися лише як штучний процес. Запровадження моделі ваучерної приватизації полегшила розв'язання цієї проблеми у Чеській Республіці, Словацькій Республіці, Росії та Литві. Ваучерну модель було також прийнято в Україні. Окрім чисто технологічних переваг ваучерна модель отримала підтримку всього населення, оскільки вона надавала кожному громадянину рівну кількість “привати-заційний грошей”, а також відповідала соціальним очікуванням. Залучення всього населення до приватизації дозволяло також навчання людей процесу інвестування та ризикам, які супроводжують цей процес.

Законодавство, яке визначало ваучерну модель, було суттєво змінено (викривлено) у дусі політичного (бюрократичного) та соціального компромісу. Це, з одного боку, уможливило негайний початок процесу, але, з другого боку, викликало негативні наслідки для всього подальшого процесу приватизації.

По-перше, українські ваучери – приватизаційні сертифікати – не були у вільному обігу. Вони були іменними і на початку вони

існували у вигляді депозитних рахунків (паперову форму було запроваджено у 1995 році). Пізніше було відпрацьовано нелегальні форми їхнього вільного обігу, які істотно вплинули на формування тіньової економіки.

По-друге, не було чітко сплановано, яке майно продаватиметься за ваучери, а яке за гроші. Подібні рішення було віддано у сферу компетенції чиновників. Можна виділити три типи відхилень від ліберальної ваучерної моделі приватизації: пільги працівникам підприємств, обмеження на діяльність інвесторів, бюрократизація процесу.

Основні пільги для працівників підприємств:

- разом з конкурентними було передбачено неконкурентні способи приватизації для працівників підприємств: викуп та оренда з викупом (підприємства в цілому), а також різні модифікації викупу підприємства за номінальною ціною та з додатковими пільгами відстрочки платежів;
- особливим формам об'єднань громадян у вигляді товариств покупців та організацій орендарів було надано пріоритетне право у приватизаційному процесі; вони стали механізмами, завдяки яким інші працівники могли дістати додатковий пільговий доступ до приватизації⁵;
- працівники підприємства мали право на першочерговість придбання акцій власного підприємства на суму приватизаційного сертифікату або у половинному розмірі за гроші;
- об'єкти соціальної сфери, придбані або побудовані за рахунок прибутку підприємства, що приватизується, передавалися у колективну власність працівникам безкоштовно.

Обмеження на діяльність інвесторів:

- відповідно до законодавства, органи приватизації могли включати численні положення, пов'язані з додатковими інвестиціями, покриттям боргів, збереженням робочих місць, утриманням соціальних об'єктів тощо в угоди продажу, термін дії яких був не менше, ніж три роки;
- заборона на вільний обіг сертифікатів та спеціальні коефіцієнти обрахунку іноземної валюти в українських гривнях були двома основними факторами, які

⁵ Цю норму було скасовано внаслідок численних випадків, викликаних невизначеністю статусу цих квазітоварів.

обмежували участь іноземних інвесторів. Пізніше тіньові схеми обігу сертифікатів практично зняли перше обмеження, а друге було ліквідовано законодавчим шляхом.

Бюрократизація процесу:

- відсутність жорсткого графіку приватизації, наявність численних схем приватизації кожного об'єкту та можливість вибору чиновниками однієї або поєднання кількох схем;
- тривалі бюрократичні процедури;
- непрозорість прийняття рішень з неконкурентних способів приватизації та некомерційних (інвестиційних) конкурсів.

A3. Зміни законодавства та практика

За шість з половиною років приватизації змінилося сім урядів та три склади Верховної Ради. Проте незмінною залишилася різниця в політиці між виконавчою та законодавчою владою у сфері приватизації. Перша здійснювала і підтримувала приватизацію. Нормативні акти виконавчої влади, хоч і бюрократизували процес (що цілком природно), але також раціоналізували його, надавали приватизації динамізму. З другого боку, український парламент знаходився у постійній опозиції до приватизації.

В цілому, всі ці роки приватизаційний процес був полем запеклої політичної боротьби. На початку боротьба була за обмеження приватизації. Пізніше, з усвідомленням її невідворотності, кампанія проти приватизації перетворилася на боротьбу за її використання в інтересах впливових політичних груп.

Перерахуємо найбільш важливі епізоди цієї боротьби:

- мораторії Верховної Ради на приватизацію. При затвердженні першої приватизаційної програми Рада заблокувала грошову приватизацію до запровадження нової грошової одиниці (гривні). Найдовшим був мораторій на приватизацію, оголошений Верховною Радою у липні 1994 року, який продовжувався до травня 1995 року⁶. В результаті темпи приватизації у порівнянні з попереднім періодом знизилися у два з половиною рази. У

⁶ Постанова Верховної ради України від 29.07.94 р. №149/94-ВР "Про удосконалення механізму приватизації в Україні та посилення контролю за її проведенням".

1996 році було запроваджено тимчасову заборону на приватизацію, пов'язану зі змінами переліку об'єктів, які не підлягають приватизації⁷.

- верховна Рада постійно збільшувала перелік об'єктів, заборонених до приватизації, який досягнув максимуму на рівні 6000 об'єктів.
- боротьба галузевих міністерств та відомств, інших організацій державного управління призвела до постійного збільшення їх ролі у процесі приватизації. За міністерствами було закріплено пріоритетне право розпоряджатися майном корпоратизованих підприємств⁸. У подальшому міністерства отримали право включення своїх представників у склад комісій з приватизації, наглядових рад акціонерних підприємств, а також право управляти державними пакетами акцій⁹.

Таким чином, ФДМУ був позбавлений монопольного права представляти державу як власника у процесі приватизації. Окрім того, між виконавчою та законодавчою галузями влади постійно точилася боротьба за усунення спеціального статусу ФДМУ, який на початку забезпечував йому відносну незалежність від інших органів виконавчої влади у проведенні політики приватизації.

У період з 1992 по 1998 рік ФДМУ тричі переходив з підпорядкування Верховній Раді до Кабінету Міністрів і назад. Рішенням Конституційного Суду України¹⁰ підпорядкування Фонду держмайна Верховній Раді є неконституційним. У відповідності з цим рішенням Указом Президента України встановлено підпорядкованість Фонду Кабінету Міністрів України¹¹.

Особливо активною була діяльність Верховної Ради з розширення сфери робітничої приватизації. Лише питанням оренди та оренди з викупом було присвячено приблизно 50 законодавчих та відповідних нормативних актів. Починаючи з 1992 року, у семи законодавчих актах обмежувалися та знову поновлювалися особливі права орендарів на викуп об'єкту оренди. І лише у 1997 році з прийняттям нової редакції Закону

⁷ Постанова Верховної Ради України від 22.11.96 р. №542-ВР "Про внесення змін до переліку об'єктів, які не підлягають приватизації, у зв'язку з їхнім загальнодержавним значенням".

⁸ Указ Президента України від 15.06.93 р. №210/93 "Про корпоратизацію підприємств".

⁹ Указ Президента України від 19.09.95 р. №459/95

¹⁰ Конституційний Суд. Рішення від 01.07.98 р. №9-РП

¹¹ Указ Президента України від 13.03.99 р. №250/99 "Про зміни у системі центральних органів виконавчої влади України".

України “Про приватизацію державного майна”¹² було остаточно усунуто викуп орендованого майна як спосіб приватизації, який передбачав особливі права орендарів при викупі об’єктів оренди. Приватизація об’єктів оренди мала відбуватися згідно з загальним приватизаційним законодавством. Було запроваджено додаткові пільги для працівників середніх підприємств. Менеджери отримали право пільгового першочергового придбання 5, а потім 10% акцій своїх підприємств.

Найбільш радикальний крок у приватизації на користь робітникам було здійснено у 1993 році з підприємствами агропромислового комплексу (АПК)¹³. Відповідний закон передбачав:

- безоплатна передача майна державних сільськогосподарських підприємств у власність працівникам цих підприємств;
- участь працівників сільськогосподарських підприємств (за допомогою квот безкоштовно наданого майна) у приватизації переробних підприємств;
- обмеження запровадження конкурентних способів приватизації;
- обмеження участі зовнішніх покупців у приватизації.

Численні спроби приватизувати землі несільськогосподарського призначення не мали успіху. На початку передбачалося здійснити продаж землі разом з приватизацією об’єктів незавершеного будівництва та автозаправних станцій¹⁴. Проте ці об’єкти продавалися без землі, оскільки Верховна Рада не ввела у дію документ, який посвідчував право приватної власності на землю несільськогосподарського призначення.

Лише невелику частину земельних ділянок було приватизовано згідно з Указом Президента, виданим у липні 1995 року¹⁵. Фактично, приватизацію було заблоковано місцевими органами влади.

Указ Президента, виданий у 1999 році, розпочав нові спроби приватизувати земельні ділянки під підприємствами та об’єктами

¹² Закон України від 19.02.97 р. №89/97-ВР “Про приватизацію державного майна”.

¹³ До початку реформ у АПК нараховувалося 9 тисяч державних підприємств, у тому числі понад 2,5 тисяч – державних сільськогосподарських підприємств.

¹⁴ Указ Президента України від 14.10.93 р. №456/93 “Про приватизацію об’єктів незавершеного будівництва”.

¹⁵ Указ Президента від 12.07.95 р. №608/95 “Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення”.

незавершеного будівництва¹⁶. Планувалося продати приблизно 500 тис. га землі (менше 1% усіх земель України), вартість яких оцінювалася у 40 млрд. грн. Очікувалося, що за перші роки щорічно бюджети різних рівнів отримуватимуть до 1 млрд. грн.

Враховуючи досить високі ціни на земельні ділянки, а також те, що кошти від їхнього продажу мають надійти у місцеві бюджети досить швидко (за умов жорсткішої бюджетної політики), були всі підстави вважати, що місцеві органи влади не блокуватимуть цей процес.

Починаючи з 1993 року, ідея використання приватизації для покриття бюджетного дефіциту стає ключовою в урядовій політиці. Частка відрахувань до бюджету зросла з 50% у 1993 році до 90% у 1999 році. Наміри використовувати ці надходження для постприватизаційної реструктуризації підприємств було відкладено на кращі часи у майбутньому.

У 1994 році було випущено в обіг приватизаційні компенсаційні сертифікати у якості платіжного засобу за об'єкти приватизації. За допомогою цих сертифікатів уряд мав намір компенсувати населенню втрати знецінених інфляцією коштів на рахунках державного банку та страхової компанії¹⁷. Ін'єкції нового типу "приватизаційних грошей" у діючий механізм приватизації поряд з вилученням Верховною радою з приватизації значної кількості об'єктів, порушили рівновагу між вартістю майна, що підлягало приватизації, та вартістю усіх приватизаційних паперів. Відбулося знецінення останніх. Згідно з Указом Президента, номінальна вартість компенсаційного сертифіката становила 10 гривень (тоді приблизно 2,5 доларів США), а ринкова – у 4-5 разів менше.

З точки зору темпів та глибини приватизації, запровадження компенсаційних сертифікатів відіграло позитивну роль. Законодавче обмеження на обіг приватизаційних сертифікатів не поширювалося на компенсаційні сертифікати. Вони могли вільно продаватися та купуватися. Аукціони з їхнього розміщення сприяли встановленню цін рівноваги попиту-пропозиції. Це дозволило продати велику групу малоліквідних об'єктів. Обіг компенсаційних сертифікатів було призупинено у 1998 році.

A4. Хронологія приватизації

¹⁶ Указ Президента України від 19.01.99 р. №32/99 "Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення".

¹⁷ Указ Президента України від 24.11.94 р. №698/94 "Про компенсацію громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень в установах Ощадного банку України та Укрдержстраху".

Процес трансформації власності в Україні можна умовно розділити на 4 основні етапи:

- Передприватизаційний етап (1988-1992 рр.)
- Етап індивідуальних технологій (1992-1994 рр.)
- Етап масової приватизації (1995-1998 рр.)
- Етап індивідуальної грошової приватизації (початок 1999 року)

Перший етап почався у 1988 році у межах колишнього СРСР з фактичного дозволу приватного підприємництва у формі кооперативів. У 1991 році в Україні було прийнято комплекс законів, які створювали правове поле для приватного підприємництва. За умов слабого державного контролю, приватний капітал почав активно зростати таким чином, що майже кожен суб'єкт підприємницької діяльності розвинув одночасно як легальну, так і тіньову частину свого бізнесу. Власники малого капіталу шукали ніші на нерозвиненому ринку споживчих товарів та послуг. Підприємці з середнім та великим капіталом мали в основі зростання нееквівалентний обмін між державним та приватним секторами економіки. У 1991-1993 роках цей процес мав напівлегальний характер. Тисячі так званих “малих підприємств” було організовано як дочірні фірми великих державних підприємств та відомств або створювалися у співпраці з вищим менеджментом. Ці малі підприємства разом з монопольними торговими та фінансовими фірмами слугували каналами привласнення не лише поточних прибутків, а й державного майна. У результаті законодавчих змін, у 1993 році ця схема повністю перейшла у тінь. Навіть сьогодні вона залишається основним шляхом первинного накопичення приватного капіталу в Україні.

У цей період широке розповсюдження отримали колективістські методи приватизації на базі нерозвиненого орендного законодавства. За ініціативою менеджменту великі підприємства викупувалися об'єднаннями працівників (організаціями орендарів) за кошти самих підприємств. У цей час зародився конфлікт між орендним та приватизаційним законодавством, який було вирішено на користь останнього під час масової приватизації.

На другому етапі було приватизовано 11 тисяч підприємств, проте темпи приватизації, визначені у першій Програмі приватизації, не були реалізовані. Було деформовано структуру приватизаційного процесу, зокрема співвідношення малої та великої приватизації. Протягом цього етапу половину підприємств, які перейшли у недержавний сектор економіки, становили середні та великі підприємства. Процес приватизації

почав поширюватися у нетрадиційних напрямках. На відміну від інших країн, в Україні торгівля, побутове обслуговування населення та громадського харчування не стали сферою першочергової приватизації. Натомість об'єктами приватизації стали промислові гіганти, підприємства-монополісти (як правило, ті, які оформили оренду з правом викупу); вони належали галузям, приватизацію яких планувалося здійснити пізніше, коли сформується зріле ринкове середовище.

Запровадження приватизаційних сертифікатів, які не могли бути у вільному обігу, загальмувало розвиток ринку цінних паперів. Процес приватизації відбувався мляво і мав пасивний характер. Приватизація ініціювалася знизу і значною мірою на умовах, які диктувалися трудовими колективами. Процес зміни форми власності відбувався у вигляді “випадкової приватизації” випадково обраних об'єктів. Хаотичне згортання державного сектора руйнувало технологічні та господарські зв'язки та посилювало кризову ситуацію.

У 1994 році уряд зробив спробу надати приватизації характеру масовості. З цією метою було розроблено “двохвильову” методологію приватизації. Вона мала забезпечити безперервну, чітко за графіком процедуру приватизації. Поки відбувався процес приватизації однієї групи підприємств, друга група підприємств була у процесі підготовки до приватизації (тобто перетворення на акціонерне товариство). Таким чином, було б забезпечено безперервний процес масової приватизації підприємств. Проте цю ідею не було реалізовано через її недостатнє законодавче забезпечення, а також через те, що міністерства не виконали завдання корпоратизації підприємств.

На етапі масової приватизації її середньорічні темпи зросли у більш як 2,5 рази. Протягом 1995-1998 років було приватизовано близько 50 тисяч об'єктів.

В організації масової приватизації значну допомогу надали міжнародні організації. Проект малої приватизації здійснювався за участю Міжнародної фінансової корпорації (МФК) – незалежного члена групи Світового Банку. Активізація приватизації малих підприємств почалася наприкінці 1994 – початку 1995 років з прийняттям серії указів Президента України про її прискорення.

У них передбачалося:

- обов'язковий продаж об'єктів малої приватизації разом з приміщеннями;
- розпущення бюрократичних об'єднань малих підприємств у сфері побутових послуг, торгівлі та громадського харчування;

- спрямування 80% коштів від продажу малих об'єктів у місцеві бюджети для розв'язання соціальних проблем та стимулювання місцевих органів влади у проведенні приватизації.

Як наслідок, у приватні руки було продано понад 90% підприємств торгівлі, сфери обслуговування та громадського харчування.

Середньорічні темпи малої приватизації за цей період зросли у 2,8 рази. У 1995-1998 роках 40,4 тис. малих підприємств змінили форму власності.

Міжнародна консалтингова фірма "Прайс Уотерхаус", отримавши кошти від Американського агентства з міжнародного розвитку, брала активну участь у підготовці законодавства, а також надала технічну допомогу у здійсненні масової приватизації великих та середніх підприємств. За її допомоги було сформовано мережу центрів сертифікатних аукціонів в усіх регіонах України (у 25 областях та містах Києві та Севастополі). За чотири роки на сертифікатних аукціонах було виставлено пакети акцій понад 8000 підприємств, більше 33 мільйонів громадян (66% усіх, хто отримав право на отримання сертифіката) скористалися правом на отримання частки державної власності.

Запроваджені заходи дозволили прискорити середньорічні темпи приватизації великих та середніх підприємств майже у 2 рази. За цей період було приватизовано 8,1 тисяч таких об'єктів.

Починаючи з 1999 року, разом з прийняттям четвертої Державної програми приватизації, розпочався четвертий етап¹⁸, спрямований переважно на індивідуальну грошову приватизацію.

Необхідність цього переходу була обумовлена такими факторами:

- в об'єкти приватизації було інвестовано більшість емітованих приватизаційних сертифікатів (91%, або 46 млн. одиниць);
- у приватну власність передано 90% малих підприємств;
- завершувалася приватизація великих та середніх підприємств.

На цьому етапі до переліку об'єктів, які має бути приватизовано, було внесено нові комплекси машинобудування, транспорту, зв'язку, переробки нафти та газу.

¹⁸ Указ Президента від 24.02.99 р. №209/99 "Про державну програму приватизації на 1999 рік".

Україні пропонується використовувати індивідуальний підхід, який передбачає підвищення інвестиційної привабливості об'єктів та ліквідності емітованих цінних паперів за рахунок застосування процедури реструктуризації підприємств та їхніх боргів.

Нововведенням стало також розширення кола фінансових організацій, які брали участь у продажу об'єктів приватизації. Окрім традиційного продажу на фондових біржах, аукціонах та конкурсах, пакети акцій може бути продано:

- на міжнародних фондових ринках (відповідно до правил їхнього функціонування);
- за допомогою торговців цінними паперами на підставі угоди;
- за безпосередніми міжнародними угодами (порядок встановлюється Кабінетом Міністрів).

У процесі грошової приватизації ФДМУ керуватиметься принципом продажу максимально великих пакетів акцій.

A5. Кількісні підсумки приватизації

Протягом 1992-1998 років було приватизовано 61591 об'єктів¹⁹. Переважну більшість становлять малі підприємства – 49519 (80,4%); середні та великі становлять 10840 одиниць (17,6%), а об'єкти незавершеного будівництва – 1232 (приблизно 2%).

Процес реформування власності активно проходив у торгівлі та громадському харчуванні (27776 об'єктів), побутовому обслуговуванні (11256 об'єктів), промисловості (6760 об'єктів), будівництві (3181 об'єкт), сільському господарстві (2956 об'єктів) та житлово-комунальній сфері (2532 об'єкта).

У промисловості процес приватизації відбувався, головним чином, шляхом продажу акцій відкритих акціонерних товариств (61% загальної кількості приватизованих об'єктів у цьому секторі економіки). У окремих галузях цей показник був навіть вищим: у електроенергетиці – 80,8%, машинобудуванні – 72,2%, чорній металургії – 70,5%, харчовій промисловості – 70,2%.

Викуп об'єктів товариствами покупців (головним чином, працівників таких підприємств) переважав у приватизації об'єктів культури (77,6%), побутового обслуговування (56,1%), торгівлі та громадського харчування (46,4%).

¹⁹ Дані наведено станом на 1 січня 1999 року з урахуванням вилучення об'єктів (їхня загальна кількість становить 758), з якими органами приватизації було розірвано угоди купівлі-продажу через невиконання умов приватизації.

Створення прореформістської коаліції в Україні: обмеження влади бюрократії в обстоюванні власних інтересів

Аркадій Торіцин¹

1. Вступ

Як засвідчив досвід 1990-тих років, країни, що втілюють програми демократичних та економічних реформ, стикаються зі значними перешкодами. Зокрема, це знаходить своє підтвердження в контексті колишнього Радянського Союзу, де інституційна спадщина комуністичної ери стримує розвиток і, що важливіше, втілення політичної й економічної реформи. В даній статті розглядаються причини такого становища в Україні, і ставиться особливий наголос на стосунках між центральною владою (чи ключовими фігурами в уряді, які приймають рішення) і бюрократією. На початку статті подано огляд літератури про джерела перешкод для економічних реформ і оцінки дихотомії “перемо-жець/переможений” у контексті колишнього Радянського Союзу. Показано, що особливості радянської економіки підсилили політичну, організаційну й економічну владу бюрократії і зробили її незалежною і сильною антиреформістською дійовою особою. На підтвердження цього розглянуто стосунки між центральними органами влади і бюрократією за часів радянської імперії і під час пострадянського перехідного періоду. Наведено аргументи на користь того, що спрощені підходи до реформи, які часто

¹ Я дякую Янушу Ширмеру, Ерику Миллеру та Володимиру Дубровському за коментарі і зауваження по статті.

нехтують схемами обстоювання власних інтересів при визначенні економічної політики в Україні і особливо сильним становищем бюрократії, підвищили здатність бюрократії до відстоювання власних інтересів, що є основною перешкодою для реформ, і зрештою обмежило здатність і бажання уряду втілювати комплексну програму реформ. Наприкінці статті подано рекомендації, як пришвидшити процес реформ в Україні, маючи на увазі напівнезалежний статус бюрократії.

2. Визначення економічної політики в колишньому Радянському Союзі як процес обстоювання власних інтересів

Після розвалу СРСР більшість керівників колишнього Радянського Союзу, які були зв'язані або з комуністичною партією, або з радянською бюрократією, повинні були здобути політичну підтримку серед могутніх суспільних дійових осіб. Як правило, вони шукали цієї підтримки з боку політичних й економічних еліт і державних бюрократів, що залишилися від радянської системи. Оскільки альтернативні сильні зацікавлені групи, які були б зацікавлені у прискоренні процесів реформ, були відсутні, а нові продемократичні інституції були надто слабкі, щоб на них можна було покластися, то керівники колишнього Радянського Союзу змушені були вдаватися до тактичних прийомів і шаблонів побудови політичної підтримки, успадкованих з радянських часів.

У більш авторитарних країнах, таких як країни Центральної Азії, будь-яка політична опозиція часто розглядалася як загроза становищу керівництва. Відповідним чином, керівники часто застосовували жорстку і репресивну тактику, вдаючись, між іншим, до утисків опозиціонерів, заборони політичних груп, які могли би стати викликом існуючому режимові, і до посилення виконавчої влади, не визнаної державою, і до реструктуризації судової системи.

І навпаки, керівники країн західної частини колишнього Радянського Союзу зіткнулися з відкритішою політичною системою. Щоб забезпечити своє політичне становище, вони повинні були дотримуватися стратегій, які б пом'якшували внутрішні політичні й економічні проблеми, забезпечуючи, щоб ці стратегії були прийнятними всередині країни і могли мобілізувати інші еліти і бюрократію на підтримку таких стратегій. Оскільки стосунки між центральними органами влади і зацікавленими групами були більш складними в країнах західної частини колишнього Радянського Союзу, ніж у Центральній Азії,

то керівники змушені були більше вдаватися до переговорів із заінтересованими групами і державними бюрократами, аби вижити політично. Таким чином, для того, щоб дати оцінку відносній силі різних груп у захисті власних інтересів перед центральною владою, у статті проаналізовано конкурентні підходи до вивчення тих дійових осіб, які становлять основні перешкоди для реформ, і визначено можливості застосування цих підходів в контексті колишнього Радянського Союзу.²

3. Підходи до розуміння основних дійових осіб, які протидіють реформам

Традиційне бачення

Коли більшість африканських країн, розташованих у зоні Сахари, латиноамериканських країн, а також деяких азійських держав зіткнулися з економічними труднощами у 1980-тих роках, то їх стратегічні дії у відповідь суттєво відрізнялися. Деякі країни розпочали програми всеосяжних структурних реформ, деякі надали перевагу поступовим реформам, які мали певні успіхи. Аналізуючи такий різноманітний досвід, вчені виявили, що перш ніж привести до покращення, реформи погіршують стан справ. На початкових стадіях реформи викликають високі перехідні затрати, оскільки вони призводять до зростання цін і безробіття та зниження продуктивності виробництва. Затрати на реформи проявляються негайно і часто за них розплачуються певні групи, які ми можемо назвати “переможеними”. Значне скорочення субсидій, зростання соціальної нерівності й безробіття створюють надзвичайні можливості для політиків-популістів, які апелюватимуть до громадськості, наголошуючи на таких питаннях, як захист галузей економіки, що перебувають в кризовому стані, підвищення зарплати й розширення чи відновлення субсидій. Логічно, що тимчасово переможені схильні підтримати цих політиків-популістів і проголосувати проти реформ під час виборів. Також виявилось, що реформи дають непевну і часто неявну вигоду. Тому реформістську державу рекомендується захищати від тиску тимчасово переможених (Haggard and Kaufman, 1989; Skidmore, 1977).

² Я усвідомляю, що центральні органи влади не завжди бажають здійснювати комплексні реформи. Їхнє бажання залежить від значної кількості факторів, що включають такі питання, як ступінь легітимності режиму, здатність уряду отримати економічні ресурси, характер стосунків центральних органів влади з опозицією тощо. Оскільки оцінка бажання центральних органів влади проводити реформи є складним аналітичним завданням, у даній роботі зосереджено увагу на сукупності ситуацій, коли центральні органи влади хочуть проводити реформи. Іншими словами, я припускаю, що завдання економічних реформ є пріоритетним для центральних органів влади.

Було би логічно в рамках даного підходу наголошувати, що авторитарні режими перебувають в кращій ситуації для запровадження програми макроекономічної стабілізації і лібералізації, оскільки вони можуть ігнорувати опір тимчасово переможених. Тільки сильний уряд може втілити швидкі, всеосяжні й одночасні реформи. Оскільки такий уряд може нейтралізувати чи ігнорувати протидію, він може знехтувати заінтересованими групами і продовжувати свою довгострокову стратегію реформ. Коли в результаті реформи з'являються сили переможців, які політично сильні для того, щоб підтримувати державу в її діях, то така ізоляція реформаторів стає непотрібною.

Більш витончений підхід в рамках традиційної парадигми “переможці – переможені”, який дає оцінку впливу виду режиму на успіх реформ, розрізняє першу стадію реформ, коли втілюються стабілізація і лібералізація, і другу стадію, коли запроваджуються інституційні зміни. У відповідності з даним підходом, перша стадія вимагає значного зосередження політичної влади, щоб нейтралізувати опозицію, яка виступає за підтримання існуючого становища, і щоб провести пакет реформ без публічних приготувань або обговорення. На другій стадії, коли проводяться складніші заходи, які вимагають інституційних і правових змін, такі як приватизація державних підприємств і реструктуризація системи соціального забезпечення, політична динаміка також ускладнюється – наступають вибори, раніше неієздатна опозиція реорганізовується і виникають нові заінтересовані групи, які вимагають свого шматка економічного пирога (Haggard and Kaufman, 1992). Таким чином, надзвичайно бажаним є розвиток демократичних інституцій для тривалого успіху реформ на другій стадії.

Підхід Джоела Геллмана

Джоел Геллман ставить під сумнів обґрунтованість такої логіки у випадку часткових реформ у посткомуністичних країнах. Він відкрив, що замість традиційних переможених внаслідок реформ, таких як пенсіонери чи просто безробітні, основну опозицію реформам становили “дійові особи, які мали надзвичайно високий зиск від перекосів частково реформованої економіки, і боролися, щоб зберегти його, підтримуючи дисбаланс часткових реформ протягом тривалого часу” (Hellman, 1998, p. 232). Як стверджує Геллман, джерела такого опору реформам різні, і до них відносяться такі тимчасові переможці:

- “інсайдери” підприємств, які стали новими власниками тільки з тією метою, щоб вичавити капітали зі своїх фірм;
- банкіри комерційних банків, які протидіють макроекономічній стабілізації, щоб зберегти свої надзвичайно прибуткові арбітражні можливості на викривлених фінансових ринках;
- посадові особи місцевих органів влади, які створюють перешкоди для виникнення ринку в їхніх регіонах, щоб захистити свою частку в місцевому монопольному отриманні доходів;
- так звані мафіозі, які підірвали створення стабільної правової основи для ринкової економіки (Hellman, 1998, p. 204).

Отже, щоб досягти успіху, реформістський уряд повинен обмежити переможців, які з’являються в результаті реформ, на початкових стадіях реформ.³

Бюрократія як основна перешкода

Політологи стверджують, що уряд не є єдиним, раціональним суб’єктом прийняття рішень (Krugger, 1993). Що стосується цієї теми, то деякі експерти наголошували на важливості уряду, який не є єдиним щодо того, щоб економічна реформа була тривалою, в який входили б як економічні реформатори, віддані ринковим реформам, так і ті, хто представляє промислові й сільськогосподарські інтереси, надаючи перевагу тому, щоб зберегти існуюче становище. Оскільки уряд був розділений внутрішньо, виникали суперечки щодо того, чи “не використати допомогу, щоб політично, підсилити тих членів уряду, які віддані реформам, на противагу їхнім опонентам. У відповідності з даною моделлю, використовуючи допомогу, отримуємо відповідні економічні стратегії, але не пряме зростання ВВП” (Boysko, Shleifer, and Vishny, 1996, p.774).

Я вважаю, що пропозицію про обмеження переможців втілити в країні колишнього Радянського Союзу неможливо, оскільки бюрократія, яка має бути відповідальною за виконання цього завдання, є основною перешкодою для досягнення поступу в економічних реформах.⁴ Вертикально персоніфіковані

³ За даними Хриштановської, 61% представників російської бізнес-еліти вийшов з лав радянської номенклатури (Хриштановська, 1996 рік, с. 5).

⁴ Томас Каллагі, ствержуючи, що бюрократія в третьому світі є заінтересованою групою, пише: «Державні службовці можуть тихо звести нанівець ефективність реформ, не виконуючи їх в повному обсязі, забезпечуючи недержавним учасникам тилловий канал інвестування, як вітчизняним, так і закордонним, які

бюрократичні мережі представляють могутнього, по суті антиреформістського учасника, який займається формуванням і втіленням економічних стратегій. Таким чином, реформи плануються і втілюються на користь потенційних переможців, які в своїй більшості є бюрократичними за походженням. Такі потенційні переможці формують суть стратегії і, завдяки тому, що вони здатні контролювати посткомуністичний розвиток, розподіляють блага економічних реформ на свою користь. Коли ж продовження реформ може створити проблеми для цілісності бюрократичних хитросплетінь, вони вступають в переговори з центральною владою, щоб зупинити реформи.

4. Чому бюрократія має таку владу захищати власні інтереси в центральному уряді в країнах колишнього Радянського Союзу: інституційний аргумент

Різноманітні бюрократичні групи займали надзвичайно впливове становище в центральному уряді в радянській системі. Оскільки існуючі схеми захисту власних інтересів при економічному визначенні політики виникли із стосунків, які панували в радянській системі, процес вивчення пострадянськими керівниками і заінтересованими групами того, як оптимізувати свої цілі, відштовхувався від спадщини радянської ери. В даному розділі проаналізовано логіку політичних і економічних стосунків між центральним урядом і бюрократією по всій їх довжині і зроблено спробу відділити ті елементи цих стосунків, які могли пережити крах імперії. Зокрема, проаналізовано безпосереднє середовище і умови пострадянського перехідного періоду, в якому спадок минулого міг визначати розрахунки й альтернативи правлячих еліт і державних службовців (Crawford and Lijphart, 1995).

Інституції та їхня здатність до “відтворення собі подібних”

Традиційно інституції визначаються як правила, процедури і норми, які дозволяють, визначають чи забороняють певну поведінку, визначають очікування, обмежують і сприяють можливостям, забезпечують інформацією і формують взаємодію між людьми (Alt and Shepsle, 1990; North, 1990; Powell and Di-Maggio, 1991). В сучасному суспільстві існує велике розмаїття інституцій: уряд, корпорація, освітня система, лікарня, церква, шлюб тощо. Інституції запроваджують правила політичних та

хочуть їх стримати» (Каллагі, 1989 рік, с.131). В даній роботі я обстоюю тезу про те, що бюрократія в країнах колишнього Радянського Союзу має надзвичайну антиреформістську владу і спроможна зупинити реформістські зусилля.

економічних ігор і знижують рівень невизначеності, забезпечуючи структуру економічного, політичного та соціального обміну.⁵ Вони узгоджують раціональність з боку окремих індивідів з раціональністю з боку суспільства, коли інституційною ієрархією можуть бути застосовані санкції з метою приведення самозаінтересованої поведінки окремих індивідів у відповідність з колективним благом.

Інституції встановлюють як пізнавальні, так і нормативні стандарти щодо того, чого слід очікувати і як люди повинні поводитися і реагувати один на одного. Вони розвивають і підтримують складні кодекси поведінки, які регулюють, хто, що і де має робити, щоб звільнити всіх членів суспільства від необхідності особисто брати участь в багатьох процесах прийняття рішень і вирішення конфліктів. Усі члени співтовариства спільно використовують знання про очікування і кодекси поведінки, пов'язані з певними інституціями, які допомагають правильному розумінню ситуацій і передбаченню того, що найімовірніше може статися чи не статися.

Інституції можна охарактеризувати відносною стабільністю, яка, як правило, характеризується механічною і статичною метафорою: "інерцією". Клаус Оффе пропонує кращу метафору, запозичену зі сфери біології, яка передбачає процес: "відтворення собі подібних" (Hausner, Jessop, and Nielsen, 1995). Це означає, що інституції здатні самовідтворюватися, оскільки вони є не тільки продуктами людської діяльності, а й змушують людей приймати правила, норми і цінності, які уособлені в них. Інституції формують погляди людей, пізнавальні механізми і моральні принципи. Оскільки люди не можуть змінювати свої переконання, цінності і норми миттєво, вони мусять певний час вдаватися до старих шаблонів стосунків і очікувань людської поведінки, коли змінюються інституційні порядки (Thelen and Steinmo, 1992). Більше того, інституції можуть продукувати закріплені законом права на власне збереження. Як тільки люди звикнуться зі специфічною інституційною схемою, встановлюються формальні і неформальні мережі; інституції продовжують виробляти прийнятні результати і підтримувати набір правил і очікувань; але вартість інституційних нововведень і виникаюча внаслідок цього невизначеність може бути надто високою, щоб з готовністю бути прийнятою тими, хто безпосередньо отримує вигоду від цих інституцій.

⁵ Новий інституціоналізм, крім традиційного наголосу на організаційній характеристиці держави і суспільства, бере до уваги такі питання, як норми, соціальні зобов'язання і комунікативні дії (March and Olsen, 1989).

Бюрократія і її стосунки в обстоюванні власних інтересів з центральною владою за радянської системи

Бюрократія як напівнезалежна заінтересована група, чи, точніше, як сукупність різноманітних вертикально сформованих мереж, яка значною мірою залучена в процес обстоювання власних інтересів перед центральною владою щодо змісту економічної політики, виникла в СРСР у постсталінський період. Політична влада була децентралізована, а різноманітні бюрократичні групи всередині центральної влади і на республіканському рівні користувалися різними ступенями автономії від вищого керівництва. Оскільки радянський режим не міг вирішити всіх своїх проблем традиційними засобами терору, він був змушений надати більше влади і автономії бюрократії та місцевим органам влади. Це дозволило місцевим органам влади діяти по-опортуністичному й експлуатувати будь-яку передачу додаткових контролюючих прав над вертикальною адміністративною системою економіки з метою отримання організаційних і економічних активів.

Сила бюрократичних вертикальних мереж зростала також як побічний продукт постійного змагання за владу між вищим політичним керівництвом в Політбюро, яке покладалося на політичну підтримку різних заінтересованих груп, таких як, наприклад, військово-промисловий комплекс, важка промисловість і сільське господарство (Gelman, 1984). Значення заінтересованих груп зростало, оскільки правила політичної гри змінилися і будь-який генеральний секретар комуністичної партії після Сталіна міг вже не користуватися реальною автономією при визначенні політики. Хоча керівник мав вагомий голос під час виборів членів [Центрального] Комітету і при формулюванні політики, його влада не була абсолютною – він повинен був заручитися підтримкою більшості, коли необхідно було здійснити які-небудь важливі заходи. Працюючи в цих нових обставинах, політичні лідери змушені були опановувати навички мобілізації активної коаліційної підтримки, оскільки постійна невизначеність, яка оточувала органи, відповідальні за прийняття рішень, породжувала постійну загрозу зміни керівництва. Кожна бюрократична вертикальна мережа, таким чином, визнавалася центральною політичною владою і включалася в політичні процеси через формальні і неформальні зв'язки.

Як функціонували бюрократичні вертикальні мережі в радянській системі?

Взагалі, конкуренція між заінтересованими групами в радянському політичному середовищі обмежувалася структурою

посередництва інтересів, яка робила політику компромісів між різноманітними бюрократичними мережами досить стабільною і передбачуваною. Зрештою, ці схеми стосунків між заінтересованими групами, включаючи республіканську владу, та імперським центром були інституціалізовані, і внаслідок цього виробився кодекс поведінки, чи набір дій, яких заінтересовані групи мали дотримуватися з метою отримання різноманітних форм привілеїв від центру.⁶ Конкретніше, якщо будь-яка бюрократична мережа хотіла, щоб було обрано варіант стратегії, який найбільшою мірою сприяв її членам, то вона мала продемонструвати відданість і виявити політичну підтримку найвпливовішим членам Політбюро.

Відданість чи безумовна підтримка підлеглим будь-якої позиції патрона винагороджується в будь-якій політичній та економічній системі. В радянській системі, однак, в якій прозорі правила були практично відсутні, ця риса безумовно винагороджувалася значно щедріше, ніж інші якості підлеглого. Лояльні підлеглі були особливо необхідні високопоставленим посадовим особам в їхніх внутріпартійних і внутрібюрократичних іграх, спрямованих на отримання впливовіших політичних посад і більшого економічного зиску.⁷

Лояльність та її вияв своїм патронам через цілу вертикальну систему були інституціалізовані як основні правила гри за обстоювання власних інтересів. Структура радянської системи встановлювала ряд особливих правил конкуренції між різними заінтересованими групами, міністерствами і республіками за інвестиції та інші дефіцитні ресурси. Керівники, а особливо найвпливовіші члени Політбюро, відігравали ключову роль в цьому змаганні та захисті власних інтересів і виступали джерелом стабільності і змін. Значною мірою, така залежність заінтересованих груп/республіканської влади на Політбюро підсилювалася через планування адміністративної системи, якою легко могли маніпулювати члени Політбюро в умовах, які сприяли безвідповідальності й обмежували стимули.⁸ В результаті, радянська централізована структура прийняття рішень завжди мала тенденцію до того, щоб розробляти, по суті, менш раціональні стратегії, оскільки остаточні рішення приймалися на основі інформації, яка була у розпорядженні членів Політбюро і яка неминуче була неповною і мала тенденцію

⁶ Підходи, які є поєднанням інституціональних підходів і підходів створення коаліції, можна знайти в Gourevitch(1986); Katzenstein (1985).

⁷ Мережі, які базуються на лояльності, відігравали важливу роль у відтворенні еліти у Польщі (Wasiliewski and Wnuk-Lipinski, 1995).

⁸ Соціалістичні економічні організації можуть розглядатися як самоузаконені бюрократії (Milenkovich, 1992).

до упередженості на угоду особистим інтересам, поглядам і досвіду.

Під посиленням наглядом вищих партійних органів Держплан готував ретельно деталізований план для всієї національної економіки. Вважалося, що план є і внутрішньо послідовним, і оптимальним з погляду вищого політичного керівництва. Оскільки план діяв на підставі описаних агрегатів, то адресати чи різні міністерства й державні структури визначали власні плани для кожного управління, яке стояло на чолі сектора чи підсектора. Зрештою, коли план приймався у вигляді закону, управління переходило до обов'язкового плану для окремих підприємств, які воно контролювало через видання юридично зобов'язуючих практичних інструкцій, яких необхідно було дотримуватися і виконувати.

Хоча навіть прийняття економічних рішень було дуже централізованим, план створювався на підставі тривалих і складних послідовних кроків. Оскільки компетенція і дії кожного учасника в процесі планування зрештою оцінювалися відповідно до того, наскільки успішним було виконання чи перевиконання завдань, визначених планом, усі учасники, за винятком центрального органу, відповідального за прийняття рішення, були заінтересовані у мінімізації планових завдань, які ставилися перед ними. Кожен підлеглий мав інтерес в тому, щоб отримати план, яким передбачалися щедрі суми на устаткування, оплату праці і матеріали, але з легко досяжними завданнями. На рівні виробництва кожне підприємство намагалося максимізувати кредити, інвестиції і затрати і докладало всіх зусиль, щоб мінімізувати поставки інших підприємствам. Підприємства посиляли неправдиві сигнали на вищі бюрократичні рівні, щоб отримати легші виробничі завдання і більше інвестицій; таким чином, остаточний план був результатом всебічного обстоювання власних інтересів і бюрократичного компромісу між заінтересованими групами і центральною владою.

Усі сторони, залучені до економічної діяльності в радянській системі, зокрема високопоставлені політики, намагалися персоналізувати обмін між різними дійовими особами. В демократичній капіталістичній системі, коли різноманітність і кількість обмінів є високою, їх персоналізації важко досягти, тоді як соціалістична система з її обмеженою кількістю обмінів і вертикальною інтеграцією підприємств, сприяла таким спробам. Юридично персоналізація досягалася шляхом видання регулятивних інструкцій, законів, правил і указів, які часто були

суперечливими і не могли бути виконаними. Система була спрямована на те, щоб будь-який директор, місцевий чи республіканський бюрократ перебував під загрозою звільнення в будь-який час в результаті дискреційного застосування покарання за невиконання даних інструкцій. Якби всі закони й інструкції чітко виконувалися, то функціонування підприємств, галузей економіки і республіканських економік могло б припинитися. Оскільки це не було прийнятним ні для кого, то директори й інші посадові особи, безпосередньо відповідальні за виконання плану, змушені були нехтувати формальними процедурами і утримуватися на своїх посадах, підтримуючи персоналізовані стосунки зі своїм начальством, які базувалися на лояльності (Milanovic, 1989). Лояльність можна виявити по-різному. Наприклад, якщо який-небудь директор на рівні виробництва успішно здійснював якусь економічну діяльність, то він мав приписувати свій успіх конкретному господарському чи політичному начальнику. Такі форми поведінки, які акцентують на протегуванні і кооптації, як джерелі успіху, становили культурні і моральні основи радянських інституцій.

Павутина персоналізованих зв'язків, які існували як вертикально, так і горизонтально, встановлювалася між людьми, які мали подібні соціальні і службові біографії, що сприяло зміцненню таких неформальних зв'язків. Без цих неформальних зв'язків, які базувалися на лояльності/вияві лояльності, завдання виконання планових показників на підприємстві, місцевому чи республіканському рівні було би важко виконати; централізовано планована економіка з її неефективною бюрократією не могла ефективно управляти цим процесом. Більше того, система не поліпшувала свою ефективність, а правляча еліта не спромоглася стримати підрив свого авторитету і відновити свою репутацію шляхом встановлення строгої дисципліни для місцевої влади і бюрократів низової ланки під час перебудови Горбачова (Solnick, 1998). Реформи, які впроваджувалися, не становили загрози для існуючої майнової структури і давали бюрократії й апаратникам можливість максимізувати свої доходи (Winiecki, 1990).

5. Як бюрократія посилила своє становище в пострадянський перехідний період

Інституційний перехідний період на пострадянському просторі чітко вказує на те, що спадок минулого продовжує справляти вплив. Початкові очікування деяких пострадянських керівників та їхніх західних радників на створення капіталізму і демократії через просте копіювання певних перевірених і таких, що заслуговують на довіру, моделей, які функціонують у

Західній півкулі, не були повністю реалізовані. Замість інституційного вакууму, відкритого для будь-якого виду інституційної моделі, реформатори стикнулися з опором неформальних мереж, сформованих за радянського режиму. Такі мережі розробляли свої власні практики і порядки, а також соціальні зв'язки і схеми прийняття зобов'язань, які заслуговують на довіру.⁹

Залишки старих інституційних порядків становлять перешкоду, яка не дозволяє новим інституціям функціонувати відповідним чином – ряд очікувань і припущень, які домінували в часи імперії, все ще мають силу.¹⁰ *“Як не може бути ринку без прав власності, так не може бути ринку без людей. І як макроекономічна система впливає на індивідуальну поведінку, колективно поведінка індивідів має вплив на макроекономіку. Зважаючи на унікальні умови, що склалися в цих суспільствах, ми не можемо покладатися на досвід західних суспільств, а особливо на англо-американські суспільства, щоб сказати собі, що станеться з суспільствами під час перехідного періоду”* (Rose, 1993, p.419).

Закриті мережі колишніх функціонерів комуністичної партії і радянської бюрократії становлять основу перехідних еліт, таким чином, бюрократичні вертикальні мережі утворювали могутні сили, здатні обстоювати власні інтереси перед центральною владою щодо змісту економічної політики. Сила бюрократичних мереж стала особливо проявлятися в останні роки Радянського Союзу, коли єдність комуністичної системи постійно мінялася, враховуючи її ідеологічну привабливість, що знижувалася. Центральна влада була неспроможна підтримувати свою широку базу політичної підтримки, а заінтересовані групи та інші бюрократичні структури вимагали матеріальних привілеїв за політичну підтримку. Таким чином, традиційно комуністи підтримували свій політичний контроль над колишнім Радянським Союзом, але позиція обстоювання власних інтересів з боку центральної влади ослабла головним чином через бюджетні обмеження й неефективні економічні структури, що обмежило їх прямий доступ до суспільних ресурсів. Таким

⁹ Не дивно, що мантра реформаторів – демократія, громадянське суспільство і ринкова економіка – не дали бажаних результатів в багатьох країнах, оскільки реформатори не змогли усвідомити, що інституції минулого продовжують залишатися впливовими (Aligica, 1997).

¹⁰ Хоча в даній роботі проаналізовано тільки один аспект радянської спадщини, я погодився би з Філіпом Редером, який пропонує ширше розуміння: «В усіх республіках, незалежно від рівня соціальної модернізації, спадок радянських інституцій може перетворити бюрократів, які вижили, в потенційну базу для нового бюрократичного авторитаризму, хоча точний баланс бюрократій в кожній республіці, скоріше всього, відрізняється від конституції більшовизму» (Roeder, 1993, p.250).

чином, інституційно уповноважені бюрократії на усіх рівнях користувалися значною владою в обстоюванні власних інтересів у напруженій боротьбі проти центральної влади (Brubaker, 1994, p. 61).

На відміну від випадків успішного перехідного періоду в Центральній і Східній Європі, альтернативне бачення і політичні схеми не стали домінуючими в більшості пострадянських країн перехідного періоду; навіть мобілізація навколо національних та етнічних питань не змогла зламати протекціоністські мережі, успадковані від Радянського Союзу. Реформи, спрямовані на підсилення економічної ефективності країни, часто створювали загрозу інтересам і становищу впливових соціальних дійових осіб (які в більшості своїй були бюрократичні й номенклатурні за походженням) від попередньої системи, чи “дольових учасників” (Shleifer and Triesman, 2000).

Виковування стосунків між основними дійовими особами в країнах колишнього Радянського Союзу є першочерговим завданням для успішного реформування країни, оскільки вони мають потенціал для того, щоб підірвати процес реформ як прямо, так і опосередковано. Вони можуть або перешкодити втіленню ринкових програм шляхом спотворення стратегічного процесу і захисту існуючих неефективних схем, або вони можуть протидіяти втіленню реформ через децентралізовані дії під час самого процесу реформ. Оскільки більшість тимчасових переможців були “бюрократичного походження”, а правила економічної гри, наділені законним статусом, пережили крах системи, вони робили спроби створити власні закриті мережі й обмежити ступінь конкуренції в такій системі. Здійснення цього не є жодною мірою чимось новим, і це найбільш явно спостерігалось у випадку економічної реформи у Росії. Як зауважив Андерс Аслунд, економічний радник російського уряду в період з листопада 1991 року до січня 1994 року, “взаємна, мовчазна ворожість переважала між міністрами-реформаторами і бюрократами. Замість того, щоб відкрито виступати проти реформ, старі бюрократи тихо саботували їх. Реформатори стикнулися з дилемами, які неможливо було вирішити. Оскільки вони знали небагато колишніх державних службовців, для них було важко знайти відповідних людей, щоб призначити їх на посади і підтримувати. Тому реформатори часто робили недоречний вибір, що ще більше деморалізувало старих штатних працівників. Коли реформатори призначали молодих колег на високі посади, штатні працівники з старого апарату, природно, сприймали це негативно. Не мало значення, що реформатори намагалися

працювати зі старою адміністрацією, вони стикнулися з глухим опором і програли” (Aslund, 1995, pp. 90-91).

Отримуючи привілеї від вертикальної структури персоналізованих мереж, покладаючись на схеми поведінки, узаконені за часів радянської імперії, коли економічні й політичні інституції були нестабільні, бюрократія здобула широке розмаїття механізмів, щоб бути прямо залученою в економіку і переслідувати приватні цілі офіційними засобами (Пасхавер, 1999 рік; Дубровський, 1999 рік). Кожна “відновлена” бюрократична вертикальна мережа встановила свою власну систему отримання максимальних доходів, яка була спроможна перешкоджати владі вищого рівня перевіряти і втручатися в те, що відбувається на нижчому рівні. Це виявилось, зокрема, в різкому розширенні гонитви за прибутками (див. Таблицю 1). Як тільки бюрократи пристосували свої методи максимального отримання доходів до нових політичних й економічних умов, вони створили впливові кола, які володіють особливими правами й інтересами для підтримання існуючого становища. Цим пояснюється, чому фактично ми не маємо обурених колишніх державних бюрократів в рядах тих, хто виявився тимчасово переможеним, які енергійно протидіяли би процесові реформ – бюрократія була здатна суттєво обстоювати власні інтереси у стосунках з центральною владою, що дало їй можливість пристосувати програми реформ до своїх потреб і породити в своїх закритих рядах тимчасових переможців.

Приватизація, наприклад, підсилила владу бюрократії – бюрократи стали новими власниками і, отримуючи пільги від тлумачення на свою користь лозунгів приватизації, вони “зірвали” найкращі активи колишньої радянської економіки. Головним чином, вони мало що зробили зі своєю власністю і продовжують експлуатувати свої міцні зв’язки зі старими приятелями з бюрократії, щоб отримати кредити, зниження податкових ставок і пільги (Frydman, Gray, and Rapaczynski, 1996; Blasi, Kroumova, and Kruse, 1997).

Особливо вражаючими були досягнення бюрократів в отриманні особистих прибутків від збиткових і низькопродуктивних підприємств. Одним із найпоширеніших засобів було створення приватних “дочірніх компаній”, власниками яких були директори та їхні близькі союзники. Такі компанії придобували продукцію підприємства і продавали її за ринковими цінами. Тим часом, головне підприємство нагромаджувало борги, накопичувало податки і затримувало зарплати.

Таблиця 1

“Неофіційні” виплати підприємств за отримання офіційних дозволів, ліцензій та інших “послуг” в Україні і Росії, 1994 і 1996 рр.

	Україна				Росія	
	Середня “неофіційна” винагорода, яка вимагається за “послугу”*		Процентне співвідноше ння підприємств , які визнають необхідність “неофіцій- них” виплат		Середня “неофіційна” винагорода, яка вимагається за “послугу”*	Процентне співвідноше ння підприємств , які визнають необхідність “неофіцій- них” виплат
Вид ліцензії чи “послуги”	1996	1994	1996	1994	1996	1994
Реєстрація підприємства	\$176	\$186	66	64	\$288	44
Візит інспектора пожежної охорони чи санепідстанції	\$42	\$40	81	72	\$67	23
Візит податкового інспектора	\$87	\$91	51	56	\$250	21
Встановлення однієї телефонної лінії	\$894	\$550	78	95	\$1.071	100

Продовження таблиці 1

Оренда приміщень в державних установах (за кв. м за місяць)	\$7	..	66	88	\$26	39
Реєстрація ліцензії на експорт	\$123	\$217	61	96	\$643	43
Реєстрація ліцензії на імпорт	\$278	\$108	71	93	\$133	50
Перетин кордону (одноразова сума)	\$211	\$194	100	90	..	..

Отримання пільгової позики в національній валюті (процент від суми позики)	4	..	81	..	8	38
Отримання пільгової позики в конвертованій валюті (процент від суми позики)	4	..	85	..	23	53

*Середнє число тих, хто визнає здійснення неофіційних виплат. Попередні дані, які базуються на дослідженні 150 державних і приватних підприємств у березні 1996 року в п'яти великих українських містах, і 50 підприємств у трьох великих російських містах. Необхідно обережно тлумачити дані, які не є репрезентативними для всієї країни (зокрема для Росії, де вибірка невелика). Результати дослідження в Україні, які проводилися в середині 1994 року, базуються на подібному інструменті дослідження.

Джерело: Kaufmann, "Why is Ukraine's Economy - and Russia's - not Growing?" (Чому українська економіка – і російська – не зростає?) Transition, том 8, №2, квітень 1997 р., с.7.

Беручи до уваги вищеназваний аналіз, буде аналітично необґрунтованим розглядати бюрократію в країнах колишнього Радянського Союзу як ієрархію, яка втілює економічні рішення уряду. Бюрократія, яка покладається на свій особливий напівнезалежний статус, успадкований з радянських часів, і економічну владу, підсилену під час приватизації і стабілізації, суттєво підвищила свою владу в обстоюванні власних інтересів в стосунках з центральною владою. Іншими словами, бюрократія стає "розробником правил гри" замість того, щоб виконувати роль "виконавця правил", яка є традиційною для неї в інших суспільствах.

6. Рекомендації щодо стратегії

Хоча це може звучати провокуюче, центральна влада має бути ізольована від тиску бюрократії під час формування і втілення своїх стратегій. Замість того, щоб розбудовувати бюрократичний апарат, який більш-менш добре ізольований від політичної влади (Haggard and Webb, 1993), я раджу, щоб бюрократія піддавалася політичному тискові; однак, центральна влада має забезпечити появу достатньо міцної сили, спроможної створювати тиск на бюрократію. Враховуючи мій вищевикладений аналіз, я сумніваюся, що традиційні заходи, спрямовані на те, щоб

бюрократія стала підзвітною, а її діяльність прозорою, привнесені із практики Заходу, можуть привести до суттєвого поліпшення – логіка і схеми діяльності бюрократії фундаментально відрізняються в країнах колишнього Радянського Союзу від тих, що існують на Заході, де правила гри прозорі і бюрократія не має будь-якої політичної чи організаційної здатності сприяти власним інтересам і встановлювати свої правила гри. Таким чином, програми, які підвищують якість державних кадрів, покращуючи інформаційні потоки всередині бюрократичної системи, і покращуючи контроль і нагляд за діяльністю всередині державного апарату, навряд чи принесуть суттєві зміни.

Я сумніваюся, що адміністративні методи покращення виконання бюрократичних обов'язків, засвоєних з радянських часів, можуть досягти своєї мети. Посилення центральної влади може тільки частково обмежити антиреформістську силу обстоювання власних інтересів бюрократії. Вони будуть неспроможні зламати вертикальні бюрократичні мережі з їхніми власними схемами поведінки. Як засвідчили радянські спроби поліпшення виконання бюрократичних обов'язків, центральна влада технічно була неспроможна контролювати кожного бюрократа зокрема на усіх рівнях прийняття рішень і їх виконання.

Центральна влада самотійно не може справитися з проблемою бюрократії. Вона повинна породити і підтримувати політично й економічно сильного партнера, а саме, вона має сприяти вітчизняній силі, заінтересованій в реформах, яка має достатньо політичної могутності, щоб підтримувати свої інтереси. На практиці уряд з допомогою донорської підтримки може розширити ряди прореформістських сил, змінивши існуючу структуру можливостей. Хоча процес реформ підірвав традиційну основу економічної безпеки суспільства і спричинив для населення в цілому високі короткотермінові витрати перехідного періоду, окремі особи схильні оцінювати діяльність уряду через свої коротко- і довгострокові можливості (Kullberg and Zimmerman, 1999).

Запускаючи в дію реформістські заходи, які підтримують прореформістську силу і реформують структуру економічних можливостей, уряд може поступово добитися підтримки цілого пакета реформ, а також забезпечити виникнення інституцій, які сприяють контролю цієї сили над бюрократією на всіх рівнях. Уряд може попередньо сигналізувати про свою прихильність до реформ через ретельний відбір реформістських заходів, які сприяють громадському сприйняттю позитивних економічних змін.

Дехто може заперечувати, що уряд може отримати вигоду, якщо він звузить склад коаліції, щоб знизити ступінь несумісності інтересів всередині коаліції і суму коштів, необхідних для утримання коаліції від розвалу (Waterbury, 1989, p.40). Однак, за обставин, що існують в Україні, керівництво повинно створити досить великі прореформістські сили, щоб забезпечити довгостроковий процес реформ і ліквідувати залежність уряду від тих заінтересованих груп, які протидіють процесові реформ.¹¹

Прореформістська коаліція може складатися з чотирьох груп:

- а) власники і працівники малих і середніх підприємств, а також зорієнтовані на ринок фермери;***
- б) усі прошарки населення, які не задоволені існуючим становищем і домагаються змін;***
- в) великі підприємства, зорієнтовані на ринок;***
- д) зовнішні економічні фактори.***

а) власники і працівники малих і середніх підприємств, а також зорієнтовані на ринок фермери як широка база для прореформістської коаліції має підтримуватися зниженням податкового тягара та іншими заходами.

Як виконати це завдання? Давайме розглянемо ситуацію з малими і середніми підприємствами. Існуючий клімат для малих і середніх підприємств можна охарактеризувати застарілими стратегіями, ускладненими регулятивними нормами, гнітючим податковим тягарем і корупцією, що, по суті, перетворює такий вид підприємницької діяльності в нерентабельний. Директори в Україні “стикаються з корупцією бюрократів, більшим засиллям мафії, вищими податками і менш ефективною судовою системою” (Johnson, Kaufmann, McMillan, and Woodruff, 1992, p.2). Хоча можуть бути прийняті спрощені процедури оподаткування, які передбачають зниження податків, такий захід недостатній для того, щоб забезпечити довготерміновий процес реформ, і тому безумовно необхідний ряд повніших заходів.

Навіть якщо малі і середні підприємства підтримуються шляхом радикального зниження податкового тягара і значним дерегулюванням, ці підприємства не обов’язково можуть приєднатися найближчим часом до прореформістської коаліції: ціна створення нових інституцій і зв’язків з огляду на час,

¹¹ Я цілком погоджуюся з Гектором Шамісом, який пропонує ставити соціальні інтереси на передньому краї теоретичних викладів і ставитися до політики економічних реформ як до “політики надання можливостей переможцям” (Schamis, 1999).

ресурси і невизначеність, які пов'язані з такими процесами, є високою. Оскільки директори життєздатних підприємств діють в інституційно насиченому середовищі, де діють чітко визначені правила гри, невизначеність, пов'язана з радикальними інституційними нововведеннями, суттєво знижує шанси колективної підтримки радикальної програми реформ, оскільки кожен член прореформістської коаліції матиме стимули до дармових вигод і відмови від своєї політичної позиції взамін на можливість вести бізнес (будучи звільненим від бюрократичних тисків, наприклад). Тому, навіть якщо уряд оголошує прореформістську ініціативу зниження податкових ставок і відміну перекосів і бюрократичного втручання, що ще залишаються, таке рішення може не бути сприйняте з тією довірою, на яку очікувалося з самого початку, оскільки приватний сектор, пам'ятаючи про схему прийняття економічних рішень в Україні, обов'язково буде побоюватися повернення до високих податкових ставок, як тільки він приєднається до офіційної економіки. Більше того, частка обсягів виробництва малих приватних промислових підприємств, яка знижується, не дасть можливості цим потенційним прихильникам реформ мобілізувати достатні економічні ресурси, щоб підтримати свої політичні інтереси (див. Таблицю 2).

Таблиця 2

Розподіл обсягів виробництва малих промислових підприємств, за видом власності

	1991	1995	1996	1997
Вся промисловість	100	100	100	100
За видом власності:				
приватні	21,2	27,5	20,1	14,8
колективні	43,8	69,9	78,7	78,6
державні	35,0	2,6	2,2	1,8
Власність міжнародних організацій та іноземних компаній	–	0,0	0,01	4,8

Джерело: Державний Комітет статистики України, Статистичні дані за 1997 рік, Київ, 1999 рік, с.323.

Таким чином, центральна влада повинна підтримати малі і середні підприємства через макроекономічну політику та інституційно.¹² Наприклад, неможливо сподіватися на швидкий і

¹² Щоб ознайомитися з повним аналізом проблем, з якими стикаються малі і

масовий розвиток малих і середніх підприємств, якщо банки в Україні не мають наміру і не підготовлені для здійснення всеосяжної масової програми надання позик малому бізнесу. Таким чином, малі і середні підприємства фінансуються з особистих заощаджень підприємців, заощаджень їхніх сімей і за рахунок нерозподіленого прибутку їхніх підприємств. Оскільки банки, в цілому, не схильні широко займатися мікrokредитуванням, уряд при технічній допомозі західних донорів має розвинути програму, яка створила б для банків стимули втілювати програми мікrokредитування.

Центральна влада має надати інституційну підтримку тим заінтересованим групам, які є політично й економічно слабкими, але які можуть підтримати реформістську політику уряду. Наприклад, підприємницькі асоціації, які можуть представляти і лобіювати інтереси малих і середніх підприємців, інституційно слабкі. Як правило, їм не вистачає відповідного аналітичного і лобістського хисту, щоб обрати ті варіанти державної політики, які були би вигідними для розвитку малих і середніх підприємств, і сприяти цій політиці на місцевому і національному рівнях. Особливо важливою є та проблема, що підприємці часто не схильні вступати в асоціації і об'єднувати свої зусилля з іншими підприємствами. Підприємницькі асоціації повинні трактуватися західними донорами і центральною владою в Україні як основа громадянського суспільства. Оскільки ці асоціації можуть представляти інтереси громади в цілому і сприяти рішучим ринковим реформам, які принесуть користь більшості суспільства, підприємницькі асоціації можуть стати інституцією, через яку громада може брати участь в реформах на місцевому і національному рівнях.

В своїй регіональній політиці центральна влада має заохочувати місцеві і регіональні органи влади сприяти малим і середнім підприємствам. Хоча закони, які сприяють зростанню малих і середніх підприємств, мають прийматися на національному рівні, місцеві та регіональні органи влади, зважаючи на особливе становище бюрократії в стосунках з центральною владою в Україні, користуються високим ступенем автономії у втіленні чинних і очікуваних законів. Оскільки центральній владі не вистачає хисту й інституційної здатності контролювати місцеві бюрократії, щоб забезпечити повне виконання законів і інструкцій, які сприяють зростанню малих і середніх підприємств, центральна влада може запровадити механізми контролю, що зв'язують центральну владу з місцевими підприємницькими асоціаціями, які можуть обмежити рамки

середні підприємства в Центральній і Східній Європі, див. Pissarides (1998).

повноважень місцевої влади, якими вона користується при вирішенні ступеня і строгості примусових заходів, накладення санкцій і надання пільг (нижче обговорюється Інтернет-проект, як приклад такої інституції).

б) Хоча реформістський уряд може досягти кращих результатів, якщо він звернеться до середнього класу і підприємств, ніж до широкого кола соціальних сил, в особливих українських умовах, де середній клас фактично не існує, реформістський уряд повинен звернутися до всіх прошарків населення, які не задоволені існуючим станом і домагаються змін. Хоча заклики легітимувати націоналістичну/державну розбудову можуть застосовуватися в Україні, надто інтенсивне використання такого методу може викликати етнічну напругу, отже, у керівництва немає іншого вибору як будувати свою політику легітимації навколо політики економічних реформ, які будуть вигідні усім. Уряд повинен посилювати позитивне психологічне сприйняття громадськістю економічних змін. Він повинен послати прямі позитивні сигнали тим, хто отримає вигоду від реформ і може бути найактивнішим сегментом прореформістської коаліції.

в) Якщо ці зміни поєднуються з привабливим пакетом стимулів для великих орієнтованих на ринок підприємств (можливість отримувати більші прибутки), заохочуючи їх здійснювати свою діяльність на умовах ринкової економіки, коли правила гри є прозорими, то зорієнтовані на ринок великі підприємства і фінансовий сектор приєднаються до прореформістської коаліції. Хоча теперішні бізнес-еліти, які походять в основному з раніше домінуючого класу, і отже їм бракує відданості процесові розширення ринкових реформ, то центральна влада повинна взяти до уваги специфіку цього сектора у винахідливості стратегій і намагатися розірвати зв'язок між бюрократією і великими підприємствами і зосередитися на таких секторах, в яких діє значна кількість економічних агентів (наприклад, роздрібна торгівля, фінансові послуги, засоби масової інформації).¹³ Центральна влада може стати дієвим посередником між парламентом і цими підприємствами в розробці всебічного набору законів, які ліквідують можливості для бюрократичного втручання і погоні за прибутками. Якщо великі підприємства усвідомлять, що вигода від діяльності в ринковому середовищі перевищує вигоди від

¹³ "Політична економія перехідного періоду має брати до уваги різні профілі промислового сектора, і такі великі і різнобічні економіки як російська матимуть різні форми "врегулювання переходу" в порівнянні з меншими, менш спеціалізованими економіками Східної Європи" (Lane, 1999, p. 93).

перебування у вертикальних бюрократичних мережах, вони можуть прийняти прозорі ринкові правила гри. Цей перехід ліквідує можливості погоні за прибутками й обмежить владу відстоювання власних інтересів бюрократії в стосунках з центральною владою.

2) Уряд повинен залучити зовнішніх економічних агентів в свою прореформістську коаліцію. Це може бути здійснено через формування послідовної і зв'язної української політики щодо міжнародних фінансових інституцій, Європейського Союзу, США, Канади, а також іноземних інвесторів в цілому.

Для того, щоб утримувати антиреформістські сили в допустимих рамках, уряд має розглянути певні форми компенсаційних виплат тим, хто опиниться в не вигідному становищі, покриваючи частково їхні збитки. На практиці це означає, що уряд, а також співтовариство донорів повинні визнати, що будуть прийняті певні дискреційні заходи в розподілі ресурсів для цих прошарків населення.

Зусилля по створенню інституту повинні бути спрямовані на підтримку нових прореформістських сил і на встановлення прямих зв'язків між центральною/місцевою прореформістською владою і прореформістськими силами, обминаючи бюрократію. Хоча "інституційна реформа може викликати суттєві короточасні проблеми і виявитися нестерпною" (Johnson, McMillan, and Woodruff, 1999, p.1), інституції, створені з допомогою донорів, повинні допомогти дійовим особам, які становлять прореформістську силу, у вирішенні проблеми колективних дій. Очевидно, що, коли надто багато окремих індивідів повинні мати користь з певної поведінки, кожен з них може розглядати можливість отримання користі значною мірою незалежно від його поведінки, оскільки внесок кожного учасника буде відносно незначним у порівнянні із загальним внеском усіх. Саме через цю відмінність набагато легше досягти колективних дій в малих бюрократичних і олігархічних групах, де вигоду отримує незначна кількість, а члени групи сприймають свої внески як значні.

Такі інституції, створені у відповідності до потреб проринкових дійових осіб, заохочуватимуть кооперативну поведінку, зменшать витрати перехідного періоду і не тільки координуватимуть різні аспекти соціального життя – власне широкі зв'язки між суспільством і органами, які приймають рішення, через які соціальні потреби спрямовуються в політичну систему – але й змістять теперішній на користь бюрократії баланс влади до іншої рівноваги, яка відбиває інтереси проринкових сил.

Особливо важливим для зростання сили в обстоюванні власних інтересів проринкових сил став би національний Інтернет-проект, який міг би зробити прозорим потік інформації на місцевому і урядовому рівнях. Хоча бюрократія опиратиметься таким зусиллям, західні донори можуть отримати вигоду від їхньої значної здатності відстоювати свої інтереси, щоб втілити даний проект. З огляду на це, Інтернет може розглядатися як “альтернативна” ринкова інституція, яка ефективно оминає бюрократію. Центральна влада, міністерства, а також місцеві органи влади повинні бути інтегровані в Інтернет, що зробить їхню діяльність прозорою і знизить можливості для погоні за прибутками.

Якщо більше інституційно уповноважених сил стають невід’ємною частиною процесу реформ, вони можуть вкласти свої знання, розуміння особливих місцевих умов і особисто прилучитися до розвитку, який зрештою підвищує відданість з боку широкої аудиторії (Світовий банк, 2000 рік). Стратегія реформ, однак, не повинна різко (моментально і повністю) відкинути існуючі структури владних відносин; радше вона повинна створити політичний тиск за реформи з боку народних мас. Ось чому відповідна черговість реформістських заходів є суттєвою для забезпечення тривалої перспективи реформістських заходів. Програма реформ не повинна завдати одночасно шкоди інтересам усіх фактичних і потенційних членів прореформістської коаліції. Хоча інтереси всередині потенційної прореформістської коаліції відрізняються, уряд, ретельно відбираючи і програмуючи заохочення і покарання, може підтримувати прийнятний ступінь згуртованості всередині коаліції. Хоча завдання управління прореформістською коаліцією можуть не завжди відповідати оптимальній економічній логіці, якщо не буде створено широкої прореформістської сили, існує імовірність, що, незважаючи на втілені економічні реформи, зворотність втілених реформ не буде обмежено.

Література

- Aligica, Paul. 1997. "The Institutionalists' Take on Transition." *Transition* (7 March): 46-49.
- Alt, James F., and Kenneth A. Shepsle, eds. 1990. *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Aslund, Anders. 1995. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Blasi, Joseph R., Maya Kroumova, and Douglas Kruse. *Kremlin Capitalism: The Privatization of the Russian Economy*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1996. "Second-Best Economic Policy for a Divided Government." *European Economic Review* 40: 767-774.
- Brubaker, Rogers. 1994. "Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutional Account." *Theory and Society* 23.
- Callaghy, Thomas M. 1989. "Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment." In *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, ed. J. M. Nelson. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Crawford, Beverly, and Arendt Lijphart. 1995. "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms, and International Pressures." *Comparative Political Studies* 28/2: 171-199.
- Дубровский, Владимир, "Микроэкономические, внешнеэкономические и системные аспекты трансформации," *Бюллетень клуба белорусских экономистов* №3, 1999
- Frydman, Roman, Cheryl W. Gray, and Andrzej Rapaczynski, eds. 1996. *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, vol.1. *Banks, Funds and Foreign Investors*, vol.2. *Insiders and the State*. Budapest: Central European University Press.
- Gelman, Harry. 1984. *The Brezhnev Politburo and the Decline of Détente*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman. 1989. "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment". In *Developing Country Debt and Economic Performance*, ed. J. Sachs.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman, eds. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan, and Steven B. Webb. 1993. "What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?" *The World Bank Research Observer* 8/2.
- Hausner, Jerzy, Bob Jessop, and Klaus Nielsen, eds. 1995. *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*. Aldershot, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hellman, Joel S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions." *World Politics* 50/2: 203-234.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, John McMillan, and Christopher Woodruff. 1999. "Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity After Communism." *EBRD Working Paper* No. 42.
- Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 1999. "Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform: Poland, Romania, Russia, the Slovak Republic and Ukraine Compared." *EBRD Working Paper* No. 44.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kaufmann, Daniel. 1997. "Why is Ukraine's Economy - and Russia's - not Growing?" *Transition* 8/2.
- Криштановская, Ольга, "Финансовая олигархия в России", *Известия*, 10 января 1996 г.
- Krueger, Anne O. 1993. *Political Economy of Policy Reforms in Developing Countries*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kullberg, Judith S., and William Zimmerman. 1999. "Liberal Elites, Socialist Masses, and Problems of Russian Democracy." *World Politics* 51/3: 323-358.

- Lane, David. 1999. "The Russian Oil Elite: Background and Outlook". In *The Political Economy of Russian Oil*, ed. David Lane. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Milanovic, Branko. 1989. *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Milenkovitch, Deborah Duff. 1992. "An Organizational Theory of the Socialist Economy". In *Reform and Transformation in Eastern Europe: Soviet-type Economics on the Threshold of Change*, eds. J. M. Kovacs, and M. Tardos. London, New York: Routledge in association with the Institut fur die Wissenschaften vom Menschen.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Пасхавер, Александр, "Перспективы частного предпринимательства в Украине: приватизация и прирост нового капитала," *Мониторинг экономики Украины* 1 (43), июль 1999 г.
- Pissarides, Francesca. 1998. "Is Lack of Funds the Main Obstacle to Growth? The EBRD's Experience with Small and Medium-Sized Businesses in Central and Eastern Europe." *EBRD Working Paper*: 33.
- Powell, Walter W., and Paul J. DiMaggio, eds. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Roeder, Philip G. 1993. *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rose, Richard. 1993. "Contradictions Between Micro- and Macro-Economic Goals in Post-Communist Societies." *Europe-Asia Studies* 45/3.
- Schamis, Hector E. 1999. "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America." *World Politics* 51/2: 236-268.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Triesman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Skidmore, Thomas. 1977. "The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America". In *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, ed. J. Malloy. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Solnick, Steven L. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thelen, Kathleen, and Svein Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In *Structuring Politics - Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds. S. Steinmo et al. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wasiliewski, Jacek, and Edmund Wnuk-Lipinski. 1995. "Poland: Winding Road From the Communist to the Post-Solidarity Elite." *Theory and Society* 24/5: 669-696.
- Waterbury, John. 1989. "The Political Management of Economic Adjustment and Reform." In *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Winiecki, Jan. 1990. "Why Economic Reforms Fail in the Soviet System - A Property Rights-Based Approach." *Economic Inquiry* 28: 195-221.
- World Bank. 2000. *World Bank Country Assistance Strategy for Ukraine*. www.worldbank.org/ukrainecas.

Програма уряду: реформи заради добробуту

Інна Голоднюк

1. Вступ: історія та уроки запровадження реформ в Україні

З моменту проголошення незалежності в серпні 1991 року в Україні докладалося багато зусиль для розв'язання таких фундаментальних проблем, як великий оборонний сектор та успадкована від Радянського Союзу енергомістка важка промисловість; втрата зв'язків із споживачами та постачальниками, розташованими на території республік колишнього Радянського Союзу; загальний соціалістичний характер економіки, коли розподіл ресурсів здійснюється здебільшого на основі політичних рішень, а не на основі ціноутворення та приватної власності. Усе це зумовило необхідність серйозних реформ, спрямованих на запровадження таких принципів економічних відносин, які властиві для країн з розвинутою ринковою економікою.

Ці реформи передбачали, насамперед, реформування обтяжливої та непрозорої системи оподаткування, а також здійснення дерегулятивних заходів для стимулювання економічного розвитку та зменшення тіньового сектора; окрім того, передбачалося реформування системи державних фінансів та пенсійної системи. Словом, ситуація вимагала від уряду здійснення ґрунтовних соціально-економічних перетворень. Однак у перші роки незалежності як Кабінет Міністрів, так і парламент не мали ані достатнього рівня розуміння проблем, ані спроможності для розробки реформ і запровадження ринкових

інституцій, які приведуть до стабільного економічного зростання.

Величезний бюджетний дефіцит, що фінансувався за рахунок інфляційних позик із Національного банку, став першою серйозною проблемою уряду незалежної України. На щастя, політикам вдалося приборкати інфляцію, а в 1996 році успішно запровадити нову грошову одиницю – гривню.

Однак тенденція до надмірного державного споживання не зникла – український бюджет потерпає від постійного дефіциту. Бюджетний дефіцит був здебільшого результатом надмірних видатків на недієві соціальні програми, субсидій неконкурентоспроможним галузям у поєднанні з недостатнім рівнем податкових надходжень. Дефіцит фінансувався через продаж ОВДП як внутрішнім, так і зовнішнім позикодавцям, позики міжнародних фінансових організацій, а також накопичення заборгованості по заробітній платі та пенсіях. Однак з початком фінансової кризи в Росії можливості фінансування державного боргу через ОВДП було істотно вичерпано, а відтак, уряд змушений був покладатися здебільшого на кредити міжнародних фінансових організацій, зокрема МВФ та Світового банку.

Ситуація ускладнювалася слабкою бюджетною політикою – видатки бюджету належним чином не планувалися і залежали здебільшого від політичної ситуації.

Макроекономічний дисбаланс посилювався половинчатими й неузгодженими спробами здійснити структурні реформи, що призвело до неадекватного регулювання, непрозорості та непослідовного застосування законів. Жодних фундаментальних змін не відбувалося. Численні косметичні заходи та загальна неспроможність здійснити економічні реформи спричинили падіння гривні та стрибок цін на деякі товари, а відтак, до 20% річної інфляції у 1998 році. У серпні-вересні 1998 року, услід за фінансовою кризою у Східній Азії, а потім у Росії, обмінний курс гривні до долара, який упродовж 1996-1997 років залишався відносно стабільним, упав приблизно на 40%.

Щоб виправити становище, Національний банк України подвоїв зусилля, спрямовані на скорочення ліквідності через підвищення резервних вимог до банків та посилення контролю за валютними операціями. Слід зазначити, що останнє негативно вплинуло на економічну діяльність. Всім підприємствам, як іноземним, так і вітчизняним, було заборонено здійснювати авансові виплати по контрактах на імпорту, а комерційним банкам було заборонено надавати валютні кредити резидентам. НБУ встановив обов'язковий

продаж 50% валютної виручки підприємств. Водночас інструкції НБУ істотно зменшували можливості комерційних банків здійснювати купівлю валюти. Такі обмеження призвели до виникнення істотних проблем у діяльності як іноземних, так і українських підприємств.

Впродовж 1999 року економічний спад тривав, а рівень інфляції залишався відносно високим (близько 20% за рік).

Саме за таких економічних обставин почав роботу новий уряд, сформований у грудні 1999 року. Кабінет Міністрів, очолюваний Віктором Ющенком, колишнім Головою Національного банку, отримав назву “уряду молодих реформаторів” за новий, прогресивний підхід до стратегії реформ.

Новий уряд відкрито заявив, що Україна потребує негайної заміни минулих традицій, заснованих на адміністративному контролі, на політику сприяння розвитку ринкового виробництва та економічного зростання. Україна повинна запровадити й розвивати інфраінституційну структуру, здатну забезпечити розробку та запровадження такої економічної політики, за допомогою якої можна подолати тенденцію стрімкого скорочення обсягів національного виробництва та відповідного різкого зниження життєвого рівня.

Такі реформи вкрай необхідні, якщо Україна прагне стати на шлях інтеграції в систему західних економік шляхом розвитку глобальних конкурентоспроможних систем виробництва зі сприятливим по відношенню до ринку законодавством.

Однак ринкові реформи можна запровадити лише тоді, коли політики та народ України реально усвідомлять нагальну необхідність таких реформ. Повільні темпи реформ, або видимість реформ, свідчать про відсутність критичної маси попиту на реформи в українському суспільстві.

Саме ці міркування лежать в основі програми діяльності уряду “Реформи заради добробуту”, розробленої Кабінетом Ющенка за допомоги експертів проекту HIID/CASE в Україні. Хоча остаточна версія цього документу є в деякій мірі компромісом між політичними позиціями ключових органів влади, його економічний зміст суттєво не відрізняється від стратегії економічних реформ, запропонованої Кабінетом Міністрів у перших проектах програми. Більша частина цих реформ знайшла підтримку радників проекту HIID/CASE.

2. “Реформи заради добробуту”: новий погляд на порядок денний реформ

Програма діяльності Кабінету Міністрів України є декларацією заходів з реформування економічної політики та шляхів їх утілення. Незважаючи на те, що програмі “Реформи заради добробуту” передувало три програми діяльності уряду, остання є досить радикальним поглядом уряду на порядок денний реформ.

Запропонований у програмі підхід свідчить про значний прогрес у розумінні реформ не як косметичних, а як реальних інституційних та структурних перетворень, що здатні посправжньому реформувати економіку та істотно покращити економічний стан України.

Концепція програми спирається на принцип дотримання фундаментальних основ ринкової економіки, таких, як прозорість економічних відносин, конкуренція, приватна власність та чітке визначення прав власності взагалі, свобода підприємництва, суворе дотримання контрактних зобов'язань, відкритість для зовнішньої торгівлі та запровадження жорстких бюджетних обмежень.

Сергій Тігіпко, на той час Міністр економіки й один із авторів програми, так прокоментував її в інтерв'ю газеті “Голос України” (28 березня 2000 року):

“Повністю усвідомлюючи, що зволікання з рішучими та глибокими структурними та інституційними зрушеннями призведе до ще більшого погіршення економічного стану країни та збідніння населення, Уряд проводитиме реформи, націлені на ствердження принципів ринкових стосунків в економіці. Головними засадами розвинутої ринкової економіки є приватна власність, свобода діяльності підприємця, стабільність та конкуренція. Ці принципи становлять ідейний стержень програми “Реформи заради Добробуту”.

Ще одна прогресивна характеристика програми – її зорієнтованість на комплексні реформи загальної системи економічних відносин, а не на зміни в окремих секторах, що було характерним для попередніх урядових програм. Наприклад, програма проголошує встановлення рівних “правил гри” для всіх підприємств незалежно від форми власності та організаційного статусу. Кожне підприємство повністю відповідає, в тому числі матеріально, за результати своєї господарської діяльності. У таких умовах виживатимуть лише рентабельні підприємства.

Дуже важливим кроком є намагання запровадити рівноправну конкуренцію. Уряд вперше публічно визнає, що державна підтримка певної галузі промисловості або підприємства може означати лише перерозподіл матеріальних благ від секторів, які створюють вартість, до секторів, які її

руйнують. Результатом такого перерозподілу є неминуче падіння рівня суспільного добробуту¹.

Окрім того, варто відзначити розуміння урядом того факту, що запровадження ринкових реформ можливе лише тоді, коли всі особи, відповідальні за прийняття політичних рішень, та й українські громадяни загалом реально усвідомлять нагальну потребу запровадження таких реформ. Це особливо важливо тоді, коли перетворення призводять до тимчасового погіршення життєвого рівня. Кабінет Міністрів проголошує, як це сказано в тексті програми, принцип повної відкритості процесу розробки політичних рішень. Неурядові організації та незалежні експерти активно залучатимуться до розробки рішень стосовно економічних реформ.

Усі ці характеристики вигідно відрізняють програму “Реформи заради добробуту” від попередніх програм, у яких наголошувалося реформування окремих галузей чи підприємств, державна підтримка виробництва певних категорій товарів і яким, відтак, бракувало чіткого формулювання економічної політики, реальної для запровадження, моніторингу та управління (докладніше див. Додаток, де програма “Реформи заради добробуту” порівнюється з попередніми урядовими програмами).

3. Загальний огляд стратегії реформ за програмою “Реформи заради добробуту”

Програма складається з двох частин. Перша частина (двадцять сторінок тексту) наводить концептуальні положення економічної політики уряду, а в другій частині вміщено таблицю конкретних заходів по кожному з напрямків описаної економічної політики.

Програма чітко визначає чотири стратегічні цілі розвитку українського суспільства, якими їх бачить уряд, і відповідно до цих цілей формулює пріоритетні завдання уряду та перелік реформ для виконання кожного пріоритетного завдання.

Стратегічні цілі визначено як завдання на тривалу перспективу, досягненням яких має опікуватися зріле демократичне суспільство. Чотирма названими в програмі стратегічними цілями є (1) зменшення бідності, (2) підвищення рівня конкурентоспроможності української економіки, (3) розвиток людського капіталу та (4) інтеграція в Європейський Союз. Зважаючи на досить загальне формулювання цілей, автори програми чітко визначають критерії оцінки успішності діяльності уряду по кожній із зазначених цілей. Наприклад,

¹ Докладніше див. розділ “Аналіз фундаментальних проблем економіки України та порядок запровадження широкомасштабних реформ”.

критерієм, що свідчитиме про зменшення бідності, є зростання реальної заробітної платні і пенсій, підвищення мінімальної пенсії, а також зменшення відсотка громадян, які перебувають за межею бідності.

Співвідносно із зазначеними стратегічними цілями у програмі подається аналіз становища економічної та соціальної системи України. У розділі “Оцінка економічного становища України” аналізуються найболючіші економічні проблеми та їх причини – спотворення головних принципів ринкових відносин, таких, як відносини власності, стабільність, конкуренція та економічна свобода.

На основі аналізу причин економічних проблем у наступному розділі (“Пріоритетні завдання на середньострокову перспективу”) визначено завдання, які необхідно виконати для усунення причин економічної кризи та створення умов для економічного зростання. Пріоритетними визначено політичну стабільність та підвищення ефективності діяльності уряду, підвищення життєвого рівня, соціальну справедливість та гуманітарний розвиток, економічне зростання та конкурентоспроможність національної економіки.

Зважаючи на масштаби змін, необхідних для виконання пріоритетних завдань, у програмі визначається комплекс реформ, які стануть відправною точкою для істотного прискорення соціально-економічного розвитку. Найважливішими кроками проведення реформ оголошено:

- Прискорення адміністративної реформи.
- Виконання збалансованого/профіцитного бюджету.
- Запровадження докорінно нового податкового кодексу. Зменшення податкового тиску на підприємства та домогосподарства за рахунок скасування податкових пільг, забезпечуючи, таким чином, зменшення податкових ставок. Спрощення процедур податкового адміністрування. Запровадження і захист паритетності прав платника податків та податківця. Сплата всіх податків у грошовій формі.
- Срямування бюджетних коштів на соціальні виплати та запровадження структурних змін в економіці.
- Для підвищення прозорості виконання бюджету щоквартальне опублікування звітів про бюджетні видатки із докладним поясненням можливих відхилень від запланованих сум. Детальний моніторинг бюджетних видатків з боку Рахункової Палати України ².

² Рахункова Палата – незалежна інституція, яка здійснює моніторинг діяльності органів виконавчої влади та державних підприємств. Моніторинг

- Посилення соціального захисту шляхом збільшення видатків на освіту, охорону здоров'я та соціальні виплати. Заборгованість із заробітної плати працівникам бюджетного сектора буде виплачено на кінець 2000 року.
- Створення сприятливих умов для підприємницької діяльності шляхом забезпечення гарантій прав власності та дотримання контрактних зобов'язань, створення ефективних механізмів банкрутства, встановлення рівних "правил гри" для всіх учасників ринку (регулювання діяльності монополій, скасування м'яких бюджетних обмежень, зменшення перешкод щодо входження на ринок, які виникли внаслідок урядової політики). Усунення адміністративного втручання уряду в діяльність підприємств.
- Реструктуризація зовнішнього боргу та оптимізація його структури. Запобігання подальшому накопиченню боргу стане головною метою управління боргом.
- Запровадження базових структурних змін, необхідних для зменшення ризиків, пов'язаних з операціями, що здійснюються через фінансову систему, а також припливу заощаджень в економіку.
- Реформування енергетичного сектора, що запровадить ринкові механізми у цій галузі та розв'яже проблеми заборгованості за спожиту енергію.
- Спрямування політики в галузі сільського господарства на встановлення приватної власності на землю та розвиток ринку сільськогосподарської продукції.
- Гармонізація українського законодавства з європейським; зміцнення правопорядку.
- Перегляд регулятивних норм для ліквідації перешкод для зовнішньої торгівлі, прискоривши, таким чином, асоціативне членство України в Європейському союзі.

Очікується, що головними результатами виконання програми стане 1-2% зростання ВВП у 2000 році та середньорічне зростання ВВП на рівні 6,5% упродовж 2002-2004 років. Реальні доходи домогосподарств суттєво зростуть протягом 2000-2004 років. Іншим важливим наслідком запровадження програми передбачається утримання цінової стабільності. Автори очікують, що середнє значення індексу споживчих цін в 2000

році зросте приблизно на 19% порівняно з попереднім роком. Упродовж 2002-2004 років середньорічне зростання ІСЦ не перевищуватиме 7%.

З часу схвалення програми уряд здійснює постійний моніторинг ходу та результатів її виконання і щоквартально їх оприлюднює. Головними досягненнями першого півріччя 2000 року уряд вважає 5% зростання реального ВВП (порівняно з 1999 роком), 8,3% зростання реальних доходів домогосподарств, полегшення доступу до банківських кредитів, виплату заборгованості за пенсіями, реструктуризацію зовнішнього боргу та бездефіцитний бюджет.

Слід зазначити, що останнє є досить неоднозначним твердженням, оскільки, як стверджують аналітики, існує прихований бюджетний дефіцит, що підтримується через накопичення заборгованостей та емісію грошей³. Емісія грошей, у свою чергу, веде до збільшення інфляції. Упродовж першого півріччя 2000 року інфляція досягла рівня 18,7% (рівень цін станом на початок липня в порівнянні з рівнем цін на початок року), тоді як автори програми очікували, що впродовж усього року інфляція не перевищить 19%.

4. Головні досягнення авторів програми

Повільні темпи реформ протягом першого десятиліття незалежності показують, що уряд не мав інституційної спроможності розробити та впровадити ґрунтовні ринкові реформи. Автори програми “Реформи заради добробуту” змогли піти набагато далі у формулюванні послідовної й відносно добре організованої програми економічної політики:

- Програма має чітку логічну структуру: цілі, яких суспільство хоче досягти $\Rightarrow$ поточні економічні проблеми, які слід розв’язати для досягнення обраних цілей $\Rightarrow$ джерела (причини) окреслених проблем $\Rightarrow$ пріоритетні завдання, які слід виконати для усунення причин цих проблем і досягнення цілей $\Rightarrow$ очікувані результати від виконання пріоритетних завдань.
- Чітко визначено цілі економічних реформ, а також об’єктивні критерії оцінки дій уряду, що стосуються реалізації вказаних цілей.
- Програма є першою спробою формулювання політики з підходу пріоритетних завдань щодо реформування

³ Докладніше див. Януш Ширмер, Анна Колесніченко “Балансування бюджетного сектора”, Президентський вісник, 26 вересня, 2000.

економіки на противагу підходу галузевих перетворень, як це було раніше.

- Передбачається, що принципи ринкової економіки, такі, як конкуренція, жорсткі бюджетні обмеження тощо, будуть рівною мірою застосовуватися до всіх суб'єктів та всіх типів економічної діяльності. Усі попередні програми спрямовувалися на регулювання окремих галузей промисловості чи навіть окремих підприємств, при цьому концептуальна основа такого регулювання була відсутня як така.
- Програма, великою мірою, ввібрала в себе широкий спектр рекомендацій щодо економічної політики та матеріалів, розроблених неурядовими експертами. Іншими словами, програма є добрим зразком продуктивного діалогу між урядом, громадянським суспільством та експертами. Автори програми виразно наголошують на усвідомленні урядом важливості громадської підтримки реформ й окреслюють напрямки політичної взаємодії із громадськістю для одержання такої підтримки.
- Український уряд вперше офіційно визнав недостатність своєї інституційної спроможності для адекватного управління перехідними економічними процесами й накреслив способи її підвищення.
- Програма містить багато прогресивних заходів, таких, як ліквідація м'яких бюджетних обмежень, справедливі правила гри для всіх суб'єктів економічної діяльності, невтручання уряду в безпосередню економічну діяльність, зменшення податкового тиску й реформування бюджетного процесу, запровадження приватної власності на землю.
- Мова програми не бюрократична, програму можуть легко читати й розуміти всі групи суспільства.

5. Що слід врахувати політикам при розробці наступної програми діяльності

Попри ряд суттєвих досягнень, про які згадувалося вище, у програмі є кілька слабких моментів, над якими необхідно ретельніше попрацювати при розробці майбутніх документів з економічної політики. Це стосується переважно питань організації впровадження визначеної економічної політики. Для ефективного управління економічною політикою її заходи мають бути більш сфокусованими і пріоритезованими. Заходи, до яких планує вдатися уряд, повинні спиратися на попередній аналіз економічної політики, а також мати чітко сплановану часову

послідовність. Важливо, щоб політики розробляли чіткі схеми, згідно яких здійснюватиметься управління впровадження вибраних заходів.

З цієї точки зору, нинішня програма могла б стати більш ефективною й легшою для запровадження, якби автори доклали більше зусиль для чіткішого визначення пріоритетності й почерговості заходів. Зокрема:

- Нинішній варіант програми містить багато доцільних заходів, але їх спектр занадто широкий, щоб бути реальним для управління. Наприклад, заходи програми охоплюють такі напрямки, як бюджетна і податкова політика, реформи адміністративної системи, державної служби, відносин власності, дерегуляція економіки паралельно з моніторингом процесів людського розвитку, створення умов для тривалого, здорового та духовно-насиченого життя, розвиток внутрішнього ринку тощо. Хоча всі реформи, що включені до програми, є, безумовно, важливими, варто було б обмежитися декількома найнеобхіднішими реформами, а також вказати ієрархію їх важливості. Така селективність дуже допомогла б на стадіях імплементації програми та її моніторингу.
- Окрім переліку заходів, складеного відповідно до пріоритетності, необхідно було розробити і графік черговості їх виконання та контролю громадськості за цим процесом. Іншими словами, на основі положень програми уряд повинен був розробити конкретну, сплановану у часі послідовність дій для реалізації положень програми.
- Документ, подібний до програми, повинен містити стисле визначення термінів, аби уникнути неправильного тлумачення понять та положень, що використовуються. Окрім того, такий перелік термінів допоможе авторам уникнути певних розбіжностей у використанні термінології. Для прикладу можна навести часом неправильне використання в тексті програми понять "інституція" та "економічна політика", а також "ризики" та "обмеження". Автори, зокрема, ведуть мову про політику правового захисту прав власності, у той час, як насправді мають на увазі права власності, як інституцію. Або, іншими словами, юридично закріплене обмеження, що змушуватиме усіх економічних суб'єктів, включаючи уряд,

дотримуватись певних офіційно визначених “правил гри” у відносинах власності.⁴

- Авторам потрібно було звернути більшу увагу на узгодження запропонованих заходів із загальними принципами, задекларованими в програмі. Наприклад, уряд стверджує своє невтручання в безпосередню економічну діяльність. Водночас, у програмі йдеться про виробництво мінеральних добрив та хімічних речовин для захисту рослин, полімери та продукцію на основі полімерів, вдосконалення металургійного експорту шляхом орієнтації експорту на кінцеву продукцію, таку як труби, металопродукція, листовий метал та стрічка та ін.
- У програмі потрібно було визначити часові рамки кожної з реформ та пояснити, чи має уряд наміри запроваджувати комплексну програму, спрямовану на швидкі фундаментальні зміни в економічному середовищі, упродовж наступних кількох місяців, чи скористається підходом, який передбачає більшу поступовість.
- У документі не згадано про короткострокові наслідки швидких реформ для різних груп населення. Таке розуміння може підвищити довіру до уряду з боку громадян.

ДОДАТОК

⁴ Неузгоджене використання слів “економічна політика” та “інституція” дуже часто відображає, як сприймається роль уряду в економіці. Інституції – це формальні і неформальні обмеження економічної поведінки, або “правила гри”, яких повинні дотримуватися усі економічні та політичні одиниці, включаючи уряд. Економічну політику визначено, як процес прийняття рішень у рамках існуючих інституцій, тобто як стратегію гри при заданих правилах. У країнах з плановою економікою уряд може діяти здебільшого на свій власний розсуд і не бути суттєво обмеженим інституціями. Тому поняття “економічна політика” і “інституції” сприймаються майже як синоніми. У ринкових економіках уряд проводить економічну політику повністю в рамках існуючих інституцій. Таким чином, різниця між ступенем свободи дій уряду (економічною політикою) та законодавчим регулюванням (інституціями) стає істотною.

Програма Кабінету Ющенка у порівнянні з попередніми програмами реформ

Першу програму діяльності український уряд розробив лише в 1996 році. Після цього було прийнято Програму діяльності Кабінету Міністрів 1998 року, а потім Національну програму "Україна – 2010" – обидві підготовлені Кабінетом Пустовойтенка. Остання програма, "Реформи заради добробуту", підготовлена Кабінетом Ющенка, була схвалена Верховною Радою у квітні 2000 року, і нині вона є офіційною програмою уряду.

Усі три програми, розроблені до нинішньої, так і не були запроваджені, і лише програма 1996 року була схвалена парламентом як офіційний план діяльності уряду. Однією з причин цього є низька якість усіх трьох попередніх програм. Зокрема,

- Програмам бракує чіткої концептуальної основи – не визначено цілі, пріоритетні завдання, що випливають з цих цілей, очікувані результати та можливі ризики.
- Програми не передбачають єдиних принципів, яких мали дотримуватися всі суб'єкти економічної діяльності, тобто кожна галузь/підприємство мали свої власні "правила гри". Для прикладу, Програма 1998 року передбачає "створення механізмів, що зобов'язуватимуть керівників деревообробної промисловості вчасно проводити розрахунки з бюджетом та виплати заробітної плати. Звільняти з роботи керівників підприємств зі спадаючими об'ємами виробництва, заборгованістю перед бюджетом та заробітною платою". Уряд також "розробить механізми кредитування підприємств легкої промисловості комерційними банками" тощо.
- Програми перелічують заходи для численної кількості галузей економіки і навіть для деяких підприємств. Для прикладу, "...збільшити випуск обладнання для реконструкції телефонних мереж загального користування на базі систем С-32, цифрових систем передачі ІКМ 30-С4, ІКМ 120-4.5, які виготовляються акціонерною холдінговою компанією "Дніпровський машинобудівний завод"...", тощо. Така планово-економічна стратегія є витратною навіть для розробки, не кажучи вже про її втілення.
- Не було чіткого розуміння фундаментальних структурних спотворень, які призводять до економічної кризи. Причинами кризи вважався незадовільний фінансовий стан підприємств, падіння виробництва, наплив імпорту, що підриває вітчизняне виробництво, низькі доходи домогосподарств тощо. Через це зусилля уряду було

спрямовано на проведення заздалегідь неефективної економічної політики, що була неспроможною розв'язати справжні економічні проблеми. Так, уряд оголошує підтримку національного товаровиробника, покращення фінансових показників великих підприємств через попередження банкрутства, "заохочення" комерційних банків надавати кредити підприємствам для стимулювання роботи останніх і т.д. Одночасно, відсутній акцент на справжніх причинах кризи, таких як адміністративне втручання держави у процес виробництва, відсутність відкритої конкуренції, неефективні корпоративне управління і стандарти обліку, відсутність надійної інформації, непрозорість, бар'єри для міжнародної торгівлі.

- У жодній з трьох програм не зазначено, як саме можна створити критичну масу для підтримки реформ.
- Програми мають ряд серйозних методологічних недоліків. Вони ставлять в один ряд такі загальні і дуже важливі питання, як "розробка національної програми розв'язання соціальних проблем, спричинених реструктуризацією вугільно-добувних шахт" і чисто технічні заходи, як, наприклад, "збільшення з 23 до 48 кількості лав з видобутком на добу 1000 і більше тонн"
- Концепція програм базується на традиційних для планової економіки заходах, що означають здебільшого втручання держави в діяльність підприємства, фаворитний статус державних монополій, м'які бюджетні обмеження у формі податкових пільг, цільових кредитів тощо.
- У програмах не подано повного й систематичного набору інструментів для втілення економічної політики. Програма 1996 року, наприклад, стверджує, що основною метою монетарної політики є зміцнення національної валюти і поповнення валютних резервів. Однак, ряд заходів, запропонованих для досягнення цієї мети, як обмеження на перекази і рух валютних коштів, обов'язковий продаж валютних надходжень експортуючих підприємств, т.ін., є недієвими, а в довгостроковому періоді і руйнівними – ведуть до послаблення національної валюти та зменшення резервів.
- У програмах не визначено відповідальних за впровадження визначених заходів та послідовність їх впровадження.

Āāóàďä Íîâîñăăöüêèé
 Îÿää Đóää

Усі заходи російської програми, а також найважливіші заходи української програми, представлені у таблиці 1. По можливості, ми намагалися вибрати та згрупувати схожі заходи поряд, в одному рядку, з метою надати українському читачеві можливість проаналізувати і порівняти структуру, формат викладу, ступінь конкретності та формулювання цілей та результатів заходів, передбачених обома програмами. Можна помітити, що

¹ Див. розділ “Програма уряду: реформи заради добробуту”.

запропоновані заходи часто суттєво відрізняються за форматом та змістом. Досить часто вони зводяться до простих намірів щодо прийняття законів з різних питань і не містять інформації стосовно їх основних ідей, цілей, наслідків тощо, що робить програми значною мірою невизначеними або незрозумілими.

Обидві програми подібні за структурою. Обидва документи складаються з двох основних частин: тексту та переліку заходів, що мають бути запроваджені. Основні заходи російського уряду (друга частина плану) передбачають 119 пунктів; перелік заходів програми “Реформи заради добробуту” наближається до 400. Російська програма розрахована на два роки, 2000-2001, в той час як програма українського уряду – на чотири роки, 2000-2004.

Програма діяльності Уряду Росії доступна для широкої громадськості. Її можна знайти на web-сторінці Центру стратегічних розробок <<http://www.csr.ru>>. Програма “Реформи заради добробуту” також представлена в Інтернеті, проте там опублікована лише її текстова частина <<http://www.kmu.gov.ua>>.

Таблиця 1

Заходи, включені до урядових програм реформ у Росії та Україні²

Росія (всі заходи) “План дій Уряду Російської Федерації в галузі соціальної політики та модернізації економіки на 2000-2001 рр.”	Україна (деякі відповідні заходи) Програма діяльності Уряду України “Реформи заради добробуту” (2000-2004)
Соціальна політика Реформування освіти	
Збільшення фінансових ресурсів. Серпень 2000 – лютий 2001 р.	
Збільшення кількості економічно самостійних навчальних закладів. Січень 2001 р.	
Запровадження єдиного державного іспиту. Січень 2001 р.	
Запровадження, у якості додаткових, освітніх та соціальних послуг на платній основі. Лютий 2001 р.	

² Заходи подані із зазначенням конкретних термінів їх виконання. Поля, виділені сірим кольором, означають, що заходи обох програм збігаються за змістом або за конкретним напрямком.

Формування нової системи академічних стипендій. Лютий 2001 р.	
---	--

Продовження таблиці 1

Організація загального експерименту щодо нової структури та змісту середньої освіти. Березень 2001 р.	Прийняття законів “Про дошкільну освіту”, “Про вищу освіту”, “Про позашкільну освіту”. Перехід на 12-річну середню освіту. Грудень 2000 р.
Запровадження конкурсного порядку розподілу державного замовлення на підготовку спеціалістів та фінансування інвестиційних проектів вищих навчальних закладів. Березень 2001 р.	Запровадження системи державних замовлень на підготовку спеціалістів. Прийняття постанови КМУ “Про передачу вищих навчальних закладів державної форми власності до сфери управління Міністерства освіти і науки”. Перегляд переліку освітніх спеціальностей шляхом прийняття постанови КМУ. Грудень 2000 р.
Формування незалежної системи атестації та контролю за якістю освіти. Квітень 2001 р.	Прийняття постанови КМУ “Про ліцензування та атестацію закладів професійної освіти”. Грудень 2000 р.
Створення університетських комплексів. Квітень 2001 р.	Укрупнення вищих навчальних закладів. Оптимізація мережі навчальних закладів, зміна структури підготовки кадрів. Прийняття постанови КМУ “Про вдосконалення мережі вищих навчальних закладів”. Грудень 2000 р.
Надання мінімального державного фінансування загальної освіти. Жовтень 2001 р.	Прийняття постанови КМУ “Про порядок надання молодим громадянам пільгових довгострокових кредитів на здобуття вищої освіти”. 2000-2004 р.
Оптимізація мережі малокомплектних сільських шкіл. Листопад 2001 р.	Упорядкування мережі сільських шкіл. Реалізація Комплексу заходів щодо розвитку загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості. 2000-2004 р.
Реформування охорони здоров'я	
Формування об'єднаної системи медико-соціального страхування. Листопад 2000 р.	Подальший розвиток системи добровільного медичного страхування. Постійно.
Забезпечення господарської самостійності і збільшення різновидів інституційних форм медичних закладів. Березень 2001 р.	Фінансування охорони здоров'я з багатьох джерел. Запровадження сімейної медицини. Проведення інвестиційних тендерів у сфері охорони здоров'я (із залученням іноземних інвесторів). Розробка

	Програми розвитку охорони здоров'я. 2000-2004 р.
Рационалізація державної програми з надання безплатної медичної допомоги. Квітень 2001 р.	Забезпечення державних гарантій безкоштовної медичної допомоги по територіальному принципу ("єдиний медичний простір"). 2000-2004 р.

Продовження таблиці 1

	Удосконалення нормативно-правової бази системи охорони здоров'я. Постійно. Розробка Комплексу заходів розвитку дитячої кардіохірургічної служби. Грудень 2000 р.
Політика в сфері культури	
Запровадження цільового, контрактного та інвестиційного фінансування. Лютий-вересень 2001 р.	Розробка проектів постанов КМУ "Про Музейний фонд України", "Про правила торгівлі антикваріатом", "Про порядок обліку, охорони та зберігання державної частини Музейного фонду України". Червень 2000 р.
Створення загальнодержавної системи моніторингу пам'яток історії і культури. Березень 2001 р.	Запобігання розкраданню та незаконному вивезенню історичних і культурних цінностей. Грудень 2000 р.
	Створення нормативно-правової бази діяльності музеїв, заповідників. Затвердження нової редакції Закону "Про культуру" та прийняття Закону "Про гастрольну діяльність". Грудень 2000 р.
Розвиток фізкультури і спорту	
Запровадження цільового, контрактного та інвестиційного фінансування. Березень 2001 р.	
Створення загальнодержавної системи моніторингу стану фізичного здоров'я населення. Жовтень 2001 р.	Розробка проекту Комплексної програми здорового способу життя. Постійно.
Соціальна підтримка населення	
Переведення пільг для ветеранів та інвалідів у грошову форму. Серпень 2000 р.	Створення умов для реабілітації та працевлаштування інвалідів. Надання окремим категоріям непрацездатних громадян субсидій залежно від рівня доходів (на оплату користування телефоном, транспортом тощо). Грудень 2000 р.
Перетворення натуральних пільг та виплат державним службовцям,	Рациональне використання коштів держ. та місцевих бюджетів, перехід від системи діючих пільг до адресної

військовослужбовцям та працівникам правоохоронних органів у форму оплати праці чи грошового забезпечення, що фінансуються з федерального бюджету. Серпень 2000 р.	допомоги малозабезпеченим категоріям населення. 9.2000.
Скасування соціально невинуватених пільг. Листопад 2000 р.	Перехід від чинної системи пільг до адресної системи надання допомоги малозабезпеченим категоріям населення. Вересень 2000 р.

Продовження таблиці 1

Заміна пільг адресними формами соціальної підтримки. Листопад 2000 р.	
Зміна принципів та джерел фінансування щомісячної допомоги на дітей сім'ям, що мають на це право. Внесення змін до федерального Закону "Про державну допомогу сім'ям з дітьми". Листопад 2000 р.	Запровадження нової методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги (з урахуванням доходів від особистої земельної ділянки). Грудень 2000 р.
Розробка Концепції демографічної політики. Грудень 2000 р.	Розробка Програми охорони здоров'я. Вжиття заходів щодо підтримки дітей-сиріт, дітей-інвалідів, бездоглядних дітей. Постійно.
	Забезпечення надання соціальних послуг вдома громадянам похилого віку та інвалідам. Протягом 2000 р.
	Завершення реорганізації відділень соціальної допомоги в територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та самотніх непрацездатних громадян. Грудень 2000 р.
Пенсійне забезпечення та страхування	
Поступове збільшення відповідних коефіцієнтів, які пов'язані із заробітною платнею і використовуються при визначенні розміру пенсій. Грудень 2000 р.	
Визначення нових норм та видів пенсій та умов їх надання у системі державного пенсійного забезпечення. Грудень 2000 р.	
Запровадження механізмів накопичувального фінансування дострокових пенсій. Березень 2001 р.	Запровадження накопичувальних персональних пенсійних рахунків. Визначення умов для обчислення розміру пенсій залежно від

Запровадження персоніфікованого обліку накопичень на індивідуальних рахунках громадян в системі державного пенсійного страхування. Квітень 2001 р.	розміру пенсій залежно від страхового стажу. Прийняття законів “Про обов’язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавні пенсійні фонди”. 2000-2004 р.
	Скорочення обсягу натуральних платежів до Пенсійного фонду. Внесення змін до Закону “Про оплату праці”. Серпень 2000 р.

Продовження таблиці 1

	Встановлення жорсткого контролю за виконанням сільськогосподарськими підприємствами, реорганізованими у приватні структури, зобов’язань з відшкодування Пенсійному фонду витрат на фінансування пільгових пенсій та пенсій, призначених внаслідок трудового каліцтва. Травень 2000 р.
	Фінансування поточних витрат Пенсійного фонду на виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби, членам їх сімей та громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виключно з Державного бюджету. Починаючи з квітня 2000 р.
Розвиток житлово-комунального господарства	
Удосконалення механізмів та процедур надання адресних житлово-комунальних субсидій малозабезпеченим сім’ям. Грудень 2000 р.	Спорудження 196 квартир у Київській та Житомирській областях для сімей із зони безумовного відселення. Будівництво чи придбання 91 квартири у Київській області для сімей, які проживають у зоні відчуження Чорнобильської АЕС. Грудень 2000 р.
Спрощення порядку продажу житла, надання земельних ділянок та видачі дозволів на житлове будівництво. Грудень 2000 р.	
Забезпечення прав громадян на власність, оренду та найм житла. Березень 2001 р.	Прийняття Закону “Про об’єднання співвласників багатоквартирних будинків та товариства власників житла”. Вересень 2000 р.
Усунення перешкод для	Створення механізму іпотечного

іпотечного житлового кредитування. Березень 2001 р.	кредитування житлового будівництва. Протягом місяця після набрання чинності Законом України "Про іпотеку".
Запровадження ефективного регулювання житлово-комунальних підприємств – локальних монополій. Березень 2001 р.	Реалізація Державної програми реконструкції житлових будинків. 2000-2001 р.
Створення законодавчої бази для інвестування в комунальне господарство. Березень 2001 р.	Створення механізмів залучення заощаджень громадян для інвестування у житлове будівництво. 2000-2004 р.
Ліквідація системи перехресного субсидування тарифів. Липень 2001 р.	Вдосконалення системи пільг, що надаються громадянам для оплати вартості житлово-комунальних послуг. Протягом 2000 р.

Продовження таблиці 1

	Прогнозування показників розвитку житлового будівництва до 2005 року в розрізі регіонів і джерел фінансування. Вересень 2000 р.
Трудові відносини та зайнятість населення	
Фінансування виплат допомоги по безробіттю з федерального бюджету. Серпень 2000 р.	
Підвищення мінімального розміру заробітної плати. Грудень 2000 р.	Розробка механізмів визначення мінімальної та мінімальної погодинної заробітної плати. Грудень 2000 р.
Перепрофілювання безробітних та вдосконалення їх соціальної підтримки. Грудень 2000 р.	Розробка Основних напрямів соціальної політики до 2004 р. (у формі Указу Президента). Червень 2000 р.
Поступове збільшення грошових винагород для осіб, які займають державні посади, федеральних державних службовців та технічних працівників федеральних державних органів. Грудень 2000 р.	Забезпечення конституційних прав громадян на охорону праці. Удосконалення і оптимізація державного нагляду за охороною праці. Грудень 2000 р.
Вдосконалення механізмів обов'язкового соціального страхування на випадок професійного каліцтва чи захворювання. Травень 2001 р.	Реалізація закону "Про обов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності". 2000-2004. Надання адресних пільг та компенсацій постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи. Червень 2000 р.
Визначення правового статусу	

роботодавців. Травень 2001 р.	
Скорочення обмежень на застосування строкових трудових договорів і скасування не виправданих обмежень на звільнення зайвих працівників. Червень 2001 р.	
Вдосконалення механізмів досудового та судового вирішення трудових спорів. Жовтень 2001 р.	
Модернізація економіки Створення сприятливого підприємницького та інвестиційного клімату Загальні умови господарювання	
Формування організованих ринків з метою запобігання монополізму та викривлення ринкових цін. Вересень 2000 р.	Усунення бар'єрів для входження на існуючі ринки, особливо на монополізовані. Грудень 2000 р.
Спрощення процедури надання дозволів на реалізацію інвестиційних проектів. Листопад 2000 р.	

Продовження таблиці 1

Обмеження повноважень та перегляд функцій органів виконавчої влади (крім податкових та фінансових). Листопад 2000 р.	Забезпечення неутручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльність суб'єктів господарювання, усунення правових та організаційних перешкод у здійсненні підприємницької діяльності. Червень 2000 р.
Запровадження здійснення державними підприємствами та організаціями крупних закупівель на конкурсній основі. Листопад 2000 р.	
Перехід до повідомчої реєстрації юридичних осіб "в одному вікні". Листопад 2000 р.	Реформування системи державної реєстрації суб'єктів підприємництва та створення державного банку інформації про суб'єктів господарювання. 2000-2004 р.
Скорочення кількості видів діяльності, що підлягає ліцензуванню. Листопад 2000 р.	Спрощення процедури отримання дозволів у зовнішньоекономічній діяльності. Грудень 2000 р.
Вдосконалення законодавчої бази з метою забезпечення безперешкодного руху товарів, послуг, фінансових та трудових ресурсів в межах Російської Федерації. Грудень 2000 р.	
Розробка нової системи	Запровадження міжнародних

бухгалтерського обліку. Січень 2001 р.	стандартів бухгалтерського обліку. Грудень 2000 р.
Конкретизація функцій органів державної влади, пов'язаних з регулюванням підприємницької діяльності. Березень 2001 р.	Затвердження Програми сприяння розвитку малого підприємництва на 2000 -2001 рр. Стимулювання приватної ініціативи та підприємництва. Прийняття Закону "Про державну підтримку малого підприємництва". Червень 2000 р.
Захист прав кредиторів та власників підприємств, що реорганізуються та ліквідуються. Липень 2001 р.	Гарантування державного захисту майнових прав приватних власників, підприємців, інвесторів та кредиторів. Запровадження механізмів переведення фінансової відповідальності у майнову, спрощення процедури передачі кредиту заставленого майна. Грудень 2000 р.
	Скорочення кількості податків та інших обов'язкових платежів, зменшення розміру нарахувань на фонд оплати праці, розширення бази оподаткування шляхом скасування податкових пільг, зниження ставки ПДВ. Прийняття Податкового кодексу. Червень 2000 р.

Продовження таблиці 1

Розвиток фінансових ринків та інститутів. Модернізація банківської системи	
Внесення змін до законодавства про банки і банківську діяльність, про банкрутство кредитних установ. Жовтень 2000 р.	Внесення змін до Закону "Про банки і банківську діяльність". Грудень 2000 р. Оптимізація структури кредитної емісії НБУ шляхом збільшення питомої ваги коштів на рефінансування комерційних банків. Постійно.
Внесення змін до цивільного законодавства щодо функцій банків. Березень 2001 р.	Поступове зменшення розміру облікової ставки НБУ. Постійно.
Підвищення конкуренції банківських послуг та вдосконалення системи гарантування банківських вкладів. Травень 2001 р.	Прийняття Закону "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб". Постійно. Запровадження чіткої системи укладення договорів позики, введення обов'язкової застави майна позичальника. Прийняття Закону "Про кредитування". Червень 2000 р.
Розвиток фондового ринку та інвестиційних інститутів	
Запровадження окремого обліку	Створення правової бази розвитку

коштів професійних учасників ринку цінних паперів та їх клієнтів. Вересень 2000 р. Вдосконалення правової бази діяльності професійних учасників ринку цінних паперів. Листопад 2001 р.	ринку цінних паперів. Перегляд Закону "Про цінні папери і фондову біржу" та прийняття законів "Про похідні цінні папери", "Про інститути спільного інвестування" і "Про вексельний обіг". Грудень 2000 р.
Посилення контролю за здійсненням операцій з пов'язаними особами. Жовтень 2000 р.	
Посилення відповідальності за порушення законодавства, забезпечення захисту прав дрібних акціонерів. Жовтень 2000 р.	Розробка проекту закону "Про акціонерні товариства". Грудень 2000 р.
Вдосконалення системи державного страхування та загального страхування. Листопад 2000 р. Формування правової бази обов'язкового страхування на конкурентній основі. Березень 2001 р.	Зняття обмежень для участі іноземного капіталу в статутних фондах страховиків-резидентів. Грудень 2000 р.
Введення єдиних вимог до діяльності по управлінню активами. Березень 2001 р.	Введення депозитарних розписок на акції українських емітентів для збільшення попиту з боку іноземних інвесторів. Грудень 2000 р.
Забезпечення залучення заощаджень населення для інвестування, створення сприятливого податкового середовища. Березень 2001 р.	

Продовження таблиці 1

	Розробка національного фондового індексу та методології його розрахунку. Грудень 2000 р.
Макроекономічна політика	
Розробка концепції ефективності бюджетних витрат. Серпень 2000 р. Підвищення прозорості бюджетних процедур. Січень 2001 р.	Запровадження публічної звітності органів місцевого самоврядування перед платниками податків щодо використання податкових надходжень. 6.2000. Забезпечення раціонального використання коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів. Вересень 2000 р.
Скасування чи призупинення бюджетних зобов'язань, що не фінансуються або фінансуються частково. Серпень 2000 р.	Формування бюджету за програмно-цільовим методом фінансування. Червень 2000 р.
Звільнення Банку Росії від податку на операції з цінними	

паперами при випуску власних облігацій. Серпень 2000 р.	
Погашення кредиторської заборгованості головних розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Серпень-жовтень 2000 р.	Забезпечення сплати податків до бюджетів усіх рівнів у грошовій формі. Червень 2000 р. Запровадження попереднього контролю за зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів при укладанні контрактів на постачання товарів та послуг. Вересень 2000 р.
Зняття обмежень на випуск облігацій Банком Росії. Вересень 2000 р.	
Встановлення гарантій дотримання інтересів бюджету при сплаті обов'язкових платежів. Вересень 2000 р.	Скасування безспірного списання коштів з банківських рахунків підприємств (інститут Картотеки-2), і запровадження його здійснення на підставі рішення суду чи виконавчого напису нотаріуса. Забезпечення права вільно розпоряджатися коштами на рахунках. Червень 2000 р.
Поступове зниження та уніфікація митних тарифів та штрафів. Вересень 2000 р.	Прийняття постанови КМУ про зниження граничних ставок ввізного мита та скасування мінімальної митної вартості. Грудень 2000 р.
Переоформлення частки державних цінних паперів, що знаходяться у власності Банку Росії, у ліквідні ринкові інструменти. Листопад 2000 р.	Проведення довгострокової реструктуризації заборгованості за ОВДП, що перебувають у власності НБУ і запровадження спільних заходів щодо збільшення золотовалютних резервів. Червень 2000 р.

Продовження таблиці 1

Вдосконалення бюджетного законодавства. Грудень 2000 р.	Введення жорстких бюджетних обмежень. Вересень 2000 р. Законодавче врегулювання питання управління зовнішнім державним боргом, встановлення заборони на використання зовнішніх запозичень для бюджетних витрат. Грудень 2000 р.
Вдосконалення платіжної системи. Січень 2001 р.	
	Включення всіх коштів бюджетних організацій до спеціального фонду бюджету, видатки якого контролюватимуться Державним казначейством. Червень 2000 р.

	Подолання платіжної кризи. Червень 2000 р. Визначення порядку проведення відкритих аукціонів з продажу права вимоги за заборгованістю юридичних осіб-резидентів, простроченою понад 2 роки, з відшкодуванням витрат Державного бюджету на виконання гарантійних та кредитних зобов'язань, прийнятих КМУ. Грудень 2000 р.
	Залучення внутрішніх валютних запозичень населення (зі сплатою на пред'явника) та юридичних осіб через їх оформлення цінними паперами. Грудень 2000 р.
Структурна політика, управління державною власністю	
Проведення інвентаризації державних активів та пасивів. Вересень 2000 р.	Запровадження нової методики оцінки вартості державного майна під час приватизації та нових стандартів експертної оцінки рухомого та нерухомого майна, нематеріальних активів. Квітень 2000 р.
Законодавче регулювання процедур націоналізації майна. Жовтень 2000 р.	
Удосконалення процедури корпоратизації федеральних унітарних підприємств. Жовтень 2000 р.	Розробка та реалізація програми реструктуризації державних підприємств. 2000-2004 р. Здійснення підготовки підприємств до приватизації, розширення бази приватизації, продаж промисловим інвесторам контрольних пакетів акцій ліквідних підприємств. Червень 2000 р.
Створення зведеного реєстру нерухомого майна РФ за кордоном. Грудень 2000 р.	

Продовження таблиці 1

Удосконалення правової бази в галузі управління державним майном, що знаходиться за кордоном. Липень 2001 р.	Нормативне врегулювання управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Грудень 2000 р.
	Запровадження індивідуального підходу до приватизації стратегічних підприємств, зокрема енергетичних підприємств та ВАТ "Укртелеком". Червень 2000 р.

	Запровадження нових процедур та механізмів банкрутства та відновлення платоспроможності підприємств. Червень 2000 р.
Інноваційний розвиток економіки	
Визначення напрямків державної науково-технічної політики на середньо- та довгостроковий період. Вересень 2000р.	Створення системи регіональних центрів науково-технологічного розвитку та регіональних центрів передачі високих технологій. 2000-2004 р.
Визначення напрямків господарського використання результатів науково-технічної діяльності, створених за рахунок бюджетних коштів. Грудень 2000 р.	Концентрування ресурсів на проведенні фундаментальних і прикладних досліджень, пов'язаних з науковим, технологічним та виробничим потенціалом України, які можуть забезпечити вихід вітчизняної продукції на світовий ринок. Червень 2000 р.
Вдосконалення правової бази у сфері охорони інтелектуальної власності. Жовтень 2000 р. – червень 2001 р.	Гармонізація національного регулювання у галузі патентів, авторського права та суміжних прав з міжнародною практикою. 2000-2004 р.
Визначення порядку інвентаризації та вартісної оцінки об'єктів інтелектуальної власності. Липень 2001 р.	Поетапне введення в господарський обіг об'єктів інтелектуальної власності та інтелектуального продукту. Грудень 2000 р.
	Розвиток та впровадження в Україні новітніх інформаційних технологій. Вересень 2000 р.
Реформування природних монополій	
	Удосконалення законодавства у сфері конкуренції, з одночасним підвищенням ефективності державного регулювання діяльності природних монополій. Грудень 2000 р.
	Скасування пільг з оплати енергоносіїв для окремих категорій споживачів. Червень 2000 р.
Газова промисловість	
Визначення нової методології утворення цін на природний газ. Листопад 2000 р.	
<i>Продовження таблиці 1</i>	
Запровадження окремого фінансового обліку витрат на транспортні та збутові послуги газорозподільних організацій. Листопад 2000 р.	

Зміна принципів утворення цін на газ шляхом відокремлення тарифів на транспортні та збутові послуги газорозподільних організацій. Листопад 2000 р.	
Затвердження Концепції розвитку ринку газу. Листопад 2000 р.	Створення прозорих, конкурентних і ефективних ринків енергоносіїв. Запровадження продажу нафти, газу та вугілля через аукціони. Червень 2000 р.
Створення умов для розвитку незалежних структур з видобування та реалізації газу. Грудень 2000 р.	
Введення правил функціонування оптового ринку газу. Січень 2001 р.	
Запровадження єдиних двоставкових тарифів на транспортування газу по магістральним та розподільчим газопроводам. Квітень 2001 р.	
Вдосконалення механізмів антимонопольного контролю за діяльністю внутрішнього ринку газу. Травень 2001 р.	Забезпечення диверсифікації джерел постачання нафти та газу в Україну. 2000-2001 р.
Електроенергетика	
Розробка основних положень щодо розвитку та функціонування оптового ринку електроенергії. Грудень 2000 р.	Реформування оптового ринку електроенергії. Червень 2000 р. Розробка Концепції стратегічного розвитку паливно-енергетичного комплексу до 2030 року. Вересень 2000 р.
Розробка механізмів фінансового та інституційного розподілу природно-монопольних та потенційно конкурентних підприємств в електроенергетиці. Січень 2001 р.	
Створення умов для становлення незалежних виробників та продавців електроенергії. Червень 2001 р.	Перегляд Національної енергетичної програми України до 2010 року. Вересень 2000 р.
Визначення процедур антимонопольного регулювання енергетичного сектора. Червень 2001 р.	Створення прозорих, конкурентних і ефективних ринків енергоносіїв. Червень 2000 р.
<i>Продовження таблиці 1</i>	
	Запровадження ринкових механізмів

	формування цін на енергоресурси. Ліквідація перехресного субсидування населення шляхом перенесення витрат на промислових споживачів; перехід до ринкового формування тарифів. Грудень 2000 р.
	Прискорення будівництва пріоритетних об'єктів електроенергетики, в тому числі, на Хмельницькій, Рівненській АЕС та Дністровській ГЕС. Червень 2000 р.
	Здійснення заходів щодо підвищення безпеки енергоблоків на атомних електростанціях. Розробка Концепції державної науково-технічної програми підвищення ядерної та радіаційної безпеки на період до 2010 року. Грудень 2000 р.
	Розробка постанови КМУ "Про додаткові заходи щодо виконання Комплексної програми енергозбереження". Червень 2000 р.
Залізничний транспорт та зв'язок	
Прийняття Концепції структурної реформи залізничного транспорту. Жовтень 2000 р.	Розробка Указу Президента "Про Національну комісію регулювання транспорту і зв'язку". Грудень 2000 р.
Розробка Концепції подальшої лібералізації ринку телекомунікацій. Листопад 2000 р.	
Упорядкування державного регулювання тарифів на залізничному транспорті. Листопад 2000 р.	
Запровадження окремого обліку доходів, витрат, активів та зобов'язань по виду діяльності на підприємствах зв'язку. Грудень 2000 р.	Зменшення кількості вантажів з простроченим терміном зберігання, що знаходяться в морських портах і на залізничних станціях, шляхом їх вилучення та реалізації. Грудень 2000 р.
Створення правової бази для реформування федерального залізничного транспорту. Грудень 2000 р. – січень 2001 р.	
Упорядкування правил надання пільг користувачам послуг залізниць. Січень 2001 р.	
Вдосконалення механізмів регулювання цін та тарифів на послуги зв'язку. Травень 2001 р.	Ліквідація перехресного субсидування населення на тарифи на транспортні перевезення і послуги зв'язку шляхом перенесення витрат на промислових споживачів.

Грудень 2000 р.	
<i>Продовження таблиці 1</i>	
Відокремлення функцій господарського відання та державного управління і регулювання на залізничному транспорті. Липень 2001 р.	
Виокремлення у структурі залізничного транспорту вантажних і пасажирських компаній дальнього та приміського сполучення. Липень 2001 р.	
Розмежування активів та об'єктів залізничного транспорту на монопольний сектор та конкурентний сектор. Жовтень 2001 р.	
	Залучення іноземних та вітчизняних інвесторів до будівництва автодоріг в Україні на концесійних засадах. Грудень 2000 р.
Розвиток паливно-енергетичного комплексу	
Скорочення переліку об'єктів, що не підлягають обмеженню у відпуску паливних ресурсів. Вересень 2000 р.	
Гарантування недискримінаційного доступу виробників нафти до магістральних трубопроводів. Листопад 2000 р. Створення конкурентного середовища у нафтовому секторі. Грудень 2000 р.	Створення прозорих, конкурентних і ефективних ринків енергоносіїв. Запровадження продажу нафти, газу та вугілля через аукціони. Червень 2000 р.
Проведення експертизи інвестиційних програм регульованих організацій паливно-енергетичного комплексу. Січень 2001 р.	
Розвиток агропромислового комплексу	
Впорядкування процедури надання субсидій на федеральному та регіональному рівнях. Розвиток кооперативних кредитних організацій. Вересень 2000 р.	Запровадження іпотечного кредитування під заставу землі. Грудень 2000 р.
Розвиток селянських (фермерських) та особистих підсобних господарств. Листопад 2000 р.	Завершення передачі колективних сільськогосподарських підприємств у приватну власність. Червень 2000 р. Стимулювання розвитку особистих

	підсобних господарств і підвищення рівня їх товарності. Грудень 2000 р.
Оптимізація регулювання земельних відносин та права власності на землю. Червень 2001 р.	Завершення земельної реформи. Червень 2000 р.

Продовження таблиці 1

	Забезпечення реалізації продовольства і матеріально-технічних ресурсів для АПК та зняття обмежень щодо вільного руху продукції. Грудень 2000 р.
	Запровадження механізму укладення зустрічних біржових контрактів на поставку сільськогосподарської продукції та матеріально-технічних ресурсів. Червень 2000 р.
	Розвиток системи соціального страхування сільськогосподарських товаровиробників на засадах приватної власності на землю і майно. Грудень 2000 р.

Розвиток ринку землі та нерухомості

Створення правової бази для процедури землеустрою. Вересень 2000 р.	Розробка закону "Про здійснення операцій з нерухомим майном" та перегляд Закону "Про власність". Вересень 2000 р.
Визначення процедури передачі земельних ділянок володарям будівель і підприємств, що на них розташовані. Січень 2001 р.	Розробка закону "Про купівлю-продаж земельних ділянок". (Протягом трьох місяців з набрання чинності новим Земельним кодексом).
Встановлення нових принципів управління державною та муніципальною нерухомістю. Лютий-жовтень 2001 р.	
Внесення змін до законодавства з метою забезпечення принципу єдності прав на об'єкт нерухомості. Лютий 2001 р.	
Розмежування прав власності на землю на федеральному, регіональному та муніципальному рівнях. Лютий 2001 р.	
Створення державної системи обліку єдиних об'єктів нерухомості на базі державного земельного кадастру. Березень 2001 р.	Розробка закону "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно". Розробка закону "Про Державний земельний кадастр". (Протягом трьох місяців з набрання чинності новим Земельним кодексом).
Забезпечення гарантування прав на нерухомість. Жовтень 2001 р.	

Зовнішньо-економічна політика	
Визначення процедури вирішення спорів; видача ліцензій, розподіл квот, введення якісних обмежень на експорт та імпорт; введення порядку застосування експортних субсидій та інших форм підтримки експорту та виробництва. Грудень 2000 р.	Розширення доступу українських товарів на ринки країн ЄС шляхом збільшення квот та усунення торговельних обмежень. Грудень 2000 р.

Продовження таблиці 1

	Проведення двосторонніх консультацій та переговорів з 25 країнами-членами СОТ стосовно доступу українських товарів на їх ринки. Грудень 2000 р.
	Запобігання антидемпінговим розслідуванням щодо експорту української продукції. Постійно.
	Розробка та впровадження українського варіанта європейської системи класифікаторів. 2000-2003 р.
	Розвиток і експортування високо-технологічної продукції, збільшення її виробництва та поглиблення інтеграції в загальноєвропейський науково-технологічний простір. 2000-2004 р.
	Формування розгалуженої системи збуту товарів і послуг за кордоном. Грудень 2000 р.

На порядку денному – програма детінізації економіки

Економіка України

1. Вступ

Сам факт розробки проекту програми детінізації економіки України свідчить про те, що, по-перше, уряд визнав проблему неофіційного виробництва як таку, що потребує його втручання, а, по-друге, масштаби тіньової економіки в Україні набули таких розмірів, за яких тіньова діяльність починає істотно впливати на ефективність управлінських рішень, не дозволяючи розробляти їх адекватно до існуючої ситуації.

2. Чому тіньова економіка є проблемою для суспільства ?

Будь-яка економіка, незалежно від її орієнтації, стикається з проблемою тіньового виробництва. Однак для суспільства тіньова економіка має не лише негативні, а й, безумовно, позитивні наслідки. Участь великої частки трудових ресурсів у неофіційній економіці дозволяє багатьом сім'ям виживати в умовах тривалої економічної кризи. З точки зору окремого домогосподарства, тіньова зайнятість є необхідним, а в багатьох випадках єдиним засобом до існування. Однак, з точки зору соціального добробуту, тіньова економічна діяльність – це ціла низка взаємопов'язаних проблем. Несплачені податки породжують недостатність бюджетних надходжень. Недостатні державні фінанси вимагають скорочення фінансування витратних статей, генеруючи заборгованість, зокрема по виплаті зарплат і пенсій. Не отримують достатніх коштів сфери медицини, науки і культури, збройні сили і органи правопорядку, і т.д. Держава в таких умовах не може

виконувати свою головну функцію справедливого перерозподілу національного доходу.

З другого боку, зростання частки неофіційної діяльності свідчить про неефективність державної економічної політики, а також про недостатню дієвість законодавства. Такий стан речей може збільшувати ймовірність корупції на всіх рівнях. Більше того, пов'язане з цим посилення процесів уникнення оподаткування підвищує рівень недовіри до уряду та його ролі як необхідного інституту демократичного суспільства загалом і до ефективності податкової системи зокрема. У свою чергу, такі процеси можуть загрожувати соціальній стабільності в державі.

На думку багатьох експертів, врахування тіньового сектору в аналізі всієї економіки дозволяє переглянути значення багатьох макроекономічних показників. Наприклад, валовий внутрішній продукт, показники розвитку галузей та ринків, а також поведінка домогосподарств при врахуванні тіньової діяльності набувають якісно інакшого значення. Економісти, політики, бізнесмени, керівники та радники розробляють аналізи і приймають рішення на основі лише офіційних статистичних даних, хоча, зрозуміло, що такі рішення й аналізи є певною мірою односторонніми. Тому результати аналізу неофіційної частини економіки та її детінізація можуть істотно підвищити ефективність рішень в галузі державної економічної політики.

3. Що таке тіньова економіка?

Під час роботи над проектом програми в робочій групі виникли дебати про визначення предмету детінізації, особливо трактування кримінальних видів економічної діяльності, тобто таких, що заборонені законом. Вітчизняні та іноземні експерти в Україні по-різному визначають тіньову економіку. Одні пропонують віднести до тіньової економіки доходи кримінального походження, інші вважають, що до тіньової економіки належить і робота домогосподарств на присадибних ділянках. Як обсяги таких доходів, так і обсяги згаданих робіт є, безперечно, важливими економічними індикаторами, проте вони несуть різноаспектну інформацію і, окрім того, детінізація цих сфер має різні соціально-економічні наслідки. Підрахунок доходів, отриманих домогосподарствами на присадибних ділянках, допоможе точніше визначити обсяги виробництва і зайнятості в економіці. Однак такі доходи не входять до бази оподаткування, а тому не сприяють наповненню доходної частини бюджету. Доходи кримінального походження можуть свідчити про необхідність перегляду кількості дозволених видів економічної діяльності, але здебільшого – лише про необхідність покращання роботи правоохоронних органів.

Виходячи з цих позицій, учасники робочої групи визначили об'єкт програми як таку економічну діяльність, яка, з точки зору системи національних рахунків, створює додану вартість, але повністю або частково не входить у базу оподаткування. Іншими словами, тіньова економіка – це ухилення від оподаткування і уникнення оподаткування доходів, отриманих громадянами і підприємствами в результаті законної економічної діяльності.

4. Обсяги тіньової економіки в Україні

Досвід світового економічного розвитку свідчить про те, що з проблемою ухилення від оподаткування стикається кожна країна. Обсяги такого ухилення якраз і визначають ступінь загрози для нормального розвитку економіки. Для визначення ступеню тінізації в науці розроблено різні методики. Кожна з них дає свої оцінки обсягів тінізації, і ці оцінки в більшості випадків істотно відрізняються. Метод розбіжностей офіційної статистики дає найнижчі оцінки тінізації української економіки: 5.2% офіційного ВВП України в 1994 році і 12.3% в 1995 році. Монетарний метод (оцінки частки національної готівкової валюти, що використовується в тіньовій сфері), застосований в 1995 році, показав, що тіньовий ВВП складав 47% офіційного, тобто майже половину. Метод “споживання електроенергії” (базується на припущенні про взаємозв'язок між споживанням електроенергії та кількістю виробленої продукції), застосований економістами Світового банку, показав, що неофіційний сектор в економіці України з 1990-го по 1994-й рік зріс з 18% до 92% офіційного ВВП. Слід зазначити, що, починаючи з 1993-94 рр., ВВП України, за офіційними даними, містить частку тіньової активності, яка складає 15-20%.

Кожна методика має свої переваги й недоліки, проте не можна з точністю визначити, яка з них повністю підходить для українських умов. Однак розуміння макроекономічних умов, в яких функціонує національне виробництво і які зумовлюють його поточний стан, дозволяє вибрати ту методику, яка є найбільш прийнятною для української перехідної економіки.

Метод порівняння офіційних доходів з реальними витратами українських домогосподарств передбачає використання опитувань сімей як інструменту збору потрібної інформації. Цей метод здається більш точним, оскільки дозволяє працювати безпосередньо з економічними агентами. Застосування цього методу показало, що в період 1995-1998 років українські домогосподарства в середньому за рік споживали на 40% більше,

ніж офіційно отримували. Нижче наведені результати дослідження з використанням такого методу¹.

Таблиця 1

Оцінка різниці між доходами та витратами домогосподарств України

Період	Доходи* (мил. грн.)	Витрати** (мил. грн.)	Різниця	
			в мил. грн.	як % офіційного ВВП
1995 Q2	5.305	10.638	5.333	53.31
Q3	7.289	16.930	9.641	62.93
Q4	8.516	14.300	5.784	27.03
1996 Q1	9.049	14.879	5.829	34.05
Q2	9.900	15.132	5.231	27.83
Q3	10.912	24.221	13.309	63.98
Q4	10.789	18.011	7.222	29.12
1997 Q1	10.793	18.135	7.342	38.46
Q2	11.120	18.309	7.189	33.98
Q3	12.617	27.379	14.762	58.15
Q4	12.367	20.745	8.378	30.21
1998 Q1	11.617	19.995	8.378	40.27
Q2	11.728	20.554	8.826	36.90

* офіційні дані

** експертна оцінка за моделлю CASE

Джерело: Держкомстат України, розрахунки Гарвардського інституту міжнародного розвитку

Таблиця 2

Бюджетні втрати як наслідок існування тіньової економіки в Україні

Період	Податкові надходження до консолідованого бюджету (мил. грн.)	Втрати податкових надходжень		Бюджетний баланс (мил. грн.)	Частка (%) тіньової економіки, достатня для покриття бюджетного дефіциту
		в мил. гривень	в мил. доларів США		
1995 Q2	4658.9	2483.7	1460.9	-586.2	26,36
Q3	5723.9	3602.1	2029.4	-1015.2	26,93
Q4	7046.8	1904.8	1054.7	-1773.1	73,16
1996 Q1	6504.6	2214.8	1155.9	-1141.2	55,15
Q2	6241.8	1737.1	969.9	-779.4	45,29
Q3	7436.6	4757.9	2769.4	-587.4	11,86

¹ В таблиці 1 представлено абсолютні та відносні показники тіньової економіки. В таблиці 2 розраховано втрати консолідованого бюджету через існування тіньового сектора економіки, а також частку тіньової доданої вартості, яка при умові повернення її до офіційного сектора змогла б вирішити проблему дефіциту бюджету.

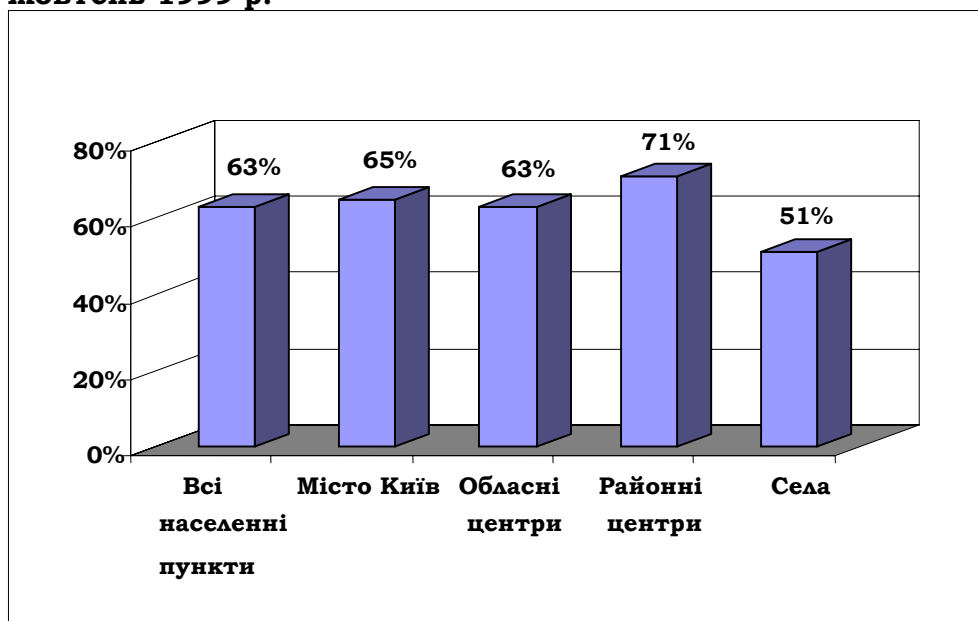
Q4	9958.9	2900.1	1573.6	-1108.9	32,06
1997					
Q1	6540.7	2515.6	1389.1	-1046.8	41,09
Q2	8796.6	2989.1	1634.3	-1176.9	39,74
Q3	10319.9	6001.1	3235.1	-2474.9	37,51
Q4	11232.5	3393.3	1800.2	-1497.7	37,79
1998					
Q1	7677.5	3091.7	1534.3	-1367.1	43,98
Q2	8723.1	3218.8	1585.6	-797.7	22,43

Джерело: Гарвардський інститут міжнародного розвитку, Україно-європейський консультативний центр з питань законодавства

Аналіз даних опитування українських домогосподарств, проведеного у вересні-жовтні 1999 року, показав, що розрив між офіційними доходами домогосподарств та їхніми дійсними видатками в цілому по Україні складав 63% (пор. з показниками третіх кварталів 1995-1998 років у Таблиці 1). Тобто майже дві третини споживання українських домогосподарств є тіньовим споживанням. На Діаграмі 1 показано результати цього аналізу в розрізі типів населених пунктів.

Діаграма 1

Розрив між фактичним та офіційним місячним споживанням українських домогосподарств, вересень-жовтень 1999 р.



Джерело: Гарвардський інститут міжнародного розвитку

5. Причини існування тіньової економіки

В економіці завжди існує конфлікт між тими, хто отримує дохід, виробляючи товари і послуги, і тими, хто цей дохід

перерозподіляє, впливаючи на процес виробництва. Підприємства працюють і намагаються максимізувати свої прибутки, створюючи при цьому вартість. Натомість держава, безпосередньо чи опосередковано, забирає частину прибутку, і за допомогою отриманих коштів повинна забезпечувати суспільство передусім тими благами, які не може забезпечити ринок (соціальні програми, питання безпеки та оборони тощо). Причому частина прибутку, яка спрямовується державі, повинна компенсуватися суспільству у формі цих благ. Лише за таких умов перерозподіл частини доходу буде справедливим і економічно обґрунтованим. Однак, якщо така компенсація є недостатньою кількісно або якісно, виробники можуть втратити стимул ділитися частиною свого прибутку з державою. На жаль, держава в Україні сама дуже часто не виконує своїх зобов'язань перед платниками податків – підприємствами і громадянами. Заборгованість по зарплатні та пенсіях – лише один з доказів.

З другого боку, стимули до виконання платниками своїх податкових зобов'язань можуть зменшитися, якщо держава неякісно контролює процес сплати податків, якщо витрати на виконання податкових та інших зобов'язань є невиправдано високими та якщо суми або ресурси, що підлягають оподаткуванню, є нелогічно малими. На думку багатьох підприємців, головними причинами, які стимулюють ухилення від сплати податків, є велика кількість податків, нестабільне законодавство та високі податкові ставки. Неоподатковуваний мінімум доходів громадян в Україні досі складає сімнадцять гривень (менше трьох доларів США).

Незадовільна податкова та регуляторна політика, дискримінаційна по відношенню до підприємств, є основним економічним чинником, який впливає на розвиток тіньової економіки в Україні. Ці напрямки політики вимагають особливої уваги уряду.

6. Концепція програми детінізації економіки

Концепція державної програми детінізації економіки України (проект від 10 вересня 2000 року) полягає у створенні такого економічного середовища, яке дозволить підприємствам вигідно й ефективно працювати саме в офіційному секторі. Уряд намагається створити такі умови, за яких вигоди від роботи в тіні будуть меншими, ніж ризики та втрати від такої діяльності, і працювати в тіньовому секторі стане економічно невигідно. Усвідомлюючи причини і наслідки тінізації економіки і сприяючи переведенню значної частини тіньової діяльності в офіційний сектор, уряд передбачає запровадити такі заходи:

- зменшення податкового тиску, декриміналізація дій, пов'язаних з несплатою податків у невеликих обсягах;
- скасування пільг у сфері оподаткування;
- зміна структури податкової системи, переведення податкового тиску з виробництва на споживання, спрощення податкової системи в цілому;
- спрощення системи обліку та звітності суб'єктів ділової активності;
- спрощення системи реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності;
- обмеження повноважень перевіряючих та регулюючих органів з метою зменшення їх втручання в підприємницьку діяльність;
- забезпечення прозорості у сфері діяльності виконавчої влади;
- розвиток банківського сектора, фінансових ринків та інституцій ринкового середовища;
- створення стимулів для виходу трудових ресурсів із тіньового сектора економіки;
- недопущення зловживань у сфері державних фінансів;
- вдосконалення системи розрахунків між суб'єктами господарювання;
- посилення санкцій за здійснення протизаконної діяльності;
- забезпечення постійного дослідження в наукових та державних структурах проблем, пов'язаних із тіньовою економікою.

Концепція детінізації цілком відповідає програмі дій уряду “Реформи заради добробуту” і є важливим кроком українського уряду до побудови ринкової соціально-орієнтованої економіки та демократичного суспільства. Розробка та реалізація заходів відповідно до задекларованої концепції дозволять започатковувати та проводити прозору і ефективну економічну діяльність в Україні, збільшити податкові надходження до бюджету, зміцнити ринкові та суспільні інститути. Однак не слід сподіватися на швидкі результати. Навіть за умови відсутності перешкод до втілення цієї програми, перші позитивні зміни можуть з'явитися лише за рік-півтора.

Програма – Економічне зростання 1997

За редакцією Дейвіда Снелбекера

Восени 1996 року український уряд під керівництвом тодішнього віце-прем'єра Віктора Пинзеника розробив і представив у парламенті комплексну програму реформ під назвою «Економічне зростання – 1997». Попри те, що пакет цих заходів не було схвалено в парламенті, окремі з них, такі як, ліквідація збору до Чорнобильського фонду та спрощення вимог по наданню ліцензій, було запроваджено. Крім того, розробка цієї програми реформ сприяла встановленню «стандарту», який, зрештою, став відправною точкою для реформаторських заходів, розроблених наступними урядами України¹. Далі подається опис реформаторських пропозицій в такому вигляді, як вони були підготовлені восени 1996 року. Власне, текст є відредагованою версією документа, підготовленого групою Українського проекту Гарвард/CASE в листопаді 1996 року, з описом запланованих на той час заходів економічних реформ.

У 1996 році Україна вступила в новий історичний період розвитку. Незалежність України та принципи державності було закріплено прийняттям Конституції та запровадженням повноцінної національної грошової одиниці – гривні. Досягнуто значного прогресу на шляху до макроекономічної стабільності. Маючи значно зменшений дефіцит бюджету, утримуючи низький рівень інфляції (у вересні 1996 року місячний рівень інфляції становив 2%) та відносно стабільний курс обміну національної валюти вже понад рік, Україна почала закладати фундамент ефективної ринкової економіки. Досягнуто

¹ Див. також: “Програма уряду: реформи заради добробуту” і “Програма соціально-економічної політики Уряду Російської Федерації та її порівняння з програмою діяльності Уряду України” у цьому виданні.

покращання кількох показників: швидке зростання обсягів українського експорту, практичне завершення приватизації малих підприємств, а також значне просування приватизації великих підприємств.

Цілі програми

- Стимулювати динамічне, неперервне економічне зростання та підвищити життєвий рівень;
- Сприяти переходу економічної діяльності з тіньового до офіційного сектора економіки;
- Розв'язати проблему заборгованості при підтримці стабільності в грошовій та фінансовій сферах.

Для підвищення обсягів виробництва, які за останні роки зменшувалися, і швидкого збільшення інвестицій та випуску кінцевої продукції, потрібні радикальні реформи. Для цього, за допомогою широкомасштабної політики, слід зменшити обсяги фінансової заборгованості й створити стимули для переходу підприємств з тіньового до офіційного сектора економіки. Однак це не повинно зашкодити досягнутій макроекономічній стабільності. Слід створити умови для неперервного зростання доходів та добробуту українських сімей.

Ці реформи створять надійні умови для існування повноцінної ринкової економіки й остаточно припинять дію радянського законодавства, політики та інституційного середовища. На жаль, реформи вимагатимуть істотних зусиль та певних жертв. Слід припинити непотрібну регуляцію та обмеження підприємницького сектора й значно зменшити обтяжливе оподаткування, яке заважає розвитку економіки. Водночас, потрібна суворя бюджетна дисципліна. Слід чітко визначити й постійно підтримувати державні пріоритети в галузі соціальної та економічної політики. При цьому неможливо уникнути серйозних та болючих скорочень бюджету.

Основні принципи

Економічні реформи мають радикально перебудувати державну сферу, обстоюючи, водночас, вищі державні пріоритети в галузі охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення та соціальною захисту незаможних верств населення та інвалідів. Реформи мають гарантувати основні свободи економічної діяльності, забезпечити мобільність трудових ресурсів та створити інститути ринкової економіки. Право приватної власності та виробничі підприємницькі контракти мають бути захищеними. Слід зробити відкритими усі сектори

економіки, прискорити їх розвиток і звільнити від шкідливого державного втручання. Для успішного проведення реформ необхідно запровадити надійну й передбачувану політику, стабілізувати курс обміну валюти, зміцнити бюджетні обмеження, дотримуватися фінансової відповідальності, зробити економіку відкритою для зовнішньої торгівлі та зовнішніх інвестицій.

Запропоновані реформи

Протягом наступних місяців Уряду України запропоновано провести широкомасштабну економічну реформу в шести головних напрямках:

1. Фіскальна/бюджетна політика та управління
2. Дерегуляція
3. Соціальна політика
4. Грошова/фінансова політика та банківська діяльність
5. Структурна перебудова підприємств, приватизація та промислова політика
6. Державна політика та зв'язки з міжнародними організаціями

Нижче окреслено основні елементи пакета реформ

Фіскальна політика вимагає передовсім низьких, стабільних податків, які створюватимуть впевненість у майбутньому для підприємств та стимули для ризикованої поведінки. Проводиться робота над всебічною податковою реформою. Найважливішим завданням є зменшення збору до Пенсійного фонду, зменшення або скасування решти нарахунків на фонд оплати праці, включаючи збір до Чорнобильського фонду, збір до Фонду соціального страхування, збір до Фонду сприяння зайнятості та багато відрахувань до інших фондів. Щодо видатків, то ми пропонуємо зменшити субсидії галузям промисловості та підприємствам і фінансувати державний дефіцит шляхом випуску облігацій на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Реформи бюджетної сфери і бюджетного сектора мають сприяти прозорості, формалізації та контролю у сфері розробки та виконання бюджету. Міністерства, органи місцевої влади та інші розпорядники бюджетних коштів мають укласти чіткі угоди з Міністерством фінансів та Кабінетом Міністрів відносно того, скільки грошей вони отримують, коли та на які цілі. Слід запровадити фінансовий контроль, здійснюваний шляхом подання до Міністерства фінансів щомісячних звітів про загальний обсяг видатків головних розпорядників бюджетних коштів у розрізі статей та розпорядників. Слід реформувати сектори бюджетної сфери шляхом урізання витрат на програми,

які не є пріоритетними в державному розумінні, структурної перебудови та часткової приватизації секторів охорони здоров'я та освіти.

Лібералізація й регуляторна реформа зведе до мінімуму наявні перешкоди на шляху підприємницької діяльності в Україні. Роль уряду має полягати не в придушуванні такої діяльності, а в її підтримці. До найважливіших кроків належать скасування всіх неістотних регулятивних норм, ліцензій, обмежень, будь-яких платежів за здійснення приватної підприємницької діяльності; скасування системи «прописки» (реєстрації й регулювання мобільності населення); забезпечення вільного наймання й звільнення робітників. Окрім того, уряд має ухвалити розумну політику стосовно тіньової економіки, яка швидко розвивається. За деякими оцінками, половина економіки діє неофіційно, що є причиною істотних втрат державних надходжень. Для переорієнтації тіньових підприємств на офіційну економіку урядова політика має включати розробку й запровадження широкої макроекономічної стратегії. Метою такої політики має бути не лише розширення податкової бази, а й вирішення багатьох інших питань, таких як поліпшення умов для участі малого бізнесу в економіці.

У галузі *соціальної політики* буде радикально переглянуто систему пенсій за віком, з переходом у 1997 році від системи виплати пенсій пенсіонерам за рахунок нині зайнятих працівників до дворівневої системи. Уряд надаватиме мінімальні державні пенсії та спонсоруватиме нову програму накопичувальних пенсій, за якою працівники та роботодавці сплачуватимуть по 5% заробітної платні на індивідуальний пенсійний рахунок. Спочатку індивідуальні рахунки відкриватимуться, очевидно, в Державному ощадному банку та інвестуватимуться в казначейські зобов'язання. Згодом буде дозволено розвиток приватних пенсійних фондів у чітко регульованому середовищі, які також регулюватимуть рахунки, а пенсійні внески можна буде інвестувати в приватні акції, а також у державні цінні папери. Інші напрямки соціальної політики буде переорієнтовано так, щоб ефективніше спрямовувати цю політику на підтримку тих, хто потребує підтримки, а не на виплати широким категоріям населення безвідносно до їхніх потреб.

У галузі *грошово-кредитної політики* Національний банк України та уряд продовжуватимуть здійснення заходів для забезпечення в Україні низького рівня інфляції. До Верховної Ради буде подано проект закону про Національний банк, що забезпечуватиме банку незалежне управління. Упродовж 1997 року прискорений перехід банківської системи України на

стандарти світового фінансового обліку зі збільшеною участю іноземних банків сприятиме формуванню міцних комерційних банків. Угоди з міжнародними фінансовими дадуть змогу Україні дотримуватися спеціального режиму обмінного курсу іноземної валюти. Це ще більше зміцнить гривню, а також процес реформ у цілому. Успішний розвиток ринку казначейських облігацій в Україні стане новим інструментом внутрішнього неінфляційного фінансування бюджетного дефіциту (у 1996 році за допомогою казначейських векселів було фінансовано 45% бюджетного дефіциту, на противагу 6% у 1995 році). Уряду слід сприяти прискореному розвитку фінансових ринків, приділяючи значну увагу як урядовим, так і корпоративним акціям.

Процес приватизації в Україні сприятиме проведенню широкомасштабної мікроекономічної перебудови підприємств, припинить спад у виробництві і, зрештою, сприятиме зростанню економіки. Внутрішні й зовнішні приватні інвестори зможуть вкладати свої гроші у всі галузі української економіки, включаючи сільське господарство та агробізнес. Після завершення масової приватизації у 1997 році розпочнеться новий етап – програма грошової приватизації. Уряд рішуче налаштований на усунення адміністративних перешкод на шляху приватизації для досягнення значних результатів у трансформації форм власності великих підприємств. Окрім того, для продовження реформ планується запровадити різні методи грошової приватизації.

Загальний рівень прямих зовнішніх інвестицій (ПЗІ) в Україні залишається дуже низьким. Політика відкритих дверей стосовно ПЗІ буде однією з підвалин нового етапу економічної реформи. Реформа податків, регулятивних норм та державного сектора створюватимуть сприятливі умови для інвестування незалежно від його джерела. Інституційні реформи, покликані захищати права власників, сприяти розробці ефективних норм корпоративного управління та створити належну інфраструктуру ринкової економіки, також служитимуть цілям залучення та утримання ПЗІ в Україні. Уряд здійснить подальші заходи щодо лібералізації фінансового ринку та забезпечення доступу нерезидентів до ринку державних цінних паперів. Створення сприятливого економічного та правового середовища для зовнішніх інвесторів значно підвищить обсяги вкладання зовнішніх капіталів в економіку України.

Вказані реформи вимагатимуть певного політичного ризику й призведуть до значної трансформації державних фінансів. Перші кілька місяців стануть вирішальними для успішного проведення реформ. Протягом цього періоду слід мобілізувати

значні внутрішні та міжнародні ресурси для вирішення потенційних проблем з короткостроковим падінням обсягу надходжень до бюджету, сплатою зовнішнього боргу та підвищення зі соціальних зобов'язань (наприклад, збільшенням виплат з безробіття та трансфертів).

Людвіг фон Мізес: провісник антисоціалізму

Вісник Європи

Економічна діяльність є неможливою без економічного розрахунку. Оскільки у соціалістичній економіці такий розрахунок не існує, провадити підприємницьку діяльність у такій економіці, у звичайному розумінні цього слова, неможливо. Приймати раціональні рішення в такій економіці можна лише стосовно незначних і неважливих справ. Продукція не може бути “свідомо” економічною при відсутності критеріїв раціональності.

Протягом певного часу [після запровадження соціалістичного устрою] накопичена роками традиція [...] продовжує захищати мистецтво управління економікою від цілковитого занепаду. Старі форми поведінки зберігаються не тому, що вони є раціональними, а радше через те, що їх утверджено традицією. За деякий час [...] надходить загальний занепад “економічного мислення”. [...]

У соціалістичній економіці можуть існувати тисячі підприємств, проте лише незначна кількість таких підприємств може виробляти корисні товари. Більшість займається виробництвом інвестиційних товарів і так званих субпродуктів. [...] Господарська адміністрація таких підприємств не матиме справжнього почуття керування. Таке керівництво не має можливостей отримувати підтвердження того, чи їхня продукція насправді потрібна. Окрім того, неможливо вирішити, який з потенційних виробничих процесів дає найкращі результати.

За системи, яка спирається на приватну власність на засоби виробництва, шкала цінностей визначається результатами діяльності всіх самотійних членів суспільства. Кожний суб'єкт відіграє подвійну роль: виробника і споживача. Як споживач, – він визначає рівень корисності споживчих товарів, а як виробник – обирає найбільш ефективні засоби виробництва для отримання найкращої продукції. [...] Взаємозалежність

цих двох процесів гарантує дотримання економічних принципів як у сфері споживання, так і виробничій сфері. [...]

На перший погляд, зазначені вище твердження не виглядають надзвичайними. Більшість з нас, маючи досвід життя за реального соціалізму, готові погодитися з такими твердженнями. Надзвичайним, однак, є не сама суть цих думок, а час і людина, якій ці думки належать. Автором цих слів є Людвіг фон Мізес, а почерпнуто їх з його праці “Die Gemeinwirtschaft”, опублікованої 1922 року.

Фон Мізес (1881-1973 рр.) нині безперечно може вважатися одним із найвпливовіших провісників в економічній науці. Майже сто років тому він висловлював думки, які виходили за рамки суспільних наук, де на той час панували такі “ліберальні” вожді й мислителі, як Маркс, Сталін, Рузвельт та Перрон. В той час погляди й дії політиків і вчених як на Сході, так і Заході звертались до етатизму різного забарвлення та відтінків. Починаючи з військового комунізму у більшовицькій Росії та “успіхів” економічних планів Сталіна (“пятилетку в три года”), “Нового Курсу” Рузвельта, й до культурної революції, очолюваної Мао, британського соціалізму та шведської держави загального добробуту, у світі панували різні форми державного втручання, протекції та контролю. Широко відомі імена таких економістів, як Оскар Лендж, Джон Кейнс або Пол Самуельсон. Проте імена вчених т.зв. австрійської школи, одним з найвідоміших представників якої і був фон Мізес, дуже рідко зустрічаються на шпальтах газет та в інших засобах масової інформації. Можливо, саме тому праці фон Мізеса є такими захоплюючими. Вони вражають виразністю і життєвістю образів, які дослідник розгортає перед читачами.

За словами одного із студентів Пенсильванського університету, який із власного досвіду знає життя у комуністичній Східній Європі, праці фон Мізеса – це справжні “спогади з майбутнього”. Фон Мізес не міг скористатися з власного досвіду, бо коли він писав ці слова, реальний соціалізм ще не існував, а перша країна, яка будувала устрій суспільної справедливості, ще не почала втілювати нові ідеї (як відомо, перша радянська п’ятирічка розпочалася лише в 1928 році). Проте ґрунтовні знання, загальна ерудованість та звичайний здоровий глузд привели вченого до наведених вище висновків. Фон Мізес вважав, що соціалізм неможливо втілити в життя (протягом тривалого періоду), оскільки він є економічно непродуктивним.

Втім, цілком можливо, що соціалізм міг би непогано функціонувати за умов т.зв. стабільної економіки, тобто такої економіки, в якій всі операції постійно повторюються і в якій нічого не змінюється. Якби соціалізм було

запроваджено на основі якоїсь несоціалістичної системи (тобто такої, в якій існувала б свобода підприємницької діяльності), а в майбутньому не відбувалося б жодних змін, то він міг би сприяти раціоналізації економічної діяльності. Але це тільки в теорії. Стабільна економіка ніколи реально не існувала й ніколи не існуватиме. Навколишній світ постійно змінюється. [...] Усі економічні зміни вимагають певних дій, оцінки яких [споживачем] неможливо передбачити зверху або змінити. Все це було б “стрибком у темряву”. Соціалізм означає відмову від раціональної економіки.

Суть капіталізму полягає в індивідуальній діяльності на власний ризик. За капіталістичної системи т.зв. суб'єкти господарювання повинні постійно приймати рішення, наслідки яких (негативні та позитивні) вони відчують на собі. Подобається це комусь чи не подобається, але без конкуренції, без банків (і банкірів), без фондових бірж (і брокерів), без ринків нерухомості

(і агентів з нерухомості) тощо ефективний розподіл засобів виробництва неможливий. Маркс відчував до всіх них відразу і вважав паразитичними, оскільки вони, не виробляючи, одержували доходи (часто величезні). Крім того, ефективний розподіл неможливий без цін, заробітної платні, процентних ставок та валютних курсів, які постійно уточнюються і змінюються. Ефективний розподіл – це такий розподіл, за якого засоби спрямовуються тим виробникам, які можуть найкраще їх використати.

На щастя, фон Мізес нині не є “голосом волаючого в пустелі”. Його погляди прийнято більшістю “віруючих” – не лише у пострадянських країнах, а й у таких фортецях соціал-демократії, як Швеція та Канада. Його теорія повинна стати застереженням соціалістам-утопістам, наївним популістам та примітивним борцям за краще різних мастей, які, всупереч трагічному досвіду останніх 50 років, продовжують твердити про те, що можуть розв'язати найболючіші соціально-економічні проблеми за допомогою різних указів та наказів, управління, контролю та протекції. Віра в магічну силу Робін Гудів та Яношиків, Сталінів та Перронів, Лукашенків та Жириновських не зникає.

Звернемося ще раз до думок фон Мізеса, який багато років тому застерігав від небезпеки, що виникає внаслідок маніпулювання суспільною справедливістю.

Рушійною силою всього процесу, який визначає ринкові ціни, є постійна гонитва за економічною вигодою [...]: підприємці (та акціонери) шукають найбільших прибутків, власники нерухомого майна – найвищої орендної плати, капіталісти – найвищих процентів від наданого капіталу, працівники – найвищої плати за виконану роботу. Саме перспектива прибутків стимулює виробництво у напрямку, коли потреби споживача задовольняються з найменшими витратами. Коли така перспектива

зникає, ринковий механізм втрачає свою силу [...]. Тому вільний ринок є ключовим елементом функціонування капіталістичної економіки. Він становить суть капіталізму. [...] Немає жодного способу його “штучної” імітації при соціалізмі.

Економічний розрахунок є необхідною умовою динамічної економіки, яка перебуває у постійному русі, постійно змінюється і трансформується, щодня наражаючись на нові проблеми. Розв'язання цих проблем вимагає вилучення капіталу з певних виробничих ліній та підприємств з метою застосування його на інших виробничих лініях та підприємствах. Це не належить до компетенції керівника підприємства, це справа капіталістів, які купують та продають акції, отримують та повертають позики, займаються спекуляціями на товарних біржах. Саме операції біржовиків створюють умови, необхідні для функціонування грошового ринку та фондових бірж. [...] Вони створюють інформацію, на яку мають орієнтуватися керівники підприємств у своїх операціях і яка визначає напрямки їхніх торгових операцій. [...]

Капіталіст постійно шукає рівноваги між прагненням прибутку і оцінкою рівня ризику. Він має бути передбачливим. Якщо капіталіст зробить помилку, то матиме збитки, тобто розпорядження певними виробничими факторами перейде до інших капіталістів, які зробили кращий вибір. Соціалістична країна не може передати суб'єктам (право на) розпорядження капіталом, [...] зобов'язавши цих суб'єктів робити те саме, що роблять капіталісти і біржовики, лише з тією різницею, що результати їхніх рішень відчуватимуть не ті, хто приймав рішення, а все суспільство.

Соціалісти, які намагаються спростити проблему економічного розрахунку, наводячи аргументи про те, що ринкові сили не призводять до етично справедливих шляхів розв'язання, зовсім не розуміють суті цієї проблеми [...], але полягає в тому, як використовувати наявні засоби виробництва найефективніше. Саме для розв'язання цієї проблеми потрібен економічний розрахунок. Проте здійснити це можна лише за допомогою цін, виражених в грошових одиницях. Такі ціни визначаються ринком товарів виробничого призначення в суспільствах, в яких існує приватна власність на засоби виробництва.

Звичайно, все це досить спрощено. Реальність є набагато складнішою. Проте мова не йде про деталі. Важко було б захищати кожне речення, висловлене фон Мізесом. Не слід тлумачити його похвалу ринку та осуд централізованого управління економікою через крайнощі – втручання держави не завжди є злом, а необмежена свобода діяльності суб'єктів господарювання не завжди є найбільшим добром. Найважливішою є головна ідея. У працях фон Мізеса можна знайти пояснення, чому соціалізм не функціонував так, як того прагнули його творці. Проста логіка економічних процесів є достатньою для того, щоб це зрозуміти. Проблеми, пов'язані з відсутністю економічного мислення в постсоціалістичних

суспільствах, залишаються однією з головних перешкод для успішних реформ та швидкого економічного зростання.

Про авторів

Володимир Дубровський отримав вчений ступінь з фізики в Київському національному університеті. Загальний курс з економіки та бізнесу вивчав у рамках освітньої програми TACIS і в літній школі макроекономіки Гарвардського університету. Консультант Гарвардського проекту в Україні. Працює над питаннями, пов'язаними з діяльністю підприємств та проблемами нефінансового сектора економіки. До роботи в Гарвардському проекті Володимир Дубровський був експертом Центру економічного аналізу популярної української щоденної газети “День”. Працював бізнес-аналітиком, консультантом, а також розробником програмного забезпечення для мікроекономічного аналізу. Має практичний досвід організації та управління приватним бізнесом в Україні.

Інна Голоднюк отримала ступінь магістра економіки в Консорціумі економічних досліджень та освіти (EERC); бере участь у Гарвардському проекті в Україні з листопада 1999 року. Займається питаннями загальної стратегії реформ, а також проблемами реформування банківської системи. Координувала роботу Гарвардського проекту в Україні в галузі технічної допомоги Міністерству економіки України та була дійсним членом офіційної робочої групи, що розробляла програму діяльності уряду Віктора Ющенка – “Реформи заради добробуту”. Окрім того, Інна Голоднюк допомагала Міністерству економіки у розробці та запуску моніторингу зовнішньоекономічного оточення України та моніторингу ділової активності в Україні.

Едуард Новоселецький працює консультантом у Гарвардському проекті в Україні з літа 1999 р. Займається питаннями загальної стратегії реформ, тіньової економіки та проблемою податкової політики в Україні. Отримав ступінь

магістра в Консорціумі економічних досліджень та освіти (EERC). Брав участь у розробці двох важливих програм уряду України: програми “Реформи заради добробуту” та Державної програми детінізації економіки України. Як учасник групи радників першого віце-прем’єра міністра України, Едуард Новоселецький аналізує проекти постанов Кабінету Міністрів України, що подаються на розгляд урядового комітету економічного розвитку. Постійний автор журналу “Компаньйон” (економіка та бізнес).

Олександр Пасхавер співпрацює з Гарвардським проектом в Україні з 1996 року. Маючи досвід у галузі розробки та аналізу економічної політики, а також в управлінні проектною діяльністю, здійснив вагомий внесок у теорію та практику приватизації в Україні. Один з авторів приватизаційного законодавства України, співрозробник першої української державної програми приватизації 1991-1992 рр. Працював радником Президента України, першого віце-прем’єра міністра, а також радником голови Фонду державного майна з питань реструктуризації підприємств та адміністративної реформи. Отримав ступінь кандидата економічних наук в 1972 році в Інституті економіки Академії наук СРСР (Москва). Автор понад 80 публікацій в галузі економічних новацій, оцінки ефективності економічної діяльності, адаптації державного сектора до ринкової економіки та приватизації підприємств.

Дейвід Снелбекер працює над проблемами економічних реформ в Україні з 1991 року. Відіграв визначальну роль в організації діяльності Гарвардського проекту в Україні в 1996 році. Отримав диплом бакалавра в Школі державних та міжнародних відносин ім. Вудро Вільсона Принстонського університету (США). Ступені магістра та доктора державної політики одержав у Школі державного управління ім. Джона Ф. Кеннеді Гарвардського університету. У період 1991-1995 рр. Дейвід Снелбекер працював виконавчим директором Проекту економічних реформ в Україні (ПЕРУ) Школи державного управління ім. Джона Ф. Кеннеді, де виконував функції організатора та керівника в питаннях технічної допомоги уряду України, а також радника з питань приватизації українським політикам. Як експерт Гарвардського проекту в Україні, брав участь у дослідженні проблем макроекономічної політики. Координував аналітичну діяльність сенатора США у галузі податкової, бюджетної та соціальної політики. Працював помічником Джозефа Байдена.

Януш Ширмер працює директором і старшим радником з питань економічної політики Гарвардського проекту в Україні, а

також науковим керівником Українського-європейського консультативного центру з питань законодавства (UEPLAC-TACIS). Отримав ступінь магістра і докторат в Пенсильванському університеті (США), а також ступінь магістра Познанської школи економіки (Польща). Навчався в аспірантурі кількох академічних інститутів у Польщі, Франції, Росії та США. До роботи в Проекті працював на різних наукових та викладацьких посадах у Польщі (Академія Наук Польщі), США (Пенсильванський університет та Геверфордський коледж), Венесуелі (Центральний університет Венесуели, Каракас), Великобританії (Оксфордський університет) та Болгарії (Академія наук Болгарії). Автор численних наукових праць, в тому числі 10 книжок. Читав курси з багатьох економічних дисциплін, а також був науковим керівником багатьох магістерських та докторських програм. Януш Ширмер керував аналітичною роботою та консалтингом у галузях економічного прогнозування, статистики та аналізу даних, а також у галузі розробки економічної політики.

Аркадій Торіцин працює консультантом Гарвардського проекту в Україні з вересня 1999 року. Займається питаннями економічної політики у країнах з перехідною економікою. Проводив дослідження з широкого спектру проблем теоретичного та практичного значення, таких як способи вдосконалення функціонування чиновницького апарату, регіональна політика та децентралізація, мотивація економічних агентів, залучених до бартерних операцій, та проблеми залучення громадськості до процесу розробки економічної політики. Автор публікацій у книжці “Бартерна економіка: негрошові операції в бюджетному секторі України”, під редакцією Януша Ширмера (Гарвардський проект в Україні, Київ, 2000) та в журналах “Персонал”, “Економіка: тенденції тижня”, “Економіст”, “Ab Imperio”, “Науковий вісник Дипломатичної Академії наук України”. Аркадій Торіцин одержав ступінь доктора політології в університеті Ратгерс, Нью Джерсі (США) у 1999 році. До роботи в Гарвардському проекті в Україні читав лекції в Кеннанівському інституті російських досліджень Міжнародного центру Вудро Вільсона у Вашингтоні та у Варшавському центрі економічних досліджень країн Центральної та Східної Європи (Польща).