

## Україна після десяти років досвіду перехідного періоду

Публікація у тижневику «Дзеркало тижня» №7(331) від 17 лютого 2001 р.

Джон ОДЛІНГ-СМІ, директор Другого Європейського Департаменту  
Міжнародного Валютного Фонду

Завершення першого десятиліття процесу, який ми зараз називаємо «перехідним», забезпечило базу для ретроспективного перегляду вжитих заходів, націлених на створення ринкової економіки в цьому регіоні, та оцінки вже досягнутих результатів. У загальних рисах картина вражаюча: фактично всюди відбувається економічне зростання (після первісного скорочення виробництва в середньому на 40 відсотків), показник інфляції утримується на низьких та помірних рівнях (як правило, нижче 20 відсотків і часто в межах однозначних чисел), частина продукції, виробленої приватним сектором, у середньому становить понад 50 відсотків ВВП. Якщо пригадати, що одночасно з проведенням ринкових реформ потрібно було створити нові країни й розвинути інститути демократії, ці позитивні економічні результати свідчать про надзвичайні досягнення народів цього регіону протягом такого короткого проміжку часу.

Проте економічні досягнення мали дуже нерегулярний характер. Тоді як у деяких країнах відбувалося стабільне економічне зростання протягом багатьох років, інші країни від них відставали. Почасти це можна пояснити географічним розташуванням (особливо близькістю до ЄС), почасті — первинною промисловою структурою, а також, зокрема, якістю економічної політики цих країн. Щодо економічної політики, чотири основних моменти були вирішальними критеріями успішного переходу: (1) наполегливість у впровадженні політики макроекономічної стабілізації; (2) структурні реформи широкого кола секторів економіки, у тому числі запровадження суворих бюджетних обмежень; (3) створення юридичної та нормативної бази, необхідної для функціонування ринкової економіки й (4) забезпечення надійної системи соціального захисту, яка б пом'якшила неминучий злам соціального устрою й таким чином забезпечила сталу підтримку перехідного процесу.

У цій доповіді я докладніше зупинюся на основних уроках перехідного періоду групи країн цього регіону, а потім торкнуся питання недавнього досвіду України.

Здоровий макроекономічний клімат

Не можна переоцінити важливість стабільних грошей як бази міцної ринкової економіки. Чому так важливо досягти надійної макроекономічної стабілізації, характерні ознаки якої — низький рівень інфляції та досить стабільний обмінний курс в контексті режиму відкритої торгівлі за вільними цінами? Основне посилення ринку, на відміну від командної економіки, полягає в тому, що політики не можуть знати, чого потребують споживачі і що мають виробляти

підприємства. У ринковій економіці ціни на різні товари та послуги, і зокрема відносні ціни, керують попитом споживачів на товари та послуги й пропозицією виробників. Але для того, щоб цей процес був ефективним, необхідно захистити цінову систему від високої і мінливої інфляції, зробити так, щоб внутрішні ціни відповідали міжнародним цінам і щоб ціна конкретного товару або послуги могла вільно змінюватися залежно від мінливих обставин, подаючи правильний сигнал споживачам та виробникам. Взагалі, інфляція створює невпевненість, що не сприяє розширенню ділової активності та інвестиціям у майбутнє і, таким чином, перешкоджає економічному зростанню.

Фактичний досвід останніх десяти років свідчить, що макроекономічна стабільність така ж важлива для економіки перехідного періоду, як і для будь-якої іншої економіки. Країни з перехідною економікою, які впроваджували жорстку монетарну й податково-бюджетну політику та дотримувалися такої внутрішньої монетарної і податково-бюджетної політики, що узгоджувалась із проголошеним режимом обмінного курсу, були винагороджені низьким рівнем інфляції. Більше того, низька інфляція була передумовою для відновлення позитивних рівнів економічного зростання після початкового колапсу виробництва на початку 90-х років.

#### Структурна реформа

Забезпечення макроекономічної стабільності має мало сенсу, якщо виробників не заохочувати реагувати на неї. «Перехід» — це процес, під час якого виробнича діяльність, що перестає бути прибутковою, повинна зійти зі сцени, тоді як усім підприємцям буде дозволено вільно розпочинати прибуткову діяльність, особливо новим малим та середнім підприємствам, які можуть виступити потужною рушійною силою відновлення економічного зростання. Водночас уряди країн з перехідною економікою повинні перейти з режиму безпосереднього управління виробництвом на режим сприяння цьому процесові, провести широкомасштабну приватизацію підприємств і зосередитися на забезпеченні юридичної та нормативної бази для здійснення приватної економічної діяльності. В основі цих процесів лежить необхідність прийняття та сприяння швидким і глибоким структурним реформам.

Саме у цій галузі фактичні результати останнього десятиріччя були неоднорідними. Багато країн регіону робили спроби підтримувати галузі, попит на продукцію яких був малим, а витрати великими, використовуючи низку механізмів, у тому числі грошові субсидії з бюджету, податкові пільги та схеми податкових розрахунків у негрошовій формі, бартер, постачання фактично безоплатних енергоносіїв, вказівки щодо напрямків банківського кредитування, захист монополій та обмеження імпорту. Але ці заходи призвели до найгірших наслідків: обсяги виробництва цих старих галузей скоротилися, незважаючи на м'які бюджетні обмеження, а водночас нові прибуткові галузі не розвивалися, почасти через те, що нові підприємства повинні були сплачувати великі податки,

а також через те, що існували обтяжливі нормативні акти, прийняті з метою надання допомоги старим галузям. Все це просто гальмувало процес переходу.

В результаті спостерігалось спіральне падіння рівня економічного виробництва, принаймні у вимірі даних про ВВП, оскільки деякі прибуткові види діяльності шукали притулку від податків та інших проблем у тіньовому секторі. Дослідження досвіду перехідного періоду експертами МВФ, Світового банку та СБРР, а також багатьма незалежними вченими однозначно свідчать, що ті країни, які провели найглибші структурні реформи, мали найвищі темпи зростання.

Роль уряду під час перехідного періоду

В основі процесу переходу лежить потреба в тому, щоб держава забезпечила клімат, який би сприяв створенню й діяльності нових приватних підприємств. І хоча всі розуміють цю потребу, дуже важко визначити, що це означає на практиці, і, відповідно, зрозуміти, досягли цього країни чи ні. Загалом кажучи, роль уряду полягає у створенні систем, які б забезпечили свободу початку та згортання виробничої діяльності, які б сприяли прозорості, ясності та відповідальності за дії й рішення державного сектора, які б гарантували постійний та справедливий контроль за виконанням мінімальної кількості нормативів та стабільні правила роботи приватного сектора. Уряд не повинен втручатися в рішення індивідуальних підприємств у галузях економіки, і навпаки, надавати привілеї чи демонструвати особливе ставлення до приватного бізнесу.

Писати закони, які підтримують ці принципи, виявилось набагато простіше, ніж забезпечувати їх виконання. Проведення реформи юридичних, податкових, казначейських і банківських установ та систем виявилось одним з найскладніших завдань під час створення ринкових економік у регіоні. Результати десяти років свідчать, що деякі країни застрягли на півдорозі перехідного процесу. Вони досягли макроекономічної стабільності, можливо, мають лібералізовані ціни і, можливо, приватизували деякі державні активи, але все ж таки не досягли зростання обсягів виробництва приватного сектора. Основна причина цього я вважаю — виникнення нової номенклатури. Часткові реформи, які проводилися з перервами, дозволили новій (а інколи старій!) еліті одержати контроль над виробничими активами, й успішно використати державу для збереження свого становища шляхом гарантування нових привілеїв для себе. Цей процес захоплення держави могутніми групами, що керуються своїми інтересами, процвітає завдяки непрозорим схемам платежів, квазіправовим системам забезпечення виконання законів, які працюють тільки проти потенційних конкурентів, на відміну від правової системи, яка ставиться до всіх однаково, а також завдяки монополії, захисту від імпорту й м'яким бюджетним обмеженням. Він також включає тісні відносини між державними посадовими особами та директорами й власниками, які входять до складу номенклатури. Ці можливості зростають завдяки мінливій природі перехідного процесу.

Найефективніший шлях протистояння владі нової номенклатури полягає в більшому використанні прозорих процедур, у кращій та гідній заробітній платі

державним службовцям і працівникам судових установ, дерегуляції там, де це можливо, і в обмеженні рамок її діяльності урядом шляхом прийняття міжнародних кодів та стандартів звітування та зобов'язання виконувати усталені міжнародні правила, наприклад, шляхом вступу до СОТ та ЄС. Важливість цих заходів отримує все більше визнання, й багатосторонні інститути відповідним чином реагують на це.

#### Система соціального захисту

Нарешті, політики та їхні радники повинні визнати, що не всім реформи приносять однакову користь, а дехто може навіть щось втрачати через їх проведення. Тому необхідно забезпечити створення чіткої та посильної системи соціального забезпечення. У цьому аспекті справи протягом останнього десятиліття були кепськими: перехідні країни Центральної Європи та СНД характеризувалися серйозним зростанням рівня бідності як в абсолютному, так і у відносному розумінні.

Рівень бідності зріс через низку причин. По-перше, зростання бідності почасти віддзеркалює вищезгадані зусилля, спрямовані на збереження старих галузей, які покладаються на субсидії, що постійно скорочуються, та на м'які бюджети, що водночас блокує створення нових приватних підприємств, які сприяють зростанню зайнятості в більш успішних країнах. По-друге, з'ясувалося, що населенню важко адаптувати навички, набуті за старої системи, до потреб нової, що свідчить про важливість перепідготовки. І по-третє, рівень бідності зріс в результаті дефіциту уваги та відсутності політичної волі до забезпечення ефективного використання урядових видатків на соціальні потреби — пенсії, соціальну допомогу сім'ям та охорону здоров'я, внаслідок чого ці системи були підірвані. Безумовно, перехідні країни мають чітко визначити свої пріоритети в галузі соціального забезпечення, а потім виконувати свої оприлюднені зобов'язання.

\* \* \*

Отже, якщо це загальна наука, яку ми здобули в ході ретроспективного аналізу перехідної політики протягом останніх десяти років, то як можна оцінити рівень поточної політики України? Я не спинятимуся докладно на минулій політиці: ми всі знаємо про руйнівність гіперінфляції в Україні на початку 90-х років, про наступну боротьбу за досягнення та збереження макроекономічної стабільності і про повільний темп проведення структурних реформ та розбудови добре функціонуючих інститутів, що призвело до багатьох років негативного зростання. Навпаки, наприкінці я хотів би зосередитися на позитивних тенденціях, які провістили відновлення фінансової підтримки МВФ в рамках програми розширеного фінансування, а потім окреслити майбутні проблеми.

#### Стала макроекономічна стабільність

Україна вже протягом кількох років проводила достатньо жорстку монетарну й податково-бюджетну політику, яка сприяла скороченню рівня інфляції, незважаючи на те, що російська криза спричинила її зростання, яке тривало аж до

минулого року. Однак через повільний прогрес структурних реформ в Україні позитивного економічного зростання не було до минулого року. Зараз існує слушна нагода, і вона виникла завдяки недавнім ознакам зростання, а також реструктуризації зовнішнього та внутрішнього боргу Міністерства фінансів, в результаті якої було створено кращий графік обслуговування заборгованостей. Тож зараз дуже важливо буде належним чином скористатися із сприятливих обставин.

#### Сприяння грошовим операціям

Можливо, найвидатнішою структурною реформою 2000 року було проведення політики, яка скоротила частку непрозорих, негрошових операцій в економіці. У цьому плані, істотний прогрес у бюджетному секторі пов'язаний: з рішенням центрального уряду та місцевих органів влади погашати податкові зобов'язання тільки у грошовій формі, з підвищенням рівня інкасації платежів кінцевих споживачів за газ та електроенергію у грошовій формі з 10 відсотків торік до майже 50 відсотків нині, а також з авансовими розрахунками у грошовій формі за постачання матеріально-технічних ресурсів сільськогосподарським виробникам, тоді як уряд утримувався від широкомасштабного втручання в роботу цього сектора.

Ці реформи мали багато позитивних результатів. По-перше, вони забезпечили вплив цін на енергоносії на поведінку споживачів і виробників; вони сприяють енергозбереженню, тому що платити слід грошовими коштами, і, таким чином, скорочують загальні витрати на імпорт. По-друге, поруч із скасуванням податкових пільг, вони посилюють бюджетні обмеження й таким чином прискорюють процес переходу. По-третє, ця політика сприяє більшій прозорості, яка є ефективним механізмом боротьби з корупцією. І по-четверте, відмова уряду використовувати негрошові механізми податкових розрахунків, а також скасування звільнень від оподаткування забезпечили зростання рівня грошових надходжень до бюджету, що дозволило уряду погасити більшу частину бюджетної заборгованості із соціальних виплат протягом 2000 року.

#### Заходи з метою посилення урядування та прозорості

На додачу до політики, яка сприяла проведенню грошових операцій, інші заходи були націлені на посилення функцій управління. Серед них: ухвалення бюджету з реальною оцінкою податкових надходжень, що обмежило свободу дій щодо фінансування видатків та зробило процес більш упорядкованим і прозорим, реформа процедури прийняття державних рішень і їх оприлюднення, нові закони, які передбачають прозору приватизацію та створення робочої групи з метою вивчення досягнень у цій галузі, започаткування аудитів НАК «Нафтогаз України» та підприємств електроенергетики, вдосконалення законів про статистичну звітність та запровадження заходів, націлених на посилення інституційної економічної структури, особливо в Міністерстві фінансів, Державній податковій адміністрації, Казначействі, Національному банку та Державному комітеті статистики.

## Програма на майбутнє

Як я вже казав, результати такої політики не забарилися, і нині спостерігається широкомасштабне економічне відродження, хоча економічне зростання відбувається частково завдяки більш сталому зростанню в усьому регіоні. Для того, щоб закріпити ці позитивні тенденції у майбутньому, дуже важливо продовжувати і посилювати політику, яку розробив і проводив уряд у минулому році.

Програма реформи державного сектора ніколи не стоїть на місці, навіть у розвинутих країнах, і це навіть більшою мірою стосується України. Особливо важливо захиститися від самовдоволення: хоча нинішня економічна ситуація сприятлива, особливо поновлення зростання й підвищення ліквідності в економіці, її не можна буде закріпити без прискорення структурних реформ. Правда полягає в тому, що багато років було втрачено і програма реформ все ще залишається дуже великою. Будь-які подальші затримки або відхилення від курсу дозволять групам, що керуються власними інтересами, продовжувати гальмувати розвиток справжньої конкурентної ринкової економіки, а це поставить під загрозу перспективу сталого розвитку. Тому програма на наступні 18 місяців чи близько того повинна включати такі питання:

- скорочення інфляції шляхом проведення відповідної податково-бюджетної політики в умовах істотного припливу іноземної валюти тим часом, як триває ремонетизація економіки;
- подальші бюджетні реформи, в тому числі ухвалення Податкового кодексу, який розширить базу оподаткування перед початком зниження податкових ставок, щоб знівелювати можливий вплив на рівень надходжень, запобігання податковим амністіям, звільненням від оподаткування та пільгам, проведення аналізу функціонування вільних економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестування, що за визначенням збільшує податковий тягар на ті регіони та види діяльності, які не «zasлужили» особливого ставлення, реформа освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та соціальної допомоги сім'ям;
- продовження поліпшення платіжної дисципліни в газовому та енергетичному секторі. Поточний рівень грошової інкасації близько 50% відсотків хоча і вражає, а все ж таки означає, що половина вартості електроенергії все ще залишається несплаченою або що розрахунок за неї відбувався з використанням непрозорих механізмів, що забезпечує ґрунт для корупції;
- існує широке коло інших структурних реформ, які потребують поглиблення, у тому числі прозоре завершення приватизації великих стратегічних підприємств, запобігання будь-якому урядовому втручанням в роботу сільськогосподарського сектора, і проведення подальшої дерегуляції, особливо для малих та середніх підприємств;
- і, нарешті, заходи, націлені на поліпшення державного управління шляхом посилення підзвітності державних установ, проведення подальшої реформи

державного управління (яка вже розпочалася), а також зобов'язання прийняти міжнародні коди та стандарти.

МВФ, його родинна організація — Світовий банк, інші кредитори й донори продовжуватимуть активно брати участь в обговоренні політики у цих галузях, надавати технічну допомогу і належні фінансові ресурси там, де це необхідно. Ми впевнені, що коли уряд і Верховна Рада України виконають свою майбутню програму реформ, яка ґрунтуватиметься на критичній масі змін, проведених протягом 2000 року, Україна досягне міцного й сталого високого рівня економічного зростання, що є найважливішою метою на погляд кожного з нас.