

ПОБУДОВА ВІДКРИТОГО ДОСТУПУ: ВСТУП

Володимир Дубровський

січень, 2012 року

Центр соціально-економічних досліджень – CASE Україна



За фінансової підтримки
Інституту відкритого суспільства



Новітня політико-економічна наука виділяє два види суспільного устрою: система відкритого та система обмеженого доступу. Система обмеженого доступу базується на обмеженні конкуренції та побудові на цій основі надприбуткових схем. Відкрита система на перше місце ставить конкуренцію та дає можливість досягати успіху найбільш талановитим. Обмежені системи домінують у перехідних країнах або у країнах третього світу. Відкритість – це ознака розвиненої країни. Хоча перевага відкритої системи є очевидною, перехід до відкритого устрою завжди пов'язаний зі значними труднощами (передусім це пов'язано з опором еліт). Україна на сьогоднішній день перебуває на межі між відкритою та обмеженою системами. Хоча існують певні передумови для подальшого розвитку країни, немає жодних гарантій, що Україна не деградує до авторитарного режиму. Єдиним шляхом остаточної відмови від обмеженості є проведення реальних системних реформ, які розкриють економічні свободи. Однак українські лідери не завжди поспішають робити саме системні реформи, дуже часто замінюючи їх технічними реформами (покращуючи деякі механізми), або й взагалі обмежуються заходами економічної політики (як-от «затягування пасків»). Основна причина полягає в конфлікті інтересів самих можновладців і супротиві з боку бюрократичних та олігархічних еліт (через загрозу для надприбуткових схем). А тому метою цієї ініціативи є глибинне вивчення дій сучасних реформаторів та інтерпретація цих кроків стосовно системи відкритого доступу як пріоритету розвитку держави.

Про обмеженість та відкритість

Новітня політекономія виділяє два види суспільного устрою: з обмеженим доступом і відкритим доступом

Новітня політична та інституційна економіка класифікує всі сучасні суспільства як такі, де порядок підтримують за рахунок обмеження доступу до політичної влади та економічних можливостей (устрій «з обмеженим доступом»), та такі, де, навпаки, джерелом стабільності є конкуренція як на політичному, так і на економічному полі (устрій «з відкритим доступом»)¹. Саме перехід від першого до другого асоціюється з модернізацією в справжньому сенсі.

За першого з цих устроїв економічні та правові відносини будуються на основі особистих стосунків. Влада нерозривно поєднана з бізнесом, що робить корупцію невід'ємною складовою такого порядку. Економічна діяльність, у свою чергу, полягає не стільки в задоволенні потреб споживачів на конкурентній основі, скільки у створенні та захопленні монопольних ніш, що дозволяє паразитувати на решті членів суспільства. Такі можливості – привілеї – формально або неформально надаються певним особам в обмін на лояльність до можновладців. «Порядок», тобто стійкість влади (а отже і всього устрою), забезпечується тим, що потенційні порушники спокою купуються на привілеї, які вони мають за чинної влади. Хоч який несправедливий і неефективний, такий порядок все ж кращий за постійні війни.

Система обмеженого доступу придушує приватну ініціативу

«Обмежений доступ» придушує приватну ініціативу громадян, яка дає людям можливість реалізувати свої здібності та є головною рушійною силою економічного зростання. Адже для збереження контролю над державою можновладцям потрібно підтримувати паразитичні схеми, а це передбачає пільги для своїх та обмеження доступу для інших підприємців. Окрім того, вільні підприємці ідеологічно небезпечні для сучасних феодалів, оскільки вони майже не залежать від держави. Для устрою з обмеженим доступом характерна глибока соціальна нерівність, пов'язана не стільки з природною різницею у здібностях та відмінністю в мотиваціях, скільки з браком можливостей для всіх, окрім привілейованих осіб. Під тиском народного гніву еліти погоджуються ділитися часткою своїх надприбутків, награваних за рахунок монополізації, але не самими можливостями, бо відкриття доступу до можливостей руйнує джерела ренти – такий перерозподіл награваного без відмови від обмеження доступу як інструменту самого грабунку є популізмом у його найгіршому вигляді.

Не кращі справи і з макроекономікою. У більшості країн з «обмеженим доступом» основна частина економіки не конкурентоздатна, адже бракує конкурентного відбору кращих, а за браком можливостей для всіх не реалізується підприємницький потенціал. До того ж поширеним видом привілеїв є протекціонізм. Дуже характерною є ситуація, коли на цьому тлі виділяється кілька галузей: здебільшого, це великі та впливові (наближені до влади) підприємства, які мають експортний потенціал. Їхня конкурентоздатність пов'язана з природними ресурсами, привілеями та дешевою робочою силою. Остання ж залишається дешевою завдяки, по-перше, низькій конкуренції роботодавців на ринку праці і, по-друге, відносно низькому курсу національної валюти, за яким тільки й може хоч якось конкурувати вітчизняна продукція, хоча б у деяких секторах внутрішнього ринку. Решта товарів імпортується (часто знову-таки на монопольній основі), а хиткий валютний баланс підтримується за рахунок кількох потужних експортерів. Обмінний курс за таких умов часто стає

¹ Детальніше див.

Douglass C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast, "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History". Cambridge University Press, 2009.

Російською мовою:

Дуглас Норт, Джон Уолліс, Баррі Вайнгаст. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. Издательство Института Гайдара, 2011 г.

Переклад українською мовою статті Дугласа С. Норта, Джона Джозефа Уолліса, Стівена Б. Вебба і Беррі Р. Вейнгаста, «Система обмеженого доступу в країнах, що розвиваються: новий підхід до проблем розвитку», CASE Україна, 2011 р.

предметом політичного торгу. Але коли світова кон'юнктура для експортних товарів погіршується, обмінний курс обвалюється, і це боляче б'є по кишенях споживачів, бо імпорт дорожчає.

Там, де привілеї поєднуються з високою залежністю від світової кон'юнктури, важко втримати й стабільність державних фінансів. Адже на підйомі в можновладців є велика спокуса роздати ще більше привілеїв і популістських обіцянок, аби зміцнити свою владу. Але потім настає розплата: гроші доводиться друкувати, позичати (що часто закінчується дефолтом, хоча й не завжди явно проголошеним) або обмінювати на політичні поступки.

Не дивно, що економічне зростання в країнах, де панує обмежений доступ, зазвичай дуже непевне (за винятком періоду індустріалізації) і часто супроводжується інфляцією, дефолтами, глибокими рецесіями, валютними та банківськими кризами. У довгостроковому плані ці країни розвиваються повільно або взагалі ніяк не розвиваються. І якщо індустріалізація в сучасному світі можлива й за обмеженого доступу – за рахунок запозичення технологій, – то постіндустріальний, інноваційний розвиток із ним не сумісний.

Натомість за відкритого доступу наявність політичної конкуренції є запорукою підтримання економічної конкуренції, і навпаки. Держава ставиться до всіх однаково, всі рівні перед законом; бізнес, як правило, не має привілеїв; держава захищає чесну конкуренцію тощо. Такий устрій теж не є вільним від проблем і недоліків. Зокрема, про відкритість доступу можна говорити тільки як про домінуючу тенденцію. Але навіть у недосконалому вигляді він забезпечує набагато більшу економічну ефективність, гнучкість, стимули для інвестування, кращі можливості для інновацій, реалізації здібностей людини тощо, що зрештою утворює незрівнянно вищу якість життя. Звичайно, свобода неможлива без відповідальності, а вільна та чесна конкуренція – без загальноовизнаних правил гри, яких учасники дотримуються (а якщо ні, то їх примушують споживачі, конкуренти чи держава). Саме наявність такого порядку дозволила низці країн настільки далеко відірватися від решти світу, що їх стали називати «золотим мільярдом». Зокрема, сюди відноситься майже в повному складі Європейський Союз. Ті країни, що спромоглися наздогнати лідерів (як-от Корея, Естонія або Словенія) змогли це зробити тією мірою, якою вони перейшли до «відкритого доступу». Характерно також, що жодна країна ніколи не переходила в зворотний бік. Зазначимо, однак, що навіть наявність ознак демократії та ринкової економіки далеко не гарантує насправді відкритого доступу, оскільки обмеження часто є неформальними. Хоча формальні правила та механізми все ж створюють певні передумови для прискореного розвитку.

Модернізація – це перехід від обмеженості до відкритості

Страх смуту часто штовхає суспільства назад, до консолідації обмеженого доступу

Чому ж і досі не увесь світ насолоджується очевидними перевагами відкритого доступу? Попри різну неефективність і несправедливість, устрій з обмеженим доступом має свою логіку, яка підтримує подібний порядок упродовж десятків тисяч років². Тому й на сьогоднішній день абсолютна більшість світу як за населенням, так і за кількістю країн живе за умов обмеженого доступу – серед них і всі країни СНД. Проблема переходу ускладнюється необхідністю зміни певних шаблонів поведінки, глибоко вкорінених у культуру (як-от несприйняття конкуренції та приватної власності); необхідністю накопичення достатнього соціального капіталу, тобто здатності громадян об'єднуватися задля досягнення спільних цілей; труднощами в усвідомленні широким загалом переваг, які несе пересічному громадянину вільне підприємництво та конкуренція; і, нарешті, труднощами самого переходу. Адже йдеться про зміну системних засад суспільства, яка ніколи не відбувається безболісно, натомість завжди проходить через момент(и) хаосу, де не діє жоден з описаних порядків. Страх смуту часто штовхає суспільства назад до консолідації обмеженого доступу. І подекуди такий зворотний рух може бути виправданим, адже далеко не кожна смута пов'язана з переходом до відкритості.

² Більш детальне пояснення логіки існування обмеженого доступу, як і інших деталей, що не пов'язані безпосередньо з проблематикою економічних реформ, виходить далеко за рамки цього документу. Тим, хто бажає заглибитися в проблему, дуже радимо прочитати першоджерела, вказані в попередньому посиланні.

Слід підкреслити, що широка суспільна трансформація від обмеженого до відкритого доступу як така є тільки одним з епізодів суспільної еволюції, яка розпочалася з виникненням людини як виду, і буде тривати доти, доки цей вид існуватиме. Ця еволюція не має жодної певної «мети», натомість є природним процесом зі своїми рушійними силами та обмеженнями, в тому числі такими фундаментальними, як культурні. Тому абсолютна більшість навіть цілком щирих спроб «пришпорити клячу історії» шляхом прискореного «будівництва» модерного суспільного устрою в суспільстві, де панує обмежений доступ, приречена на невдачу. Одна з головних причин – це сама авторитарна чи навіть тоталітарна влада, яка потрібна для створення хоча б деяких формальних інститутів ринкової економіки та сучасної держави наперекір браку відповідних суспільних цінностей. Історія людства знає лише кілька винятків, коли така влада добровільно відсторонювалася від «керівництва» економікою та відмовлялася від її монополізації або політичних «друзів», а у переважній більшості випадків ставала перешкодою на шляху справжнього відкриття доступу. Утім, навіть помірно «реформістський» авторитарний режим у дуже бідній країні цілком може певним чином торувати шлях до подальшої модернізації, якщо він створює умови для інвестування³. Адже саме ті представники еліти, яким є що втрачати окрім привілеїв, зрештою вимушено погоджуються на повноцінне відкриття доступу (включаючи і політичну складову, демократизацію)⁴.

Що таке реформи і яке їхнє місце

Системним реформам протистоять системні ж інтереси тих, хто користується привілеями «обмеженого доступу»

На формальному рівні більшість кроків у сторону відкритого доступу відбувається шляхом **реформ**. Під **«реформами» ми тут і в подальшому розумітимемо такі усвідомлені дії влади, які ведуть до якісних змін поведінки економічних гравців (самої держави, підприємств і домогосподарств)**. При цьому ми будемо розрізняти **системні реформи, тобто** такі, що знаменують собою перехід до відкритого доступу чи наближують його, та **технічні**, які вдосконалюють устрій, що існує.

Системні реформи дуже важко провести, оскільки їм протистоять системні ж інтереси тих, хто користується привілеями «обмеженого доступу». Їхнім фактичним спільником є патерналістський електорат, який виступає за перерозподіл, ненавидить підприємництво, купується на популістські гасла та дії та підтримує концентрацію влади. Окрім іншого, такі реформи підривають основи влади – саме тому їх не можливо провести «згори», доки не зміниться сутність самої влади.

Важлива відмінність технічних реформ від системних полягає в тому, що зацікавленість влади в технічних покращеннях не так сильно залежить від її природи. Будь-який уряд чи правитель, навіть якщо він є яскравим представником «обмеженого доступу» і навіть попри глибоку корумпованість та авторитаризм, може бути зацікавленим, і навіть інколи успішним у проведенні таких реформ, адже вони, не підриваючи основ його влади, водночас покращують керованість держави та збільшують наявний обсяг ресурсів для подальшого присвоєння та розподілу на користь союзників.

Утім, технічні реформи не варто розглядати як «другорядні», оскільки вони теж значною мірою впливають на якість життя людей, а подекуди навіть виступають передумовами для системних реформ. Більше того, навіть доволі повноцінний «відкритий доступ» але, наприклад, з неефективним бюджетним сектором стає неконкурентоздатним. З іншого боку, подекуди технічні реформи не можуть бути

³ Наприклад, у багатьох країнах Африки та Азії і досі не створено одну з базових передумов «відкритого доступу» - монопольного політичного контролю над застосуванням сили, без чого інвестиції стають надмірно ризикованими. У вирішенні цієї проблеми авторитарна влада цілком може бути вправною.

⁴ Таке «первинне» накопичення капіталу елітою, як доводять деякі автори, є передумовою стійкості демократії. Детальніше див. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York: Cambridge University Press.

проведені без системних: так, запровадження накопичувального пенсійного страхування вимагає гарантій прав власності та великого й ліквідного фондового ринку, що неможливе без системних реформ. Також проведення деяких технічних реформ вимагає згортання «обмеженого доступу» принаймні в деяких секторах з відлученням від привілеїв певної частини бізнесу та чиновництва. Наприклад, упорядкування державних закупівель може бути важливим кроком у цьому напрямі. Але технічні реформи не можуть замінити системних, бо хоч як не вдосконалюють систему обмеженого доступу, вона залишатиметься обмеженою – як за жодних умов навіть найдосконаліша кінська повозка не може стати автомобілем.

Попри те, що технічні реформи можуть цілком органічно вписуватися в логіку «обмеженого доступу», вони також зачіпають певні інтереси, хоча й менш впливові, ніж системні. Це й ті, хто наразі живиться з корупції (в рамках тих же державних закупівель), і ті, хто боїться потрапити під скорочення, і ті, кому, можливо, доведеться більше сплачувати за послуги або хто може втратити пільги або субсидії. Але в разі успіху такі реформи зрештою набувають популярності.

Реформи слід відрізняти від інших теж подекуди важливих заходів **економічної політики**, які хоча й не є реформами, але теж можуть впливати на життя людей не менше за справжні реформи. Вони покращують (або, якщо невдалі, – то спотворюють) економічні баланси, регулюють певні аспекти економічного життя тощо, але безпосередньо не впливають на інституції, правила гри чи механізми. Це, наприклад, зміна адміністративно регульованих цін, ставок податків чи мит, встановлення / скасування окремих обмежень. Подібні заходи прирівнюються до реформ у виняткових випадках, коли вони сягають таких масштабів, що здатні істотно змінити **стимули**, та за обов'язкової умови, що ті, кого стосуються реформи, в змозі належним чином **відреагувати** на ці стимули.

Треба розуміти, що такі заходи є часом вкрай важливими та політично важкими. Але вони самі по собі не в змозі вирішити проблеми, пов'язані з технічними недоліками, не кажучи вже про системні. Тому навіть вдала економічна політика не здатна замінити собою необхідні реформи – так само, як жодним тюнінгом і гарним доглядом неможливо перетворити «Таврію» на «Міні-Купер», хоч вони й подібні за розміром.

Скажімо, у цьому сенсі підвищення комунальних тарифів не є реформою доти, доки платники не в змозі самостійно регулювати споживання (як-от з послугами централізованого опалення) та впливати на якість послуг. Натомість запровадження спрощеної системи оподаткування для малого та мікробізнесу в Україні було свого часу важливою реформою, оскільки докорінно змінило характер стосунків значної частини бізнесу з державою. Більше того, це була системна реформа, і не тільки тому, що вона істотно полегшила доступ до бізнес-можливостей і кількісно збільшила прошарок незалежного від держави бізнесу, але й, насамперед, тому, що відповідна категорія підприємців отримала, на відміну від всіх інших, насправді відносно прозорі та рівні для всіх стосунки з представниками держави.

Роль цілеспрямованих і добре продуманих реформ на етапі трансформації важко переоцінити. Хоча вони й не здатні самі по собі одномоментно утворити порядок із відкритим доступом (а ті, що, можливо, були б здатні, просто не мають шансів бути втіленими), саме на етапі переходу рішучі та взаємоузгоджені реформи здатні пришвидшити невідворотний хід подій, зменшити тривалість трансформації й відповідно втрати від непевності та неузгодженості правил гри на перехідному етапі. Чудовими прикладами є країни ЦСЄ та Балтії, які спромоглися в історично короткий термін подолати «в один стрибок» дистанцію між украй обмеженим доступом за комуністичної системи до переважно відкритого доступу, характерного для ЄС. Не менш успішним прикладом за зовсім інших культурних та історичних умов вірогідно може виступати Південна Корея.

Деякі ознаки, детально висвітлені далі, дозволяють припустити, що Україна є наразі на межі такого переходу. Президент Янукович неодноразово проголошував свою відданість, як він казав, курсу реформ. Але різноспрямовані дії влади, які вона називає «реформами», на перший погляд, створюють враження ледь не хаосу. Чи є це системними реформами у вищеописаному сенсі? Чи, навпаки, консолідацією порядку з обмеженим доступом? Чи просто окремими вдосконаленнями,

*Різноспрямовані дії
влади створюють
враження ледь не
хаосу*

нейтральними щодо базових принципів? Чи, навпаки, подальшим проявом «совка»? Відповіді будуть вочевидь різними в залежності від конкретного випадку. У рамках цього проекту ми намагатимемось озброїти читачів інструментами для аналізу та самі, наскільки можливо, проаналізувати дії влади, залишаючи остаточні висновки на власний розсуд читачів.

Місце України

Україна відноситься до країн з обмеженим доступом, хоча і доволі «просунутих»

Україна за наведеною вище класифікацією відноситься до країн з обмеженим доступом, хоча і доволі «просунутих». У нас відсутні кастові привілеї, наявні (і навіть подекуди працюють) демократичні інститути, суд, закони та Конституція, які формально проголошують рівність і неупередженість. На відміну від більшості країн зі схожими доходами Україна надає всім громадянам певний соціальний захист, середню освіту, медичну допомогу та захищає від побутової злочинності. Переважна більшість громадян переконана в таких цінностях відкритого доступу, як рівність у правах і демократія. Чимала частина ринків працює в умовах справжньої конкуренції з відкритим доступом, особливо (але не тільки) на рівні малого та мікробізнесу. Не зважаючи на певні проблеми, присутня, політична конкуренція. Розвивається громадянське суспільство. Протекціонізм та інші відкриті привілеї обмежуються нормами СОТ і небажанням самих бізнесменів ставати об'єктами антидемпінгових заходів. Нарешті, є накопичений (переважно успадкований від СРСР) чималий капітал, тому проблема «первинного накопичення» за рахунок інвестування будь-якою ціною не стоїть або стоїть принаймні не так гостро, як в більшості інших країн, де домінує обмежений доступ. Усе це створює певні передумови для переходу до відкритого доступу.

Для подальшого розвитку найбільше бракує верховенства закону

Серед необхідних передумов для такого переходу найбільше бракує верховенства закону, тобто порядку, коли всі без винятку (в тому числі й сама держава) рівні перед законом, адже навіть наші олігархи з'ясовують стосунки в закордонних судах.

Специфіка України (як і інших пострадянських країн) полягає в тому, що жодних формальних ознак нерівності прав не існує. «Персоналізація» відбувається на стадії застосування законів, сумнозвісного вибіркового правосуддя (або правозастосування). При цьому, згідно з крилатим висловом російського історика Карамзіна «строгость законов российских умалывается необязательностью их исполнения». Закони – свідомо чи по невігластву – робляться невиконуваними, таким чином, аби зробити порушниками всіх чи майже всіх. Оскільки всі не можуть бути покарані, державний службовець, співробітник правоохоронних або контролюючих органів, уповноважений карати за порушення норм, стає **«начальником»**, бо отримує можливість на власний розсуд вирішувати, до кого саме закон буде застосований у всій суворості, а кого він ніколи не торкнеться⁵. За такого порядку, попри формально наявні ознаки правової держави, реальні права та можливості залежать від особистих стосунків з можновладцями, що і є найхарактернішою ознакою обмеженого доступу.

Окрім цього, такі державні послуги, як адміністрування, охорона здоров'я, освіта, захист особи тощо, хоча формально й надаються всім на рівних умовах, але на практиці деякі громадяни «більш рівні за інших». Бізнес, наблизений до влади (тобто, олігархічний), користується численними привілеями, як формальними, так і неформальними, зокрема, має фактичний імунітет від переслідування за рейдерство, ухиляння від сплати податків тощо в той час, коли незалежний бізнес утискається. Як у бізнесі, так і в політиці, для швидкого успіху необхідно мати патрона, сумнозвісну «кришу» з числа можновладців. Процвітає корупція. Міліція та інші правоохоронні органи не тільки беруть у ній безпосередню участь, але й більшою мірою спираються на відповідні доходи, ніж на бюджетні платежі. Ставлення населення до вільного підприємництва, приватної власності, ринкової та політичної конкуренції та деяких інших важливих цінностей залишається неоднозначним.

⁵ Точніше він таку владу зберігає, адже історично він її ніколи не втрачав.

Низка проблем є спадком радянської системи

Низка специфічних проблем дісталася Україні як спадок штучного різновиду «обмеженого доступу» - радянської системи. Вона, серед іншого, характеризувалася:

- надмірною централізацією та концентрацією;
- примусовою тотальною колективізацією сільського господарства та житла;
- спотвореною структурою цін;
- неефективним розподілом виробничого капіталу за секторами та по відношенню до підприємницьких здібностей;
- штучним характером розвитку.

Після краху СРСР, відповідно, централізація спричинила численні проблеми в інфраструктурі, зокрема, у ЖКГ і в транспортній системі, а також у міжбюджетних відносинах. Попри приватизацію житла та землі права власності все ще обмежені (особливо щодо ринку сільськогосподарської землі), недостатньо чіткі та визначені. Залишається проблема скорочення субсидій і відміни адміністративних обмежень щодо цін на низку соціально значущих товарів і послуг, зокрема, опалення та газу і, відповідно, адаптації споживачів до таких змін. Перерозподіл виробничих потужностей на користь кращих власників частково відбувся, але цей процес досі далекий від завершення: користуючись інструментами «обмеженого доступу», його успішно гальмують неефективні власники. Багато потужностей марно загинули не дочекавшись свого ефективного господаря. Штучно випереджаючий розвиток освіти та медицини мав своїм зворотнім боком старіння населення, яке зазвичай є проблемою набагато більш розвинених країн. Водночас, дається взнаки «совєцька» звичка до державного патерналізму та завищені очікування – державний бюджет навіть більшою мірою, ніж у розвинених країнах, сприймається як бездонна діжка. Є також технічні проблеми, такі як неузгодженість стандартів, які багато в чому заважають вести бізнес.

Природно, що за таких умов країна потерпає від гострих економічних і соціальних проблем. Короткий період відносно відкритої політичної конкуренції 2005-2009 рр. не встиг істотно поліпшити рівень економічної конкуренції та ефективності, натомість обернувся гонитвою безвідповідальних популістських зобов'язань, збільшенням перерозподілу, як це зазвичай трапляється за обмеженого доступу. Це ще більше погіршило ситуацію.

Реформаторські спроби минулого

За 20 років відбулися карколомні системні зсуви, які загалом дозволили відійти від цілком нежиттєздатної радянської економіки

Іноді доводиться чути, що, мовляв, в Україні за 20 років не було проведено жодних реформ. Це далеко не так. Насправді, відбулися карколомні системні зсуви, що загалом дозволили відійти, від цілком нежиттєздатної радянської економіки, яка обвалилася на рубежі 80–90-х років минулого століття. Були проведені, хоча й не завжди послідовні, але в кінцевому результаті успішні системні реформи:

- громадяни отримали можливість вільно створювати підприємства. Ще на початку 90-х відкриття приватної фірми потребувало дозволу, пізніше займало багато часу та грошей, і тільки нещодавно перетворилося на відносно просту формальність. Наразі в Україні вільно діють підприємства всіх сучасних форм власності, що було неможливо за часів СРСР. На жаль, в силу багатьох обставин залишаються слабкими права власності, особливо ті, що належать міноритарним акціонерам та співвласникам ТОВ; відповідно кволим є фондовий ринок.
- було лібералізовано (вимушено, під тиском обставин) абсолютну більшість цін. Наразі за фіксованими цінами продається тільки обмежена кількість

товарів і послуг. Регулювання залишилося переважно там, де не діють ринкові механізми – у сфері природних монополій, а також щодо деяких товарів і послуг, що мають виняткове соціальне значення. Водночас, процес лібералізації припинився, а значна частина важливих цін опинилася під неформальним контролем держави або картелів, як, наприклад, пальне;

- було приватизовано більшу частину виробничих потужностей, землю (хоча й без права продажу сільськогосподарської землі), житловий фонд, практично всі дрібні підприємства та приміщення;
- підприємства, які за радянських часів звикли до існування в умовах державного патерналізму, коли вони могли за наявності «виправдовуючих обставин» отримувати компенсації збитків, не сплачувати податки та рахунки постачальників тощо, було поставлено в ринкові умови жорсткої фінансової дисципліни. Утім, і зараз великі та наближені до влади підприємства сплачують менше податків (по відношенню до своїх доходів), ніж дрібний бізнес, бо можуть успішно домовлятися з податковою на кращих умовах, ніж середні та малі;
- велику частину дрібного бізнесу було майже повністю відділено від держави за рахунок запровадження спрощеної системи оподаткування. Але навіть у малому бізнесі часто доводиться налагоджувати особисті контакти з можновладцями відповідного рівня або навіть шукати «кришу», не кажучи вже про середній та великий бізнес.

Кількість технічних реформ не піддається підрахунку, адже довелося від початку будувати інститути ринкової самостійної держави. Успішність цих реформ у багатьох випадках також є не безсумнівною, як-от із запровадженням сучасної та європейської за формою (але, на жаль, не за змістом) системи оподаткування; системи бюджетного планування; соціальної допомоги; допомоги з безробіття і т.ін.

Майже всі реформи було зроблено протягом першого десятиріччя незалежності, але з початком зростання вони... припинилися

Утім, майже все це було зроблено протягом першого десятиріччя у важких умовах спаду економіки. А з початком зростання реформи... припинилися. І це природно, адже поки бракує капіталів, які боязко втратити, еліти вдаються до реформ, пов'язаних із самообмеженням олігархії, відкриттям доступу. Подальші реформи відбуваються тільки у тих випадках, коли еліти не можуть втримати обмеження доступу (чи якщо це безпосередньо загрожує колапсом) або під тиском тих, хто вимагає нових і рівних можливостей. Оскільки протягом десятиліття таких стимулів не було (навіть криза 2008-2009 рр. сама по собі не становила загрози правлячій еліті), то і реформ, відповідно, теж не відбулося.

Помаранчеві гасла «справедливого» перерозподілу перемогли прагнення рівних можливостей

На жаль, не справдилися надії і на Помаранчеву революцію: гасла «справедливого» перерозподілу перемогли прагнення рівних можливостей, а також затвердження влади закону та інших інструментів відкриття доступу. Внутрішня неузгодженість всередині владної команди, засилля популізму, брак дієвого громадського контролю (що уможливило збереження корупційних схем), хибна самовпевненість і брак досвіду й професіоналізму в поєднанні з відсутністю чітких ідеологічних орієнтирів (не факт, утім, що вони були б сприйняті виборцями) стали на заваді «помаранчевим» реформістам. До того ж влада, організована за принципами «обмеженого доступу», неминуче слабне в процесі переходу до принципово іншого устрою, адже слабшають важелі впливу, на яких вона трималася. Все це ми могли наочно спостерігати в 2005-2009 рр. Утім, пожвавлення політичної конкуренції в поєднанні з економічним бумом (в основному спричиненим зовнішніми чинниками) все ж таки дещо сприяли певному відкриттю доступу в економіці. Також відбулися деякі позитивні зсуви в дерегуляції та реєстрації підприємств. Але більша частина прийнятих у 2000-х роках «хороших» законів наразі або взагалі не працює, або не мали належного ефекту.

Чому влада має робити реформи?

Економічна криза проявила структурні проблеми та загострила необхідність реформ

Сприятливі обставини, які дозволяли уникати реформ протягом останнього десятиліття, наразі змінилися. Економічна криза та її наслідки у вигляді великого державного боргу загострили необхідність у реформах, у тому числі економічних. Разом із підняттям цін на природний газ криза проявила структурні проблеми української економіки, доволі типові для «закритого доступу», на вирішення яких мають бути в пріоритетному порядку спрямовані дії влади, а саме:

- висока залежність від світової кон'юнктури. Навіть якщо кризи приходять іззовні, їхні наслідки зумовлені внутрішніми проблемами. Кризи подібні до епідемій грипу: зовсім здорові не хворіють взагалі, або переносять у легкій формі; а от ослаблені можуть навіть померти. В Україні головні експортери – це виробники сталі, азотних добрив і продукції рослинництва. Усі ці галузі вирізняються вразливістю до коливань світової кон'юнктури, тому під час будь-яких її погіршень курс гривні обвалюється. А оскільки більшість товарів тривалого вжитку та енергоносіїв Україна імпортує, то і вартість споживчого кошика при девальвації стрімко зростає;
- незбалансованість державних фінансів. Оскільки резервів для підняття податкового тиску вже давно не існує (його навпаки, треба знижувати), то йдеться передусім про ефективне витрачання коштів, скорочення витрат (передусім корупційних), реформування адміністративного апарату, освіти, охорони здоров'я тощо та помірковане зростання соціальних витрат, поєднане з реформуванням їхньої структури та способів надання допомоги. Більш фундаментально можна й треба домогтися скорочення соціальних витрат за рахунок створення кращих можливостей для заробітку. Адже більша частина тих, хто вимушений звертатися по допомогу – працюючі чи працездатні люди, які могли б заробляти самі замість принизливого статусу соціальних утриманців;
- високу енергомісткість, передусім у секторі ЖКГ (виробничі підприємства мають подбати про себе самі). Це включає не тільки й не стільки технічну модернізацію, найголовнішим є впровадження прозорості та взаємної відповідальності у відносинах платників і постачальників, поєднане з демонополізацією (у межах можливого).

Наслідки кризи 2008-2009 років та підвищення цін на природний газ значно загострили всі ці хронічні проблеми. Банківська система досі не оговталася від удару, якого вона зазнала у 2008 році. До цього додалися проблеми на світових ринках сталі та капіталу. Все це загрожує самому існуванню держави. Хоча, на відміну від 1999 року, певний запас міцності ще є, більшість експертів, в тому числі й тих, що належать до влади, усвідомлює необхідність проведення реформ або хоча би вжиття термінових заходів з метою попередження катастрофи. Певну частину таких заходів уже запроваджено.

Наразі «реформи» зводяться до принципу «аби корова менше їла та давала більше молока, її треба менше годувати та більше доїти»

Утім, чи обов'язково це мають бути саме реформи у вищеописаному сенсі? Адже на перший погляд, задля збалансування державних фінансів (тобто скорочення бюджетного дефіциту) достатньо «затягування пасків» - скорочення витрат і підвищення податків поодиночі або разом. Але примітивний підхід у дусі «аби корова менше їла та давала більше молока, її треба менше годувати та більше доїти» має дуже обмежену сферу застосування. З економічного погляду, підвищення податків придушує бізнес, а отже, гальмує зростання; скорочення витрат також часто має на нього негативний вплив, принаймні короткостроковий. З політичного погляду, уряд мусить мати безумовну підтримку, довіру та бездоганну легітимність, аби громадяни погодилися на бодай тимчасове погіршення життя. А якщо він прийшов до влади з популістськими обіцянками, це взагалі навряд чи можливе. Тому самі по собі такі «непопулярні заходи» можуть бути успішно застосовані далеко не завжди.

Більше того, навіть вдало проведене «затягування» не принесе очікуваних результатів або занадто дорого коштуватиме суспільству та економіці, якщо сама

система збирання та розподілу податків є неефективною та/або корумпованою. Інший загальновідомий приклад: підвищення тарифів на тепло здатне, можливо, збалансувати бюджет Нафтогазу та теплокомуненерго. Але тільки на деякий час і високою ціною, оскільки воно не створює умов для поліпшення технічної ефективності використання тепла як споживачами, так і постачальниками; не впливає на відносини перших з другими; та не має відношення до підвищення прозорості самого Нафтогазу при тому, що зловживання у поєднанні з монополізмом є, вірогідно, не меншою проблемою, ніж невідповідність тарифів ринковим цінам.

Отже, такі заходи варто поєднувати з реформуванням відповідних сфер (а краще взагалі замінити відповідними реформами), а також компенсувати негативні впливи іншими реформами.

Втілення президентської програми реформ є першочерговим предметом аналізу нашого проекту

Президент Янукович неодноразово проголошував свою рішучість у питанні проведення реформ, щоправда не вирізняючи їх від заходів економічної політики. Було розроблено програму реформ, утворено відповідний Комітет із питань економічних реформ і зроблено декілька інших кроків. Зазначена Програма та заходи з її виконання є першочерговим предметом аналізу нашого проекту.

Чому влада не може або не бажає робити реформи?

За будь-якого устрою реформам протидіють ті, хто щось втрачає

Є декілька чинників, які об'єктивно перешкоджають реформам. Природно, за будь-якого устрою це протидія тих, хто втрачає (чи думає, що може втратити) від реформ, а також технічні проблеми: обмеженість часових, організаційних і фінансових ресурсів. За «обмеженого доступу» до них додається природне небажання послаблювати владні важелі, які тримаються на привілеях і проблема з підбором кадрів – особисто віддані та / або залежні не завжди здатні робити реформи. В Україні додатковою перешкодою є самостійна політична роль бюрократії.

1. Владі немає інтересу «бити по своїх», особливо якщо її генеральна лінія – це консолідація «обмеженого доступу». Системні реформи прямо суперечать такому курсу, а технічним реформам тільки в нечисленних випадках буде надано пріоритет перед збереженням підтримки з боку впливових груп.

Від початку президент Янукович був налаштований сумістити несумісне – провести реформи в поєднанні з захистом інтересів великого олігархічного бізнесу

Системні реформи та й велика кількість технічних позбавляють певних людей їхніх паразитичних доходів, які вони наразі звикли отримувати за рахунок корупції, шахрайства, обмеження конкуренції чи прямих або непрямих субсидій за рахунок платників податків. Але привілеї на право отримання цих доходів було «надано» (звичайно, неформально) відповідним представникам провладної «еліти» в рамках описаної вище логіки «обмеженого доступу». Прагнення консолідувати владу, залишаючись при цьому в рамках «обмеженого доступу», вимагає, навпаки, розширення кола привілейованих осіб, збільшення їхніх доходів і недвозначної демонстрації того факту, що своїми статками (та й свободою) ці люди зобов'язані конкретним можновладцям. Натомість скорочення можливостей для паразитування створює потужні (та платоспроможні!) інтереси відлучених від годівниці. Подолати їх здатна тільки влада, що спирається на широкі верстви населення (як-от у Грузії). На відміну від цього, президент Янукович та його команда від початку були налаштовані сумістити несумісне – провести реформи та одночасно захистити інтереси великого олігархічного (тобто, поєданого з владою) бізнесу.

2. Скорочення пільг та субсидій простим громадянам є також політично небезпечним – хоча за умов «обмеженого доступу» до певної міри безпечнішим, ніж відлучення від годівниці союзників.

Такі пільги надаються на безособовій основі, тобто всім, хто задовольняє певні формальні критерії. Отже, мільйони громадян, які користуються тими чи іншими пільгами, все одно не відчувають персональної залежності від можновладців. Для добре усталеної системи обмеженого доступу вони не становлять критично важливої підтримки.

Владі від початку бракувало легітимності та довіри для скорочення привілеїв широких верств населення, а з часом ця проблема загострилася

Але тією мірою, якою в Україні діють демократичні механізми, влада залишається залежною від виборців, а пільговики становлять чималу їхню частину. Навіть поза такими механізмами згідно з логікою обмеженого доступу великі та організовані групи населення отримують пільги відповідно до своєї потужності. Вони, звісно, можуть і не скористатися можливістю для протесту, якщо довірятимуть владі. Та й уряд може ігнорувати протести, якщо його підтримує більшість населення, яке вдалося переконати в несправедливості пільг і необхідності їхнього скорочення. Однак для цього влада має безумовно починати з себе, чого на практиці не відбувається. Крім того, Янукович навіть на президентських виборах був обраний хоча й легітимно, але тільки відносною більшістю – насправді проти нього було більше половини тих, хто голосував. Легітимність таких кроків, як створення коаліції, призначення уряду Азарова та відміна конституційної реформи, є дуже сумнівною. Подальший розвиток подій довів, що президентсько-урядова команда не спромоглася не тільки завоювати довіру, але й втримати симпатії навіть своїх корінних виборців. Отже, владі від початку бракувало легітимності та довіри для скорочення привілеїв широких верств населення, а з часом ця проблема загострилася.

3. Державна бюрократія, необхідна в якості інструменту реформування, в Україні є водночас самостійною групою інтересів, впливовим політико-економічним гравцем, найменш зацікавленим у будь-яких реформах.

В Україні бюрократія сформувалася в самостійну й дуже впливову групу інтересів

На відміну від багатьох інших країн, в Україні бюрократія сформувалася в самостійну й дуже впливову групу інтересів. Вона контролює значну частину бізнесу, місцевої та навіть загальнодержавної влади, в тому числі представницької. Замість простого виконання законів і наказів каста «начальників» не тільки вибірково застосовує закони на власний розсуд, але й вибірково їх виконує. Це головна причина, чому в Україні не працюють навіть «хороші» закони, що спрямовані на обмеження чиновницької сваволі та корупції. Тому бюрократії в жодному разі не можна довірити втілення реформ, не кажучи вже про їхню розробку. Хороший приклад – перший варіант Податкового кодексу, який був відкинутий самою ж владою. Навіть якщо б вдалося створити незалежний орган, який би проводив реформи через голову існуючої бюрократії, її опір істотно би перешкодив прогресивним змінам.

4. Реформи потребують часу, часто – фінансових ресурсів і неабиякої адміністративної спроможності самої держави. Тому неможливо одночасно провести багато реформ. Водночас, це суперечить комплексності, яка в більшості випадків необхідна для успіху.

Кожна реформа потребує ретельного відпрацювання механізмів, напрацювання документів, вирішення різноманітних питань тощо. Також бажано по можливості випробувати нововведення на практиці. Взявшись за багато перетворень одночасно, навіть кришталево чесний та налаштований на найкращі цілі уряд може наразитися на поразку просто за браком спроможності та ресурсів.

З іншого боку, реформи, особливо системні, часто працюють тільки в комплексі або одна тягне за собою іншу. Наприклад, лібералізація цін, приватизація та запровадження жорсткої фінансової дисципліни щодо підприємств – споріднені речі, адже свобода має своїм зворотним боком відповідальність, а разом вони становлять поняття власності. Саме розрив у часі між цими реформами передусім призвів до такої глибини та тривалості рецесії у 90-ті роки.

Розуміючи ці обмеження, автори програми реформ (серед яких були й міжнародні консультанти) заклали до програми певну послідовність кроків з її реалізації. Але реальне життя, в тому числі зазначені вище фактори, які перешкоджають реформам, вносять до цього плану свої корективи. У результаті цілком може статися так, що деякі з реформ не будуть проведені просто з технічних причин навіть попри відносно сприятливий баланс інтересів щодо їх проведення.

5. Окрім всіх об'єктивних чинників, чималу роль у реформах завжди відіграє фактор особистості. Це особливо відчутно там, де влада, згідно з принципами «обмеженого

доступу», будується на особистій підлеглості та відданості радше, ніж на інститутах.

Критерій особистої відданості послаблює кадровий потенціал реформ

Особисто віддані лідерів чи залежні від нього люди далеко не завжди виявляються водночас талановитими управлінцями-реформаторами. За «обмеженого доступу» призначення на ключові посади відбувається також за критеріями утримання балансу груп всередині правлячої коаліції, відповідності цього балансу реальній потужності груп та в якості винагороди за заслуги, які, утім, можуть не мати нічого спільного з реформуванням. Усе це часто критично послаблює кадровий потенціал реформ. Тому навіть більш-менш обізнаним представникам правлячої сьогодні в Україні команди бракує знань і психологічного налаштування для проведення по-справжньому ефективних і глибоких реформ. Як свідчить попередній досвід реформ в Україні, само по собі це не є нездоланною перешкодою для їх проведення, але значно шкодить успішності та повноті.

«Усе що треба – це кілька людей, які розуміють, що таке свобода»

На превеликий жаль, крилатий вислів одного з найуспішніших реформаторів сьогодення Кахи Бенукідзе «все що треба – це кілька людей, які розуміють, що таке свобода», не можна застосувати до жодного з урядів чи президентів України. А коли до реформ змушені вдаватися консервативно налаштовані люди з переважно радянським досвідом, які покладають надмірні надії на керованість, більш за все побоюються втратити владу, і до того ж вимушені рахуватися з описаними вище групами інтересів, реформи часто вихолощуються, якщо взагалі відбуваються. Зокрема, системні реформи намагаються підмінити технічними, а технічні – заходами економічної політики. Останні, у свою чергу, без справжніх реформ є набагато більш соціально обтяжливими. Наприклад, без демонополізації газового сектору (та з прогресуючою монополізацією електроенергетики) неможливо збільшити прозорість і ефективність у цих секторах, а без цього, у свою чергу, піднімати тарифи для населення доведеться набагато більше. Оскільки таке підняття, у свою чергу, наражається на політичні обмеження (тим більше, чим гірша ситуація з прозорістю та ефективністю), ситуація часто заходить у глухий кут.

Які реформи наразі потрібні Україні?

З огляду на сказане вище, треба окремо розглядати:

Потрібно створити умови для відкритої та чесної конкуренції у всій економіці

- Системні реформи. Серед них найголовніші – це демонополізація (передусім, у ЖКГ, у транспортній системі та в енергетичному секторі; щодо решти економіки має бути просто дієва антимонопольна політика та лібералізація торгівлі), введення ринку землі та встановлення верховенства закону. Створення умов для конкуренції в енергетичному та газовому секторах, наскільки вона взагалі можлива в цій сфері, полягає у запровадженні на практиці Енергетичної Хартії ЄС. За такими ж принципами рівного доступу до інфраструктури для всіх перевізників має працювати залізничний та авіаційний транспорт, елеватори, порти тощо. Відповідні норми діють у країнах ЄС і мають бути адаптовані до умов України. Так само, за відомими світовими аналогами має бути частково демонополізований сектор ЖКГ. Утім, в Україні навіть поза цими секторами монополія чи змова є, на жаль, звичайними явищами. Тому перш ніж долати чималі технічні труднощі у сфері природних монополій, варто передусім створити умови для відкритої та чесної конкуренції у всій економіці в цілому.

Необхідно ретельно виписати правила гри на земельному ринку

Не завершена приватизація сільськогосподарської землі. Без утворення повноцінного ринку земля не може виконувати ані функції товару, ані виступати заставою, ані набувати ефективного власника. Усе це стримує величезний потенціал сільського господарства. Але зрозумілі й застереження, адже в багатьох країнах саме обмеження доступу до землі як виробничого ресурсу було довгий час найголовнішим. Зважаючи на цей досвід, правила гри на земельному ринку мають бути ретельно виписані таким чином, аби запобігти монополізації, надаючи при цьому достатньо економічної свободи, у тому числі й великим компаніям.

Ще важливішою є проблема верховенства закону.

Головне якомога ретельніше усунути підстави для вибіркового правозастосування. Якщо весь народ порушує закон – то це не поганий народ, це поганий закон

Аби подолати цю перешкоду на шляху справжньої модернізації, потрібні два види реформ. З одного боку, треба реформувати правоохоронну систему, контролюючи органи та суди. На жаль, попри всю важливість цього напрямку, його аналіз виходить за рамки нашої компетенції. Потенційно в цьому напрямку може до певної міри працювати також декриміналізація економічних злочинів. З іншого боку, необхідно усунути підстави для вибіркового правозастосування, тобто самі невиконувані норми. Якщо весь народ порушує закон – то це не поганий народ, це поганий закон, наприклад, закон, написаний без належного урахування специфіки країни або під інтереси окремої групи, або навіть просто для того, аби створити зайвий привід для покарання (а отже, і для відкупів від покарання). Закони, зокрема ті, що регулюють економічну діяльність (саме вони є у фокусі цієї роботи), мають бути перероблені у такий спосіб, який би унеможливив їхнє вибіркове застосування та зробив не вигідним порушення чи його прикриття. Окрім дерегуляції у вузькому сенсі, сюди відносяться реформи оподаткування, ринкового нагляду (сертифікації та стандартизації) і багатьох інших сфер. Але варто зайвий раз наголосити, що системною реформою вважається саме зміна в описаному вище напрямку.

Для диверсифікації економіки та розвитку внутрішнього ринку необхідне радикальне покращення умов ведення бізнесу, передусім для малих і середніх компаній. Зокрема, мав би бути до певної міри перерозподілений податковий тиск, адже за існуючої системи найбільше навантаження припадає на підприємські підприємства (податок на фонд заробітної плати перевищує всі інші, крім ПДВ, разом узяті); натомість великі та капіталоміські підприємства опиняються в набагато кращому становищі, а експортери до того ж мають можливість успішно та легально мінімізувати податок на прибуток через роботу з офшорами.

Окрім іншого, такі реформи мають призвести до значного підвищення продуктивності економіки, зокрема, завдяки більш ефективному розподілу виробничого капіталу на користь кращих власників та утворенню (або, краще сказати, вивільненню) дієвих стимулів для інвестування в ефективну економічну діяльність на противагу показово розкішному споживанню. Утім, у багатьох випадках цьому перешкоджають також суто технічні моменти.

Системним реформам протистоять інтереси корумпованих можновладців та пов'язаного з ними бізнесу

Системним реформам в Україні протистоять насамперед інтереси корумпованих можновладців і пов'язаного з ними бізнесу, об'єднані в бізнес-адміністративні групи (БАГ) різного масштабу та ґатунку – від «хазяїна» села чи начальника ЖЕКу, до загальнонаціональних олігархів за підтримки патерналістського електорату. Натомість, на підтримку таких реформ виступає бізнес, особливо малий і середній, який прагне доступу до нових можливостей, які наразі обмежені. Великий вітчизняний бізнес теж зацікавлений тією мірою, якою він готовий обміняти адміністративні важелі на необмежений доступ до фінансування; боротьбу на адміністративному та, частково, політичному полі – на чесну ринкову конкуренцію; привілеї – на гарантії прав тощо. Ті ж інтереси поділяють наймані працівники, особливо кваліфіковані, зацікавлені у появі нових робочих місць і, відповідно, конкуренції роботодавців або у можливості створити власний бізнес. Нарешті, таких реформ вимагають західні партнери України – від країн ЄС, що хотіли б асоціації з Україною, яка можлива тільки на підставі спільних цінностей, до окремих компаній, яким вигідно було б інвестувати в Україну, але на заваді стають описані вище фактичні правила гри, до яких вони не бажають або не можуть адаптуватися.

- Технічні реформи, спрямовані безпосередньо на розв'язання описаних вище проблем, що дісталися у спадок від викривлень розвитку, та на підвищення дієвості й ефективності державних послуг. Їхня мета – краще використовувати кошти державного бюджету, поліпшити якість відповідних послуг, інфраструктури, соціальної допомоги та інших сфер, що фінансуються через бюджет, створити ефективніші механізми в позабюджетній сфері.

Наприклад, у випадку України сюди відноситься реформування:

- систем освіти та охорони здоров'я,

- соціальної допомоги,
- державних закупівель,
- упорядкування реєстрації прав власності на нерухомість,
- у податковій сфері – кодифікація законодавства, зведення однотипних податків до одного,
- перехід від фіксованого до плаваючого курсу валюти,
- перехід до накопичувальної пенсійної системи,
- удосконалення бюджетного процесу, перехід до проектного бюджетування.

На перетині системних і технічних реформ лежить реформа ЖКГ, оскільки вона містить дуже багато різних аспектів, деякі з яких мають ознаки системності (як-от монополізація), а інші є суто технічними (встановлення лічильників, автономізація тощо). Однією з найважливіших є пенсійна реформа.

Наразі, найбільше уваги прикуто до заходів із «затягування пасків». Питання, до якої міри Україна дійсно потребує такого затягування в абсолютному вимірі є дискусійним. Скорочення дефіциту бюджету було й залишається безальтернативним, адже жити в борг не можна, запозичувати стає дедалі важче, а проблема державного боргу та його обслуговування стає дедалі гострішою. Водночас є багато можливостей збалансувати бюджет і без істотного скорочення соціальних витрат – передусім, за рахунок більшої конкурентності та зменшення можливостей для корупції при здійсненні державних закупівель, відмови від неефективних капітальних витрат, скорочення витрат на державний апарат, скорочення пільг та субсидій для підприємств тощо. Також чимало коштів можна заощадити в результаті проведення технічних реформ. Щоправда, іноді на початковому етапі вони потребують, навпаки, інвестицій. Так чи інакше, певну частину непопулярних заходів доведеться втілювати – самостійно чи у складі відповідних технічних реформ. Сюди відносяться:

- скорочення персоналу, передусім управлінського, у бюджетному секторі,
- підвищення тарифів, передусім на газ та тепло, для населення,
- скорочення пільг та їхня монетизація,
- підвищення пенсійного віку, скорочення пільг при призначенні пенсій.

Під час перебігу проекту ми будемо аналізувати причини успіхів та невдач реформування, а також заходів економічної політики, передбачених чи вжитих владою з точки зору подолання поточних проблем і наближення України до суспільного устрою з відкритим доступом. Нашою робочою гіпотезою, що впливає з попереднього досвіду реформування та наведених вище теоретичних міркувань є те, що:

- системні реформи, якщо взагалі відбудуться, то будуть або формальними, або викривленими до невпізнаності;

Влада може бути відносно успішною у запровадженні низки технічних реформ

- нинішня влада може бути відносно успішною в запровадженні низки технічних реформ, особливо тих, які не зачіпають інтересів великого бізнесу та обмежено торкаються бюрократії. Найбільш наполегливо впроваджуватимуться ті з них, які дозволяють заощадити бюджетні кошти;

- заходи економічної політики (переважно «затягування пасків») будуть найбільш наполегливо просуватися, але з обмеженим успіхом. Час від часу вони будуть змінюватися на популістські.

*

*

*