

1

ПЕРЕДМОВА ТА ОГЛЯД КНИГИ

Януш М. Ширмер, Хваджа М. Султан

Вступ

Всі, хто має широку уяву та уважно спостерігає поточний розвиток подій в Україні, повинні погодитись, що Україну, зваживши всі обставини, слід розглядати як успішний приклад на тлі сірості й безнадії, викликаних проблемами пострадянського перехідного періоду в усіх країнах Східної Європи. Довгий список складних і болючих проблем та невдач, пов'язаних з перехідним періодом (див. нижче), не повинен заступати безперечні досягнення цієї молоді країни. Визначення та розгляд багатьох поточних проблем української економіки, про які йдеться у цій книзі, в жодному разі не повинні трактуватись як наша підтримка усіх тих невдоволених (кількість яких значно зросла за останні декілька років), які стверджують, що українська економіка не піддається реформуванню і що Україна перетворюється у ще один “безнадійний випадок” у сім'ї країн колишнього радянського блоку. Ми ж гадаємо, що правда полягає у протилежному цим невдалим і поверхневим твердженням.

Після десятиліття експериментів з пострадянським реформуванням економік видається, що існує багато доказів тієї точки зору, що перехідні процеси формувались скоріш під впливом наявних соціально-політичних та інституціональних умов, ніж економічних і технологічних, як це уявлялося спочатку. Успішнішими країнами, в яких реформування відбувалось відносно швидко, виявились ті, де було більше відкритості, етнічної однорідності, гармонії (відсутності серйозних внутрішніх міжнаціональних конфліктів), та які були політично більш плюралістичними (де існували відносно сильні групи та організації, що чинили опір комуністичній владі країни, або організації, яким вдавалось утримувати певний рівень автономності всередині комуністичної держави). Сьогоднішнє розчарування перехідним періодом, особливо у випадку з такими країнами, як Чеська Республіка, Росія чи Україна, не є

результатом “злої волі” політичних лідерів цих країн чи “поганої іноземної допомоги”. Це швидше наслідок нереалістичних сподівань та відсутність глибокого розуміння процесів перехідного періоду і пов’язаних з ним чинників.

Насправді ж умови на початковому етапі перехідного процесу в Україні були надзвичайно складними, навіть по-своєму складнішими, ніж у будь-якій іншій країні колишнього радянського блоку. Україна чудово справилась із завданням установа й розбудови своєї державності та розвитку дружніх відносин з усіма своїми сусідами і всіма провідними політичними державами. На сьогодні українці знаходяться в кращих умовах, ніж резиденти більшості інших країн СНД та багатьох балканських держав. Економіка стабілізувалась і почала виявляти готовність до економічного зростання. Разом з тим Україні бракувало й досі бракує тієї відкритості й демократичних механізмів, які ефективно захищали б від намагання жити за рахунок ренти з раніше накопиченого капіталу, забезпечували дотримання й виконання контрактів та встановлення конкурентної ринкової економіки. На початковому етапі стара комуністична номенклатура була могутньою (хоч і деморалізованою), і її неможливо було усунути від встановлення контролю над багатьма секторами колишньої дуже централізованої радянської економіки. Як тільки “командну верхівку” цієї специфічної, вертикально контрольованої піраміди було відрізано, контроль над розпорошеними, погано взаємодіючими уламками української економіки отримали автономні утворення, з якими було важко боротися молодому, недосвідченому та слабкому центральному урядові.

Автаркістська поведінка – в кожній із галузей і в Україні в цілому – стала повсюдною. Могутні альянси, сформовані з місцевих бюрократів та керівників великих соціалістичних підприємств, отримали значні важелі монополістичного контролю. Втрата транспарентності в економіці, намагання жити на доходи з раніше утвореного капіталу, корупція та зростаюча сегментація стали неминучими наслідками цієї специфічної політико-економічної структури. На відміну, наприклад, від Польщі, Україна не отримала у спадщину від Радянського Союзу цивілізованого суспільства, громадських організацій та соціальних структур, які могли б кинути виклик могутній старій та новій номенклатурі. Україні знадобилось набагато більше часу, щоб зростити інституції та організації, які могли створити “конкурентоздатний” політичний ринок.

Цей ринок, у свою чергу, був би здатним ліквідувати корумповані монополії, усунути “стіни”, які ділять економіку на численні сегменти, та зробити їх відкритими для впливу чесної внутрішньої та зовнішньої конкуренції з метою стимулювання економічної ефективності, фіскальної платоспроможності та стабільного зростання. Є багато свідчень того, що кілька останніх років не були витрачені марно і поступово почали з’являтися демократичні механізми. Контакти з іншими демократичними країнами, незважаючи на різні перешкоди, є набагато ширшими, ніж 5–10 років тому. Відчутнішим став для українців вплив ринкових відносин і демократії. Набагато сильнішими стали громадські організації. Нагальнішою стала “потреба у реформах”. Найперші реформи, хоч непослідовні та хисткі, почали приносити перші плоди.

“Прихована” трансформація й зростання

До недавнього часу швидкий розвиток України залишався в основному “прихованим”. Він був більше якісним, ніж кількісним, а тому не піддавався належному відображенню стандартними економічними показниками. Цей розвиток мав місце здебільшого у сфері розбудови інституціональних інфраструктур та “розумового” потенціалу. Ті з нас, хто був причетний до академічної освіти, дуже добре знають, яким швидким був прогрес випускників українських коледжів, особливо у сфері економіки, фінансів, бізнесового менеджменту та мов – як англійської так і української. Значно поліпшилось розуміння ринкових відносин і демократії серед офіційних урядових осіб та в засобах масової інформації.

Що стосується сьогодення, то головною проблемою є не відсутність здатності до глибоких реформ, а, скоріш, відсутність впевненості. Домінує почуття поразки, деморалізуюча віра в те, що “ніщо не спрацює” і “ніхто цього не зможе змінити”. Продовжує існувати переконання, що “це можуть зробити інші, тільки не ми”. Проблема полягає в тому, що доти, доки люди залишатимуть в собі ці безпідставні й оманливі припущення, доти вони продовжуватимуть жити своїм власним життям і діятимуть як загрожуючи самовтіленням провісники.

Чого потребує Україна сьогодні, так це більше терпіння, більше впевненості у собі та гордості за свої безперечні досягнення у розбудові державності та своїх ринкових

інституцій. Україна потребує сильної віри в те, що завдання можуть бути і будуть виконані, бачення (тобто амбіційної, всеохоплюючої, усвідомленої програми реформ) та мужності, аби цю програму втілити в життя.

Інвестиції в знання

Кілька наступних років повинні бути для України часом динамічного зростання, яке стане можливим за рахунок інвестування в знання. Це найнадійніший вид інвестування, який дає найкращі прибутки. Без знань, без реальної інформації та розуміння пострадянського перехідного процесу в цілому і його конкретних особливостей в Україні марно очікувати реальних реформ та стабільного зростання. Здається, що одне визначення може найкращим чином охарактеризувати поточний стан реформ в Україні та політику її уряду й держав-донорів. Це визначення – розгубленість та плутанина. Нарешті ми досягли того рівня, на якому виявляємо, що ми знаємо те, що ми нічого не знаємо. Інформація, освіта, широкомасштабні дослідження є найкращим шляхом просування реформ та покращання політики в Україні. Дослідження та моніторинг української економіки є життєво важливим завданням. Інше завдання, також значної ваги, – це вивчення перехідних процесів у інших країнах колишнього радянського блоку з метою запозичення їхнього досвіду.

Незважаючи на очевидну схожість проблем та політики в країнах колишнього радянського блоку, контакти між українськими політиками та їх колегами з інших країн регіону досить нечисленні, за винятком, можливо, Росії. В той час, як із зрозумілих причин в Україні здійснюється прискіпливий моніторинг і аналіз подій та ситуації в Росії, дуже мало відомо тут про інші країни. Зазначене викликає жаль, оскільки, особливо у випадку з країнами Центральної Європи, які пішли значно далі шляхом реформування, ніж Україна і Росія, накопичилось багато як позитивного, так і негативного досвіду. Вивчення та використання цього досвіду буде дуже корисним і для українського уряду, і для країн-донорів. Існує, на жаль, багато причин такої ситуації, включаючи мовний бар'єр, недружні кордони та труднощі у стосунках між державами цього регіону Європи.

Ця книга є продуктом міжнародних зусиль у справі наведення мостів над означеною прірвою шляхом вивчення

останніх подій в Україні та Польщі в перехідний період, в ній водночас розглядається досвід цих країн і у ширшому глобальному контексті.

Досвід перехідного періоду України та Польщі

Як зазначалось вище, початкові умови в Україні досить значно відрізнялись від тих, що були у Польщі. Для України розвал Радянського Союзу означав насамперед необхідність докладання значних зусиль для розбудови державності. Економічні реформи були важливим, проте не єдиним, пунктом на порядку денному української влади.

Перехідний період є складним процесом, який включає розбудову інституцій, що забезпечується наявністю сильного цивілізованого суспільства. В Польщі відносно плюралістичне суспільство та деякі ринкові інституції існували ще до того, як ця країна вдалась до шокової терапії у січні 1990 р. Ранній початок польських реформ, як і їх всеохоплюючий та радикальний характер, роблять польський досвід особливо корисним для України. Використання цього досвіду та розвиток тісних зв'язків з польськими політиками є важливою справою для України як для накопичення сили для реалізації своїх власних зусиль з реформування, так і для поліпшення розуміння складного процесу реформування.

Центр у Пултуську

Для забезпечення можливості українським політикам взаємодіяти та обговорювати проблеми реформування з їхніми польськими колегами і міжнародними експертами Гарвардський університет США, Гарвардський інститут міжнародного розвитку разом з українським Центром економічного розвитку (м.Київ) та Пултуською Вищою гуманітарною школою у Польщі провели семінар з питань макроекономічної політики.

Макроекономічні проблеми, особливо пов'язані з фіскальною політикою, обговорювались у рамках нещодавнього українського та польського досвіду посткомуністичного реформування. Особливу увагу було звернено на недавню світову фінансову кризу та заходи по вирішенню пов'язаних з нею проблем. Семінар було організовано у Варшаві (2 дні) та у Пултуську, невеличкому місті за 50 км на північ від Варшави (5 днів) в період з 6 по 13 грудня 1998 р. Організатором та

приймаючою стороною виступала Пултуська Вища гуманітарна школа, одна з найбільших приватних шкіл у Польщі. Учасники відвідали Варшаву для зустрічей з членами польського парламенту та уряду.

Пултуськ виявився найбільш вдалим місцем для проведення семінару, оскільки він є живим прикладом того, до яких змін можуть призвести реформи. До того, як у 1994 р. було започатковано Пултуську школу, це місто мало ледь жевріючу економіку та високий рівень безробіття. Сьогодні, після відкриття Пултуської школи, що було цілком приватною ініціативою, місто має більше, ніж 10 000 студентів з різних куточків Польщі та з-за кордону. Школа стала стрижнем створення у Пултуську суспільства, яке живе повним життям. Нещодавно цю школу було визначено найкращою у Польщі.

У семінарі взяли участь близько 40 осіб з України та Польщі. Серед них були політичні лідери високого рангу, члени парламенту, провідні офіційні особи з міністерств та інших урядових структур, що займаються бюджетом, податками, соціальною політикою, контролем та регулюванням державного боргу. Зворотна реакція учасників вказала на те, що семінар допоміг поліпшити їхнє розуміння важливих проблем фінансової політики, політичного плюралізму та політичних засобів. Цей семінар сприяв накопиченню потенціалу для дослідницької, аналітичної та політичної роботи, встановленню тісних контактів між провідними політиками та розвитку тісних міжпарламентських та міжурядових українсько-польських відносин. Він сприяв обміну досвідом та вивченню підходів різних країн до проблем фіскальної політики. В результаті обговорень, що мали місце на семінарі, було підготовлено і розповсюджено серед політиків, інституцій та експертів пакет рекомендацій щодо вирішення специфічних проблем української політики.

Головною темою обговорення на семінарі було питання “Фіскальна політика перехідної економіки”. Багато поточних проблем у країнах з перехідною економікою пов’язані з дефіцитом бюджету та його фінансуванням, контролем та регулюванням державного боргу, витратами на державний сектор, тягарем податків та фінансовою децентралізацією. Фінансова стабілізація є обов’язковою, проте недостатньою, умовою для успішних ринкових реформ та економічного зростання. Вдосконалення фіскальної політики має допомогти

вирішити проблеми зовнішнього та внутрішнього боргу, заборгованості, зовнішньої торгівлі та інвестицій, стабільності та зростання.

Багато міжнародних експертів з Гарвардського університету, Пенсільванського, Х'юстонського, Оксфордського, Паризького-1, Гданського, Франкфуртського, Софійського економічного університетів, Варшавського центру аналізу економічних та соціальних проблем (CASE), Пултуської Вищої гуманітарної школи, Української національної академії наук, Вищої економічної школи в Москві, KPMG Barents Group та декілька визначних офіційних урядових осіб і експертів з України та Польщі виступили з презентаціями та вели дискусії на семінарі. Ця книга є компіляцією робіт, представлених на семінарі.

Зміст книги

Книжку розділено на три секції. Частина перша складається з чотирьох глав, які розглядають інституціональну структуру макроекономічної політики, висвітлюють інституціональний розвиток, віртуальну економіку, важливість політичних факторів та демократії для успішного проведення реформ. Частина друга складається з семи глав, в яких висвітлюються питання фінансової реформи, включаючи податкову реформу, оподаткування у сільському господарстві, бюджетного дефіциту та заборгованості, місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Сім глав у третій частині фокусуються на вирішенні проблем фіскальної нестабільності та фінансових криз і присвячені розгляду як основного моменту проблем великих державних витрат, демонетизації, грошової емісії, збільшення державного боргу та бюджетного дефіциту.

Частина I.

Загальна концепція

Глава 2, підготовлена **Гербертом Левіним** та **Янушем Ширмером**, презентує загальні концепції інституціонального розвитку, законності й забезпечення виконання законів та фінансової політики із застосуванням базових принципів нової інституціональної економіки у країнах з перехідними економіками, головним чином у Росії та Україні. Автори

розглядають зв'язок між інституціональним розвитком та низьким рівнем збирання податків в Росії та Україні. В економіці радянських часів ринкові операції, хоч і стримувались інституційно, але широко практикувались за допомогою вельми розповсюдженої системи ведення операцій на чорному або нерегульованому тіньовому грошовому ринку, хабарів і корупції. Хабарництво заповнило партійну і державну ієрархії. Оскільки практично кожен вдавався до незаконних дій, система корупції стала досить стабільною. Хабарі створювали капітал, необхідний для захисту ведення бізнесу. З розвалом Радянського Союзу комуністична партія втратила свою монополію, а держава ослабла. Вакуум, що створився в результаті розвалу радянської системи неофіційних платежів, заповнили приватні “постачальники” захисту та послуг, пов'язаних із силовим забезпеченням дотримання контрактів. Ця практика опори на організовані злочинні угруповання і мафіозні групи для отримання захисту і силового забезпечення виконання контрактів призвела до того, що багато фірм перейшли до тіньового сектора. Зазначене позбавило державу можливості отримувати податкові надходження, що посилює податковий тягар для легітимного бізнесу і в свою чергу змусило деяких його представників піти у тіньову економіку.

Розглядаючи фінансову мотивацію бартерних трансакцій, Левін і Шрімер роблять висновок, що бартер має низьку транспарентність і, таким чином, створює набагато більше можливостей для уникнення сплати податків. Підприємства, що занижують вартість, можуть вдаватися до обоюдно вигідних бартерних трансакцій з підприємствами, що завищують вартість. Знижуючи вартість, підприємство одержує щось на зразок субсидії, тобто ціну за свою продукцію, вищу за ту, яка може бути реально прийнятною в умовах відкритого ринку. Підприємство, що завищує вартість, знижує податкові зобов'язання, показуючи вищі витрати.

У главі 3 **Пол Грегори** дискутує з приводу переходу України до стану хронічної нестабільності та віртуальної економіки. Він зазначає, що, з одного боку, здатність України виробляти типові для радянського періоду товари знизилась, оскільки вона виявилась відрізаною від традиційних постачальників, з другого – її неспроможність виробляти товари ринкової якості спричинена слабкістю ринкового досвіду, незначних (чи погано розміщених) інвестицій та низьким рівнем еластичності ресурсів. Віртуальна економіка призначена для маскування спаду виробництва у секторі радянського типу та запобігання

перерозподілу ресурсів у ринковий сектор. Віртуальній економіці характерна також корупція у вигляді “грошового умаслення” політичних лідерів за право отримання привілейованого статусу. Характерною рисою віртуальної економіки є її здатність вводити в оману – зовні вона виглядає значно більшою, ніж є в дійсності. Ця оманливість стає можливою за рахунок субсидій, планових бюджетних надходжень та нереально високого рівня видатків, державного управління кредитами, та маніпуляцій держави з поставками та закупками продукції. Її незвичними характерними рисами є використання контролю за цінами, несплата заробітної плати й відсутність розрахунків за матеріали, бартер і використання інших видів “платежів” у негрошовій економіці. Інституції, що змушують ринковий розподіл спрацьовувати у країнах зі зрілою ринковою економікою, у віртуальній економіці відсутні. Відсутні законодавство і механізми забезпечення дотримання контрактів, кредитні ринки є слабкими й функціонують за високими процентними ставками, режим оподаткування встановлює заборонні маргінальні рівні податків, а бартер і неплатежі приховують реальні видатки підприємств на виготовлення продукції. Продовження політики м’яких бюджетних обмежень означає, що потреба в індустріальних матеріалах перебільшуватиметься у порівнянні з реальними потребами економіки, орієнтованої на максимізацію прибутку. Грегорі робить висновок, що Україна може уникнути цього стану порушення економічної рівноваги лише шляхом істотного реформування своїх інституцій.

Глава 4 надає можливість розглянути розвиток демократичних інституцій в різних країнах з перехідною економікою, що допомагає нам зрозуміти першопричини прагнення та готовності до проведення економічних реформ в деяких з них та відсутність їх в інших. **Кшиштоф Островський** розглядає розбіжності в методах управління у різних країнах і перш за все різницю між парламентською та президентською системами управління. Парламентські моделі в Болгарії, Чеській Республіці, Угорщині, Литві, Польщі та Словаччині потребували створення коаліцій. Ця система довела свою ефективність у проведенні основних реформ у цих країнах. Транспарентність цієї системи є високою і опозиція здатна здійснювати моніторинг політичних процесів і вказувати на помилки в урядовій політиці. Президентська система правління в Росії, Україні, Румунії та країнах Центральної Азії, навпаки, відводить парламентам неефективну або декоративну роль.

Парламентський контроль над президентськими структурами виконавчої влади досить обмежений. Партійні групи базуються на засадах лояльності до президента. Механізм прийняття рішень не є транспарентним і кар'єри політичних діячів залежать від оцінки їх внутрішніми президентськими колами. Здійсненню реформ завадив вплив олігархів на внутрішні кола влади. Островський підсумовує, що ці тенденції призвели до нового поділу в посткомуністичному світі. По один бік розподільної лінії знаходяться зростаючі економіки країн Балтії, Польщі, Словаччини, Угорщини, Чеської Республіки, Словенії та Хорватії, по інший бік – занепадаючі економіки Росії, України та декількох інших колишніх радянських республік.

У главі 5 **Януш Ширмер** розглядає зв'язок між політикою та економічним зростанням у країнах з перехідною економікою. У державах із стандартними економічними моделями зростання визначається здебільшого як функція праці, капіталу і технологій. Технологія є стрижнем ендегенних моделей, де економічне зростання є водночас причиною і результатом технологічного прогресу. Нещодавні дослідження показали, що успіхи і провали економічного зростання, як і пострадянське реформування, залежать найперше від політики, яку проводить та чи інша конкретна країна. Автор розглядає “виробників” політики як макроінженерів, які “виробляють” економічне зростання, стабільність та процвітання у своїх країнах. Хороша політика сприяє зростанню, в той час як погана призводить до економічного спаду. Економічне зростання підтримує хорошу політику, спад – погану.

Ширмер розбив країни з перехідною економікою на кілька груп і проаналізував картину їхнього зростання в період з 1990 по 1998 р. у контексті економічної політики. Він виявив, що більшість країн з перехідною економікою зазнали найбільшого річного спаду свого виробництва в 1991–1992 рр., а Україна – у 1994 р. В усіх цих країнах, за винятком України, період спаду тривав кілька років і закінчився економічним підйомом. Найкоротший період спаду – два роки – мав місце у Польщі. Автор стверджує, що країни, в яких ринкові реформи були глибшими й радикальнішими (такі, як Польща і держави Балтії), виявились найсильнішими з точки зору економічного зростання.

В Україні (а також в Росії) замість фундаментальних ринкових реформ і прозорої економічної політики вживались різні “самобутні” заходи для “допомоги” економіці. Таким чином відбувався поступовий перехід до нової, невизначеної

“безсистемної” системи. Урядова політика, що полягала у перерозподілі прибутків від прибуткових підприємств до збиткових, заклала міну під обидва види підприємств. Ці заходи у поєднанні з повсюдною м’якістю бюджетних обмежень та слабким забезпеченням контролю за дотриманням контрактів зробили особливо значний внесок у так звану віртуальність цих економік. Якщо відсутність транспарентності досягає “критичної маси”, тобто якщо економіка стає в більшій своїй частині нетранспарентною (“віртуальною”), вона втрачає здатність до зростання. Незначний офіційний дефіцит бюджету на тлі швидко зростаючих обсягів бартеру, заборгованості та неплатежів створює специфічну ситуацію, за якої, наприклад, податки офіційно збираються, однак платники податків не повинні їх платити. Означене є результатом такого феномену як “взаємозаліки”. Список парадоксів такого типу є довгим і вражаючим.

Глава 5 містить важливі пропозиції політичного характеру стосовно України. Чим довше політики зволікають з фундаментальними реформами, тим слабшою стає економіка й вищою ціна реформ. Часткові чи незбалансовані реформи (багато з яких спонсорувались країнами-донорами) більше стримують, ніж стимулюють економічне зростання. Зокрема макроекономічна стабілізація без реструктуризації на мікрорівні спричиняє скоріше спад, ніж стабільне економічне зростання.

Частина II.

Фінансова та бюджетна реформи

В главі 6 **Віктор Пинзеник** відслідковує причини нездатності українського уряду домогтися фіскальної дисципліни та запровадити важливі реформи. Він підкреслює, що без структурних реформ і перемін на мікрорівнях фінансова стабілізація виявилась слабкою й нестійкою. Політика надання підтримки неприбутковим, неконкурентоспроможним виробникам поглинула прибутки нормально функціонуючого ринкового сектора. Уряд надавав субсидії шляхом списання чи реструктуризації податкової заборгованості, звільнення від податків та надання пільгових кредитів. Такі кредити рідко повертались, і важкий їх тягар звалювався на бюджет. За таких умов сподівання досягнути встановленого МВФ рівня бюджетного дефіциту без зменшення витратних зобов’язань неминуче призводили до збільшення бюджетної заборгованості, особливо по заробітній

платі, пенсіях та інших соціальних виплатах. Адміністративний контроль за обмінним курсом у 1998 р. та спроби уряду регулювати ціни призвели до значного спаду економічної активності. Пинзеник робить висновок, що фінансову стабілізацію необхідно запроваджувати одночасно зі структурними реформами. Без них фінансова стабілізація буде лише оманливою ілюзією, що дає політикам можливість для політичного маневру.

У главі 7 **Хваджа Султан** оцінює нерішучі зусилля України щодо проведення податкової реформи. Зважаючи на фіскальний тиск у перехідний період, податкові реформи мають бути логічним пріоритетом для посткомуністичних країн. Однак цього не трапилось у випадку з Україною. На відміну від Польщі, країн Балтії, Угорщини та Болгарії, реформи в Україні проводились не дуже рішуче – заради дотримання зовнішніх вимог (виконання умов МВФ для отримання кредиту). Такі реформи мають мало шансів на успіх. Султан розглядає безладні законотворчі зусилля та відступ від реформ стосовно податку на додану вартість, податку на прибуток корпорацій, прибуткового податку громадян та місцевого оподаткування. Він зазначає, що фіскальний тягар в Україні є не лише значним, але й нерівномірно розподіленим, через що легітимний, орієнтований на ринок сектор сплачує левову частку податків, в той час як “тіньовий” та “напівтіньовий” сегменти сплачують дуже незначні податки. Султан доводить, що для ефективнішого розподілу фіскального тягаря Україні необхідно розширити податкову базу, скасувати більшість податкових пільг та збільшити відповідні надходження до бюджету від непрямого оподаткування. Такі податки необхідно запровадити особливо на ті товари, які переважно купуються за “тіньові” прибутки, тобто неоподатковані прибутки, отримані від трансакцій в “тіньовій” економіці. Пасажирські автомобілі, автосервіс та пальне є добрим прикладом таких товарів. Збільшення надходжень до державного бюджету від непрямого оподаткування допоможе послабити тиск податків на прибутки та на заробітну плату в офіційній економіці та стимулюватиме вихід з тіньового сектора. Необхідно також відмінити свавільні заходи податкової адміністрації, такі, як *картотека* №2, яка змушує фірми переходити у тіньовий сектор.

У главі 8 **Євген Гавриленков** розглядає незадовільне управління державними фінансами в Росії та виводить деякі уроки з цього для України. Російський досвід показує, що жорстка монетарна політика сама по собі не може гарантувати економічний успіх. Випуск короткострокових державних цінних

паперів може бути таким же провокуючим інфляцію чинником, як і друкування грошей, хоча його вплив на ціни може бути відстроченим. Автор доводить, що фіскальні корекції та стабілізація є рушійними кроками на шляху досягнення стабільного економічного зростання. Фінансова стабілізація в Росії була короткостроковою через значний приплив іноземного капіталу, який проник на фінансові ринки, однак так і не дійшов до реального сектора. Слабкі підприємства, слабкий банківський сектор разом зі слабким урядом є головними причинами фінансових проблем в Україні і Росії. Фірми не можуть брати кредити через надзвичайно високі проценти. Процентні ставки залишались високими через високий рівень запозичень уряду. Фірми (через малу ймовірність отримання банківських позичок) уникали сплати податків, змушуючи уряд позичати ще більше грошей для покриття фіскального дефіциту. Це створило зловісне замкнуте коло, яке не розірвали в Росії. Заборгованість та відплив капіталу стали ще однією нагальною проблемою для російського уряду. Гавриленков наглядно демонструє, що кумулятивна сума відпливу капіталу з Росії була дуже близькою до обсягу податкової заборгованості та неплатежів у фонди соціального забезпечення. Адміністративний контроль з метою недопущення відпливу капіталу матиме незначний успіх без створення належного законодавчого середовища, інституціональної підтримки макроекономічної політики та реформування податкової системи.

Агропромисловий комплекс має найсприятливіше ставлення з боку уряду у формі субсидій, звільнення від податків та “прощення” несплати податків. У своєму есе у главі 9 **Керол Леонард** дає оцінку щойно запровадженого Єдиного сільськогосподарського податку (ЄСП), що надає спеціальний режим оподаткування цьому секторові та наглядно ілюструє, яким чином спотворений ринок може впливати на динаміку податків. Оцінка базується на таких критеріях: нейтральність податкової політики для всіх секторів, вплив на прийняття рішень щодо виробництва й споживання та на посередницький ринок, вплив на державний сектор та на умови перехідного процесу. У країнах з перехідною економікою податкові стимули мають інший ефект, ніж вони можуть мати у країнах з ринковою економікою. Податки взаємодіють з чинниками, властивими структурам колишньої комуністичної економіки, з якими ще досі не покінчено (тобто м'які бюджетні обмеження радянського періоду, державна власність і державний контроль,

перепони для розпочинання, ведення й виходу з бізнесу та для мобільності робочої сили).

В Україні, хоч уряд офіційно й заявляє про свою підтримку сільського господарства, його “погано зіплені” субсидії та звільнення від податків зводяться нанівець прихованим стягненням податків через мікро-регулювання урядом ринку зерна, його складування та розподілу. Приховане оподаткування є частиною все ще функціонуючої системи державного постачання та адміністративного контролю за цінами. Замінюючи різні податки та збори на сільгосппродукцію одним податком – ЄСП – влада, згідно з її заявою, хотіла “заохотити агропромислове виробництво”. Леонард оцінює потенційну ціну нового податку та ефект від його введення в рамках всієї економіки, особливо його вплив на зовнішню торгівлю, всю податкову систему, механізм прийняття рішень виробництво й споживання, на посередницький ринок, бюджет і забезпечення дотримання контрактів. Вона доводить, що при прийнятті рішення щодо запровадження будь-якого спеціального податку для одного сектора (такого, як ЄСП), як правило, необхідно зважувати його у ширшому контексті – у контексті його впливу на всю економіку з урахуванням її інституціональних особливостей. В Україні такий захід має насамперед переслідувати мету зменшення аномалій, викликаних заборгованістю, бартером, тіньовою економікою й корупцією та сприяти приведенню фіскальної системи у відповідність зі світовою практикою.

В наступних трьох главах – 10, 11 та 12 підкреслюються економічні й політичні вигоди децентралізації. Добре підготовлена й запроваджена децентралізація сприятиме поліпшенню ефективності розподілу ресурсів між приватним і державним секторами, як і їх розподілу всередині державного сектора. Означене дасть можливість громадянам-виборцям ефективніше діяти в процесі прийняття фінансових рішень та безпосередньо брати участь у вирішенні питань щодо обсягів та видів послуг і робіт, куди направлятимуться гроші платників податків. В главі 10 **Генрі Тьюні** пояснює основні складові місцевого самоврядування та його зв'язок з макроекономічною політикою. У демократичній країні місцеве самоврядування повинно мати юридичні повноваження, легітимність і ресурси. Воно повинно мати невід'ємне транспарентне право запроваджувати закони, має сприйматись як провідна інституція у досягненні загально визнаних цінностей та бути здатним до створення фондів з місцевих джерел. Тьюн також

вивчає питання оптимального штату органів місцевого врядування. Він має бути достатньою малим з огляду на його соціальну згуртованість, але достатньо великим з огляду на його здатність ефективно вирішувати важливі місцеві проблеми. Автор підкреслює, що орган місцевого самоврядування має бути не складовою вищого за рангом уряду, а автономною юридичною особою, наділеною правами вступати в “горизонтальні” зв’язки зі своїми безпосередніми сусідами.

Уейн Тірск у главі 11 дає характеристику основних складових децентралізованої фінансової системи, розглядає поточний стан фінансової децентралізації в Україні та надає специфічні рекомендації щодо системних змін, необхідних для покращання цієї системи. Надзвичайно важливим для органів місцевого врядування є створення значного джерела власних надходжень та стабільної й транспарентної системи міжурядових трансфертів. Автор порівнює децентралізацію державного сектора з приватизацією державних підприємств. Як приватизація змушує підприємства бути чутливішими до ринку, так само фінансова децентралізація змушує уряди бути чутливішими до потреб своїх громадян-виборців. І децентралізація, і приватизація сприяють заміщенню командної економіки, стрижнем якої є постачання, системою, орієнтованою на попит, стрижнем якої є людські потреби й преференції.

У главі 12 **Уейн Тірск** висвітлює основні цілі міжурядової фіскальної реформи та розглядає низку важливих питань: що необхідно зробити для створення джерела максимально можливих надходжень до місцевих органів; як задовольняти потреби місцевих органів у інвестиціях; який рівень управління – область чи район – може бути отримувачем інвестицій; які види мінімальних стандартів необхідні для України і що треба зробити для поліпшення ефективності існуючої інфраструктури соціального забезпечення. Автор також розглядає питання важливості регіональних розбіжностей щодо видаткових потреб. Врешті він пояснює механізми двох альтернативних формул щодо надання централізованих субсидій місцевим органам влади.

Частина III.

Управління фіскальними й фінансовими кризами

В частині III книги розглядаються специфічні проблеми економіки, які потенційно можуть призвести до фінансової кризи. За

винятком одного есе, в якому розглядається світова фінансова криза 1998 р. та її вплив на економіку Болгарії, всі інші статті фокусують свою увагу на Україні.

У короткому есе (глава 13) **Володимир Лановий** аналізує фактичні обсяги бюджетного дефіциту, які включають показники, що не фігурують у офіційному визначенні бюджетного дефіциту. До 1996 р., наприклад, доходи Пенсійного фонду перевищували видатки, але з того часу з'явився дефіцит, який уряд не може фінансувати. Крім того, існує дефіцит в інших позабюджетних фондах, як і заборгованість, в чому винен уряд. Згідно з точкою зору Ланового, фактичний дефіцит бюджету (мова йде про проект бюджету на 1999 р.) може виявитись в кілька разів більшим, ніж офіційно задекларований. Автор підкреслює, що обов'язок уряду виконувати бюджет визначено Конституцією України. Збалансування бюджету вимагатиме проведення активних мікроекономічних реформ, включаючи ліквідацію збиткових підприємств, активну підтримку конкуренції, широкомасштабну приватизацію та реформування податкової й бюджетної систем. Це викличе необхідність формування бюджету з активним сальдо та політики, яка призведе до позитивного балансу у зовнішній торгівлі, запровадження програми конвертації короткострокових державних боргів у довгострокові цінні папери та стимуляції припливу значного іноземного капіталу.

В главі 14 **Віктор Лисицький** доводить, що надмірне споживання органами державної влади є одним з ключових факторів економічного спаду в незалежній Україні. Державне споживання, яке було значним у колишньому Радянському Союзі, залишається високим навіть після отримання Україною незалежності. Між 1990 та 1997 рр. державне споживання зростало втричі швидше, ніж споживання населення. Значне зростання частки податків у загальному обсязі доданої вартості майже не залишило можливості економічного упорядкування всередині офіційної економіки. Віктор Лисицький висловлює думку, що значне скорочення державного споживання має стати головним пріоритетом макроекономічного управління в Україні на наступні роки.

У главі 15 розглядається рівень монетизації у країнах з перехідною економікою, який є часто низьким, та дається відповідь на питання, чи завжди були обґрунтовані аргументи деяких кіл стосовно друкування грошей. **Жерар Дюшен, Апостолос Папафіліппу та Олексій Сєкарев** стверджують, що

в Україні функція збереження гривні безпосередньо пов'язана з її падінням через інфляцію та знецінення національної валюти. Рівень монетизації не вважається аномально низьким, якщо взяти до уваги вузький грошовий агрегат М1. Цей рівень впливає зі структурних особливостей, таких як слабка банківська система, високий рівень бартерних операцій, взаємозаборгованість між підприємствами та високий рівень розрахунків у доларах. Без змін у цих складових значна грошова емісія призведе до обвальної інфляції. Інфляція, у свою чергу, матиме небажані соціальні й економічні наслідки. Вона найсильніше вдарить по найбільш вразливим верствам суспільства. Вихід із ситуації, як доводять автори, полягає у виправленні фіскальної незбалансованості та ліквідації структурних диспропорцій в українській економіці, які спричиняють низьку монетизацію.

Ігор Жияєв досліджує різні “зони” демонетизованої економіки в главі 16. Сюди входять бартер, взаємозаліки, заборгованість, грошові сурогати, векселі, корпоративні та регіональні замінювачі грошей та списання податкової заборгованості. Жияєв підкреслює, що демонетизована економіка є системним феноменом і може бути ліквідована лише як система. Коли фіс-кальні органи забороняють продаж нижче вартості, а зниження вартості до збалансованого рівня видається неможливим, єдиним виходом із цієї ситуації для суб'єктів економічної діяльності залишається використання демонетизованої економіки. Жияєв підкреслює, що замість авторитарних заходів, що вживаються для збирання податків та проти уникнення їх сплати, (що ще більше посилює демонетизацію), економічна політика має створити відповідну мотивацію для виробників, щоб стимулювати їхній вихід з демонетизованої економіки.

Так як і Лисицький, **Мирослав Гроницький** в главі 17 зазначає, що фінансова криза восени 1998 р. була наслідком безвідповідальної фінансової політики та повільного структурного реформування. Бракувало також достатньої політичної волі для прийняття болючих рішень, які скоротили б державні видатки, розширили базу оподаткування та ліквідували бюрократичний контроль над економікою. Гроницький розглядає мікроекономічні основи й макроекономічні причини фінансової кризи та порівнює ситуацію в Україні з тією, що була в Польщі. Одним з найперших успіхів реформ у Польщі було створення за дуже короткий строк понад 2 млн. малих фірм, які пом'якшили ефект масових

звільнень з роботи в державному секторі. В Україні малі та середні підприємства були практично відсутні в офіційному секторі. Головною макроекономічною причиною фінансової кризи була неузгодженість між монетарною та фінансовою політикою. Без болючих, але необхідних, перемін у фінансовій політиці важко що-небудь зрушити на краще. Означене має бути першим кроком на шляху реформування. Водночас вельми важливим є запровадження дерегуляції з метою забезпечення свободи відкриття та закриття малих та середніх бізнесів. Грорицький попереджає, що реструктуризація може спочатку ще більше знизити ВВП та посилити інфляцію, але це просто означатиме, що небажані товари, які часто використовуються у бартерних операціях, будуть замінені товарами кращої якості й за ринковою вартістю. Регулювання цін може спричинити певний болючий ефект, однак воно є необхідним для встановлення належних цін та ліквідації прихованого субсидювання.

У главі 18 **Марек Дабровський** доводить, що головними причинами фінансової кризи в Росії та Україні восени 1998 р. були перманентна бюджетна криза та повільні структурні реформи в обох країнах. Нездатність виправити це становище спричинило неможливість економічного зростання, що посилало кризу. Ні Центральний банк Росії (ЦБР), ні Національний банк України (НБУ) не вдалися до стерилізації грошової бази шляхом зниження обсягів чистих внутрішніх активів, коли зростав приплив капіталу та валютних резервів завдяки придбанню іноземцями казначейських векселів. Коли валютні резерви почали зменшуватись, Центральний банк почав заповнювати грошову базу додатковими внутрішніми кредитами. НБУ відновив широкомасштабне фінансування бюджетного дефіциту шляхом придбання внутрішніх казначейських векселів на первинному ринку цінних паперів. Виходячи з такої ситуації, Дабровський вважає нормалізацію грошового ринку та усунення адміністративного контролю, реструктуризацію зобов'язань по казначейських векселях, досягнення бездефіцитного бюджету та запровадження широкомасштабної приватизації за гроші заходами, що допоможуть вийти з кризи. Він виступає також за повернення до нерегульованого курсу гривні, який до самого кінця 1999 р. утримувався в межах валютного коридору.

В главі 19 **Румен Гечев** пояснює, як фінансова криза 1998 р. вразила Болгарію. І в Болгарії, і в Україні більшість інвестицій були у вигляді короткострокових портфельних активів, які продавались урядами під високі проценти через

ризиковане середовище в обох країнах. Коли розпочалась криза, багато іноземних портфельних інвесторів покинули країну. Здоровий експорт міг би виправити ситуацію, однак збільшення експорту не було через труднощі у пристосуванні до нових ринкових умов, слабкий прогрес у структурному реформуванні та розпад РЕВ. Падіння світових цін на чорні, кольорові метали та хімічну продукцію додали ще більше проблем країнам з перехідною економікою, які значною мірою залежали від цих статей експорту. Затримка з приватизацією погіршила ситуацію, оскільки через декілька років більшість з цих державних підприємств буде практично неможливо продати через значні обсяги накопиченої заборгованості поста-чальникам, банкам та бюджету. Гечев доводить, що приватизація є ключовим компонентом економічної реструктуризації, єдиним засобом залучення значних іноземних інвестицій та забезпечення готівкового наповнення державного бюджету. Досвід Болгарії показав, що одночасне впровадження стабілізаційних фінансових механізмів і структурних реформ, є надзвичайно важливим. Те й інше необхідно впроваджувати одночасно. Болгарії та Україні необхідно провести широкомасштабні й динамічні структурні реформи в усіх секторах на шляху їх перетворення у сучасні ринкові економіки.

Висновки

Перед Україною лежить ще довгий шлях, її чекає багато справ. Необхідно буде відмовитись від досить поширеного у її політиці прийняття бажаного за дійсне, не плутати мрії з реальністю, відмовитись від нереалістичних бюджетів та зобов'язань, які не можуть бути виконані, та претензій на комфорт процвітаючих держав, які вона не може собі дозволити. Вона має мужньо витримати труднощі, спричинені жорсткими бюджетними обмеженнями, які ляжуть на країну та її інституції, підприємства та населення. Вона має запровадити жорстку фінансову дисципліну, систему нагляду за дотриманням контрактів, забезпечити ефективний захист приватної власності, заборонити, чи навіть ввести кримінальну відповідальність за заборгованість, не виплату заробітної плати та інших обов'язкових виплат, зменшити субсидії, скасувати більшість з існуючих зараз податкових пільг та інших привілеїв. Вона має закрити збиткові підприємства і навчитись жити зі значно вищим рівнем безробіття (хоча б на деякий час, доки динамічне економічне зростання не зробить

можливим зайняти робочу силу в ефективно функціонуючій сучасній економіці).

Україна має відкрити свою економіку як зсередини, так і ззовні. Вона має покінчити зі своїми могутніми групами олігархів та організацій на кшталт картелів, які ділять контроль над суспільством та економікою, розділяючи їх на мережу напівавтономних феодальних намісництв. Вона має знищити стару систему “вертикальних зв’язків” радянського типу в соціальних та економічних структурах і замінити її системою міцних “горизонтальних зв’язків”. Вона має зробити можливою та підтримувати діяльність широких мас, що дозволить функціонувати демократичним інституціям та ринку. Вона мусить повалити численні бар’єри, які захищають неефективних виробників та корумпованих посадових осіб, а також відкрити всю економіку для чесної ринкової конкуренції. Здорове економічне зростання є неможливим без певного мінімального рівня законності та чесності, економічної й інституціональної транспарентності, послідовності, безпеки та передбачуваності. Держава має забезпечити надійний захист і підтримку для всіх інвесторів і виробників, а не лише тих, хто є “найдорожчим” для влади. Принцип “однакових можливостей” лежить в основі ринкової демократії. Водночас держава має відмовитись від шкідливої звички управляти економікою на мікрорівнях.

Кілька важливих і корисних ідей випливають із різних глав цієї книги. Одна з них полягає в тому, що фінансової стабілізації неможливо досягти без глибоких структурних реформ, які сприятимуть оздоровленню слабких підвалин економіки на мікрорівнях. Відкладання проведення реформ та створення видимості стабільності (наприклад адміністративним утриманням цін та контролем за курсом обміну) ще більше послаблює економіку. Уряд має жити відповідно до своїх можливостей. Це викличе необхідність прискіпливо визначати статті видатків, які необхідно скоротити. Фіскальний тягар слід зменшити до того рівня, який є близьким до фінансових можливостей країни, при рівні ВВП на душу населення близько 600 дол. США. Без фіскальних корекцій та структурних реформ заборгованість, бартер та взаємозаліки буде важко викоренити. Приклад Польщі та інших країн з перехідною економікою показує, що ті уряди, які виробили хорошу макроекономічну політику та провели амбіційні програми реструктуризації й приватизацію, сьогодні пожинають плоди своїх зусиль. Заохочуючи ринкові інституції, ці країни продовжують поліпшувати свій міжнародний рейтинг, що допомагає

приваблювати іноземних інвесторів. Обсяг складних проблем, які стоять перед Україною, є значним. Семінар у Пултуську надав можливість для обговорення завдань, що лежать попереду.

Досі ми були свідками дуже великої кількості удаваних досягнень, занадто багатьох результатів типу “потьомкінських сіл”, але аж ніяк – достатньої кількості реальних економічних реформ. Відбувалась дуже специфічна гра, фінал якої – лише поразка. Україна робила вигляд, що вона проводить реформи, а міжнародні донори робили вигляд, що вони надають допомогу. Наприкінці цієї гри обидві сторони виявились незадоволені її результатами та роздратованими одна одною.

Сьогодні, через 8 років після початку цієї “авантюри” з реформуванням, очевидним завданням для уряду та донорів є необхідність скористатися перевагами існуючого багатого досвіду. Особливо ж ми повинні зробити висновки з попередніх помилок України та – що навіть краще – з помилок інших. Нашим завданням має бути завершення цієї важливої, однак болісної гри, лише з переможним результатом. Цю книгу було підготовлено саме з метою допомогти вирішити це завдання. Якщо виграє Україна, виграє реформування в Східній Європі, виграє вся Європа.

I. ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

2

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА У КРАЇНАХ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ У ПЕРЕХІДНОМУ ПЕРІОДІ

Герберт С. Левін, Януш М. Ширмер

Вступ

На початку перехідного періоду в дебатах, що точилися навколо того, як Росія, Україна та інші республіки Радянського Союзу переживатимуть цей період, головні аргументи зосереджувалися на відмінах цих країн одна від одної. Дійсно, яким чином враховувати національні розбіжності? Всі країни різні, деякі з них відрізняються одна від одної більше, ніж інші, і це становить проблему. Тривалий час економісти не могли знайти методи, за якими можна було б враховувати ці відмінності у серйозних аналітичних роботах. Коли повстало питання, наскільки пристосована неокласична економіка зі всіма її припущеннями щодо досконалості ринку, високого рівня інформованості та раціональної поведінки людей для аналізу реальних економічних систем, почався розвиток нового її відгалуження – інституціональної економіки. Стара інституціональна економіка намагалася вивчати суб'єкти свого вчення, зокрема, інституції. Нова інституціональна економіка прагне яскраво продемонструвати окремі інституціональні елементи з використанням досконалого аналітичного інструментарію, абстракцій, прикладів та моделей сучасної економіки.

В рамках цієї статті ми хочемо викласти деякі погляди на інституціональний розвиток та на податкову політику в економічних системах перехідного періоду, керуючись основними принципами інституціонального аналізу, розробленими Дугласом Нортон (North, 1993). Головна ідея полягає в тому, щоб показати, як цей підхід можна використати для аналізу досвіду двох таких відмінних одна від одної країн, як Росія та Україна. Ми розглянемо деякі аспекти інституту юридичних установ та легальності, а потім деякі аспекти інституту корпоративного управління, бо вони зараз з'являються як задній план віртуальної економіки.

Інституціональні обмеження

Давайте розглянемо спочатку основні принципи інституціональної економіки. Підхід Дугласа складається з розуміння інституції як придуманих людиною правил гри або обмежень в структурі людських взаємовідносин. Чому люди потребують цих обмежень? Тому що в умовах невизначеності для прийняття великої кількості рішень не просто знайти необхідну інформацію. Це дуже складно – сформулювати та змодельовати інформацію до такого ступеня, щоб її можна було використовувати. Таким чином встановлюються обмеження. Деякі з них є суто формальними, наприклад закони. Якщо ви ведете автомобіль, то вам слід зупинитися на червоне, навіть якщо поблизу немає інших машин. Більшість з нас так і поводитися. Існують також неформальні інституції з обмеженнями, характерними лише для них. Їх кількість дорівнює (якщо не переважає) кількості формальних обмежень з точки зору того, як вони впливають на економіку у перехідному періоді. Ці неформальні інституції складаються з системи норм та вірувань, за якими живе суспільство. Прийнятна чи не прийнятна поведінка тієї чи іншої людини, визначається не законом, але для більшості юридичних систем ці норми та вірування мають силу закону. За Нортом, обмеження, накладаючись на поведінку людей, можуть складати структуру стимулів для розвитку економіки. Стимули, що примушують людську істоту поводитися так чи інакше, походять з системи взаємодії формальних і неформальних інституцій і проявляють тенденції до посилення.

Більш того, якщо інституції встановлюють правила гри, то організації виступають у ролі гравців. Організації можуть знаходитись в середині економічної системи або суспільства. Економіці ж належать такі організації, як фірми, підприємства, профспілки тощо. Суспільству, або політичній системі, належать політичні партії, інші групи, освітні установи чи лікарні. Все це організації, що прагнуть максимізувати досягнення своєї мети в межах цих інституцій.

Розвиток цього напрямку започаткували фахівці в галузі економічної історії, в тому числі сам Норт. Проводячи спостереження тривалий відрізок часу, вони могли бачити, як змінювались інституції. Проте нас цікавить, яким чином економічні системи в перехідний період сприймали і адаптували інституції, характерні для ринкової економіки, і яким чином люди, стикаючись з неформальними нормами, навчаються вдаватися до різних типів поведінки.

Зміни в інституціях

Бенджамін Франклін характеризував американців за нормами поведінки такою фразою: “Зекономлена копійка – це зароблена копійка”. В процесі розвитку економіки США людям довелося забути про цю істину. Їх вчили, що споживання – благо для економіки і певне благо для підприємств, що виробляють товари і бажають їх продати. Таким чином, з часом люди навчилися не економити.

А як при цьому змінилися інституції? Вони змінюються тоді, коли організації розуміють, що сучасна інституціональна структура обмежує їхні можливості досягти певної мети. В економічній сфері цією метою може бути підвищення загального рівня багатства. Інституції змінюються, коли організації починають діяти з позицій знань чи вірувань в те, що нові інституціональні перетворення покращать їхнє становище у досягненні мети. Наприклад, формальні інституції почали змінюватись, коли законом було дозволено створення компаній з обмеженою відповідальністю. Ці компанії помітили, що з розвитком нових технологій можливості для одержання більшого прибутку стали пов’язуватися зі збільшенням капіталу у процесі виробництва і почали тиснути на парламенти й уряди, вимагаючи прийняття законів, що дозволили б втягувати у виробництво капітал тисяч людей таким чином, щоб не нести відповідальність за борги компанії власним майном. Це дійсно стало однією з головних інституціональних змін у розвитку ринкової системи.

Інституції у системі рад

В цьому контексті цікаво було б обговорити питання легітимності радянської системи. Серед основних інституціональних недоліків перехідних економічних систем колишні республіки Радянського Союзу, а нині країни СНД, наптовхуються на слабо розвинуту систему законодавства, що не є характерним для ринкової економіки. Посилення системи законодавства є одним з основних завдань перехідного періоду. Це особливо стосується функціонування податкової системи у зв’язку з низьким рівнем збирання податків.

Які проблеми можна віднести до тих, що поєднують інституціональний розвиток з низьким рівнем збирання податків у Росії і в Україні? Почнемо з аналізу системи рад. В той час, як держава за часи радянської системи номінально була власником засобів виробництва і планувала економіку, звичайно, були й

люди, які втілювали плани держави в життя. В радянській економічній системі тиск ринку хоча й був інституційно обмежений, але все ж таки відчувався через систему хабарництва та корупції. Це мало місце скрізь – від продавця-роздрібника, що продавав дефіцитний товар з “чорного входу”, до споживачів, що давали хабара, аби отримати поза чергою дефіцитний товар, – житло чи автомобілі, чи життєво важливі матеріали для підприємства (так званими “штовхачами”). Існувала ціла система нелегальних платежів поза офіційними інституціональними формами. Хабарництво і корупція не були випадковими, скоріше ця система була добре організованою, головним чином, за участю комуністичної партії.

Партія контролювала усі ключові пости в радянській економіці, і тільки партія затверджувала кандидатів на ці пости. Ті, хто займав важливі посади, в свою чергу, використовували їх для особистого збагачення. Хабарі та інші платежі пронизували партійні та державні ієрархії. Більш того, той факт, що майже кожний поводився нелегально, незалежно від офіційно існуючих інституцій, сприяв цементуванню системи корупції. Комуністична партія контролювала роботу міліції та суддів, тому ті, хто грав згідно з неформальними правилами постійних платежів, були захищені, а тих, хто порушував неофіційні правила, відкрито карали шляхом вибіркового застосування законів. Цю корумповану систему широко визнавали, і протягом багатьох років вона була стабільна. Коротше кажучи, по суті, радянською економікою управляв організований кримінальний синдикат. Хабарі пронизували партійну ієрархію й формували захисні гроші, що в майбутньому стали в пригоді для ведення бізнесу.

Інституціональні зміни у пострадянський період

З крахом Радянського Союзу і рухом у напрямку ринкових реформ комуністична партія втратила свою монополію на виконавчу, законодавчу та юридичну владу. Була також втрачена функція координації економіки, яку вона виконувала. Більш того, держава після краху комунізму перебувала у тяжкому становищі, наслідки чого часто недооцінювалися. Одним з них було послаблення влади правоохоронних органів.

Норт вказує, що коли правила, що існують в офіційних та неофіційних інституціях, сприятимуть піратству як прибутковій справі, то піратські організації бурхливо розвиватимуться. У вакуумі, що створився після розпаду радянської системи неформальних платежів, якщо розглядати його крізь призму інституці-

онального розвитку, народились приватні захисники бізнесу та інші “підприємці”, готові надавати клієнтам різні послуги. Зокрема, існує служба, що допомагає додержувати угоди. В пострадянський перехідний період залучення організованих кримінальних груп до охорони та забезпечення угод призвело до переходу багатьох підприємств у підпілля. Через це держава не одержує податки і посилює податковий тиск на підприємства, що працюють легально, змушуючи останні переходити на нелегальні засади.

Те, що розвивається в межах існуючих неофіційних норм як практика неофіційних платежів, і що деякі економісти сприймають як щось другорядне, набуває поступово рис нової пострадянської системи. Формуються організовані кримінальні, тобто мафіозні, групи. Очевидно, вони існували й раніше. Типи корупції, що існували у радянській системі, перейшли до ринкової системи, сприяючи ще більшій дезорганізації економіки криміналом, ніж це було у радянській системі.

Пострадянська податкова система у віртуальній економіці

Перетворення приватизації на організований злочин зумовило збитковість податкової системи, а це призвело до експансії неформальних інституціональних відносин, до організованої злочинності та до неспроможності держави забезпечити у перехідний період захист приватних фірм та додержання правил у їх роботі. Таку ситуацію економісти називають “поганою рівновагою”. Люди не платять податки тому, що держава слабка і неспроможна ефективно забезпечити правопорядок. При прийнятті рішення платити чи не платити податки, перевага віддається несплаті, бо вона має більше переваг, ніж недоліків.

Інший приклад невідповідного розвитку інституцій з точки зору податкової політики в економіці перехідного періоду можна знайти в інституції корпоративного управління. Кліфорд Гедді та Баррі Ікес розробили концепцію віртуальної економіки (Gaddy and Ickes, 1998). Вони заперечують, що приватизовані компанії, які свідомо руйнували моральні цінності, здатні до виживання на шляху до ринкової системи.

Термін “руйнування цінностей” вживається у певному контексті. В інших умовах на підприємствах, що потерпають від збитків, витрати на вході більші за ціну їхньої продукції, що поступає на ринок. Але ці перші підприємства виявилися здатними вижити завдяки певній практиці інституціональних перетворень, головним чином корпоративного управління.

Податкові мотиви бартерних операцій у віртуальній економіці

Бартер в контексті віртуальної економіки служить декільком цілям. Якщо гроші обмежені і створюються бар'єри щодо їх надходження, то бартер стає ефективним шляхом ведення бізнесу, навіть незважаючи на високі трансакційні витрати. Для того, щоб провести будь-яку бартерну операцію, потрібно витратити багато часу на переговори, в той час, як значно простіше домовитись, коли ви продаєте щось за гроші. Нині бартер дозволяє виживати не тільки збитковим, але й іншим підприємствам. Один із цікавих висновків роботи Гедді та Ікеса полягає в тому, що бартер стає привабливим для підприємств не тільки з причини недостатності грошових коштів. В дійсності збиткове підприємство, чия продукція на ринку коштує, скажемо, 100 крб., а собівартість 200, може за допомогою бартеру призначати ціну 300 крб. Партнер по бартерній операції погоджуватиметься на це з декількох причин, зокрема через те, що це допомагає завищувати витрати.

Бартер справляє додатковий тиск на готівку, яка циркулює у системі. При завищеній ціні на продукцію збиткових підприємств реального випуску продукції не вистачає ні на податки, ні на зарплату.

Давайте подивимось на інституціональні аспекти цієї ситуації. На початку перехідного періоду в Росії і, до певної міри, в Україні серед тих людей, що наполягали на швидкій приватизації, була поширена думка, що на початку процесу не є важливим, хто одержить власність, бо як тільки підприємства стануть приватизованими, ринок примусить власників поводитися згідно з ринковими інституціями. А якщо вони не будуть цього робити, то будуть змушені продавати підприємства за високу ціну, ніби-то підприємство є прибутковим. Нові власники мають провести реструктуризацію, після чого вони зможуть одержувати прибуток. На початку найважливішим аргументом було досягнення факту приватизації підприємства. Якщо ми поглянемо на це підприємство з точки зору віртуальної економіки, то виявиться, що в цих ледь жевріючих компаніях звичайно є сильний ха-зяїн. В багатьох випадках це все ще червоні директори, що залишилися з радянських часів. У їхні задачі не обов'язково входить забезпечення прибутковості підприємства, вони мають власні інтереси. В цьому й полягає широко відома проблема, про яку йдеться далі, проблема, як управляти корпораціями, де є поділ на власників і керівників.

В Росії власники були значною мірою прихованими діючими особами у тих реформах, що пан Чубайс проводив для одер-

жання політичної підтримки приватизації. В даній ситуації і при тій владі, яку мали червоні директори в минулому, вони мали реальну можливість задовольняти власні інтереси щодо розвитку нових інституцій в рамках корпоративного управління. По-перше, корпоративне управління слабе, і власники не контролюють керівників на підприємствах, де в ролі акціонерів виступають працівники, а в ролі головного власника – держава. Часто керівництво теж є акціонером, але його авторитет походить не від факту формальної власності, а від реального контролю над підприємством. Меншість власників, як вітчизняних, так і іноземних, часто приносяться в жертву через схеми розчинення, трансферне ціноутворення, бартер та інші економічні інструменти. Слабка наглядова функція суду і слабка дієздатність закону про банкрутство призводить до того, що кредитори практично не мають впливу на керівників. Тому часто зустрічається ситуація, коли збиткове підприємство виживає, але за рахунок прихованих або явних субсидій. Найчастіше субсидії не приховуються, а відкрито надаються акціонерами та місцевими органами влади. Місцева влада або через корумповані взаємовідносини, або з міркувань забезпечення повної зайнятості (червоні директори часто проявляють протекціонізм щодо своїх працівників та ратують за збереження робочих місць) має інтерес щодо підтримки цих підприємств. Врешті-решт інститут натуральної виплати податків, що уряд змушений допускати, підгодовує цю систему.

Більш того, в бартерних операціях спостерігається відсутність прозорості у відносинах поміж підприємствами, і таким чином є більша можливість ухилення від сплати податків з відповідними наслідками для податкової системи. Підприємства, що знижують свою вартість, найчастіше вдаються до взаємовигідних бартерних операцій з тими, хто завищує вартість, тобто є прибутковими, наприклад “Газпромом”. Віртуальна галузева фірма одержує натурою субсидію, виплачуючи по бартеру енергію, що він одержував від “Газпрому” в обмін на значно вищу ціну за свою власну продукцію, що є реально прийнятною, або ринковою. Підприємства, що завищують свою вартість, зокрема “Газпром”, в дійсності знижують свою здатність сплачувати податки, демонструючи завищені витрати.

Висновки

Те, що можна спостерігати зараз, не повинно шокувати економістів. Розвиток усіх наявних інституцій відповідає визначенням, окресленим людьми, які займаються інституціональним аналізом. Проблема тільки в тому, щоб робити цей аналіз *ex ante*, а не

ex post. Аналіз прикладів поведінки ex post може дати цікаве пояснення того, що вже мало місце. Але кожен з нас бажає знати тільки те, що трапиться в майбутньому. Інституціональні економісти починають аналізувати такі питання, як, наскільки швидко можуть змінюватись інституції, наскільки швидко люди дізнаються про переваги нових інституцій тощо. В історичному масштабі нові інституції змінюють старі, тому що з часом вони демонструють свої переваги щодо накопичення багатства та покращання життя для кожного з нас. Але як швидко можуть бути реалізовані ці очікування? Один з небагатьох періодів в історії Російської імперії, пов'язаний з інтенсивним її розвитком, був період 90-х років при правлінні фон Бітте (Gerschenkron 1965, Mosse 1996). В цей період продовжувалося активне накопичення знань на досить високому рівні. Україна вельми часто слугувала об'єктом для інвестування у ті роки. Мало місце швидке зростання випуску продукції та розвиток інституціональних змін, включаючи капіталістичні. Наскільки далеко це зайшло – інше питання. Інституціональні економісти повинні розробляти ці проблеми, щоб мати дійсно корисний інструментарій для аналізу різних політичних систем та наслідків проведення тієї чи іншої політики.

Список літератури

- Gaddy, C., and B. Ickes. 1998. "Beyond a Bailout: Time to Face Reality About Russia's 'Virtual Economy'". *Brookings Institution Paper*, June 16. Washington, D.C.: Brookings
- Gerschenkron, A. 1965. "Russian Agrarian Policies and Industrialization, 1861-1917". In *The Cambridge Economic History of Europe*, vol.6. Cambridge: Cambridge University Press. 706-800.
- Mosse, W. E. 1996. *An Economic History of Russia, 1856-1914*. New York: St. Martin's Press.
- North D. 1993. *Economic Performance Through Time*. The Nobel Foundation.

3

ВІРТУАЛЬНА ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ: РУХ ДО ПОСТІЙНО НЕРІВНОВАЖНОГО СТАНУ

Пол Р. Грегорі

Завдання перехідного періоду

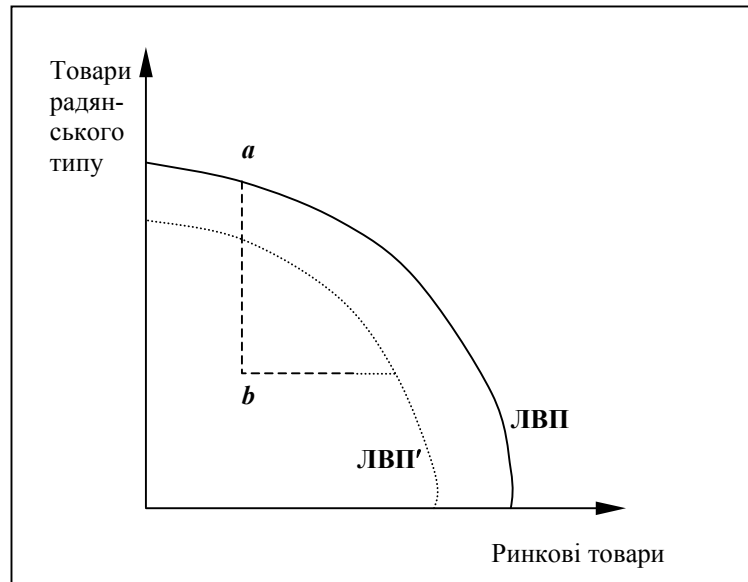
Україна, як і решта республік колишнього Радянського Союзу, стикається з величезними проблемами перехідного періоду. Українські складнощі більші порівняно з країнами Центральної Європи через дію таких факторів:

- Україна була часткою “єдиного” ринку СРСР;
- в Україні не вистачає політичного консенсусу щодо вирішення завдань та контролю за процесами перехідного періоду;
- в Україні не вистачає стратегічних ресурсів, наприклад нафти і газу, якими вона могла б привабити іноземних інвесторів.

Українські проблеми перехідного періоду можна описати, використовуючи термін “ліміт виробничого потенціалу” (ЛВП). Спочатку він продемонстрував можливості України щодо виробництва продукції радянського типу разом з товарами ринкового типу на початку перехідного періоду (рис.3.1). Вихідний асортимент продукції був на користь товарів радянського типу. Як тільки Україна вступила на шлях переходу до ринку, асортимент бажаної продукції зрушився у напрямку товарів ринкового типу. До того ж потужності України щодо виробництва товарів радянського типу зменшилися через відсікання її від традиційних постачальників енергії, які перетворилися на зовнішні ринки. Зниження виробничого потенціалу України відбилося на ЛВП зрушенням кривої донизу. Потужності України щодо виробництва товарів радянського типу зменшилися, але все ж таки їй не вистачало навичок у маркетингу, нових інвестицій,

гнучкості у використанні ресурсів, щоб підвищити рівень виробництва товарів ринкового типу.

Рис.3.1



Йозеф Шумпетер писав про “творче руйнування” капіталізму, маючи на увазі постійні зміни, що мають місце у ньому. В будь-який період часу відбувається підйом одних і спад інших галузей промисловості. Щоб економічна система в цілому проявляла тенденції до зростання, треба, щоб ресурси рухалися від вмираючих галузей промисловості до тих, що ростуть. Шумпетер визнавав, що часто ресурси проявляють резистентність до змін у зв’язку з їх схильністю до повільного переміщення.

Шумпетеру не довелося мати справу з проблемами перехідного періоду такого масштабу, як це зараз має місце в Україні, зокрема зі збоченнями, що обумовили великі зрушення в технології та смаках і впливають на виробництво. Навіть за м’якших умов Шумпетер визнавав, що нерівномірний поступ галузей, що розвиваються або згортаються, та труднощі переміщення ресурсів від галузей, що занепадають, призводить до так званих бізнес-циклів. За таких обставин випуск продукції не буде рухатися вздовж існуючої ЛВП, ліміту виробничого потенціалу, наприклад ЛВП', але відбудеться різке зрушення у напрямку до середини ЛВП, тобто від точки *a* до точки *b*.

Таким чином, під час перехідного періоду скорочення випуску продукції у галузях, що занепадають, звичайно більше,

ніж зростання у галузях, що розвиваються. Це чітко показує ситуація в Україні: хоч має місце помірний перерозподіл ресурсів (табл.3.1), все ж економіка України здебільшого продовжує виробляти старий асортимент продукції (принаймні офіційна економіка), проте менше, ніж раніше.

Таблиця 3.1

Показники випуску продукції в Україні

Показник	1960	1998
Сільське господарство	9,5	2,9
Державні підприємства	13,7	16,4
Промисловість	33,6	19,6
Транспорт	6,8	5,0
Торгівля	18,9	23,1
Добувна промисловість	1,2	0,5
Послуги	16,3	32,5

Створення віртуальної економіки

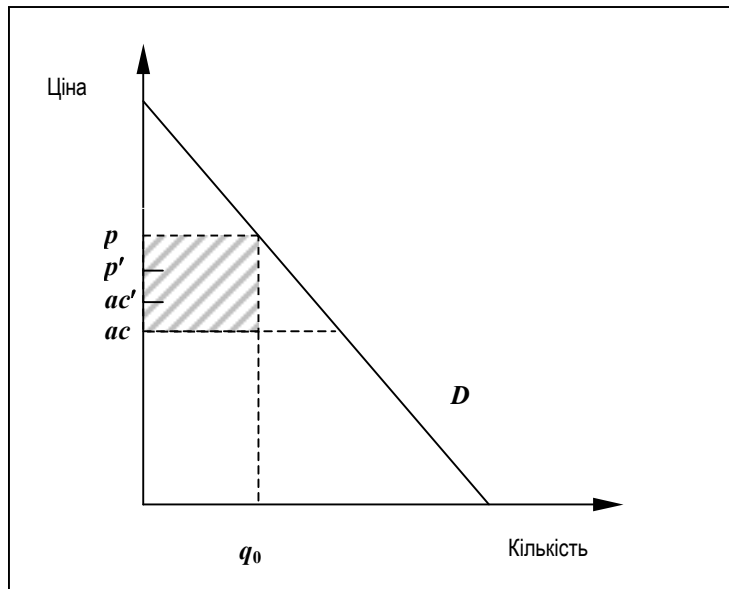
Через величезні проблеми перехідного періоду економічні системи України і Росії перетворилися на систему нового типу, що проявляє тенденцію до збереження. Віртуальна економіка виконує задачу запобігти або замаскувати зниження випуску продукції в галузях прорадянського типу та загальмувати рух ресурсів до ринкового сектора. Це обумовлює також масований перерозподіл прибутку та суспільного багатства у напрямку від державного сектора до окремих людей, що володіють власністю та правом розподіляти ресурси в ході руйнування старої системи. Для віртуальної економіки характерна також масова корупція через підкуп політичних лідерів за право розпоряджатися ресурсами, бо скрізь в економіці має місце масований пошук ренти.

Формально риси віртуальної економіки вимальовують таку економіку, що виглядає більшою за розміром через наявність субсидій, запланованих бюджетних прибутків та витрат, держзамовлень та держпридбань. Її незвичайними рисами є невивплата заробітної плати та матеріальних винагород, бартер, а також рух до немонетарної економіки. Для віртуальної економіки також характерно одержання прибутку в результаті спекулятивних видів діяльності або контролю за правами

монополій. І тільки малий відсоток прибутку можна одержати через інвестування у виробничу діяльність.

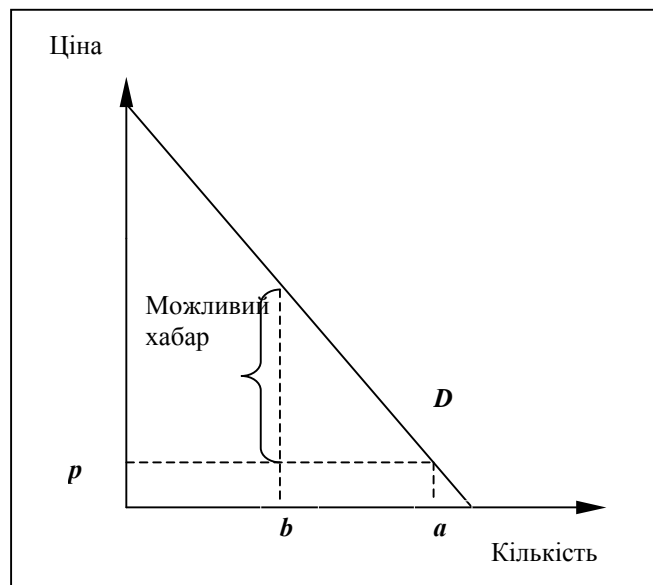
На рис.3.2 показано одне з джерел віртуальної економіки. На ньому відображається нерегульована діяльність монополії по збуту природного газу, яка в процесі пошуку ренти домоглася приватного володіння. Цей власник має свободу призначати монопольну ціну (p) та заробляти монопольний прибуток, що відображається площею прямокутника як різниця між ціною (p) та середньою часткою витрат (ac). Більш того, через те, що цей монополіст одержує більшу частку свого прибутку через бартер, він може своєчасно не платити за матеріали та не виплачувати заробітної плати, що унеможливає визначення його прибутку для податкових органів. Прибуток може бути вищим, якщо за продукцію, що продається по бартеру, на світовому ринку дають більшу ціну, і таким чином одержують прибуток готівкою, який тримають в офшорних компаніях. Наприклад, з використанням бартерних операцій можна показати, що ціна є нижчою за p' , а середні витрати становлять ac' . У наведеному прикладі держава страждає двічі: по-перше, вона втрачає можливість заробляти бюджетний прибуток через продаж ліцензій на монополії, по-друге, – втрачає на зборі податків через приховування прибутку.

Рис.3.2



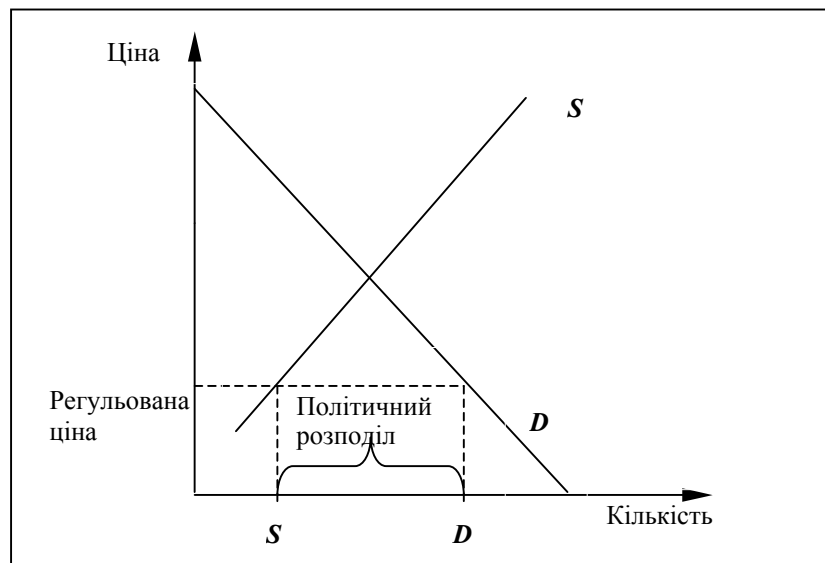
На рис.3.3 показано інше джерело існування віртуальної економіки – використання контролю за цінами для одержання спекулятивного прибутку. На ньому показаний монопольний постачальник (крива попиту має нахил донизу), чиї ціни контролюються державою, але встановлюються на низькому рівні, можливо з добрими намірами забезпечити доступ до дешевої продукції споживачам з числа підприємств або домашніх господарств. Якщо виробник виробляє у точці a , а його продукція поступає на ринок за регульованою ціною, то він втрачає можливість одержати хабара від покупців, що бажають заплатити більше, ніж регульовану ціну. Якщо він скорочує виробництво цієї продукції до b , то споживач захоче заплатити надлишок із встановленої ціни, яку він був готовий заплатити у вигляді хабара (вертикальна відстань між кривою попиту та регульованою ціною). Використання контролю за цінами з метою обмежити виробництво та максимізувати прибуток від хабарництва створює сильну мотивацію на користь продовження процесу регулювання цін.

Рис.3.3



На рис.3.4 показано потенційно конкурентноспроможний ринок з багаточисленних виробників і споживачів (звідси позитивний нахил кривої пропозиції) з регульованими цінами,

нижчими рівня рівноваги. В цьому випадку є більше покупців, ніж споживачів і спекулянтів (хто одержує надлишок продукції за офіційною ціною через політику одержання доступу або хабарі), і виробники можуть легко мати спекулятивний прибуток шляхом продажу продукції тим, хто хоче і може заплатити більше від звичайної ціни.

Рис.3.4

Менталітет збалансованості

У віртуальній економіці існує яскраво виражене небажання дозволити ринку розподіляти ресурси, тобто, збалансовувати попит і пропозицію. Наведені вище приклади демонструють сильний вплив з боку держави на процес регулювання цін, завдяки чому створюються риси віртуальної економіки. Проте розглянемо й таку віртуальну економіку, де є багаточисленні покупці та продавці, що діють у нерегульованих умовах. На перший погляд може здатися, що у цій економіці ресурси можуть розподілятися ефективно, якщо дозволити встановлювати ціни на рівні рівноваги.

У випадку віртуальної економіки на поверхні все оманливе: адже не вистачає законів та механізмів забезпечення виконання покупцями та продавцями своїх договірних зобов'язань. Немає кредитних ринків, або на них встановлено процентні ставки, що суперечать здоровому глузду. Податкова система також може встановлювати неприйнятні маргінальні

податкові ставки. Іншими словами, інституцій, що виконують роль адекватного розподільника ресурсів у зрілих системах ринкової економіки, бракує у віртуальній економіці. Більш того, бартер та система неплатежів ускладнюють доступ до інформації щодо вартості підприємства, а продовження м'яких бюджетних обмежень означає, що попит на промислові матеріали завищений порівняно з попитом у економічних системах, де діє фактор максимізації прибутку. Задачі керівників державних підприємств максимізувати свій прибуток здебільшого невідомі широкому загалу. Керівники скоріше управлятимуть підприємством у власних інтересах (приховані доходи), ніж діяти в інтересах реальних власників.

З цих причин політичні лідери віртуальних економічних систем проявляють тенденцію небажання здійснювати ринковий розподіл ресурсів. Переважає адміністративний "менталітет збалансованості" радянського періоду. Сільськогосподарські виробники мають постачати до державних резервів продиктовану їм кількість продукції по продиктованих цінах, виробники енергії повинні робити те ж саме і таким чином ринкова база економічної системи втрачає свою цінність.

Висновки

Економіка України перетворилася на віртуальну економіку. Цього статусу можна позбутися, тільки проводячи серйозне реформування своїх інституцій. Необхідно створити незалежний ринок капіталу, інституції для реального посилення контролю за виконанням договірних зобов'язань, систему керівництва, що стверджувала б реальну цінність акціонера. Необхідно припинити контроль за цінами і інтервенцію держави у економіку. Слід вирішити проблеми бюджетного дефіциту, щоб запобігти витісненню приватного капіталу з ринків капіталу. Необхідно також вважати неприпустимими платежі податків через бартер або натурою.

На жаль, ці кроки, спрямовані на подолання віртуальної економіки, дуже важкі, і потребують створення інституцій, що розвивалися на протязі довгих років в процесі дозрівання ринкових економічних систем.

4

ЕКОНОМІКА І ДЕМОКРАТІЯ У ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД: СИТУАЦІЯ У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ СУСПІЛЬСТВАХ

Кшиштоф Островський

Демократизація правління

Падіння комуністичної системи породило надії, що демократична держава впроваджуватиме ефективні небюрократичні форми правління і навіть започаткує нові інституції. Аналітики, які передбачали кінець традиційної інституціональної демократії, що базувалася на партійній системі та парламентському представництві, знайшли у перших перетвореннях 1989–1990 рр. багато аргументів на підтримку цієї думки. У новостворених демократіях були ті ж самі основні правила управління, але їх інституціональні межі були на диво відмінні. Такі широкі політичні рухи, як “Солідарність” у Польщі, “Саюдіс” у Литві та “Громадянський форум” у Чехословаччині, користувалися такою підтримкою населення, що це не відповідало вузько направленим діям новонароджених політичних партій. Колишні правлячі партії були збентежені. Конституціональні перетворення, що обговорювалися на зустрічах політичної еліти за круглими столами, були ефективнішими за безпосередні новостворення представницьких систем. Перші вільні вибори до Польського Сейму у червні 1989 р., коли нова більшість “Солідарності” одержала 99% місць, викликали сумніви щодо того, чи зможе система виборів у нових обставинах захистити права політичної меншості.

Проте через кілька місяців стало очевидно, що стабільність та продовження демократичних реформ мають бути забезпечені посиленням традиційних інституцій, що вже довели свою життєздатність: парламентів та місцевого самоврядування. З одного боку, взаємодія між масовим процесом демократизації та централізацією влади сповістила (спочатку у Румунії, а потім у Росії) про небезпеку нового авторитаризму, з другого – популярні рухи, що виявилися такими ефективними при руйнуванні комуністичної системи, були занадто гетерогенними, щоб

створити стабільну більшість. Незабаром вони почали розпадатися на окремі політичні групи.

Визначальним фактором на користь старих методів перед новими експериментами було прийняття свободи виборів як основного принципу організації влади та національному та на місцевому рівнях. Незважаючи на низький рівень активності населення та неефективні закони про вибори, вибрані органи ставали носіями влади у Центральній Європі. Після короткого періоду “оксамитових революцій” політичні системи у Центральній Європі повернулися до традиційних демократичних інституцій: представницької демократії та політичних партій. Росія та багато інших країн СНД вибрали інший шлях: президентська влада на основі проведення демократичних виборів з обмеженим впливом представницької влади та хитких партійних систем. Незважаючи на це, у всіх регіонах вибори проходять на конкурентній основі, існують альтернативні вибори і функціонування держави знаходиться під контролем та відповідальністю виборних офіційних осіб. Порівняно з колишньою однопартійною системою та призначенням номенклатури зміни у формі правління були радикальними й своєчасними.

Перші фази перетворень у системі правління регіонів були вельми схожими щодо головних кроків та задач. Проте впровадження трансформаційних процесів призвело до дивергенції на два найважливіших шляхи: за формою та за рівнем правління.

Дивергенція за формою правління спостерігалася головним чином у різниці між парламентарною та президентською системами. Парламентарна система у ряді країн (Болгарія, Чеська Республіка, Угорщина, Литва, Польща, Словаччина) пережила один чи два переходи в результаті конкурентних виборів. Ці переходи проходили гладко. В усіх цих країнах не було стабільної одностайної більшості. Створення коаліцій стало звичайною практикою. Коаліції відображали плюралістичний характер правління, що в деяких випадках посилювалось співіснуванням парламентської більшості з президентом іншої політичної орієнтації (Литва до 1998 р., Польща з 1997 р.). Права опозиції були захищені.

Парламентська система виявилася ефективною щодо керівництва найважливішими процесами перетворень, хоча швидкість та напрям змін варіювали в залежності від політичних програм. Парламентарна система мала високий рівень прозорості. Опозиція могла контролювати політичний процес і вказувати на відхилення або помилки у державній політиці. Засоби масової інформації діяли оперативно і були

повністю підзвітні, вони надавали надійну інформацію і контролювали політичну поведінку. Проте слід відмітити два слабких моменти.

По-перше, зараз державні посади частіше використовуються для досягнення політичних або особистих цілей. Це явище не відоме у зрілих демократіях, а лише у молодих, що перебувають у перехідному періоді, тому цей політичний патерналізм може стати загрозою для реформ. Він гальмує прогрес у побудові автономної державної служби. Старе зло – “номенклатура” – повертається у новому образі.

Інший недолік – це слабкий прогрес у створенні стабільних партійних систем. Зміни складу партій та їх програм, тимчасові коаліції, зрушення, розподіли та політичні чистки перетворилися на поширене явище. Для парламентарної демократії відсутність стабільної партійної структури є нездоровим явищем. Можливо, цього не можна уникнути на ранніх етапах розвитку.

Президентські системи у посткомуністичних країнах (Росія, Україна, Румунія і Центральна Азія) проявляють тенденцію до стабільності, контрольованості і послідовності. Простий набір правил надає президентові багато влади, що робить внесок парламенту або неефективним, або декоративним. Парламентарний контроль за виконавчими прерогативами президента дуже обмежений. Багатопартійна система працює, але часто в ній домінують угруповання, що будують свій вплив на лояльності до президента. Не ясно, яким чином приймаються рішення, а політичні кар’єри залежать здебільшого від оцінок діяльності особи в колах, близьких до президента. Бюрократичний апарат президента багаточисленний, але його не можна побачити або ідентифікувати з точки зору чіткої міри відповідальності. Має місце нова “номенклатура”, яка стає все сильнішою.

Цей опис може звучати невесело для прихильників парламентарної демократії. Проте політичні системи у посткомуністичних країнах базуються на конкурентних президентських виборах та користуються достатньою суспільною підтримкою, щоб вважатися законними. Здається, що така форма правління пристосована та адекватна політичній культурі деяких з посткомуністичних країн. Важлива роль держави полягає в тому, щоб створити ефективний механізм, який незважаючи на всі зовнішні та внутрішні тиски, буде здатним сприяти змінам і розвитку. В цьому відношенні здобуток президентських систем у країнах колишнього Радянського Союзу досить різний. Проте є певні риси еволюції президентських систем у напрямку більш плюралістичних

режимів: зміни у Албанії та Вірменії, збалансування президентських та парламентських прерогатив в Україні.

Форма правління залишатиметься критичним питанням оцінки функціонування держави у посткомуністичних суспільствах. Інший тест – це рівень правління. Централізована держава завжди намагатиметься утримувати вищий рівень правління як доміную. Федеральна держава зв'язана своїми власними правилами визнання прерогатив свого федерального членства. Плюралістична держава визнає першорядне значення нижчих рівнів влади. Децентралізація державної влади була проголошена головним завданням серед посткомуністичних перетворень, особливо при руйнуванні радянської системи. Хоча структури комуністичної держави беруть свій початок від місцевих рад (советів), що були поширені до і після Жовтневої революції, централізована держава незабаром стала єдиним виконавцем імперської влади. Першим ступенем децентралізації стало дотримання суверенності та створення або збереження нової форми державності. Наступним логічним кроком у демократичних перетвореннях повинна була стати подальша децентралізація до найнижчого рівня з метою розбудови владних структур у напрямку знизу догори, а не зверху донизу. Юридична база децентралізації існує в усіх країнах колишнього Радянського Союзу. Це проголошено у конституціях та у законах місцевого самоврядування. Проте часто їх втілення у життя відбувається повільно.

Успішне проведення децентралізації влади має базуватись на комбінації трьох елементів: політичні прерогативи, економічні ресурси і активність громадян. Серед посткомуністичних країн немає такої, де існувала б така ефективна комбінація. Можна констатувати дуже успішні зусилля по координації політичних й економічних аспектів децентралізації у Центральній Європі. Найбільш ризиковані спроби поєднати місцеву владу з традиційними формами особистої активності були зроблені у Центральній Азії. На величезній території Росії федеральний характер держави гальмував однорідність рішень на найнижчому рівні влади, але дозволяв деяку диверсифікацію по лінії специфіки регіонів. Децентралізація влади стала одним з цікавих атрибутів посткомуністичних перетворень. Завдяки їй здійснюється перетворююча та модифікуюча роль держави та її виконавчих органів.

Перетворення у Центральній Європі поєднують децентралізацію влади з децентралізацією державної служби. Система централізованого розподілу ресурсів поступово замінюється новою системою на базі сильних місцевих бюджетів. Згідно з нещодавною адміністративною реформою у

Польщі, першорядним критерієм створення другого і третього рівнів самоврядування стали економічний потенціал та існуюча інфраструктура у нових адміністративних одиницях. Внесок традицій та загальносуспільних пріоритетів розглядався як вторинний. В результаті різноманітність переважала на першому рівні – *гміна* – що знаходиться в межах від сільських місцевостей з населенням у кілька тисяч чоловік до міст з населенням понад 100 тис. чоловік. Відносна уніфікація за розміром на другому рівні – *повіат* – дозволяє забезпечити порівняно однакове обслуговування в межах одиниці середнього розміру у 100 тис. чоловік. Третій рівень – *воєводство* (або область) – з населенням у 2–3 мільйони людей повинно бути здатним до здійснення великих проектів, спрямованих на розвиток. Прерогативи самоврядування на першому і другому рівнях та змішаний характер третього рівня мають дати змогу впровадження складних пакетів рішень в межах системи представництва, не передовіряючи їх державній адміністрації.

У Центральній Азії поки що використовується інший підхід. Новостворені держави визнають традиційні цінності життя як основу влади та віддають їм переваги в першу чергу щодо організації соціального життя та підтримання порядку. Комітети *махаллас* в Узбекистані, *масліхайз* у Казахстані, *дженжесі* у Туркменістані, *ямомад* у Таджикистані відрізняються один від одного організацією та обсягом діяльності, але вони виконують “східні” завдання – встановлення зв’язків між людьми та державними структурами влади. Проте найважливіші рішення все ж таки залишаються привілеєм держадміністрації. Традиційні форми соціальної організації не обов’язково базуються на демократичних принципах та принципах рівності, а в деяких випадках вони можуть бути руйнівними по відношенню до цілісності держави. Необхідний подальший аналіз, щоб оцінити роботу цих нових форм організації держави.

В Росії спостерігається розподіл влади головним чином між двома рівнями влади: центральною (федеральною) та федеральними одиницями. Сьогодні, коли головні правила організації федерації ще не сформульовані, занадто рано очікувати децентралізацію влади аж до найнижчого рівня. Проте слід зазначити, що деякі з федеративних одиниць вже рухаються у напрямку децентралізації власної, все ще обмеженої влади.

Деякі автономні республіки, наприклад Татарстан і Башкортостан, намагаються посилити місцеве врядування з метою зміцнення свого суверенітету в межах федерації. Те ж саме незабаром може мати місце у *краях і областях*, що підтримують децентралізовану

модель федерації. Муніципальні структури у Москві та Санкт-Петербурзі вже розробили принципи ефективного управління на районному рівні з виборними офіційними особами.

Той факт, що всіма одиницями федерації, окрім однієї, зараз керують офіційні особи, що були обрані через конкурентні і прямі вибори, має історичне значення для процесу демократизації в Росії. На перших етапах посткомуністичних перетворень центральна влада виступила з викликом для місцевих рад, вводячи нову посаду представників президента. Ці посади могли б співіснувати роками разом з посадами голів місцевої адміністрації, що зберігало б давно встановлений принцип правління зверху донизу. Той факт, що голови місцевих рад зараз обираються прямим голосуванням, змінив ситуацію подвійно. По-перше, федерація демонструє свою волю поширювати демократичні процедури, по-друге, голови одиниць федерації можуть покладатися на підтримку власного електорату, що має демократичні ознаки. Це може вплинути незабаром на взаємини між федерацією та її членами.

Активність людей

Один з атрибутів держави, що виник після посткомуністичних перетворень і який часто забувають, є підтримка активної ролі людей в усіх сферах життя: політичній, соціальній та економічній. Ця роль, що взагалі визначається як активність, є ключовою для успіху демократичного процесу. Було б важко побудувати демократію без підтримки людей і не потрібно впроваджувати демократичні інституції проти людської волі.

Всі посткомуністичні суспільства мають різний досвід взаємодії з державою на протязі життя двох-чотирьох останніх поколінь. Для деяких, наприклад республік Балтії або Молдови, радянська держава була агресором, що пригнічувала їх суверенність, для деяких, наприклад, Центральної Азії або Кавказу, спільна з Росією державність була виразом імперського впливу, що сягає коренями у минуле сторіччя або ще раніше. В обох випадках збереження національних культур та релігійної ідентичності стає особливо важливим і стимулює людей займати активну позицію по відношенню до своєї спадщини, але це не обов'язково повинно ставати у конфронтацію з іншими функціями держави.

В Центральній Європі 22-річний період між двома світовими війнами виявився занадто коротким, щоб об'єднати державні структури, що виникли після Другої світової війни. Знов таки, націо-нальна та релігійна ідентичність стали головним чинником

активності людей. Більшість країн в цьому регіоні стали свідками прагнення конфронтації з авторитарною державою. Драматичний переворот в Угорщині у 1956 р. та мирні зміни в Польщі у тому ж році, пражська весна 1968 р., страйки у Польщі в 1970 і 1976 рр. і, нарешті, народження “Солідарності” в 1980 р. позначалися гострою конфронтацією між населенням і державою в цих трьох країнах, що відіграло визначальну роль у розпаді комуністичної системи.

Загальним знаменником усіх названих форм активності була здатність і готовність людей збиратися разом у натовпи, висловлювати спільні інтереси та бути у конфронтації з державою. Реакція державного апарату була завжди сувора і у більшості випадків зводилася до безпосереднього використання військової сили. Проте існували також поміркованіші форми конфронтації: підписування протестів, зустрічі у неофіційних колах, бойкоти окремих дій держави. Підпільні публікації перетворювалися на добре відомі норми поведінки, поширені серед інтелектуалів і студентства.

Інтенсивність таких дій в трьох країнах була різною, але їх регулярність створювала елементи громадянського суспільства, яке складало конфронтацію державі, використовуючи демократичні цілі й засоби. Посилення громадянського суспільства призвело до виникнення у Польщі організованих робочих диспутів. Після хвилі могутніх страйків це призвело до заснування об’єднаних профспілок “Солідарність” за підтримки майже десяти мільйонів її членів. Ця основа масової активності хоча й захиталась під дією військових порядків, але з’явилася знову у 1989 р., даючи мандат некомуністичній коаліції завоювати державну владу. Події в Угорщині, Чехословаччині та республіках Балтії показали, що хоча ці країни вибрали різні шляхи, вони прийшли до одного висновку: активність людей була визначальним фактором при формуванні нової демократії через вибори. Намагання поставити населення у конфронтацію силою потерпіли фіаско (Прага, 1989 р., Вільнюс, 1991 р.).

В країнах колишнього Радянського Союзу сплеск масової активності спостерігався під час путчу 1991 р. Хоча увага світової громадськості була зосереджена на подіях у Москві, мобілізація громадської підтримки законній владі була досить сильною у великих містах Росії. Це вказує на те, що образ громадянського суспільства, що був сформований головним чином в інтелектуальному середовищі під гаслом “*перестройки*”, виявився досить могутнім, щоб дійти до широких верств суспільства. Незалежні засоби масової інформації та нові партії уважно стежили за поразкою успішних на початку зусиль. Проте серйозні політичні зміни, включаючи розпад радянської

держави і комуністичної партії, мали місце в результаті дій еліти, а не всього суспільства.

З 1992 р. право голосувати на конкурентних виборах, право вибирати з-поміж різних політичних партій та право вибирати інформаційні канали були найважливішими рисами громадської активності. Громадська реакція була обнадійливою. Висока чисельність виборців, швидке зростання числа недержавних організацій вказували на те, що активність людей може перетворитися на головний фактор підтримки перетворень.

Інша форма активності виникла в економічній сфері. Підприємництво повинно було прийти на зміну вадам та поразкам економічної системи, що перебувала під контролем держави. При впровадженні ринкових принципів ознаки активної участі у розбудові приватного сектора в економіці здебільшого схвалювалися. В Центральній Європі економічні та політичні умови були сприятливими для цього. У Польщі 80% землі перебувало в приватній власності і приватна галузь ремісництва також завжди була сильною. В Угорщині у 1980 р. 3,4% економічно активного населення було зайнято в приватному секторі. В період з 1982 по 1990 рр. цей показник зріс до 11% і досяг 20% у 1992 р. В Радянському Союзі приватний сектор не було офіційно визнано, але було очевидно, що значна частина харчових продуктів та інших споживчих товарів реалізовувалася через неофіційні канали. На питання оглядачів громадської думки "Чи бажали б Ви стати підприємцем?" – відповіли позитивно 28% угорців, 30% росіян і 32% поляків (Lengyel). База для економічної активності була досить сильною.

В процесі перетворень держава не повинна ставати на заваді активності людей та бути причиною їх розчарувань. Крім того, держава має інтерес та обов'язок стимулювати діяльність населення у напрямку створення законодавчої бази для виконання державних функцій. Подальший розвиток посткомуністичних суспільств показав, що цього не сталося.

Ступінь участі виборців була досить високою, щоб засвідчити законність вибраних органів. Проте в деяких країнах Центральної Європи ці цифри були нижчими за 50%, особливо на місцях, в той час як в інших, наприклад в Центральній Азії, доходили до 95%, що нагадувало події минулого, коли голосування розглядалось як очікуваний акт лояльності, а не прояв особистого ставлення. Політичні партії зустрілися з труднощами у мобілізації підтримки і ресурсів поза електоральними кампаніями. Неурядові організації, навіть за умови значної допомоги ззовні, не здобули широкого інтересу і

підтримки. Профспілки є або дуже конкурентоспроможними, або на диво спокійними й пасивними. Засоби масової інформації цих країн залишаються вільними й незалежними, але для них настали занадто важкі часи, щоб приваблювати увагу суспільства. Інфраструктура громадянського суспільства здається нам слабкою та недорозвинутою.

Державність: захист суверенітету та взаємовідносини зі світом

Для більшості країн Центральної Європи суверенітет був досягнутий завдяки усуненню іноземного впливу. Для деяких країн цього регіону державність стверджувалася заново, бо федеральна структура була зруйнована (Чехословаччина). Для республік Балтії досягнення суверенітету було рівнозначно поверненню статусу до анексії. Для людей решти країн колишнього Радянського Союзу та колишньої Югославії утвердження суверенітету та створення державності було й залишається найскладнішим і найболючішим процесом. Основою суверенітету була федеральна структура держав, але останні події негайно вплинули на структуру національностей і економічні й політичні інтереси. Тенденції до подальшої дезінтеграції та до термінової уніфікації новостворених федеральних принципів проявили себе насамперед у політичних програмах, але при деяких драматичних обставинах такі тенденції втягнули людей у озброєні конфлікти.

Концепція суверенітету вже записана у законах усіх країн регіону та деяких автономних республік Російської Федерації. Міжнародне визнання, включаючи членство в міжнародних організаціях, також одержало ознаку збалансованих прагнень національних груп з врахуванням сукупних інтересів їх найближчих та віддалених сусідів. Випадкові прояви намагань до об'єднання не виражають сильних тенденцій до неприйняття існуючих установ.

Незважаючи на складність цих питань, процес досягнення суверенітету був на диво рівним. В результаті задача захисту суверенітету перетворилася зараз у важливе завдання державності, що утверджується або була створена заново. Традиційний шлях захисту суверенітету з використанням сили не відповідає ні сучасним правилам взаємовідносин у світі, ні можливостям більшості держав у регіоні. Всі країни колишнього Радянського Союзу значно скоротили свої військові сили і у випадку небезпеки (наприклад у Таджикистані або Грузії) покладалися на зовнішні сили. Важливо зазначити, що ця форма

допомоги була надана на основі багатонаціональних угод, часто з присутністю ООН, так що це не шкодило іміджу суверенітету. Країни Центральної Європи вибирають інший шлях гарантування безпеки – через приєднання до НАТО. Проте ясно, що ефективний захист суверенітету повинен базуватися на невійськових засобах.

В регіоні можна ідентифікувати дві можливі загрози: одна з них знаходить втілення у національній та релігійній різноманітності, а інша виникає з економічної конкуренції. Національні та релігійні відмінності у відношенні до суверенітету провокують занепокоєння двох типів. У країнах з істотною часткою етнічних меншостей погроза є переважно внутрішньою, але з можливим тиском іззовні (республіки Балтії, Центральна Азія). Національна та релігійна ідентичність груп, що переважають, дозволяє побудувати імідж державності у вигляді нових юридичних осіб. У міжнародному співтоваристві цей імідж може бути спотворений шляхом звинувачень у нетолерантності. Таким чином, держава знаходиться під тиском внутрішніх та зовнішніх проблем. Нова роль держави у посткомуністичних суспільствах полягає в тому, щоб врегулювати національні і релігійні тиски шляхом переговорів, пом'якшення конфліктів та побудови коаліцій. Така роль держави повинна інтерпретуватись не як зацікавлене посередництво, а як захист суверенітету. Для високогомогенних країн, таких як Польща, на міжнародну інтеграцію дивляться якоюсь мірою як на погрозу національному суверенітету.

Інша погроза суверенітету стосується економічного суперництва на світовому та регіональних ринках. В сучасних умовах значні частини Землі знаходяться під контролем політичних, фінансових та технологічних засобів, що принижує значення суверенітету. Диспути щодо використання природних ресурсів в Середній Азії або нафто- і газопроводів у Центральній Європі можуть служити новими прикладами погроз новоствореним або утвореним суверенітетам. Країни колишнього Радянського Союзу, які втрачають контроль за вітчизняними економічними системами, що планувалися з центру, повинні зараз приділяти увагу іншій сфері впливу: міжнародним ринкам. Виробництво та торгівля на місцях ще дуже слабкі, щоб протистояти тиску світового ринку.

Висновки

За останні декілька років виникло багато новоутворень у посткомуністичному світі. По один бік демаркаційної лінії

знаходяться економічні системи країн Балтії, Польщі, Словаччини, Угорщини, Словенії та Хорватії, що швидко розвиваються (очікується, що Чеська Республіка незабаром приєднається до цієї групи), по другий – економічні системи Росії, України та деяких інших республік колишнього Радянського Союзу, що занепадають. Румунія, Молдова та країни, які були вражені громадянськими війнами на Балканах та на Кавказі, залишаються на кордоні між цими двома групами. І тільки глибокі, послідовні, свідомі та збалансовані реформи їх економіки можуть подолати цю небажану тенденцію щодо країн колишнього Радянського Союзу.

В Росії та Україні можна побачити дві тенденції: перша – це зростаюче усвідомлення необхідності реформування, підвищення інтелектуальних можливостей і побудови концептуальної “інфраструктури” реформ; друга – зростання рівня корумпованості та криміналу, скорочення випуску продукції, бідність, соціальна дезінтеграція, вичерпання природних ресурсів. Важко передбачити, яка з цих двох тенденцій переважить. Головне завдання демократичного світу полягає в тому, щоб забезпечити підтримку першій тенденції та зробити необхідні зусилля для гальмування другої. Для цього потрібно нове висвітлення ролі міжнародної допомоги, її механізмів та діючих осіб.

Примітка

Ленджіел Джорджі. Поширення підприємництва у Східній Європі. Ненадруковані матеріали. E-mail: szoc-lengyel@pegasus.bke.hu

5

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МІЖ ПОЛІТИКОЮ ТА ЕКОНОМІЧНИМ ЗРОСТАННЯМ У КРАЇНАХ З ПОСТРАДЯНСЬКИМИ ЕКОНОМІКАМИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Януш М. Ширмер

Вступ

У стандартних економічних моделях зростання часто визначається як функція праці, капіталу та технології (Temple, 1999). Воно можливе за рахунок заощаджень сімей, які використовуються для капіталовкладень в людей (людський капітал), дороги, будинки та машини (фізичний капітал) і в наукові дослідження та розробки (технологія). Технологія є предметом так званої ендегенної моделі зростання, в якій воно є як причиною, так і результатом технологічного прогресу (Talalay, Farrands, and Tooze, 1997; Barro, 1998a; Barro, 1998b). І навпаки, відсутність зростання є причиною та результатом технологічного спаду.

Недавні драматичні події у країнах, що розвиваються, такі як східноазіатська фінансова криза, криза в Росії та економічний хаос в Латинській Америці, викликали нову хвилю дебатів з проблем економічної політики (Assessing Aid, 1998; Stiglitz, 1998, Sachs, 1999a, Sachs, 1999b, Svensson, 1999). Уважно вивчалися ролі національних урядів та міжнародних організацій. Останні дослідження ринків, які розвиваються, продемонстрували, що успіхи та невдачі економічного розвитку (та пострадянської перехідної економіки) великою мірою можна пояснити політикою країн (Olson, 1996; Gaddy and Ickes, 1998; Woodruff, 1999). Моделі, які фокусують увагу на політиці, використовуються як макроекономічне продовження ендегенних моделей зростання. Політика в них розглядається як “макротехнологія”. Макровиробнича функція відображає зміни у ВВП (сумарні споживання та інвестиції) як результат політичних заходів. Політики проявляються як макроінженери, що “виробляють” зростання, стабільність та економічний розквіт у своїх країнах. Хороша політика, тобто хороша

макроекономічна технологія, підтримує економічне зростання. Стійке зростання підтримує хорошу політику. Крім цього, погана політика призводить до економічного спаду, а він стимулює різноманітні популістські псевдозаходи та нескінченні короткострокові антикризові поправки, що призводить до ще глибшої кризи, ще більшої кількості поправок та ще більшого спаду.

У цій статті будуть визначені різні моделі пострадянської перехідної економіки, які ми коротко проаналізуємо з точки зору економічної політики. У випадку з країнами колишнього радянського блоку взаємозв'язок між політикою та економічним зростанням здається дуже прозорим та явним. Я спробую пояснити модель економічного зростання у цих країнах, розглядаючи їх економічну політику.

Для зручності проведення цього аналізу країни радянського блоку будуть розбиті на три групи (табл.5.1). Групу 1 поділимо далі на три підгрупи. Цей аналіз не охоплює країни, які втягнуті у громадянські війни на Балканах, Кавказі та в Центральній Азії. Східна Германія (яка зараз об'єдналась із Західною) та Білорусь (яка вибрала неперехідний варіант реформ) також виключені з цього аналізу.

Таблиця 5.1

1	2	3	4	5	6
Група	Країна	Низький-1	Високий-1	Низький-2	Високий-2
1А	Польща	1990 (-12%)	1994-98 (~6%)		
1А	Словачія	1991 (-15%)	1994-98 (~6%)		
1А	Словенія	1991 (-9%)	1994-98 (~4%)		
1А	Хорватія	1991 (-21%)	1995-98 (~5%)		
1В	Естонія	1992 (-14%)	1995-98 (4-11%)		
1В	Литва	1992 (-38%)	1996-98 (~5%)		
1В	Латвія	1992 (-35%)	1997-98 (~7%)		
1С	Угорщина	1991 (-12%)	1994 (3%)	1996 (1%)	1998 (5%)
1С	Болгарія	1991 (-12%)	1995 (3%)	1996 (-10%)	1998 (4%)
2	Р.Чехія	1991 (-12%)	1995 (6%)	1998 (-1%)	
2	Румунія	1991 (-135%)	1995 (7%)	1998 (-7%)	
2	Молдова	1994 (-31%)	1997 (1%)	1998 (-5%)	
3	Росія	1992 (-15%)	1997 (1%)	1998 (-5%)	
3	Україна	1994 (-23%)	1997-98 (-3%)		

Примітка. В цій та подальших таблицях даної статті наведені цифри з макроекономічної бази даних Гарвардського інституту міжнародного розвитку (Київ)

У графі 3 (низький-1) таблиці 5.1 вказано рік, коли певна країна мала найбільший річний спад виробництва за перехідний

період (1990–1998 рр.) та зазначено у дужках величину цього спаду. Наприклад, найбільший спад ВВП у Польщі спостерігався у 1990 р. – на 12%. У графі 4 (високий-1) показано роки найвищих темпів зростання після рецесії, пов'язаної з перехідним періодом. Деякі країни після короткого періоду економічного зростання (або низького рівня спаду) знов опинились у стані рецесії. Цю другу хвилю падіння ВВП показано в графі 5 (низький-2). Деякі країни зуміли успішно подолати повторну рецесію, і на даний момент їх економіки знаходяться у стадії зростання (високий-2). Наприклад, найбільше падіння ВВП у Болгарії спостерігалось у 1991 р. і становило 12%. У середині 1990 р. її економіка почала оздоровлюватись – темпи економічного зростання досягли 3% у 1995 р. ВВП зменшився знову у 1996 та 1997 рр. (відповідно на 10 та 7%). Нині Болгарія переживає період стабільного економічного підйому. Передбачається, що у 1998 році економіка країни зросте на 4%.

Стосовно представлених у таблиці країн можна зробити такі висновки:

- всі ці країни мали позитивне значення темпів економічного зростання наприкінці 1980 р. (за винятком Румунії);
- початок перехідного періоду у всіх країнах припадає на початок 1990 р. Польща була першою країною, яка запровадила радикальні реформи, що призвели до значного зменшення ВВП. Польщу наслідували інші країни блоку, які зазнали найбільшого річного спаду у 1991–1992 рр., за винятком України та Молдови, найбільший спад у яких був у 1994 р.;
- найменше річне падіння ВВП (таблиця 5.1, графа низький-1) було у Словенії (9% у 1991 р.); найбільше – у Латвії та Литві (35–38% у 1992 р.);
- у всіх країнах, за винятком України, період рецесії тривав декілька років та перейшов у період економічного зростання. Найкоротший період спаду був у Польщі (2 роки)¹. Росія пережила найтриваліший період рецесії – сім років, з 1990 по 1996 р. В Україні, починаючи з 1990 р., не було жодного року, коли б відмічалось економічне зростання. Передбачається, що спад продовжуватиметься. Україна досягла найвищого рівня у 1997 р., коли ВВП зменшився тільки на 2,6%. Занепад економік Росії та України не має прецедентів у сучасній історії. Очевидно, що економіка жодної з інших країн ніколи не зазнавала такого значного спаду у мирні часи².

Група-1

Група-1 складається з країн, в яких на даний момент відбувається економічне зростання. В цій групі найсильнішою вважається економіка Естонії, де проводяться прогресивніші, ніж в інших країнах регіону, ринкові реформи. У цьому році очікується, що частка ВВП на душу населення та розмір середньої заробітної плати в Естонії будуть вдвічі більшими, ніж в Україні. Незважаючи на високі політичні та соціальні витрати (на політичні та соціальні потреби) естонський уряд надзвичайно рішуче здійснив амбіційну програму приватизації та реструктуризації підприємств. За свої кредитні та інвестиційні можливості Естонія нарівні з Чеською Республікою та Словенією має високий рейтинг, визначений міжнародними рейтинговими агентствами (Standard & Poor's, Moody's, та інші). Цей рейтинг відкриває широкі можливості для залучення іноземних інвесторів. Частка прямих іноземних інвестицій на душу населення в Естонії є однією з найвищих в регіоні. Її валюта стабільна, зовнішня заборгованість – невелика.

Очікується, що у наступні декілька років усі країни групи-1 підтримуватимуть свої теперішні темпи зростання (близько 5% або вище), за винятком Словачії, економіка якої здається найслабкішою у цій групі (табл.5.2). Це єдина країна у групі-1, темпи зростання якої ймовірно значно знизяться. Словачія розвивалась на диво добре після її "оксамитового розлучення" з Республікою Чехія. Незважаючи на невтішні прогнози, економіка країни розвивалась краще, ніж чеська економіка. Обидві економіки постраждали від "поганого поведження" з боку їх сильних лідерів, що проводили популістську політику, — Володимира Месіара та Вацлава Клауса. Після декількох років швидкого зростання словацька економіка почала виявляти чіткі ознаки "перегріву". Недавно рейтингова агенція S&P знизила рейтинг Словачії з класу малих інвестицій до ризикового (безінвестиційного) класу BB+ і класифікувала її економіку як економіку з "негативними перспективами". Агенція S&P звинуватила уряд Месіара у проведенні безвідповідальної політики та відсутності фіскальної розсудливості. Бюджетний дефіцит країни та дефіцит її поточного рахунку дуже високі, заборгованість країни дуже швидко зростає. Поки що новий уряд Словачії не зміг запропонувати програму реформ, яка заслуговувала б довіри.

Таблиця 5.2

Показники	Словачія	Естонія
-----------	----------	---------

	1997	1998Ф	1997	1998Ф
ВВП, % зміни	6,5	4,0	10,0	7,0
Приватні інвестиції, % зміни	10,0	6,0		
Активне сальдо бюджету, % від ВВП	-6	-10	2	
Індекс споживчих цін на душу населення, обсяг, \$	170	260	800	1000
Зовнішній борг на душу населення, обсяг, \$	2000	2200	260	260

У підгрупу 1-А входять країни, які розпочали проведення реформ досить рано (у 1990–1991рр.), економічне зростання тривало в них декілька років: у Польщі – з 1992 р., у Словенії – з 1993, у Хорватії та Словачії – з 1994.

До підгрупи 1-Б входять країни Балтії, в яких проведення реформ розпочалось пізніше, ніж у країнах попередньої групи. Зростання економіки в цих країнах почалось у 1995–1996 рр. Болючий процес відокремлення від колишньої радянської економіки та здійснення програм радикальних реформ призвели до спаду, який тривав довше та був глибшим, ніж у країнах підгрупи 1-А. Початкові умови в країнах Балтії були подібні, але й набагато складніші, ніж у Польщі та колишній Чехословаччині. Економіки цих країн потерпали від негативної радянської спадщини: складних політичних та національних проблем, спустошеного навколишнього середовища, відсутності приватного сектора, дестабілізованої економіки, великих збиткових підприємств, неефективного та енергомісткого виробництва (цілковито залежного від імпорту енергії з Росії), відсутності банківської системи та вкрай слабкого сектора послуг. Незважаючи на це, зусилля Балтійських країн, спрямовані на впровадження реформ, почали приносити плоди. Більшість економічних показників цих країн добрі. Макроекономічна стабільність і стабільність валютного курсу підтримуються значними прямими іноземними інвестиціями. Рівень споживання та внутрішніх інвестицій продовжує зростати. Середня заробітна плата в доларовому еквіваленті зросла від кількох десятків доларів до рівня 200–300 дол. США і продовжує зростати. Багато економістів вважають, що у наступні кілька років група країн Балтії буде групою з найшвидшими темпами економічного зростання.

До підгрупи-1С входять дві країни – Угорщина та Болгарія. Після короткого періоду зростання вони постраждали від “середньо-перехідної” кризи. У Болгарії мало місце різке падіння ВВП (1996–1997 рр.), а в Угорщині темпи зростання значно уповільнились (1995–1996). В обох країнах значно підвищились темпи інфляції та рівень безробіття, відчутно знецінилась

грошова одиниця, вони втратили валютний резервний фонд. В обох країнах кризу спричинили слабкість їхніх банківських секторів та низька фіскальна дисципліна. Обидві країни успадкували від комуністичних урядів високий рівень зовнішнього боргу – 1300 дол.США на душу населення у Болгарії та 2100 дол.США – в Угорщині. Обслуговувати цей борг потрібно було у важкі часи раннього посткомуністичного перехідного періоду. Ця обставина і висока вартість соціального забезпечення призвели до великого фіскального дефіциту. У 1991–1995 рр. середній річний бюджетний дефіцит Болгарії становив 6,4% ВВП, Угорщини – 6,1% ВВП. Угорщина мала сприятливіші умови для фінансування такого дефіциту, тому що їй вдалося залучити майже 20 млрд.дол.США іноземних інвестицій. З метою вирішення своїх фіскальних та фінансових проблем обидві країни звернулись по допомогу до МВФ та Світового банку, які відіграли вирішальну роль у розробці програм жорстких реформ. Політики обох країн були готові впроваджувати ці програми, які містили багато непопулярних заходів: урізання бюджету, банкрутство нерентабельних підприємств, подальшу приватизацію та реструктуризацію, ще вищий рівень безробіття та значне зменшення доходів сімей і рівня споживання.

У таблиці 5.3 показано вибрані економічні показники для Болгарії та Угорщини у 1994–1996 рр. У Болгарії всі ці показники покращились у період 1994–1995 рр. та знову погіршились у 1995–1996 рр. Економіка Угорщини була сильнішою, а реформи прогресивнішими. Тому криза в Угорщині була не такою жорсткою, як у Болгарії. Динаміка зміни економічних показників в Угорщині була як позитивною, так і негативною. Деякі показники, такі як курс долара, ВВП, рівень безробіття та валютні резерви, покращились у 1995 р., щоб знову погіршитись у 1996 р. Деякі інші показники – приватні інвестиції, рівень інфляції та зовнішня заборгованість – погіршились у 1995 р., щоб покращитись у 1996 р. Різке зростання рівня приватних інвестицій в Угорщині (в 1997 р. на 11%, 1998 – на 9%) та в Болгарії (в 1998 р. на 10%) підтримує оптимістичний прогноз на наступні декілька років. Передбачається зростання ВВП на 4–5% щорічно.

Таблиця 5.3

Показник	Болгарія			Угорщина		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
ВВП, % зміни	1,8	2,4	-10,9	2,9	1,5	1,0
НВП, \$ млрд.	10,0	13,1	10,2	41,5	43,7	43,1

Приватні інвестиції, % зміни	1,1	8,8	-13,5	12,5	-4,3	6,3
Індекс цін на споживчі товари, %	122	33	311	21	28	20
Активне сальдо бюджету, % ВВП	-5,8	-5,6	-11,0	-8,4	-6,8	-3,2
Частка безробіття, %	12,8	11,1	12,5	10,9	10,4	10,5
Валютні резерви, \$/на душу населення	167	190	107	676	1186	961
Зовнішній борг на душу населення, обсяг, \$	1360	1210	1140	2790	3110	2710

Група-2

До групи-2 входять Чеська Республіка, Румунія та Молдова. Цим країнам все ще бракує потенціалу для досягнення стійкого економічного зростання частково через непослідовну політику їхніх попередніх урядів (на початку та в середині 90-х років), а частково завдяки коригуючим заходам, вжитим їхніми сьогоднішніми урядами, незважаючи на те, що ці заходи виглядають все ще недостатньо ефективними та глибокими для розв'язання проблем. Недавнє урізання бюджету, скорочення рівня споживання на сім'ю та зменшення інвестицій призвели до зниження ВВП. На наступні 1–2 роки прогнозується від'ємне “зростання” (нульове – у кращому випадку), після чого матиме місце незначне позитивне зростання у перші кілька років наступного століття.

Основною причиною гальмування розвитку цих країн є квалітет структурних реформ на рівні підприємств. Старий сектор підприємств залишається сильним. До нього входять багато великих підприємств, які залишаються власністю держави або ті, які підпали під так звану “масову приватизацію”. Що стосується останньої категорії в Чеській Республіці, то багато підприємств було придбано так званими інвестиційними фондами, що належать банкам, які, в свою чергу, належать державі або контролюються нею. Результатом “масової приватизації” в Чехії в багатьох випадках були або ефективна ренаціоналізація – через приватизаційні фонди, або ресоціалізація – через механізми розсіювання права власності. В обох випадках не було забезпечено прозорості структури володіння. Ефективний контроль над підприємствами став здійснюватись у більшості випадків інсайдерами, а не зовнішніми власниками. Багато які підприємства не спромоглися здійснити реструктуризацію і продовжували виробляти свою доперехідну “соціалістичну” продукцію.

Політика недопущення безробіття та інші обмеження допомогли їм зберегти статус-кво.

Водночас з'явився новий сектор із сильним зовнішнім контролем, до якого увійшли нові приватні або старі приватизовані та реструктуровані фірми. Багато які з них є власністю чи співвласністю іноземців. Швидко розростаючись, новий сектор не може переважити старий, оскільки останній залишається великим і сильним. До того ж, в цих трьох країнах слабкими залишаються банківська індустрія та ринок капіталу.

За офіційними даними, на початок 1995 р. Чеська Республіка і Румунія спромоглися досягти видимої стабільності. Інфляція в цих країнах досягла найнижчого з 1990 р. рівня – 8% у Чеській Республіці та 28% у Румунії. Безробіття утримувалось на низькому рівні – 3% в Чеській Республіці (один з найнижчих рівнів у Європі) та 9% у Румунії. Фіскальний дефіцит та дефіцит поточного рахунку залишалися низькими – близько 1–2% в обох країнах. Однак це була псевдостабілізація, не підтримана значною реструктуризацією підприємств. З'явилась асиметрія між макро- та мікрорівнями. Жорстка монетарна політика на макрорівні та урізання бюджету через слабкість заходів на мікрорівні замість сприяння економічному зростанню призвели до падіння ВВП³. Проте, якщо Чеська Республіка була в змозі дозволити собі політичні примхи⁴, то у Румунії не виявилось засобів і ресурсів, щоб розплатитись за свої квоти та непослідовні реформи. В обох країнах економічний спад був неминучим (табл.5.4). Кінцевий результат поточної політики, спрямованої на поліпшення ситуації, залежить від того, наскільки серйозно нові уряди Чеської Республіки і Румунії збираються запроваджувати обіцяні ними реформи.

Таблиця 5.4

Показник	Чеська Республіка			Румунія		
	1996	1997	1998ф	1996	1997	1998ф
ВВП, % зміни	3,9	1,0	-1,0	3,9	-6,6	-3,0
НВП, \$ млрд.	56,2	51,5	53,0	34,9	37,7	45,7
Приватні інвестиції, % зміни	8,7	-4,9	-1,4	4,5	-15,9	-7,5
Активне сальдо балансу, % ВВП	-0,1	0,5	-0,8	-5,0	-3,3	-4,0
Частка безробіття, %	3,5	5,2	6,6	6,4	8,8	11,2
Валютні резерви, \$ на душу населення	1214	951	971	43	148	139

Зовнішній борг на душу населення, обсяг, \$	2019	2078	2233	343	405	432
---	------	------	------	-----	-----	-----

Чеська Республіка та Румунія, разом з Молдовою, яка бореться за відновлення контролю над всією своєю територією, та декількома балканськими країнами та Кавказом, є “граничними” країнами. Вони не належать до Групи-1, в яку входять країни з успішною перехідною економікою. Вони не належать і до Групи-3, тобто країн з занепадаючою пострадянською економікою. Очевидно, що Чеська Республіка, завдяки своєму більш західному географічному розташуванню та хорошим початковим умовам, рано чи пізно приєднається до групи-1, але доля інших країн групи-2 залишається невизначеною. Наступні кілька років вирішать, по який бік нової “стіни” (виникаюча нова розподільна лінія між Сходом і Заходом) вони опиняться.

Група-3

До групи-3 входять Росія та Україна, які, подібно до Чеської Республіки та Румунії, упродовж останніх кількох років зосереджували зусилля на макроекономічній стабілізації (яка стала самоціллю), нехтуючи структурними реформами на мікроекономічному рівні. Головним здобутком стабілізації такого типу стало досягнення хорошого офіційного рівня по багатьох економічних показниках (бюджетний дефіцит, інфляція, стабільність валюти, темпи приватизації та інші), що надало цим країнам право на одержання додаткових коштів від МВФ та Світового Банку.

Яскравим прикладом такої заплутаної економічної політики є недавні антикризові заходи в Україні, запроваджені для збереження макроекономічної стабілізації. Ці заходи надали органам влади повноваження вирішувати, якому підприємству можна дозволити купувати валюту для його діяльності. Ті підприємства, яким не дозволили купувати валюту, були змушені або припинити свою діяльність, або перевести її на нелегальний стан. Переслідуючи підприємства, які функціонують у тіньовому секторі, уряд сприяв згортанню економіки та її податкової бази. Це, в свою чергу, призвело до збільшення заборгованості із заробітної плати та пенсій тощо.

Державна політика, яка передбачає перерозподіл доходу від рентабельних підприємств до збиткових однаково шкодить підприємствам обох типів. Надаючи субсидії, уряд ефективно сприяє “поганим” підприємствам і таким чином не стимулює їх до проведення реструктуризації, щоб знову стати конкурентоспроможними. Обкладаючи “хороші” підприємства

великими податками, уряд карає їх за те, що вони працюють з прибутком. Ці заходи у поєднанні з м'якістю бюджетних обмежень та недостатнім наглядом за виконанням контрактів значною мірою сприяли виникненню так званої віртуальності цих економік. Внаслідок цього як Росія, так і Україна систематично підривають джерела своїх бюджетних надходжень. Утримання офіційно низького бюджетного дефіциту здійснювалось шляхом урізання бюджету “грубою силою”. Не було докладено жодних зусиль для реструктуризації та упорядкування бюджетного сектора. Так само приватизація комерційних підприємств була здійснена шляхом формальної передачі права на власність. Ця приватизація не допомагатиме економіці, поки не буде здійснюватись нагляд за виконанням контрактів, а збиткові підприємства не будуть змушені припинити діяльність.

Як в Росії, так і в Україні фундаментальні ринкові реформи та прозору економічну політику замінили різними “самобутніми” заходами, щоб “допомогти” економіці. Замість визнання того, що економічні поразки викликані повільним проведенням реформ, деякі політики почали звинувачувати реформи (незважаючи на те, що ці реформи так ніколи й не були повністю запроваджені, тобто не було можливості перевірити їх на практиці). Найуживанішим аргументом при цьому є твердження, що економіка даної країни є “самобутньою”, і тому потрібно вдаватись до “самобутніх” заходів. Ці заходи часто рішуче підтримуються різними зацікавленими групами. Таким чином відбувається повільний перехід до нової невизначеної “безсистемної” системи.

Криза, яка мала місце у серпні-вересні 1998 р., продемонструвала, що реформування може бути успішним тільки у разі, якщо буде скасовано великі викривлення цін⁵, якщо відбудеться ефективна реструктуризація підприємств та якщо забезпечиться мінімальний рівень прозорості національної економіки. Головне, чому нас навчила ця криза, – це розуміння важливості правдивої, неперекрученої інформації для економіки. Якщо рівень викривлення інформації, доступної для керівництва країни, виробників, політиків та політичних аналітиків, досягає “критичної маси”, економіка стає “віртуальною” до такої міри, що втрачає свою здатність зростати (вона врешті решт може навіть втратити здатність функціонувати). В той час, коли населення Росії мало низький рівень офіційного безробіття, низький рівень інфляції та стабільний валютний курс, економіки Росії та України поступово ставали непрозорими. Утримування низького рівня бюджетного дефіциту – за рахунок швидко зростаючих заборгованостей,

бартеру, неплатежів та тіньової економіки – створює неможливу ситуацію, при якій, наприклад, податки збираються, дарма, що платники податків їх не платять (феномен “взаєморозрахунків”); країни продовжують робити великі бюджетні витрати, незважаючи на очевидну неспроможність фінансувати ці витрати (феномен загальних поголовних, неплатежів); офіційний низький рівень бюджетного дефіциту “уживається” з дійсним величезним фіскальним дефіцитом (феномен поєднання бюджетної заборгованості з наявністю позабюджетних коштів) тощо. Перелік таких парадоксів дуже довгий і справді вражаючий.

Безпроцентна заборгованість (заборгованість по заробітній платі), поширені поставки безкоштовного товару (неплатежі споживачів за електроенергію), великі виробничі витрати, які майже не дають віддачі (через набираючу загрозливих розмірів тіньову економіку) стають типовими рисами цих пострадянських економік. Хоч заробітна плата урядових чиновників є дуже низькою, життєвий рівень цих урядовців часто перевищує життєвий рівень урядових чиновників найбагатших країн.

Пенсіонери, якщо їм пощастить, одержують пенсію шинами та цукром; якщо їм пощастило менше, то вони зовсім не отримують пенсій. Численні неплатоспроможні підприємства знаходять гроші для інвестування у свій розвиток та розширюються. Багато рентабельних підприємств зменшують обсяг капіталовкладень і занепадають.

Політики в цих країнах зазнають різного типу тиску з боку впливових зацікавлених груп. Робота численної групи бюрократів полягає в розподілі обмежених коштів чи, принаймні, у впливі на такий розподіл. У їхньому розпорядженні є різноманітні заходи. Контроль над валютним курсом утримує деякі компанії на плаву, а інших виштовхує з бізнесу. Податки та податкові санкції (в тому числі й сумнозвісні “картотеки”) надають податковій адміністрації подібні повноваження. Відкриті кредитні лінії з урядовими гарантіями забезпечують ліквідність окремих підприємств і водночас різні види надуманих платежів та штрафів знижують ліквідність інших. Перелік товарів критичного імпорту, особливі економічні зони, регулювання цін (відкрите та приховане), численні ліцензії та інше надають уряду та місцевим органам влади могутні важелі для втручання в економічну діяльність.

Правова система має внутрішні суперечності. Тому ведення бізнесу без порушення закону стає неможливим. Чимало підприємств вирішують припинити діяльність, інші підтримують свій бізнес на низькому рівні, щоб уникнути проблем із владою.

Дехто вирішує залишитись в бізнесі та навіть розширити його, але тоді вони так чи інакше повинні порушувати закон. Таким чином їх легко примусити до співпраці з корумпованою владою. Загальновідомо, що головним завданням ринку є розподіл обмежених ресурсів. Хороші регулятивні заходи та справжня маркетингізація економіки залишають без роботи тисячі бюрократів на всіх рівнях державного управління. Ринкові реформи позбавляють багатьох з них баришів та привілеїв, які вони мають зараз.

Прикладом запутаної політики, згубної як у коротко-, так і в довгостроковій перспективі, може служити бюджетний процес. У процесі розробки закону про бюджет "захисники бідних" вимагають підвищення заробітної плати, пенсій та соціального забезпечення, незважаючи при цьому на брак коштів для покриття цих видатків. Така політика веде до несвоєчасної виплати зарплати й пенсій та заборгованості, яка дедалі збільшується й призводить до інфляції й знецінення валюти. Це, в свою чергу, відбивається на бідних, єдиним доходом яких є офіційна зарплата чи пенсія. Інфляція та знецінення валюти призводять до нового розподілу. Члени сімей з високим доходом працюють здебільшого у тіньовій економіці та зберігають свої заощадження в доларах. Інфляція та знецінення еквівалентні накладенню додаткового високорегресивного податку. Цей податок сплачують переважно люди з низьким рівнем доходу, який вони одержують головним чином у національній валюті. У довгостроковій перспективі така політика сприяє економічному спаду, зменшує бюджетні надходження, реальну заробітну плату та пенсії.

Виникає особливий тип пострадянської економіки. Щороку така економіка поглинає декілька мільярдів доларів іноземної допомоги й кредитів. Незважаючи на ці трансферти (а, можливо, саме завдяки їм), така економіка продовжує згортатись. Головна проблема цієї економіки полягає у її низькій реакції пристосування та малій здатності до самореформування. Здатність до реформування є основною ознакою ринкових демократій та джерелом їх тривалості та успіху. Радянська економіка розвалилася тому, що була нездатною до реформування. Це саме можна сказати й про економіку Росії та України, які розвалюватимуться доти, поки не стануть здатними до реформування.

Висновки

Взаємодія між політикою перехідного періоду та економічним зростанням виглядає дуже сильною. Найшвидше економічне зростання відбувається не в країнах з великими природними ресурсами (Росія) не в країнах, які мають відносно великий людський та фізичний капітал і сучасні технології (Чеська Республіка), а скоріше в тих, які проводять ефективну політику (Естонія, Польща, Угорщина). Економічне зростання сприяє політиці, а політика допомагає зростанню.

Чим довше країна зволікає із запровадженням фундаментальних реформ, тим слабшою стає її економіка і вищою ціна реформ.

Половинчасті або незбалансовані реформи мають тенденцію не стимулювати, а гальмувати зростання, зокрема, макроекономічна стабілізація без макроекономічної реструктуризації (як у випадку з Чеською Республікою, Румунією, Росією та Україною) заподіяла шкоду економіці.

Польща першою запровадила ринкові реформи і була найпослідовнішим їх виконавцем серед країн колишнього радянського блоку. Серед країн із зростаючою зараз економікою Естонія та Угорщина, схоже, мають найбільший потенціал зростання, тоді як Словаччина прямує у напрямку рецесії. Країни Балтії та Болгарія пережили дуже глибокий спад, але очікується, що після проведення успішних реформ економіка цих країн зростатиме дуже швидкими темпами впродовж наступних кількох років.

Україна та Росія поки що нездатні до успішного реформування своїх економік. Їхні економіки згортаються впродовж багатьох років та продовжуватимуть занепадати, поки не будуть перебудовані за допомогою радикальних реформ. Розробка та запровадження такої програми вимагає далекоглядності, хоробрості, чіткого керівництва, зобов'язань і наполегливості. Перелік того, що потрібно зробити, є дуже довгим, але добре відомим: комплексне реформування центрального уряду та державної адміністрації; запровадження прозорості фіскальної політики, невеликої кількості податків; зниження податкової ставки та розширення податкової бази; скасування субсидій; звільнення від податків та інших пільг; запровадження жорсткої монетарної політики; проведення нормативних реформ, які створили б можливості для функціонування ринків (особливо ринків капіталу, землі, праці, кредитів, зовнішньої торгівлі та інших), подальшої організованої та прозорості приватизації, ефективного захисту приватної власності; здійснення нагляду за виконанням контрактів, жорсткі бюджетні обмеження для державного бюджету,

бюджетних організацій та комерційних підприємств, запровадження процедури банкрутства тощо. Всі заклади, які здійснюють шкідливий бюрократичний контроль, слід скасувати, в тому числі сумнозвісні “картотеки”, “прописки”, різноманітні ліцензії та інші способи утиску, які перешкоджають економічній діяльності.

Протягом останніх кількох років спостерігаються дві тенденції: (1) дедалі більше усвідомлення необхідності проведення реформ, яке супроводжується збільшенням інтелектуального потенціалу (створення концептуальної “інфраструктури”) для реформ в Росії та Україні; (2) збільшення корупції, поступова демонетизація, спустошення економіки, пауперизація, соціальна дезінтеграція та вичерпання матеріальних ресурсів. Важко передбачити, яка з цих двох тенденцій переможе. Головним завданням міжнародної допомоги має стати підтримка першої тенденції та спрямування зусиль на запобігання розвитку другої. Останні заходи з економічної політики як в Україні, так і в Росії (осінь 1998 р.) навряд чи поведуть ці країни у правильному напрямку. Втім, сподіваємось, що тиск в напрямку змін, який дедалі посилюється, переможе у найближчому майбутньому.

Примітки

¹Рішучість сформованого “Солідарністю” уряду у проведенні економічних реформ пояснює, чому цей період був нетривалим.

²Проте необхідно підкреслити, що існують великі методологічні труднощі у визначенні розміру ВВП в країнах колишнього радянського блоку. Можна сперечатись, що ВВП кінця 90-х років відрізняється від ВВП 80-х років. За умов відсутності “спільного знаменника” цілком ймовірно, що визначення зміни обсягів ВВП можуть рясніти помилками, або можуть бути визнані такими, що не піддаються обчисленню взагалі.

³У той час Вацлав Клаус, прем'єр-міністр Чеської Республіки заявив, що його країна вже завершила процес переходу та сформувала справжню ринкову економіку. Важко знайти факти, які підтвердили б цю заяву. Фактично обидва попередні уряди як Чехії так і Румунії, продовжували популістську політику соціалістичного типу, яка прикривалась риторикою вільного ринку.

⁴Дохід, одержаний від напливу іноземних туристів, які відвідують Прагу (понад \$100 млн. щороку) давав значні

надходження до державного бюджету та підвищував доходи сімей.

⁵Викривлення цін включає викривлення обмінного курсу та процентних ставок. Ці курси та ставки контролювались (та сильно викривлялись) владою заради “макроекономічної стабільності”.

Список літератури

- Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. 1998. A World Bank Policy Report Research. Oxford: Oxford University Press.
- Balcerowicz L., B. Blaszczyk, and M. Dabrowski. 1997. “The Polish Way to the Market Economy 1989-1995”. In *Economies in Transition. Comparing Asia and Europe*. Eds. Woo W.T., S. Parker, and J.D.Sachs.
- Barro, R. J. 1998a. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Barro, R. J. 1998b. *Getting It Right: Markets and Choices in a Free Society*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Gaddy, C. and B. Ickes. 1998. “Beyond a Bailout: Time to Face Reality About Russia’s ‘Virtual Economy’”. *Brookings Institution Paper*, June 16. Washington, D.C.: Brookings.
- Macroeconomic Stabilization In Transition Economies*. 1997. Eds. Blejer, M. I. and M. Skreb. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. Jr. 1996. “Distinguished Lecture on Economics in Government. Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2: 3-24.
- Sachs, J. 1999a. “Self-inflicted Wounds”. *Financial Times*, January 22.
- Sachs, J. 1999b. *The Global Competitiveness Report 1999*. HIID: World Economic Forum, Geneva.
- Stiglitz, J. E. 1998. “Major Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”. *WIDER Annual Lectures 2*. The United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

- Svensson, J. 1999. "Aid, Growth and Democracy". *Economics and Politics*, Vol.11, No.3.
- Talalay, M., C. Farrands, and R. Tooze. 1997. *Technology, Culture and Competitiveness: Change and The World Political Economy*. London: Routledge.
- Temple, J. 1999. "The New Growth Evidence". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, 112-156.
- Woodruff, D. M. 1999. *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.

II. СТРАТЕГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

6

ФІСКАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: НЕВИРІШЕНІ ПРОБЛЕМИ

Віктор Пинзеник

Україна переживає другу серйозну фіскальну кризу. В 1992 р., після лібералізації Росією цін, “добрі” українські політики вирішили захистити населення від постійно зростаючих цін, а економіку від зменшення реальної величини оборотних коштів їх індексацією, збільшенням номінальних значень доходів та оборотного капіталу. Джерело індексації знаходилося дуже просто: друкарський верстат Національного банку України працював на повну потужність. А якщо бути точнішим, то часто емісію здійснювало Міністерство фінансів України. Маючи в НБУ два окремих рахунки доходів і витрат, Міністерство фінансів проводило фінансування бюджетних витрат без врахування залишків коштів на рахунку доходів, ставлячи тим самим центральний банк перед фактом уже проведеної емісії.

Швидко падіння монетизації економіки, популярна на той час в Україні теорія невиправдано жорсткої монетарної політики НБУ, яка не забезпечує економіку достатньою кількістю грошей, провокували нові емісійні вливання грошей в економіку. Уряд відверто показував свою головну фіскальну проблему – нестачу державних коштів і вперто продовжував покривати дефіцит найпростішим, але варварським способом – прямими кредитами НБУ.

На жаль, тільки шляхом дуже популярного в Україні (але дуже важкого й болючого для економіки і людей) шляху реформ – методом проб і помилок – переконалися, що таке фінансування нестачі державних коштів допомагає так само, як наркоманові чергова порція наркотиків. Ситуація продовжувала погіршуватись.

Політика мовчазного, стороннього спостереження за подіями в економіці призвела до того, що в 1992–1994 рр. ВВП та промислове виробництво скоротилося на 40%, а споживчі ціни зросли майже в 11 тисяч разів. Уряд зіткнувся із ще більшою проблемою нестачі коштів. Дефіцит зведеного бюджету в 1994 р. перевищив 10% ВВП.

**Зміна окремих показників економіки України
у 1992–1997 рр. відносно попереднього року, %**

Показник	1992	1993	1994	1992– 1994	1995	1996	1997	1991– 1997
Валовий внутрішній продукт	-9,9	-14,2	-22,9	59,6	-12,2	-10,0	-3,2	45,6
Промислове виробництво	-9,0	-7,4	-28,2	60,5	-12,7	-5,1	-1,8	49,2
Валова продукція сільського господарства	-4,8	3,6	-17,2	81,7	-2,1	-26,3	-8,7	59,0
Інфляція	2106,0	10255,0	501,1	в 10,8 тисяч разів	281,7	139,7	110,1	в 46,9 тисяч разів
Реальна заробітна плата	-38,0	-51,9	-16,8	24,8	4,6	-12,9	-11,1	22,4
Дефіцит зведеного бюджету*	-12,2	-6,5	-10,5	×	-7,9	-4,6	-7,11	×
Коефіцієнт монетизації економіки (на кінець відповідного року)	50,0	32,5	26,5	×	12,6	11,1	13,5	×

*Дефіцит бюджету, показаний за українською методологією, відповідно до якої у доходи бюджету включені кошти від приватизації державного майна, а у витрати – і кошти на обслуговування боргу, і амортизація основної суми боргу

Надзвичайність ситуації кінця 1994 р., щоденний тиск економічних та соціальних обставин змусив уряд вдаватися до радикальних рішень щодо скорочення урядових витрат. Вони стосувалися державних капіталовкладень, закупівлі аграрної продукції, прямих субсидій в економіку, дотацій на оплату житла та комунальних послуг. Це, можливо, був єдиний період реального скорочення бюджетного дефіциту. До того ж, з 1995 р. дефіцит почав фінансуватись неемісійним шляхом – випуском облігацій внутрішніх державних позик. Бюджетні обмеження разом із жорсткою монетарною політикою НБУ дозволили Україні різко знизити темпи інфляції, досягнути стабілізації національної валюти. Середньомісячне зростання споживчих цін зменшилося з 14,4% у 1994 р. до 9,0% у 1995, 2,8% у 1996 та 0,8% у 1997 р. Реальний обмінний курс національної валюти порівняно з жовтнем 1994 р. зріс більш ніж у 3 рази, а протягом 1996–1998 рр. практично незмінним залишався номінальний обмінний курс.

Восени 1998 р. в Україні розгорнулася друга серйозна фінансова криза. Уряд виявився нездатним обслуговувати свої

боргові зобов'язання перед резидентами та нерезидентами, без чого фінансова система неминуче зазнає струсу.

З позицій сьогодення, оглядаючи економічну політику останніх трьох років, доведеться визнати, що такий фінансовий струс був неминучим. Бажання провести підготовлений пакет важливих структурних реформ, рішень щодо радикального зниження податкового тиску, усунення бюрократичних перешкод для інвестицій та підприємницької діяльності, скорочення урядових витрат, залишилися, на жаль, тільки добрими побажаннями. Політичного запиту на прийняття рішень, які дозволили б відродити економічне зростання в Україні, не було. В підготовленого пакету законопроектів не виявилося замовника, власника, він виявився не потрібним і уряду, який мовчки спостерігав, як Верховна Рада один за одним провалювала підготовлені законопроекти.

Без структурних реформ, змін на мікрорівні база фінансової стабілізації виявилася дуже неміцною, хиткою. З одного боку, не було створено умов для збільшення бюджетних надходжень за рахунок зростання національної економіки, з другого – проведення політики підтримки нерентабельних, неконкурентоздатних виробництв обмежувало доходи від “живого” сектора економіки, що проїдалися нерентабельними виробництвами. Відсутність можливостей для структурної перебудови застарілих виробництв (а це не тільки проблеми жорстких бюджетних обмежень) давала і дає серйозні об'єктивні аргументи для політичного тиску на Уряд з вимогами надання субсидій. І вони надаються шляхом списання чи реструктуризації податкової заборгованості, наданням відстрочок у сплаті податків чи податкових пільг шляхом виділення пільгових кредитів з позабюджетних фондів, чи за міжнародними кредитними лініями, які не поверталися, а лягали важким додатковим тягарем на бюджет. Український “винахід” з картотекою (черговістю знімання коштів з рахунку боржників) відкрив чудовий механізм ухилення від сплати податків. Відсутність механізму забезпечення відповідальності за виконання взаємних фінансових зобов'язань породила український гібрид власника – спотвореного власника, метою якого є вкрати, а не примножити. Все це вкрай негативно впливає на тих, хто сплачує податки, заохочуючи до переходу в тіньову діяльність. Відсутність належної уваги до структурних реформ є серйозним прорахунком діяльності МВФ в Україні.

Період зменшення реального дефіциту бюджету в Україні був досить коротким. У подальшому дефіцит бюджету скорочувався на касовій основі. Це зовсім не означало

зменшення потреб бюджетних секторів. Бюджетне фінансування здійснювалося за рахунок погіршення фінансового етану “живих” секторів економіки шляхом неоплати наданих ними послуг чи виконаних робіт. Тому не дивно, що найненадійнішим для нормального бізнесу в Україні є співробітництво з бюджетним сектором. Оплату можна очікувати роками і не отримати.

Рішення щодо скорочення мережі бюджетних одиниць – отримувачів бюджетних коштів не приймалися. Більше того, ухвалювалися протилежні рішення щодо їхнього розширення, збільшення структур і чисельності працівників органів виконавчої влади чи підвищення їм заробітної плати. Після збільшення реального рівня оплати житла і комунальних послуг в 20 разів і виходу на 80% оплати рівень цін залишався незмінним понад два роки, що призводило до значних неефективних бюджетних витрат.

Слід відзначити, що до цього часу реальний бюджетний дефіцит в Україні не відомий. З одного боку, не відомі реальні потреби бюджетних секторів, які автоматично не зменшуються разом із зменшенням бюджетного фінансування. Просто зростає кредиторська заборгованість перед економікою. Крім того, економічні обставини останніх років змусили чимало бюджетних установ та організацій перейти на надання платних послуг. Обсяги цих послуг, їх сума урядові не відомі. Немає ефективного контролю за використанням коштів від наданих платних послуг бюджетними установами, що зумовлює їх не завжди раціональне витрачання.

Прагнення отримати прийнятний для МВФ дефіцит бюджету на папері без реального скорочення потреби в коштах неминуче оберталось зростанням бюджетної заборгованості, особливо в такій загрозливій формі, як по заробітній платі, пенсіях, грошовому забезпеченню, стипендіях, соціальній допомозі. Тільки борги перед пенсіонерами за останні два роки зросли на 70%. Тож навіть якби уряд дотримувався (на касовій основі) бездефіцитного бюджету і не випускав облігацій державної позики, фінансова криза була б неминучою. Бо є межа зростання заборгованості по соціальних виплатах.

Слід відзначити також недалекоглядність позиції МВФ, що вперто дотримується принципу прийнятності касового дефіциту бюджету. Не допомагає тут і вперше введена для України як критерій ефективності виконання програми з МВФ вимога щодо помісячного зменшення заборгованості працівникам бюджетної сфери. Без реальних кроків щодо скорочення витрат уряду це виглядає добрими побажанням і не більше.

У той час, як чимало отримувачів бюджетних коштів не можуть звести кінці з кінцями, інші мають значний їх надлишок. Зумовлено це такою обставиною. В Україні по суті немає єдиного бюджету. В країні десятки міністрів фінансів, у кожного з яких є свої пріоритети фінансування. Не всі бюджетні доходи консолідуються на єдиному рахунку державного казначейства. Значна частина використовується через позабюджетні фонди. Їх близько сотні. І це на рівні центрального уряду. Десятки позабюджетних фондів формуються на рівні місцевих урядів.

Велика частина коштів, хоча формально й проходить через рахунок державного казначейства, проте має цільовий характер. У доходах зведеного бюджету за 11 місяців 1998 р. такі цільові кошти становили 16%.

Частина урядових інституцій має такі обсяги позабюджетних фондів, що це дозволяє віднести їх швидше до комерційних, ніж до урядових. У першу чергу це стосується податкової адміністрації, яка 30% донарахованих податків стягує не в казну, а у власний позабюджетний фонд.

У таких умовах неможливо проводити єдину державну політику витрачання державних коштів. Тому і не дивними є випадки, коли відбуваються дорогі ремонти адміністративних приміщень, зате хронічно не виплачуються пенсії і заробітна плата лікарям, учителям, військовим. Звичним стає фінансування витрат на безплатний відпочинок української політичної еліти при затримках соціальних виплат.

Посилює неефективність витрачання урядових коштів відсутність прозорості механізму такого витрачання. Незначна частина витрат здійснюється на конкурсній основі. Незважаючи на затверджену норму, не виконується рішення про обсяги та напрями витрачання коштів міністерствами.

Затвердження бюджету із значним обсягом прихованого дефіциту породжує так званий режим ручного управління. В такому режимі проводиться щоденний розподіл бюджетних надходжень. У такому режимі кошти отримують в першу чергу ті, хто мають доступ до дверей, за якими проводиться щоденний розподіл коштів. Оперативне планування бюджетних надходжень має лише інформаційний характер. Воно не використовується для затвердження оперативного розподілу коштів, обов'язкового для виконання державним казначейством.

Діючий режим щоденного розподілу коштів призводить до значного перевищення обсягів фінансування окремих затверджених Законом статей при недофінансуванні інших. Так, за 11 місяців 1998 р. наукові дослідження профінансовані – на 50,2%, потреби національної оборони – на 65,4%, охорони

здоров'я – на 77,8%, в той час як на потреби будівництва виділено 255%; транспорту, зв'язку та телекомунікацій – 103,8%, житлово-комунального господарства – 102,5%.

Існуюча система міжбюджетних стосунків між центральним і місцевим бюджетами не заохочує пошук додаткових можливостей надходжень у місцеві бюджети, економію коштів, стимулює лобістські тенденції та міжрегіональні конфлікти, дає підстави для перекидання відповідальності за ситуацію в Україні на центральні органи виконавчої влади.

Міністерство фінансів за своєю ідеологією значною мірою залишається придатком до вже існуючого Держплану. Своє головне завдання воно і надалі вбачає в обслуговуванні матеріальних потоків. Ця ідеологія залишається настільки сильною, що міністерство до цього часу не може відійти від позиції, коли спочатку ведеться підрахунок обсягів виробництва в натуральному виразі, а потім визначається ВВП та доходи бюджету. Тому й утримання планового показника дефіциту бюджету є більшою мірою заслугою твердої позиції НБУ, а не Міністерства фінансів.

Коруптованість, що посилилася у сфері підприємницької діяльності внаслідок надмірної залежності бізнесу від засилля чиновницького апарату, останнім часом все більше переноситься на сферу бюджетного фінансування. Відсутність реальних конкурентних начал у розподілі коштів призводить до значної їх перевитрати. А зростання бюджетних взаємозаліків загрожує перейти межі, коли депутатам і членам Уряду зарплату виплачуватимуть цукровими, хлібними та горілчаними векселями.

Мотив бюджетних взаємозаліків відомий. Його добре можна зрозуміти на прикладі пенсіонерів, пенсію яким виплачують цукром чи іншими товарами за цінами, що значно перевищують ринкові.

Відносно значний період фінансової стабілізації без досягнення реального економічного зростання і поліпшення життя людей політично неминує провокує рішення, які ще більше ускладнюють фіскальні проблеми уряду. Так, останнім часом Верховною Радою були схвалені Закони про відновлення системи індексації доходів, індексацію знецінення в період гіперінфляції депозитів населення, обсяги якої перевищують річний ВВП України.

Багато країн, що проводили успішні економічні реформи, стикалися із значними фіскальними проблемами. Але там вони були викликані рішучими структурними реформами, що тимчасово зменшували бюджетні надходження. Друга фінансова криза в Україні зумовлена не структурними реформами, а їх

відсутністю, політичним страхом перед схваленням рішень щодо обмеження бюджетних витрат. Цей страх, на жаль, не розвіявся восени (1998 р.) фінансовою кризою, внаслідок якої девальвація національної валюти склала 80%, що робить дуже ймовірним черговий фінансовий струс.

Реакція уряду на фінансову кризу нагадувала поведінку поганого лікаря: якщо у хворої економіки термометр показує високу температуру, то треба боротися із термометром.

Адміністративне регулювання обмінного курсу національної валюти та спроби державного регулювання цін призвели до значного зростання економічної активності, особливо в дрібному секторі економіки. Незначне зростання обсягів виробництва, що спостерігалось у травні – серпні 1998 р. (від 0,1 до 0,4%) дуже швидко змінилося його спадом. За 11 місяців 1998 р. він склав 1,2 %.

Різко впали обороти валютного ринку. Якщо за січень–серпень 1998 р. середньомісячні обороти становили 2484 млн. USD, 250 млн. DM, 1051,4 млн. російських рублів, то за вересень–листопад – 842,5, 64,3 і 994,7 (в 2,9, 3,9 і 1,1 раза менше). Ускладнилося забезпечення потреб економіки надходженнями твердої валюти. У січні–серпні 1998 р. продаж доларів у 2,4 раза перевищував імпорту за відповідний період, у січні–вересні він уже був на 11% меншим. Відновився вже забутий процес відпливу валюти за кордон, конвертація валюти за кордоном із метою уникнення адміністративно встановленого обмінного курсу.

В результаті фінансової кризи зменшуються бюджетні надходження. Реальні доходи зведеного бюджету у жовтні 1998 р. були на 20% меншими, ніж у жовтні 1997 р., зокрема, державного – на 26%.

Замість переходу до необхідної у таких випадках політики бездефіцитного бюджету уряд подав до парламенту проект бюджету зі значним обсягом його прихованого дефіциту. Замість значного реального скорочення урядових витрат і проведення масштабної дерегуляції уряд не знайшов інших рішень, як списати чи реструктуризувати податкову заборгованість, звільнити цілий сектор економіки від сплати ПДВ, ввести зони, вільні від оподаткування, надати можливості кільком десяткам структур ввозити імпорту без стягнення податків, “ощасливити” людей новими потоками емісійних грошей. В Україні стає знову популярною теорія напіввагітності: можна здійснювати цільове, адресне вливання грошей в економіку без того, щоб остання завагітніла інфляцією.

Короткі висновки

1. Фінансову стабілізацію, відповідні заходи фіскальної і монетарної політики треба проводити одночасно зі структурними реформами. Стабілізаційні та структурні реформи не можна розводити в часі. Фінансова стабілізація, не підкріплена структурними змінами, присипляє увагу політиків, формує у них ілюзію можливості тривалого політичного маневрування. Така ілюзія надзвичайно небезпечна в умовах відсутності необхідної політичної волі та нерозуміння суті структурних реформ.

2. Несвоєчасне запровадження структурних перетворень породжує новий тип противників реформ. Помилково відносити до них тільки ліві сили. На жаль, до них належить і частина так званих нових капіталістів, які хочуть капіталізму, але тільки для себе. Фінансова стабілізація закрила канал найбільшого перерозподілу доходів через інфляцію. Невирішеність структурних питань дозволила відкрити нові канали такого перерозподілу. Те, що відбувається зараз в енергетичному, газовому та деяких інших секторах, не можна назвати інакше, як відвертим грабуванням державної власності. Не допомагає тут і приватизація, особливо якщо вона проводиться за майнові сертифікати.

3. Першим кроком до радикальних реформ має бути адміністративна. Починати треба з речей, що не тільки добре сприймаються населенням, але й розчищають поле для необхідних змін. Важко пояснити людям потребу у певних жертвах при постійному зростанні апарату державної влади.

4. Україна, як це не прикро, не вистраждала реформ. Іншого висновку не зробиш за умов, коли політики ховають голову в пісок перед проблемами, коли бездіяльність і щоденне маневрування вважаються кращими за рішучі кроки вперед.

5. Не можна нав'язувати громадянам реформи. Вони повинні їх зрозуміти та підтримати. Є два шляхи такого розуміння: головою або шлунком. Прикро, але поки що Україна йде другим шляхом. Такий висновок можна зробити, дивлячись на політичні процеси останніх років, коли, з одного боку, голоси виборців "купуються" хорошими, але не більш, ніж популістськими гаслами, а, з другого, – кілограмами ковбаси, цукру чи борошна.

Без гіперінфляції 1992–1994 рр. не було б стабілізації 1995–1997 рр. Події останнього року переконують, що Україна почне рішучі кроки для виходу з ситуації після чергового фінансового потрясіння. Погано, що в Україні керуються правилом: поки грім

не гряде, ніхто не хреститься. Але коли немає іншого політичного виходу, грім теж може відіграти позитивну роль.

ПОДАТКОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ – НЕДОЛІКИ ТА УРОКИ

Хваджа М. Султан

Вступ

Реформатори в уряді та парламенті України боролись за подальший рух у напрямку економічних реформ, однак досягли незначних успіхів. Влітку 1996 р. та у першій половині 1997 р. уряд намагався провести через Верховну Раду пакет реформ, які дали б можливість зрушити з місця та досягти певних успіхів у сфері податкової та структурної реформ, дерегуляції, реформування фіскальної політики та фінансового сектора. На жаль, вдалося провести лише кілька заходів стосовно оподаткування (прийняття нового закону про ПДВ та закону про податок з прибутку підприємств (ППП)), проте навіть вони були піддані гострій критиці та частим переглядам. Підтримка реформ з боку парламенту, та навіть і уряду, була дуже слабкою і нерішучою. На відміну від Польщі, де сформований Солідарністю уряд намагався якнайшвидше запровадити програму загальної стабілізації та лібералізації, відому як “план Балсеровича” (Wellisz, Kierzkowski and Okolski 1993), в Україні не було парламенту, орієнтованого на проведення реформ. В парламенті не виявилось жодної групи або коаліції партій, які б мали більшість. Складалось враження, що це орган без визначених орієнтирів. Група комуністів була найбільшою, хоча й вони не мали більшості. Таким чином, з боку парламенту не було ніякого сприяння проведенню реформ. Навпаки, парламент дуже часто блокував навіть ту невелику кількість спрямованих на реформування заходів, стосовно яких йому було необхідно прийняти рішення.

Реформи та вибір громадськості

Готовність і бажання запроваджувати реформи мають виходити зсередини країни. Реформа – це справа вибору громадськості. Якщо люди хочуть реформ, вони вибирають орієнтований на проведення реформ парламент, який змушував би уряд їх

здійснювати. Політики, у свою чергу, повинні переконати людей, що реформи, які вони розпочинають, будуть корисними для країни у довгостроковій перспективі, навіть якщо перші роки реформування можуть викликати труднощі та болючі ситуації. Податкову реформу, як і інші економічні реформи, можна здійснити лише за умов достатньої волі політичного керівництва та підтримки з боку тих, хто виступає за реформи, і лише тоді, коли можна буде подолати опір противників реформування (Namada 1994).

Перелік країн, які вдалися до реформ, намагаючись змінити існуючу систему та відійти від свого минулого, включає Польщу, країни Балтії, Угорщину та, з недавнього часу, Болгарію. Проведення ж реформ в Україні відбувалось не внаслідок усвідомлення їх необхідності, а з огляду на різні зовнішні причини, такі як необхідність виконання умов МВФ для одержання кредиту. Такі реформи можуть виявитись напівзаходами з небезпечними наслідками.

Запровадження структурних реформ та дерегуляція відбувались дуже повільними темпами в Україні. Але без них майже не залишається надії на економічне зростання. Без економічного зростання немає надії на поліпшення ситуації зі збиранням податків. Лише у 1998 р. податкова заборгованість (за даними Міністерства фінансів) підскочила з майже 2 млрд.грн. на початку року до близько 9 млрд.грн. у грудні. Великі державні підприємства продовжують виробляти продукцію, яку не можуть продати, тож бартер стає найзручнішим варіантом виплати заробітної плати робітникам, оплати постачальникам та сплати податків уряду. Субсидії підтримують такі підприємства на плаву, але перешкоджають їх реструктуризації. На багатьох приватизованих підприємствах залишається те ж саме керівництво, і вони продовжують функціонувати, як старі радянські підприємства. Таким чином їх стан та умови функціонування дуже подібні до таких на державних підприємствах або навіть ще гірші. Сучасна податкова система потребує процвітаючого приватного сектора, підприємства якого працювали б для одержання прибутку в умовах жорстких бюджетних обмежень. Ці базові ринкові принципи є дуже вразливими в Україні.

Досвід України у запровадженні податкових реформ

Фіскальний тягар видається найсерйознішим стримуючим фактором на шляху стабілізації, проте чим швидше будуть здійснені лібералізація та реформування економіки, тим

слабшим буде це стримування (Blejer and Marko Skreb 1997). Тож проведення податкової реформи є логічним пріоритетом на перехідний період. Україна зробила рішучу спробу провести податкову реформу у період з 1995 р. до середини 1997 р. Після цього вона втратила стимул до реформування. Нова капіталістична еліта, інтереси якої спрямовані або на монополізацію, або на бездіяльність (тобто бажання жити за рахунок раніше нажитого капіталу) виникла на руїнах старої комуністичної “патріархальної” еліти та використовує свій вплив для гальмування реальних реформ або їх заморожування у стані зародку, що відповідає їхнім інтересам (Havrylyshyn 1997). Це стає очевидним, якщо ми звернемо увагу на відкладання з дня на день проведення реформ.

Візьмемо приклад з податком на додану вартість (ПДВ). Виважений закон про ПДВ, що базується на моделі ЄС, було запроваджено у квітні 1997 р. Замість того, щоб підтримати стабільність цього закону, до нього періодично вносились зміни, які вихолостили його основні принципи. В жовтні 1997 р. головний принцип нарахування ПДВ, згідно з яким податкові зобов'язання виникають на основі накопичення доходів, було замінено на касовий принцип. Це полегшило для платників податків можливість уникати його сплати з мотивуванням, що виручка за продаж іще не надійшла. Без ефективного механізму перевірки інформації такі заяви дуже важко спростувати. І хоча у жовтні 1997 р. деякі пільги по сплаті податків було скасовано, енергетичний сектор все ще не платить податків. Звільнення від сплати ПДВ було поширене на товари критичного імпорту, які визначено у переліку товарів, затвердженому Кабінетом Міністрів. З жовтня 1998 р. метод нарахування ПДВ на накопичення доходів було відновлено, але його застосування у сфері постачання електроенергії населенню та державним установам було відкладено до 2003 р. Водночас було введено систему авансових платежів ПДВ. Однак, зважаючи на те, що ПДВ вже був отриманий на стадії кожної операції по додаванню вартості, видається нелогічним одержувати його авансовим платежем, як це робиться у випадку з податком з прибутку.

Закон про податок з прибутку (ППП) було прийнято наприкінці 1997 р., але продовжувалось обговорення змін до нього стосовно відрахувань на амортизацію¹. Було внесено декілька уточнень до законів про бюджет з метою обмеження таких відрахувань тільки частиною рівня, який дозволяється законодавством.

Проект закону про податок з нерухомості знаходиться у парламенті з середини 1997 р., але майже зовсім не зрушив з місця. Слабкий статус приватної власності на землю та самого

земельного ринку значно ускладнили введення податку з нерухомості.

Проект закону про новий прибутковий податок з громадян знаходиться у парламенті більше року і розглядався лише на одному слуханні у парламенті попереднього скликання. Новий парламент, обраний у березні 1998 р., ще не приступав до його розгляду.

Новий єдиний сільськогосподарський податок призвів до запровадження спеціального галузевого податку, який замість гармонізації податкової системи спричинив ще більшу її сегментизацію. Він підриває принцип єдиних податків, який не створює галузевих диспропорцій.

Проблеми зі структурою податків

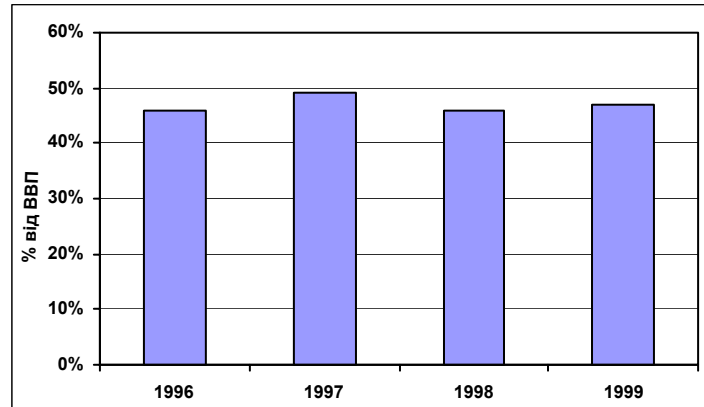
Економіка України характеризується високим фіскальним тягарем, вузькою податковою базою, великим обсягом тіньової економіки та значною деформацією цін, створеною високими податками на заробітну плату.

Фіскальний тягар

В Україні фіскальний тягар (бюджетні надходження плюс позабюджетні податки) залишався на рівні 37% ВВП (граф.7.1). Це для неї дуже високий рівень. Фіскальний тягар країни тісно пов'язаний з рівнем її доходу. У країнах з високим рівнем доходу спостерігається тенденція до більш високого рівня податків відносно ВВП – між 35 та 55%, в той час як в країнах з низьким рівнем доходу має місце тенденція до набагато меншого їх рівня – 15–30% (Міжнародний Валютний Фонд). За останні 8 років офіційний ВВП України на душу населення впав до 40% рівня 1990 р. При меншій сумі, ніж 1 000 дол.США на душу населення, дохід вважається дуже низьким, щоб підтримувати рівень податків у 37%.

Графік 7.1

Фіскальний тягар (бюджетний + позабюджетний)



Примітка. Дані Міністерства фінансів та з проекту бюджету (№2) на 1999 р. (N.B. Позабюджетні податки включають Пенсійний фонд та декілька інших менших фондів)

В Україні сегмент економіки, який функціонує за ринковими принципами та дає прибуток, є дуже невеликим. Відповідно й податкові платежі грошима становлять лише 2/3 фіскальних надходжень. Ще одна третина збирається за рахунок взаємозаліків або бартеру головним чином із збиткових підприємств, які нездатні продавати свою продукцію за гроші. Більшість податків, сплачених шляхом взаємозаліку або бартерними операціями, сплачується не за ринковими цінами. Таким чином вартість податкових надходжень часто є набагато нижчою за номінальну вартість взаємозаліку (Thirsk and Ricoy 1999).

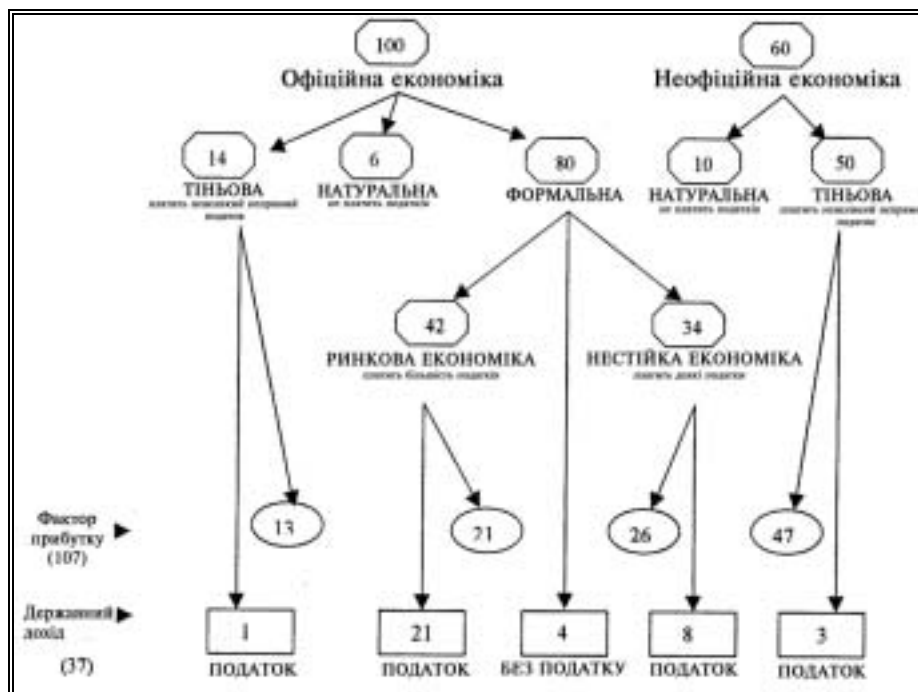
Розподіл фіскального тягара

Ще більше значення, ніж сам фіскальний тягар, має його нерівномірний розподіл. Це показано у графіку 7.2, де також дається оцінка податків, сплачуваних офіційною та неофіційною економіками. У 1998 р. офіційний ВВП становить близько 100 млрд. грн. Сюди входить офіційний сектор, частина сектора тіньової економіки, яка включена² у офіційний ВВП, та частина натурального господарства. Крім того, ми оцінили неофіційну економіку ще в 60 млрд.грн. (50 млрд.грн. – тіньова економіка та 10 млрд.грн. – натуральне господарство). Натуральне господарство податків не сплачує. Тіньова економіка сплачує деякі непрямі податки (ПДВ та акцизний збір) – біля 7% своєї доданої вартості. В офіційній економіці сільське господарство, гірничодобувна та енергетична промисловість разом з багатьма державними підприємствами сформуvalи “в’ялий” сегмент, який підтримується прямими

субсидіями, звільненнями від податків, пільговими кредитами та списанням податкової заборгованості. Їх фіскальний тягар є невеликим: біля $\frac{1}{4}$ їхньої загальної доданої вартості. Нормальні ринково орієнтовані підприємства, які стикаються з жорсткими бюджетними обмеженнями та сплачують всі податки, змушені сплачувати у податках половину своєї доданої вартості.

Податковий тягар створює неправильні мотивації. Він карає рентабельні підприємства, які функціонують в офіційній економіці. Шляхом перерозподілу обмежених фінансових ресурсів від рентабельних підприємств до збиткових стимулюється неефективне асигнування, що перешкоджає зростанню. Тягар високих податків та драконівські податкові процедури, такі як *картотека* 2³, змушують людей уникати зберігання своїх грошей в банках. За твердженням Української асоціації банків, нарахування на банки за *картотекою* 2 є вищими за суму всіх активів банківської системи.

Графік 7.2
**Розподіл фіскального тягара
між різними сегментами економіки**



Примітка. Оцінка Гарвардського інституту міжнародного розвитку на основі макроекономічної бази даних HIID-CASE

Великий сектор тіньової економіки

Високий податковий тягар та надмірне регулювання є основними причинами того, що тіньова економіка в Україні досягла величезних розмірів. Надмірне регулювання робить операційні витрати на ведення легального бізнесу надзвичайно високими, що штовхає багато підприємств у тіньову економіку.

За логікою, людина уникатиме сплати податків, якщо вартість уникнення є нижчою за вигоди, які це уникнення дає. Це можна виразити такою формулою:

$$B^{te} + B^{cc} > C^e + C^h + p i C^r + C^{tm},$$

де:

B^{te} – розмір податку від сплати якого ухиляються;

B^{cc} – заощаджена вартість виконання податкового законодавства;

C^e – прямі витрати на ухилення (витрати на операції з готівкою, на приховування запасів та обсягу продажу, на ведення подвійної бухгалтерської звітності);

C^h – витрати на приховування ухилення (витрати на знешкодження можливих шантажистів, на хабарі податковим інспекторам та мафії);

p – ймовірність/ризик бути спійманим (це залежить від ефективності та пильності податкової адміністрації);

C^r – вартість ризику (залежить від штрафних санкцій, ймовірності тюремного ув'язнення та від того, як особа сприймає ці види покарання, тобто наскільки людина не схильна до ризику);

i – ступінь упевненості у покаранні, якщо будеш спійманим (залежить від непідкупності та чесності податкових чиновників і від того, наскільки легко чи важко відкупитись);

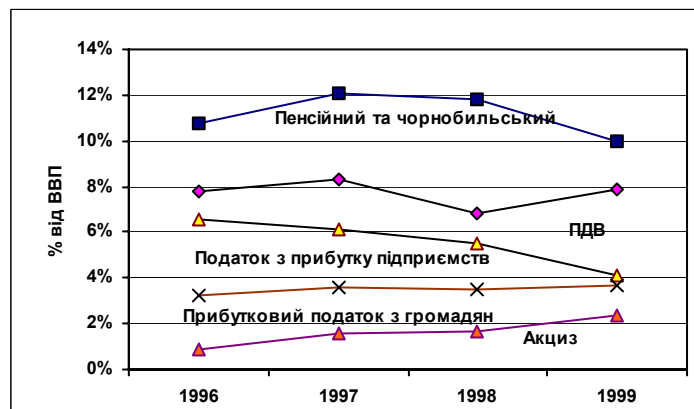
C^{tm} – податкова етика (особистий дискомфорт – залежить від того, до якої міри особа відчуває себе винуватою за несплату податків, а також від того, як сильно вона буде тривожитись. Вплив оточення – це, якоюсь мірою, аспект культури, який залежить від того, чи роблять те ж саме громада, друзі, родичі та колеги і чи вважають вони це розумним, чи зневажають тих, хто ухиляється від сплати податків).

В Україні ми маємо як високі податки, так і високі витрати на виконання податкового законодавства. Це робить вигоди від ухилення дуже високими. Водночас слабка адміністрація дуже зменшує шанси бути спійманим, а наявність корупції дозволяє легко відкупитись, якщо тебе спіймають. Також майже немає тиску до сплати податків з боку оточення. Таким чином, вартість ухилення від сплати податків невелика. Взагалі, вигода від ухилення набагато вища. Якщо податки зменшити, процедуру спростити, а роботу адміністрації зробити ефективнішою та справедливішою, ситуація покращиться.

Деформація цін, спричинена податками на заробітну плату

Велику частину фіскального тягаря – близько 10% ВВП – становить Пенсійний фонд (платежі до Чорнобильського фонду відмінено з 1999 р.). Крім того, існують інші податки на заробітну плату (фонд зайнятості, фонд соціального страхування та інші), які всі разом роблять працю дуже оподаткованою (граф.7.3). Це не стимулює до найму та перешкоджає ефективному використанню людських ресурсів, по яких Україна має певні переваги. До того ж, енергія, що є головним предметом імпорту України, має дуже невисоке оподаткування. Цьому сектору надані декілька податкових пільг та субсидій, а акцизний збір на бензин низький. Роблячи працю дуже дорогою через високі податкові ставки, а енергію дешевою за рахунок субсидій, Україна втрачає ті переваги, які вона мала у трудових ресурсах, та надмірно споживає енергетичні ресурси, значну частину яких імпортує.

Графік 7.3
Основні податки 1996–1999 рр.



Примітка. Дані Міністерства фінансів та з макроекономічної бази даних ГІМР-КИЇВ

(N.B. Дані 1999 р. – на основі проекту бюджету на 1999 р.)

Теоретична основа для вираженої податкової політики

Економісти та філософи, починаючи з Адама Сміта, висловлювали погляди на те, з чого складається хороша

податкова система (Musgrave and Musgrave 1989). Її найважливіші складові такі.

Економічна ефективність. У визначенні податків та їх обсягів необхідно виходити з того, щоб мінімізувати їх вплив на прийняття рішень з питань економічної політики на ефективних в інших відношеннях ринках. Втручання призводять до втрати ефективності, яку потрібно звести до мінімуму. В Україні, враховуючи рівень виробництва, буде важко досягти тривалого економічного зростання, якщо податковий тягар не знизиться до рівня близько 25–30% офіційного ВВП.

Економічне зростання. Податки повинні заохочувати заощадження та інвестиції. В залежності від економічної ситуації в окремій країні, структура податків повинна сприяти використанню фіскальної політики для досягнення стабілізації та економічного зростання.

Справедливість. Розподіл податкового тягара повинен бути справедливим. Кожен повинен сплачувати свою справедливу частку. Люди з рівними можливостями повинні сплачувати однакові податки (так звана “горизонтальна” справедливість), а люди з більшими можливостями повинні сплачувати більші податки (так звана “вертикальна” справедливість). Система, яка не є справедливою та дозволяє довільне зниження податкової ставки, не користується повагою та зменшує бажання виконувати її вимоги.

Низька вартість виконання законодавчих вимог. Якщо побічні витрати на виконання вимог та процедури податкового законодавства є високими, люди мають більше підстав до ухилення від сплати податків.

Низькі адміністративні витрати. Адміністративні витрати повинні бути низькими для того, щоб чисті надходження від оподаткування, які доступні уряду, були адекватними. Податкова система повинна використовувати методи, які вимагають найменших витрат. Наприклад, здійснювати перевірку правильності нарахування податків у всіх податкових деклараціях дорого. Такі аудити виявляються не дуже добре зфокусованими. Вибірковий дослідницький аудит малого проценту випадків (який застосовується у багатьох країнах) зазвичай дає кращі результати по виявленню обману та зменшенню ухилень від сплати податків.

Простота і стабільність. Якщо податкові надходження зазнають значних коливань у певний період, це матиме негативний вплив на державні програми. Постійні зміни у ставках, правилах та пільгах (як це відбувається в Україні) ускладнює для приватного сектора планування довгострокових інвестицій. У цьому разі податки стають джерелом значного ризику.

Що необхідно зробити

Податкові можливості країни тісно пов'язані з рівнем ВВП на душу населення. Країни з таким, як в Україні, рівнем доходу зазвичай мають податковий тягар близько 25% (Міжнародний Валютний Фонд)⁴. Це приблизно відповідає рівню збирання податків грошима як процент ВВП в Україні. Хоча фіскальний тягар становить 40% ВВП, приблизно третина податків сплачується шляхом взаємозаліку або бартеру (Thirsk and Ricoy 1999). Нижчий фіскальний тягар сприятиме економічному зростанню та стимулюватиме людей до виходу з тіньової економіки. Це має поліпшити рівень виконання вимог податкового законодавства. На жаль, за останні три роки не відбулось жодних відчутних змін ні у фіскальному тягарі, ні в бюджетних пропозиціях на 1999 р.

Для кращого розподілу фіскального тягара нам необхідно збільшити питому вагу непрямих податків, ВВП, мита на імпорт та акцизних зборів (особливо на товари, які широко споживаються в тіньовій економіці). Це допоможе збільшити надходження податків від споживання, отриманих з прибутків, вироблених в тіньовій економіці, що разом зі скасуванням більшості податкових пільг, розширить податкову базу. Збільшення надходжень від непрямих податків допоможе зменшити тиск прямих податків – прибуткового та на заробітну плату.

Надзвичайно складно уникнути сплати акцизних зборів та ПДВ на електроенергію. Крім цього, оскільки електроенергія є важливим ресурсом для більшості видів економічної діяльності, оподаткування електроенергії сприятиме виконанню податкових зобов'язань у похідних видах діяльності. Україна повинна і далі підвищувати ставку акцизного збору на нафтопродукти, щоб частка акцизних зборів у ВВП поступово збільшилась до 4% – середнього рівня у країнах Східної Європи.

Для зменшення податкового тягара на оплату праці необхідно провести пенсійну реформу, щоб від системи

відчужених пенсійних виплат перейти до повністю фінансованої системи, яка базується на індивідуальних пенсійних рахунках.

Висновки

Загальний напрям податкової реформи України – це розширення податкової бази та скасування податкових пільг. Податкова нейтральність в усіх секторах сприятиме розвитку приватного підприємництва. Податкова система не повинна деформувати динаміку споживання та виробництва. Вона не повинна віддавати перевагу одному сектору за рахунок інших. Податки мають стимулювати заощадження та інвестиції. В Україні буде важко досягти економічного зростання, якщо податковий тягар не буде значно зменшено – приблизно до 25–30% офіційного ВВП.

Якщо податкове законодавство змінюється так сильно, як в Україні, то планування довгострокових інвестицій для приватного сектора ускладнюється. Податки стають джерелом великого ризику. Якщо витрати на виконання податкового законодавства є високими, тенденція до ухилення від сплати податків посилюється.

Необхідно зміцнити дохідну базу бюджетів органів місцевого самоврядування шляхом запровадження на місцевому рівні стабільного податку з нерухомості з одночасним наданням дозволу на приватну власність на землю, що сприятиме розвитку ринку земельних ресурсів.

Податкова адміністрація повинна бути менш свавільною у своєму підході до платників податків. Системи на кшталт *картотеки 2* змушують людей переходити у тіньову економіку. Зазвичай, чим більше контактів з фіскальними органами, тим сильнішим є опір сплаті податків. Чим більше податковий інспектор перевіряє, відвідує або ревізує платників податків, тим сильніше бажання людей ухилитися від їх сплати. Якщо ж натомість податкові органи одержуватимуть інформацію, джерелом якої буде третя сторона, та будуть намагатися зловити тих, хто ухиляється від сплати податків, шляхом порівняння одержаної інформації з фактичними даними, представленими платниками податків, то рівень виконання податкових зобов'язань буде вищим. Крім того, необхідно спростити податкові процедури, щоб не було потрібно так часто заповнювати податкові декларації, і щоб це не було надто дорогим і дуже складним завданням.

Нарешті, податкова реформа має бути частиною всеохоплюючих структурних реформ. Було б дуже важко

трансплантувати сучасну податкову систему у середовище, в якому ринки недостатньо розвинуті, продовжують існувати такі примітивні методи, як бартер, банківська система майже не розвинута, а засоби забезпечення виконання зобов'язань – неефективні. Таким чином, дуже важливо завершити проведення структурних реформ, які підтримали б запровадження податкової реформи.

Примітки

¹Новий закон про амортизацію був прийнятий парламентом попереднього скликання, проте Президент наклав на нього вето. Закон містив деякі положення, які відрізняли його від закону про ППП, особливо стосовно інфляційної індексації та прискореної амортизації.

²Оцінка групи економічного моделювання CASE-HIID, проект макроекономічної політики в Україні, Київ.

³*Картоотека 2* – це система, за допомогою якої податкові органи конфіскують банківський рахунок підприємства, якщо воно своєчасно не сплатило податки. Це робиться без звернення до судової системи та підприємству навіть не надається можливість заплатити або пояснити.

⁴Дивись також Paparphilippou, A. A Note on Revenue Capacity and Structural Factors in FSU Economies with some Implications for Ukraine. Kiev: TACIS, mimeo, 1999. для оцінки дохідних можливостей України на основі порівняльного аналізу.

Список літератури

- Blejer, M. and M. Skreb. 1997. "Stabilisation After Five Years of Reform." *Macroeconomic Stabilisation in Transition Economies*. Blejer, M. and Skreb M. (Eds.). Cambridge University Press, 4.
- Hamada, K. 1994. "Broadening the Tax Base: The Economics Behind It." *Asian Development Review* Vol. 12, No. 2: 58. Asian Development Bank.
- Havrylyshyn, O. 1997. "Economic Reform in Ukraine". *Macroeconomic Stabilisation in Transition Economies*. Eds Blejer, M. and M. Skreb. Cambridge University Press, 282.
- International Monetary Fund (IMF), various years. *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington: IMF.

- Musgrave, R. and P. Musgrave, 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company, 216, 223.
- Papaphilippou, A. 1999. "A Note on Revenue Capacity and Structural Factors in FSU Economies with some Implications for Ukraine." Kyiv: TACIS, mimeo.
- Thirsk, W. and P. Ricoy, 1999. "How Much is a Hryvna of Mutual Settlements Worth." Kyiv: Policy Seminar Series, HIIID, mimeo.
- Wellisz, S., H. Kierzkowski, and M Okoloski, 1993. "The Polish Economy 1989-1991." *Stabilization and Structural Adjustment in Poland*. London: Routledge, 123.

8

БОРОТЬБА З БЮДЖЕТНИМ ДЕФІЦИТОМ: БОРГИ ТА НЕПЛАТЕЖІ В РОСІЇ

Євген Гавриленков

Фіскальне регулювання як складова макроекономічної стабілізації є основним засобом досягнення сталого економічного зростання. Досягнення низького рівня фіскального дефіциту стає вирішальною метою для перехідних економік тому, що низький рівень монетизації збільшує процентні ставки і, таким чином, робить вартість внутрішніх запозичень надзвичайно високою. Співвідношення M2 (гроші в обігу плюс строкові депозити в національній валюті) з ВВП на рівні приблизно 15% (типова ставка для країн СНД) при фіскальному дефіциті на рівні 5% ВВП (за умови його покриття внутрішнім кредитом) збільшує кількість грошової маси на одну третину і таким чином впливає на ціни. Як правило, висока інфляція є характерним симптомом глибокої кризи державних фінансів країни (Heumann and Leijonhufvud 1995)¹.

Ситуація в Росії у 1997 р. є хорошим прикладом невправного використання макроекономічної стабілізації. Після того, як у 1995–1996 рр. уряду вдалося зменшити рівень інфляції за допомогою запровадження валютного коридору та випуску державних цінних паперів, у 1997 р. з'явилися ознаки економічного зростання. Рівень інфляції зменшився до 11%, а офіційна статистика зазначила зростання ВВП та промислового виробництва відповідно на 0,8 та 1,8%. Водночас низький рівень інфляції вплинув на процентні ставки, які, у свою чергу, сприяли пожвавленню інвестиційної діяльності (збільшення фіксованих капіталовкладень почало чітко проявлятися у третьому кварталі 1997 р., коли позикові ставки впали нижче 30%).

Російський досвід показує, що одна жорстка монетарна політика не може забезпечити економічний успіх. Неухильне розширення ринку державних цінних паперів успішно знизило інфляцію, проте лише на короткий період. Насправді, ситуація в Росії засвідчила, що випуск короткострокових державних цінних паперів може бути так само інфляційним, як і друкування грошей, хоч ефект зростання цін може проявитися з певною затримкою. Підвищення реальної вартості рубля протягом всього пе-

ріоду 1992–1997 рр. спричинило значне зростання імпорту з 4 млрд. руб. у середньому на місяць в 1994 р. до понад 6 млрд. руб. – у 1997 р. та першому півріччі 1998 р. Падіння світових ринкових цін на енергоносії призвело до зменшення експорту з 7,5 млрд. руб. у середньому на місяць у 1996–1997 рр. до близько 6 млрд. руб. за місяць у 1998 р. Збільшення суми процентних платежів іноземним інвесторам та вказані вище фактори викликали зміну фіскального балансу країни від надлишкового на рівні 3–13 млрд. руб. у 1993–1997 рр. до дефіциту у 6 млрд. руб. у першому півріччі 1998 р.

На даний момент ситуація в Росії залишається невизначеною як у політичному, так і в економічному плані. Уряд заявив про необхідність посилення “ролі держави” та збільшення економічного регулювання, проте характер цього регулювання залишається незрозумілим. Економічні результати будуть, звичайно, великою мірою залежати від вибраного методу реформи: зміцнення правової системи чи, навпаки, пряме адміністративне втручання в економіку. Ситуація значно ускладнилась після дефолту державного боргу, ліквідації ринку державних короткострокових облігацій (ДКО) та девальвації рубля, однак перші тривожні ознаки погіршення економічного становища з’явилися майже рік тому. Падіння цін на нафту та фінансова криза в Південно-Східній Азії викликали в іноземних інвесторів сумніви щодо здатності Росії обслуговувати свій борг; таким чином розпочався масовий вихід з російських ринків. Порівняльний аналіз ринків, що розвиваються, показує, що по співвідношенню зовнішнього короткострокового боргу до валютних резервів (за винятком золота) восени 1997 р. Росія займала позицію зразу ж після Таїланду, Індонезії та Південної Кореї (табл.8.1).

Численні російські урядові економісти пояснюють проблеми Росії 1998 р. зовнішніми факторами, а саме падінням світових цін на нафту та зміною ставлення інвесторів до ринкових економік, що розвиваються. Проте важливий додатковий компонент російських труднощів полягає у внутрішніх факторах, таких як фінансові викривлення, поширені в економіці Росії. Фактично фінансова криза в Південно-Східній Азії та падіння світових цін на енергоносії лише прискорили крах стабілізації в Росії.

Неправильне управління державними фінансами та високий рівень фіскального дефіциту перешкодили стабілізації процентних ставок на низькому рівні, незважаючи на всі спроби фінансових органів запровадити жорстку монетарну політику. Фінансова стабілізація в Росії була короткостроковою, оскільки зумовлювалась масовим надходженням іноземного капіталу, що проникав на фінансові ринки, однак не доходив до реального сектора. На жаль, вплив іноземного капіталу дестабілізував не

тільки фінансові ринки, а й економіку загалом. Справді, низький рівень монетизації² та відносно низький рівень ліквідних валютних резервів³ призводять до того, що вплив навіть 10–20 млрд. дол. США потенційно міг би зруйнувати всю фінансову систему.

Таблиця 8.1

Процентне співвідношення короткострокового зовнішнього боргу і валютних резервів (за винятком золота) на деяких ринках країн, що розвиваються*

Південна Корея	224
Індонезія	184
Таїланд	182
Росія	180
Аргентина	130
Мексика	107
Філіппіни	82
Бразилія	71
Туреччина	65
Угорщина	48
Чилі	44
Малайзія	42
Чеська Республіка	41
Єгипет	30
Індія	27
Тайвань	20
Китай	20
Польща	20

*Дані UNIFUND

Примітка. У випадку з Росією, це число включає внутрішні державні цінні папери, які придбали іноземні кредитори

У жовтні 1997 р. почалося різке зменшення валютних резервів, оскільки влада намагалася підтримати рубль, тоді як інвестори займалися евакуацією своїх активів з країни. Через постійні фінансові проблеми уряд був змушений дедалі більше позичати, що призвело до підвищення процентних ставок. Таким чином, в грудні 1997 р. обсяги обігу ДКО вдвічі перевищили суму валютних резервів (за винятком золота). Для інвесторів це стало сигналом про те, що країну треба залишати. Після того, як наприкінці березня 1998 р. Президент Єльцин відправив у відставку прем'єр-міністра Чорномірдіна, економічна ситуація погіршилася.

Нечітка економічна політика нового прем'єр-міністра Кірієнка не призвела до поліпшення економічної ситуації у країні. Замість конкретних заходів проти подальшого погіршення економічної ситуації інвестори чули лише туманні декларації. В квітні 1998 р. з причин високого ризику та нестабільності політичної ситуації процентні ставки стрімко зросли, а уже в середині року перевищили 100% у реальному вимірі. З березня 1998 р. витрати на обслуговування боргу різко збільшилися: результат короткострокових позик з високим прибутком наприкінці 1997 р. На початок 1998 р. витрати уряду на обслуговування боргу становили 16–18% федеральних надходжень, у березні вони почали швидко зростати і, таким чином, вимагали все більшого відсотку від надходжень країни. У січні–травні 1998 р. цей показник досяг 37% загальної суми федеральних надходжень, а загальна сума обслуговування боргів (внутрішнього та зовнішнього) сягнула близько 50% надходжень (табл.8.2). Тобто, з березня основна частина федеральних надходжень витрачалась на обслуговування боргу, перевищивши в березні фіскальні надходження на 3,9%. У квітні та травні уряд був змушений витратити на це відповідно 44,1 та 63,2% федеральних надходжень, що негативно вплинуло на інші види витрат, і, таким чином, збільшило заборгованість по заробітній платі в державному секторі та призвело до соціальної нестабільності в цілому по країні.

Таблиця 8.2

Обслуговування боргу в 1998 р.

Показник	На 01.02.98	На 01.03.98	На 01.04.98	На 01.05.98	На 01.08.98
Федеральні надходження: сукупні, млн. руб.	24 257	44 919	60 768	83 031	150281
Обслуговування боргу: загальні сукупні, млн. руб.	3 861	11 997	28 456	38 281	75286
Обслуговування внутрішнього боргу, млн. руб.	3 861	7 923	22 088	30 639	59194
Загальна сума обслуговуван- ня боргу, % від федеральних надходжень	15,92	26,71	46,83	46,10	50,09
Обслуговування внутрішньо- го боргу, % від федеральних надходжень	15,92	17,64	36,35	36,90	39,39
Номинальний ВВП, млрд. руб.	187	371	569	773	1398
Загальна сума обслуговуван- ня боргу, % від ВВП	2,06	3,23	5,00	4,95	5,39
Обслуговування внутрішньо- го боргу, % від ВВП	2,06	2,14	3,88	3,96	4,23

Примітка. Дані Міністерства фінансів та Державного комітету статистики Росії

Федеральні надходження в процентах до ВВП дуже різко зменшилися: з 13% у січні до 10,7 у лютому–липні. Країна реально опинилась перед борговою кризою, оскільки протягом семи місяців 1998 р. більше половини надходжень було витрачено на обслуговування боргу. В другому півріччі 1998 р. уряд повинен був сплатити 190 млрд. руб. (понад 30 млрд. дол. США), що майже втричі перевищує валютні резерви країни, не рахуючи золота. У принципі, боргова криза могла вибухнути в жовтні 1998 р., оскільки уряд повинен був виплатити близько 35 млрд. руб. тільки внутрішнім кредиторам.

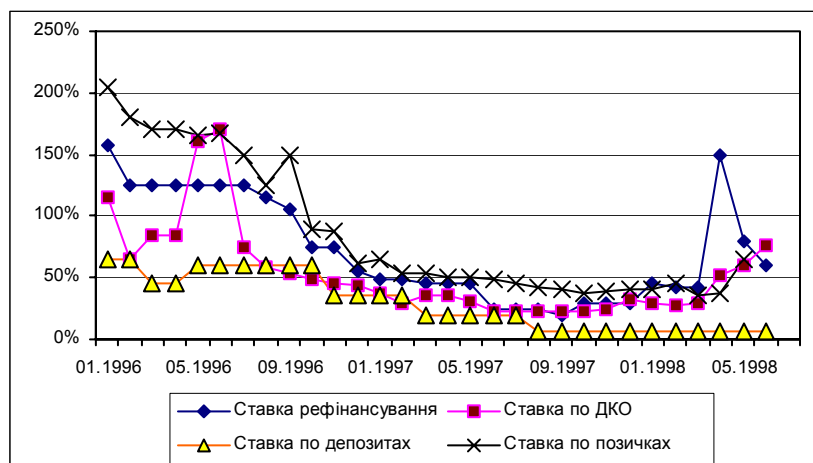
Після того, як населення Росії, очікуючи девальвації, почало забирати свої вклади з комерційних банків та обмінювати рублі на долари, країну охопила банківська криза, яка поширилась на всю економіку. Податкові надходження зменшилися, а процентні ставки підвищилися. У серпні 1998 р. уряд оголосив про неспроможність сплатити внутрішній борг і відбулась девальвація рубля.

Макроекономічні показники вказують, що країна опинилась у стані рецесії: у січні–листопаді 1998 р. обсяги промислового виробництва зменшилися на 5% у порівнянні з тим же періодом 1997 р. Обсяги інвестицій за цей період скоротилися на 6,2%. Загальновідомо, що майбутнє економіки Росії залежить від її промислових показників та поліпшення рівня корпоративного управління в масштабах всієї країни. Як відомо, економічне зростання неможливе без нових інвестицій, реструктуризації та оновлення основних виробничих фондів. У 1997 р. середній термін функціонування промислового обладнання фактично перевищував 15 років, тоді як кількість нового обладнання значно зменшилась. Частка обладнання в промисловості з терміном функціонування менше 5 років впала в 1996 р. до 8% від загальної кількості обладнання (40% у 1970 р.). Це чітка ознака того, що російська промисловість не може бути конкурентоспроможною без широкомасштабної заміни технологій у більшості її секторів.

Поглинання ліквідності швидко зростаючим державним боргом стало однією з головних проблем, що перешкоджала як макро- так і мікроекономічній реструктуризації та економічному зростанню. Підприємства не могли запозичувати гроші через надмірно високі процентні ставки, а вони залишались високими через те, що уряд постійно позичав. Банки не виявляли особливої зацікавленості в наданні позик реальному сектору, оскільки державні цінні папери, як здавалось до дефолту, гарантували більші норми прибутку при значно меншому ризику. Підприємства (як і більшість платників податків) намагалися уникати сплати податків, і уряд був змушений позичати ще більше грошей, щоб покрити фіскальний дефіцит. Це й стало тим порочним колом, яке Росія й досі не може розімкнути.

На графіку 8.1 показані процентні ставки в Росії з початку 1996 р. до середини 1998 р. Чітко видно, що з квітня 1998 р., після відставки уряду Чорномірдіна, ситуація почала значно погіршуватись. Однією з причин погіршення стало те, що новий уряд почав обговорювати варіанти економічної політики, які викликали негативну реакцію ринків. Під тиском нафтовиробників уряд підготував проекти кількох постанов про різке зниження цін на транспортні послуги, електроенергію та газ (тобто в секторах, які вважалися національними монополіями і підлягали адміністративному регулюванню цін в Росії). Після падіння світових ринкових цін на нафту російські нафтові компанії зменшили експорт нафтопродуктів через високий рівень транспортних тарифів в країні. Обговорювалося зменшення цін на 50–100% на транспортні послуги, електроенергію та газ. Реалізація цих заходів могла б істотно підірвати податкову систему (постанова про зменшення цін на транспортні послуги таки вийшла, але з кількома умовами, які істотно обмежили масштаби її застосування та вплив). Ці дебати були серйозним застереженням для ринків і стимулювали відплив іноземного капіталу з країни.

Графік 8.1
Річні процентні ставки в Росії*



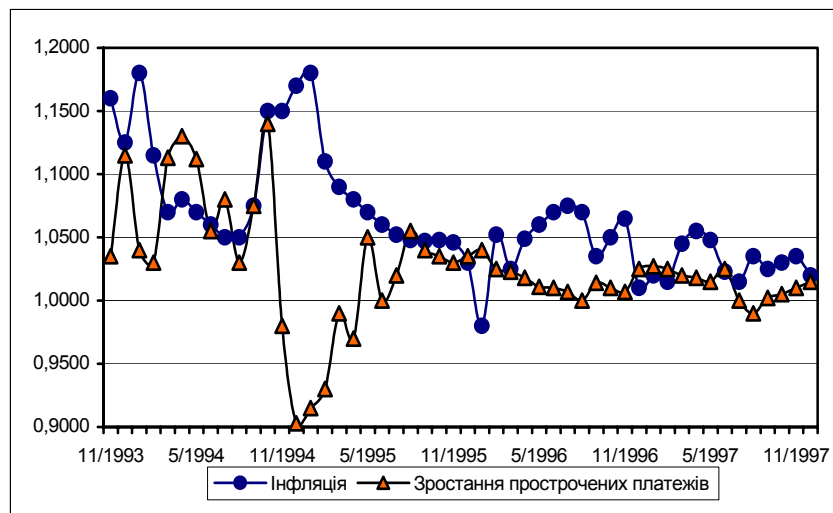
*Дані Центрального банку Росії

Уряд розглядав ще ряд проблем економічної політики, такі як податкова амністія та реструктуризація податкової заборгованості. На середину 1998 р. обсяги податкової заборгованості, несплачені внески соціального забезпечення та обсяги штрафних санкцій за несплачені податки перевищили обсяги грошової маси країни в 2,5 раза. У принципі слід розрізняти накопичену

заборгованість і потік нової заборгованості. Набагато важливіше спочатку нормалізувати податкові надходження, а потім розглядати можливість розв'язання проблеми накопиченої заборгованості. Проте одразу ж після того, як уряд ініціював обговорення реструктуризації податкової заборгованості, підприємства зовсім припинили сплату податків, очікуючи податкової амністії.

Для того, щоб протистояти інфляції, уряд, починаючи з 1995 р., відмовився від кредитів Центрального банку і збільшив випуск державних цінних паперів. Така політика хоч і забезпечила зменшення інфляції (на графіку 8.2 показано зворотну кореляцію між інфляцією і заборгованістю в реальному вимірі), проте практично роз'єднала грошові потоки між підприємницьким сектором з одного боку та банками й урядом – з другого. За таких обставин банки здебільшого обслуговували уряд, а не державний сектор. У свою чергу, демонетизація реальної економіки негативно вплинула на збирання податків. Заборгованість всіх типів (а саме: податкова, із заробітної плати, між підприємствами) за останні кілька років збільшилась.

Графік 8.2
**Щомісячна інфляція та реальне зростання
прострочених платежів**
(відношення до показника того ж періоду попереднього року*)



*За даними Держкомстату Росії

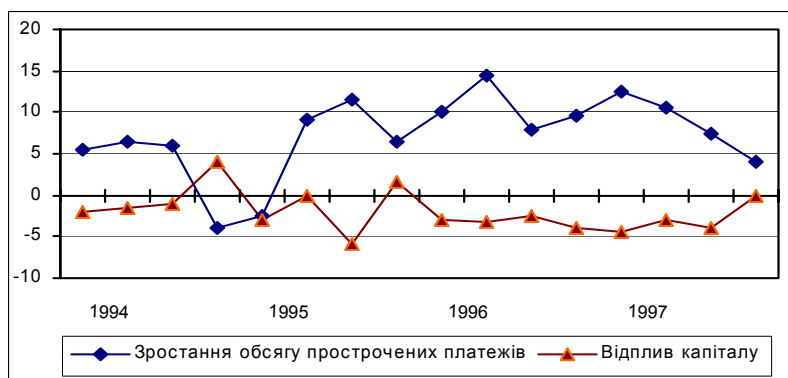
Проблема заборгованості стала однією з головних проблем для російського уряду; він сам запровадив механізм накопичення заборгованості у формі регулятивних норм, спрямованих на

вирішення фінансових проблем. Як сказав колишній прем'єр-міністр Чорномирдін, “ми хотіли покращити ситуацію, але вийшло як завжди”. Якщо компанія не сплачувала податки вчасно, на неї накладалися штрафи, які в реальному вимірі були дуже високими, оскільки їх ставки були запроваджені ще в період високої інфляції і залишилися незмінними навіть після її зменшення. Отже, обсяг заборгованості по штрафних санкціях на середину 1998 р. значно перевищував обсяг податкової заборгованості. Такі регулятивні норми позбавляли підприємства стимулів до подальшої діяльності, оскільки гроші, які з'являлись на рахунку підприємства, автоматично перераховувались до державного бюджету, якщо підприємство було боржником. Таким чином, підприємства були позбавлені стимулів тримати гроші на рахунках російських банків. Окрім того, першою в довгій черзі кредиторів підприємства стоїть держава, тоді як банки та реальні кредитори були відсунуті.

З досвіду відомо, що російські підприємства використовують тверду валюту для розрахунків між собою через іноземні банки не тільки в Росії, але й за кордоном. На основі статистичних даних платіжного балансу можна визначити обсяги відпливу капіталу. Нижчу межу відпливу капіталу становлять “чисті помилки та упущення”⁴, які негативно корелюються зі змінами у сумі прострочених платежів (графік 8.3). Це може служити доказом гіпотези, що російські компанії проводять взаємні розрахунки офшорно (в інших країнах), щоб уникнути сплати податків та штрафів. Фактично на графіку 8.3 показано, що при надходженні капіталу в Росію (як у четвертому кварталі 1994 р.) сума заборгованості зменшувалась чи, принаймні, не збільшувалась дуже швидко.

Графік 8.3

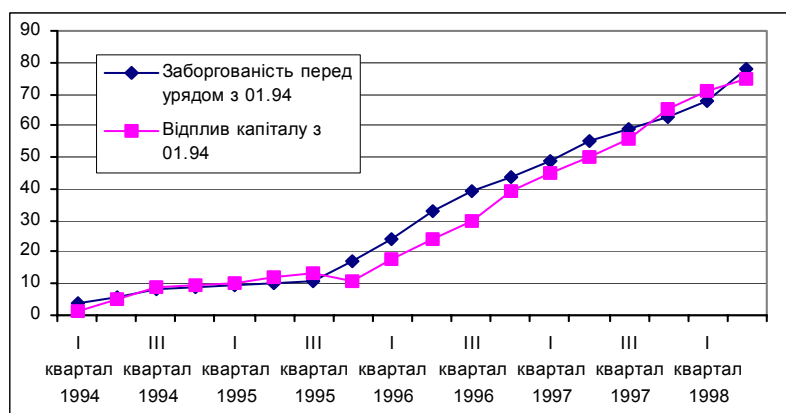
Поквартальні показники відпливу капіталу і збільшення обсягу прострочених платежів у 1994–1997 рр., млрд.дол.США*



*Дані Бюро економічного аналізу та розрахунки Гавриленкова (1998)

В цьому процесі з'явився інший тип ліквідності. Гроші, експортовані з країни, стали обіговим капіталом, який підтримував економічну діяльність в країні. Росія повернулась до "дуальної" монетарної системи, як було за радянських часів. Легальні гроші (рубль) замінюються бартером, заборгованістю та твердою валютою офшорно. На даний момент "доларизація" російської економіки стимулює економічну діяльність, і уряду слід діяти дуже обережно у спробах ліквідації цього механізму, оскільки це може ще більше зашкодити економічній системі, яка все ж функціонує, хоч і недосконало. Кращий механізм навряд чи можна створити за один день. На найближчу перспективу доларові операції будуть важливим аспектом функціонування компаній, проте у майбутньому вони можуть стати серйозною перешкодою на шляху стабільного економічного зростання. Ще однією перешкодою для інвестицій та зростання є своєрідний російський банківський сектор, який значною мірою лишається осторонь реальної економіки. На графіку 8.4 показано, що сума сукупного впливу капіталу з Росії є дуже близькою до суми податкової заборгованості та неплатежів до фондів соціального забезпечення (обчислена в доларах за середнім квартальним валютним курсом). Щоб запобігти впливу капіталу, уряд може вдатися до адміністративного контролю, але адміністративні заходи дадуть малі позитивні результати, якщо не будуть підтримані іншими заходами, такими як запровадження чіткого правового середовища, інституційна підтримка макроекономічної політики та реформа податкової системи.

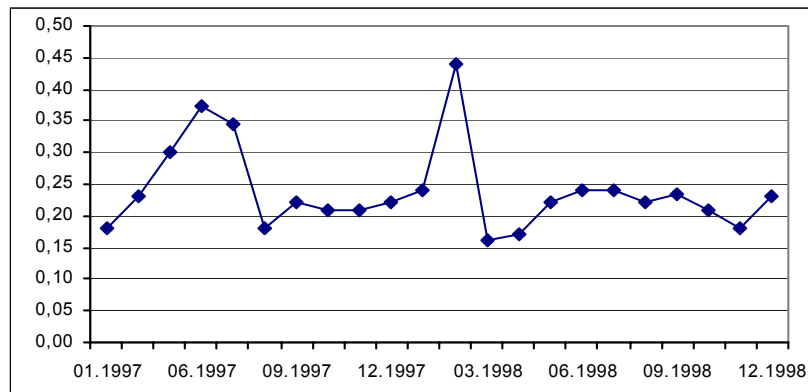
Графік 8.4
Обсяг сукупного відпливу капіталу та обсяг податкової заборгованості плюс неплатежі до фондів соціального забезпечення, млрд.дол.США*



**Дані Центрального банку та Держкомстату Росії*

Проте не слід переоцінювати можливість дуже швидкого збільшення податкових надходжень з корпоративного сектора, і як видно з графіка 8.5, монетарні агрегати призводять до вельми суворих обмежень. Співвідношення між податковими платежами та банківськими рахунками фірм є досить стабільним (за винятком сезонних коливань). Ці депозити фірм становлять 20–25% всього M2⁵ (70 млрд. руб.) і використовуються для сплати податків, внесків у фонди соціального забезпечення та виплати заробітної плати (близько 50 млрд. руб. щомісяця). Однією з фундаментальних причин заборгованості є жорстке обмеження у наявних сумах для того, щоб підтримати грошові потоки.

Графік 8.5
**Співвідношення податкових платежів
і банківських рахунків фірм у 1997–1998 рр., млрд.дол.США***



*За статистичними даними Міністерства фінансів та Центрального банку Росії

Ремонетизація економіки – це довготривалий процес, який супроводжує стабілізацію. Реального збільшення грошової маси можна досягти в умовах низької інфляції. Для досягнення цінової стабільності потрібен низький фіскальний дефіцит (або навіть надлишок).

Ключовою проблемою російської економіки залишається низький рівень збирання податків. Один з аспектів цієї проблеми – тривалий вплив капіталу – обговорювався вище. Запобігання впливу капіталу та запровадження податкової дисципліни серед корпоративних платників податків має стати одним із найвищих пріоритетів уряду. Також потрібно приділяти увагу підвищенню фіскальних надходжень за рахунок оподаткування населення. Прибутковий податок є одним із найбільших джерел фіскальних надходжень у країнах з розвинутими ринковими

економіками. В Росії (як і в Україні) надходження з цього джерела залишаються незначними. Протягом 1995–1997 рр. вони становили 2,2–2,9% від ВВП. У 1997 р. прибутки сімей досягли 1 619 трлн. руб., або 62% від ВВП. Без неоподатковуваних соціальних виплат прибуток сімей складав 53% ВВП, але урядові вдалося зібрати лише 75 трлн. руб. прибуткового податку, що дорівнює 5,4% цих прибутків. Цей показник є набагато меншим за найнижчу ставку прибуткового податку. Уникнення сплати податків набрало широкого розмаху і, як можна побачити з таблиць 8.3 та 8.4, є нерівномірним у різних групах доходів. Найвищий рівень уникнення сплати податків спостерігається в групах з найбільшим доходом, тобто існують можливості підвищити рівень стягування прибуткового податку більш, ніж удвічі, шляхом запровадження суворішої податкової дисципліни.

Таблиця 8.3

Прибутковий податок (реально зібраний та потенційний) за групами доходів, млрд. руб.*

Група населення	1995		1996		1997	
	Реально зібраний	Потенційний	Реально зібраний	Потенційний	Реально зібраний	Потенційний
З першої по п'яту (групи з низьким доходом)	4019	16967	14134	21527	23987	26060
Шоста	3522	7319	5275	9113	6881	10779
Сьома	3967	8807	6143	10167	9075	14310
Восьма	4511	11120	7423	15614	10490	15869
Дев'ята	5086	15414	9043	20790	10878	26693
Десята (група з найвищим доходом)	7296	38387	14382	53801	13660	81858
Всього	36400	98013	56400	131011	74970	175569
ВВП, трлн.руб.	1630		2265		2613	

*Дані Бюро економічного аналізу

Таблиця 8.4

Реально зібраний прибутковий податок, % потенційного збору*

Група населення	1995	1996	1997
З першої по п'яту (групи з низьким доходом)	23,7	65,7	92,0
Шоста	48,1	57,9	63,8
Сьома	45,0	60,4	63,4
Восьма	40,6	47,5	66,1
Дев'ята	33,0	43,5	40,8
Десята (група з найвищим доходом)	19,0	26,7	16,7
Всього	37,1	43,0	42,7

*Дані Бюро економічного аналізу

Висновки

Головною причиною фіскальної кризи в Росії є слабкі підприємства, слабкий банківський сектор і слабкий уряд. Уряд не зможе досягти макроекономічної стабілізації без значного поліпшення фіскальної ситуації. Цього можна досягти шляхом підвищення рівня стягнення податків як у корпоративному секторі, так і з сімей.

До деякої міри вищенаведені проблеми відображають проблеми, що існують і в Україні. У разі експансії фінансових ринків може виникнути загроза для української економіки. Український уряд та керівні фінансово-кредитні установи повинні діяти обережно та не дуже покладатись на іноземних кредиторів. Якщо у короткостроковій перспективі приплив іноземного капіталу може допомогти стабілізації економіки завдяки низькому рівню її монетизації, то відплив іноземного капіталу може викликати фінансову нестабільність у довгостроковій перспективі. Події останніх років у Росії, Бразилії та інших країнах, що розвиваються, довели це. Аналіз ситуації показує, що в тих країнах, де уряду вдалося уникнути дефіциту, фінансової кризи не було. Таким чином, спочатку треба позбутися фіскальної диспропорції, і тільки після цього можна очікувати більш-менш значного економічного зростання в Росії.

Примітки

¹Heymann Daniel and Leijonhufvud Axel. High Inflation, Oxford: Clarendon Press, 1995.

²До кризи грошова маса Росії становила 370 млрд. руб., або 60 млрд. дол. США.

³Резерви, за винятком золота, досягли на середину 1997 р. 20,4 млрд. дол. США.

⁴Для точнішої оцінки впливу капіталу слід додати зміну в обсягах нерепатрійованих надходжень від експорту та частину торгових кредитів і авансів по імпортних контрактах.

⁵Решту становлять гроші сімей, а саме: готівка в обігу та банківські депозити.

Список літератури

- Analytical bulletins. 1998. Bureau of Economic Analysis, No. 5 and No. 6.
- Daniel Heymann and Axel Leijonhufvud, "High Inflation", Clarendon Press, Oxford, 1995.
- European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report, 1998.
- Gavrilenkov Evgeny. 1995. "Banking, Privatisation and Economic Growth in Russia", Paper presented at the International Conference "Banking, International Flows and Growth in Europe", Potsdam, November, revised in "Banking, International Flows and Growth in Europe", Springer Verlag, 1997.
- Gavrilenkov Evgeny and Masaaki Kuboniwa. 1997: "Development of Capitalism in Russia: The Second Challenge", Maruzen, Tokyo.
- Gavrilenkov Evgeny. 1998. "Enterprise and Bank Restructuring in Russia", Paper presented at the ECE Spring Seminar, Geneva, revised: in *UN ECE Economic Survey of Europe*, No.2, 87-99.
- Gavrilenkov Evgeny and Nicolas Sundstrom. 1998: "Primakov's Other Option", *The Wall Street Journal Europe*, September 29.
- International Monetary Fund. 1998. *World Economic Outlook*, October.
- United Nations. 1998. Economic Commission for Europe, *UN ECE Economic Survey of Europe*, No.3.
- Welfens, Paul J.J. 1998. "Towards a New Russian Transformation Strategy", Paper presented at the "brain-storming" IMF/World Bank meeting on Russia.

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИЙ ПОДАТОК ТА ПОЛІТИКА СУБСИДІЙ У ПОСТКОМУНІСТИЧНИЙ ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД

Керол С. Леонард

Вступ

Ця стаття присвячена оцінці впливу умов перехідного періоду 90-х років на сільськогосподарський податок та реформи у сфері субсидій в Україні. Вона ілюструє, яким чином відсутні або викривлені ринки впливають на динаміку податків (зокрема ефект перерозподілу) у посткомуністичних економічних системах. Для ілюстрації нашої точки зору¹ використовується “Єдиний сільськогосподарський податок” (ЄСП), що був оприлюднений у червні 1998 р. для впровадження у 1999 р. ЄСП, що має спрощувати й узагальнювати податки в одній галузі, являв собою часткову реформу в умовах, коли проходження більш консолідованого зведення податків було політично неможливе. Тож було вирішено стимулювати сільськогосподарське виробництво шляхом заміни різних зборів та податків на сільськогосподарську продукцію на єдиний податок на землю. Потенційні втрати та здобутки від впровадження цього закону слід оцінювати в контексті економіки в цілому. Враховуючи, що це є податок на землю, а не на експорт, виходить, що закон надає привілеї виробникам сільськогосподарської продукції за рахунок споживачів у містах (Skinner, 1991).

В літературі з питань оподаткування у країнах, що розвиваються, робиться наголос на ефекті взаємодії між політикою оподаткування, контролем за ціноутворенням, а також загальними проблемами, такими як існування чорних ринків та недостатній розвиток фінансових ринків (Heady and Mitra, 1987; Khalolzadeh-Shirazi and Shah, 1991; Shah and Whally, 1991). У економічних системах перехідного періоду податки взаємодіють з окремими рисами колишніх соціалістичних економічних структур, що й досі не усунуті (наприклад м’які бюджетні обмеження радянської епохи, велика частка державної власності, втручання

держави у виробництво та розподіл, бар'єри щодо входу в бізнес і виходу з нього та мобільності робочої сили). У 1998 р. з'явилося нове дослідження, що висвітлює відмінності структур збору податків для країн в перехідному періоді від тих, що існують у розвинутих країнах, головним чином через залишковий менталітет радянської епохи (Csontos, Kornai et al., 1998). В цій статті приділяється увага також важливій ролі залишкових економічних структур, наприклад великих колгоспів, які в минулому перебували у державній власності і, не маючи стимулів до реструктуризації, одержали переваги у звільненні від податків.

Сільськогосподарський податок і субсидії у перехідний період

У пострадянський період при впровадженні стабілізації та лібералізації цін були необхідні фіскальні обмеження, тому рівень субсидіювання сільського господарства різко зменшився. Погіршення торгівлі через великі витрати на вході і низькі, здебільшого фіксовані, ціни на сільськогосподарську продукцію на виході, конкуренція з імпортом з ЄС спричинили кризу у сільському господарстві та переробній галузі, особливо вплинувши на поголів'я домашнього скота та кормову базу. Поступове зниження випуску продукції стимулювало протистояння подальшим реформам лоббістів з числа селян, що з'явилися за радянських часів й виступали за існування великого прямого виробника і за субсидії споживачеві (які сягали 80%, наприклад, за м'ясо), які в 1989 р. становили у сукупності до 17% ВВП (Leonard and Serova, 1999)². В Росії лоббісти знайшли кошти, щоб відновити деякі субсидії в середині 90-х років, зокрема на регіональному рівні, але перевитрати звичайно призводили до заборгованості, що відбивалося на стані бюджету (Aizenman, 1998). Напівдержавні владні структури дозволяли виділяти кредити постачальникам техніки за рахунок сплати податків (Leonard, Oxenstierna et al., 1996; Commander and Mumssen, 1999), до того ж, борги щорічно списувались.

У 90-х роках держава продовжувала суворо контролювати ціни та реалізацію шляхом втручання у процес обміну товарів широкого вжитку (Czaki and Lerman, 1997). І хоча держава мала на меті підтримати сільське господарство, ефект від неї приходив у суперечність з припустимим рівнем оподаткування через інтервенцію держави у ринок сільськогосподарської продукції. Контроль за ринком зерна, державна монополія на зберігання та обіг зернових, повернення до заборони регіонального експорту та продовження *de facto* держзамовлення внесли свій внесок у

зниження на виході цін за зерно та інші найважливіші сільсько-господарські товари (Kramon-Taubadel, Striewe et al., 1998).

Через те, що частина трансакцій відбувається у негрошовій формі і що має місце ухилення від сплати податків, важко точно оцінити чистий вплив цих явищ на податки і субсидії в Україні, але в загальних рисах можна визначити довгостроковий структурний вплив. В умовах несприятливого правового середовища та продовження підтримки державою тільки великих виробництв з 90-х років розвиток невеликих підприємств у сільській місцевості й містах та малих і середніх ферм в колишньому Радянському Союзі було загальмовано (Leonard, 1999). Не маючи мотивів залишати великі господарства, керівники, що управляли колишніми радгоспами та колгоспами, продовжували утримувати там робочу силу так, як вони робили це у 80-х роках. Колишні члени колгоспів одержали доступ до ресурсів спільної власності для своїх приватних ділянок. В Центральній Європі, наприклад у Словаччині або Польщі, далекоглядні сільськогосподарські реформи сприяли розвитку аграрних ринків на початку перехідного періоду, що зміцнило зв'язки між великими господарствами, приватними ділянками і працевісткими виробництвами. Велика частина робочої сили пішла з сільського господарства на початку перехідного періоду, і процес виробництва поліпшився. В Україні, як і в Росії, політичні обставини були головними перешкодами проведенню реформ. Замість розумних реформ, що сприяли б поведінці, орієнтованій на ринок, уряд впроваджував недовго діючі податкові механізми. Ця стаття заперечує, що політика оподаткування має бути змінена під дією політичних чинників з урахуванням інституціональних рис перехідного періоду, а також стандартів теорії оптимального оподаткування.

Єдиний сільськогосподарський податок в Україні

ЄСП, що був встановлений президентським указом 18 червня 1998 р., у деяких відношеннях був кроком вперед порівняно з попередньою системою оподаткування. Він замінив єдиним податком на землю десять податків – з прибутку підприємства, на землю, на власників транспортних засобів, комунальний, відрахування за проведення пошукових робіт, до фондів Чорнобиля, соціального страхування, будівництва, до Пенсійного та інноваційного фондів. Ставки визначалися указом: 1,3% за землю, що обробляється, сінокоси та пасовища та 0,3% – за землю, що не обробляється. Було передбачено два винятки: 1) для підприємств, що одержують до 50% валового прибутку від продажу сільськогосподарських товарів і 2) підприємства, у яких сукупні

податкові платежі (розраховані за старим методом) перевищують 50% загальної податкової ставки. Значення цієї реформи полягає у спрощенні й узагальненні структури податку.

Проте це не сприяло процесам реформування і реструктуризації. Причина в тому, що податки і субсидії взаємодіють між собою і впливають на економічні структури. При розробці податку і політики субсидіювання мають місце три етапи. Спочатку аналізуються діючі податки та субсидії, щоб оцінити альтернативні інструменти для стимулювання економічного зростання у різних галузях. Потім приймаються політичні рішення з урахуванням бажаної відносної питомої ваги податків або субсидій в аграрному секторі та споживання у містах (або соціальної допомоги) та роблять розрахунки для умов відсутності ринків та наявності відхилень, наприклад, нечітко визначених майнових прав на землю (Hoff, Avishay et al., 1993). На кінцевому етапі розробляється режим впровадження податку або субсидії, щоб досягти бажаних цілей (Shah and Stiglitz, 1992). Іншими словами, у країнах колишнього Радянського Союзу, де головним завданням в процесі перетворень є мобілізація ресурсів, невизначеною є користь для виробництва від введення такого податку, який сприяє затриманню населення у галузі, де продуктивність праці та зарплата нижчі, ніж в інших галузях. Такі політичні рішення ізолюють колишню державу та колгоспи від сфери послуг та промисловості, що вказує на непослідовність економічного мислення щодо структури податків. В спільнотах, що мешкають на селі у країнах колишнього Радянського Союзу, слід сприяти одержанню прибутків не від сільського господарства, тому що вузький асортимент продукції – це поганий захист для тих, хто відважується жити на периферії³.

Аналіз та планування податків

Крім завдання мобілізації ресурсів політика перехідного періоду передбачає врахування технічних питань формування типу податку. У країнах в перехідному періоді, як у світі, що розвивається, існують обмеження щодо контролю за трансакціями у аграрному секторі, що робить введення податків на торгівлю складною і дорогою процедурою. При обкладанні такими податками стимулюватиметься ухилення від них значної частини економічних суб'єктів. Податки на майно потребують ведення обліку (він не ведеться), а оцінка його та відповідні юридичні витрати призводять до суперечок і конфліктів. Уряду необхідно буде оподаткувати торгівлю між аграрним сектором та містом. Еквівалентність різних податків дає змогу вибрати з-поміж багатьох інст-

рументів оподаткування, з чим пов'язаний різний рівень адміністративних витрат. Рада з маркетингу, що здійснює контроль за харчовими продуктами та цінами виробника, наприклад, впливає таким же чином, що й податки та субсидії, які накладаються на споживачів та виробників, але рівень адміністративних витрат буде різним. При визначенні частоти “зустрічей” податків та субсидій єдине, що треба брати до уваги, – це відносні ціни. Для урядів перехідного періоду це полегшує визначення заздалегідь того, які галузі та групи виробників і споживачів треба субсидіювати і на які припадає найважчий тягар податків.

Основні проблеми податкових реформ у перехідному періоді

Загальне завдання реформування податків з точки зору забезпечення фондів полягає у розширенні їх бази і перекладанні тягара податків на споживачів (household) і у тому, щоб зробити податок з прибутку підприємств помірнішим, поставивши його у більшу залежність саме від прибутку. Інше завдання – це знизити рівень безпосередніх платежів готівкою як засобу субсидіювання діяльності, але в той же час одержувати більші прибутки від зниження ставки та підвищення збираності податків. У своєму прагненні до розвитку уряд має сприяти розвиткові ринків через стимулювання приватного виробництва, підтримуючи нейтральність податкової політики щодо різних галузей, а також приватного та державного секторів. Реформа оподаткування в перехідний період повинна привести фіскальні структури у відповідність зі світовою практикою. Нові податки мають виділяти кошти для виконання рішень щодо споживання або виробництва і модифікувати розподіл прибутків і багатства. У зв'язку з особливими проблемами, що виникають у перехідній економіці, зокрема неплатежами, бартером і корупцією, податкова система у цих країнах має бути спрямованою на зменшення впливу цих дисфункціональних явищ.

Оцінка єдиного сільськогосподарського податку в Україні

Критерії оцінки, що використовуються при аналізі ЄСП, можна знайти, відповівши на питання, як добре цей податок відповідає наведеним вище загальним задачам та специфічним завданням перехідного періоду. Цими критеріями є: 1) структура податку (нейтральність щодо різних галузей і сфер діяльності); 2) вплив на рішення щодо виробництва або споживання та на факторні

ринки; 3) вплив на державний сектор і 4) вплив на умови перехідного періоду. Розглядаючи відсутні ринки та перекручення в економіці, що обмежують якість прогнозів, ця стаття має на меті лише провести аналіз в контексті економічної ситуації в Україні у 90-х роках, щоб визначити, яким чином новий податок має вплинути на рішення щодо виробництва і споживання.

Ефект на місцевому рівні

Основний локальний ефект від податку, що стає частиною податку на землю, полягає насамперед у знятті податку з прибутку з корпоративного сектора у сільському господарстві, який впливає на його функціонування, а також деформує показники виробничих витрат. Спрощення оподаткування для агробізнесу створює диспропорцію між великими корпоратизованими і дрібними фермерськими господарствами, що призводить до зменшення кількості останніх (як це було наприкінці 90-х років). Більш того, податок на землю несе в собі більшу частку невизначеності щодо чистого прибутку всіх фермерів, ніж, скажемо, податок з експорту (Hoff, 1993, Skinner, 1993), особливо якщо врахувати підвищення в перехідний період ризиків в результаті зменшення використання добрив і гербіцидів (Leonard and Serova, 1999). Дрібні ледь животіючі фермери відчують ефект ризику значно сильніше, ніж великі корпоратизовані фермери через більшу диверсифікацію виробництва на великих фермах. Через потенційні ризики ми взагалі віддаємо перевагу податкові з експорту перед податком на землю через те, що уряди, які мають більше доступу до кредитних ринків, ніж фермери, можуть краще уникати цих ризиків (Newbery and Stiglitz, 1981; Skinner, 1991).

Податок Рікардо з чистого прибутку від використання землі, що в принципі не призводить до викривлень, незважаючи на це є таким стандартом, якого важко досягти. Процедура оцінки може виявитися нездатною розрізнити вартість ділянки землі на місцях згідно з Рікардо та її ринкову вартість (включаючи удосконалення – чистий прибуток, або податок з ринкової вартості, що звичайно підпадають під капітальні вдосконалення) (Skinner, 1991). Якщо “радянська” оцінка вартості землі для цього земельного податку не змінювалась (а це ймовірно, бо в Україні земля не підлягає продажу), то цей податок перетворюється на форму оренди. Короткострокова оренда, подібно до податку на землю, в принципі зменшує вартість нерухомості.

Можна очікувати зниження вартості землі від впровадження ЄСП через специфічні проблеми, що виникають при оподаткуванні землі. До основних рис землі належить неможливість її

перенесення і довготривалість. Коли буде введено податок, сьогоднішня знецінена вартість обсягу орендних платежів зменшиться не тільки на теперішню суму податку, але й на всі види очікуваних податкових надходжень, оскільки вони обчислюються, виходячи з очікуваного обсягу доходу.

Маючи на меті зниження податків, орендодавці намагатимуться приховати інформацію про реальну вартість та термін оренди (Skinner, 1991). Звичайно, при введенні таких податків, в процесі оцінювання та й потім, в очікуванні оцінки, земельні ресурси приховуватимуть, продаватимуть або не культивуватимуть, що зашкодить раціональному використанню землі. Крім зниження вартості землі, найістотніший негативний ефект цього податку становить його вплив на розподіл. Через перепади у вартості землі, що існують для сільського господарства в Україні, цей податок в різних регіонах діє по-різному. Податковий тягар як частка вартості землі, найважчий, якщо земля малопродуктивна й найлегший, якщо вона високопродуктивна. Для бідних спільнот у деяких регіонах Західної України податок стане особливо обтяжливим. Наслідки цього ефекту проявляться з часом. На короткострокову перспективу збори від податку можуть підвищитись, а прибутки зрости, хоча це й не обов'язково. На середню й довгу перспективу очікується, що загальний ефект впровадження цього податку буде значним і вагомим. Низькопродуктивна галузь зберігатиметься і її частка в сфері зайнятості потенційно зростатиме, хоча це не призведе до зростання її частки у ВВП, а вартість землі у регіонах з найродючішими ґрунтами знижуватиметься. Що стосується зрушень у торгівлі, то сільське господарство стане більше захищеним порівняно з іншими галузями, внаслідок чого виникнуть деякі проблеми у міжнародних комерційних переговорах. Наслідки протекціонізму посилять вплив неспроможності уряду провести інституціональні перетворення.

Мають місце також міжгалузеві ефекти ЄСП, що виникають головним чином через звільнення ферм від податку з прибутку в той час, як він зберігається для інших підприємств. Створення робочих місць у низькопродуктивній неререформованій галузі, якщо це станеться, може залучити деяких робітників з міст до сільськогосподарського виробництва, де їх ефективність буде нижчою, ніж у сфері послуг або виробництва. В 60–70-х роках головною тенденцією був відплив робочої сили з сільської місцевості, перехідний період призвів до зворотного руху. Частка мешканців села скоріше зросла, ніж скоротилася, бо виживання завдяки землі й виробництву овочів на маленьких ділянках перетворилося на форму побічної зайнятості міських та сільських трудівників. В Україні частка робочої сили, зайнятої у сільському господарстві, є вже досить значною (22%).

Вплив на міжнародну торгівлю

У зв'язку з важливістю міжнародної та зовнішньої торгівлі продуктами переробної галузі для технологічного прогресу економіки перехідного періоду та визначальною роллю експорту у стимулюванні розвитку сільського господарства, головним напрямком в аналізі оподаткування повинен стати його вплив на міжнародну торгівлю. Враховуючи, що Україна прагне дозволу на членство у ВТО та в інших багатосторонніх політичних і економічних організаціях, не можна ігнорувати його потенційний вплив на міжнародну торгівлю. Міжнародні зобов'язання України, включаючи антидемпінгові положення у багатосторонніх угодах, а також заяву про бажання стати членом ВТО, згодом потребуватимуть переоцінки відносної вартості та політичних переваг цього податку для вітчизняного виробника. Податок додає сили вже існуючому режиму протекціонізму, що є досить сильним й поширюється завдяки субсидіям, списанню боргів і тарифам. Тарифи на імпорт молочних продуктів та цукру, не кажучи про іншу продукцію, сягають від 30 до 100% їх вартості. Україна потенційно може бути одним з основних постачальників зерна і молочних продуктів у Центральній і Східній Європі, і вона ризикує зачепити двосторонні та багатосторонні угоди в регіональних угодах вільної торгівлі. Двоє з головних торгових партнерів України – Росія та ЄС – теж потенційно підпадають під вплив цього податку, бо захист власних ринків вже є питанням переговорів. Наприклад, Україна експортує цукровий буряк до Росії і рафінує тростинний цукор для домашнього вжитку. ЄСП може сильно зрушити ціни у цукровій промисловості, наприклад, на користь цукру з цукрового буряка, попит на який на світовому ринку є невеликим, і пожертвувати ефективнішим виробництвом тростинного цукру, на який є попит. Підвищення рівня захисту виробництва буряка на експорт може перетворитися на камінь зіткнення у російсько-українських торгових переговорах.

Вплив на систему оподаткування

Якщо податки в економічній системі уніфіковані та спрощені, то уніфікація та спрощення одного цього податку не становить ніяких проблем. Податок на землю звільняє виробників сільськогосподарської продукції від податку з прибутку та від деяких зборів і податків до місцевого бюджету. Виробники молочної продукції та переробна галузь вже звільнені від сплати ПДВ.

Для цього податку не додержується принцип прозорості, тому що є положення, за яким податок може сплачуватися

бартером, що відкриває можливості для виникнення проблем виміру, контролювання та корупції. В принципі цей податок може бути навіть провідником урядової політики, що, звичайно, змінює його функцію, мету та ефект (Kramon-Taubadel, Theissen et al., 1998).

Податкова база може звузитись під дією ЄСП у трьох відношеннях. В принципі низький або середній податок з нерухомості є нормою у багатьох країнах, бо розрахунок податку на землю на основі її площі або грубої оцінки продуктивності й прибутку з неї, може бути корисним для місцевої влади, у яких обмежені кошти. Як правило, уряди, вводючи податок на землю, вводять універсальний податок з нерухомості, причому так, щоб не вразити інтереси жодної окремої групи та зробити податкову базу якомога більшою. Проте податкова база українського земельного податку не розширилась, а, навпаки, звузилась, бо цей податок зменшує сплату податку з прибутку. Наслідки відміни податку з прибутку для фермерських господарств або акціонерних товариств, які відрізняються за розміром, може бути значним. Їх середній розмір – 3 000 га; виробництво включає не тільки сільське господарство, але й агробізнес. В майбутньому, як тільки агробізнес стане рентабельним, втраяться потенційно можливі податкові надходження. Нарешті, з втратою місцевих податків місцеві бюджети втраять потенційне джерело надходжень у сільській місцевості.

Самостабілізуючий ефект, який пом'якшує різницю у рівнях доходів, що досягається податком на товари широкого вжитку та експорт, не дасть ніякого ефекту щодо земельного податку, бо він не має ніякого відношення до розміру доходів, зароблених протягом року. Фермери сплачуватимуть однаковий за розміром податок, як в роки хороших, так і в роки поганих урожаїв.

Рішення щодо виробництва та споживання, факторні ринки

Значний вплив на виробництво досягається шляхом звільнення підприємств від сплати податку з прибутку, що підтримує виробництво на великих фермах. За звітами Німецької групи радників в Україні, представленими українському уряду, це має компенсувати небажаний вплив інших форм інтервенції (Kramon-Taubadel, Striewe et al., 1998). Існує шлях подальшого сприяння розвитку сільського господарства через звільнення від податків тих, чий валовий випуск сільськогосподарської продукції складає менше 50% загальних прибутків. Цей стимул скорочуватиме

агробізнес у виробничих одиницях. Податок стимулюватиме збереження сільського господарства як основної риси виробничої структури, навіть якщо ринковий попит потребуватиме зрушень в бік сфери послуг або випуску інших видів продукції. Малі фермерські господарства, що матимуть негативні наслідки від впровадження цього податку, за останні декілька років проявили себе продуктивнішими за корпоративні. Таким чином, цей податок, можливо, не сприятиме стимулюванню випуску продукції у сільському господарстві, незважаючи на політичну підтримку, що надавалася на основі цього припущення.

Інше найважливіше положення ЄСП потребує від сільськогосподарських підприємств, що мають надприбутки (див. вище), сплачувати податок за старою схемою. Це положення сприятиме пригніченню економічної активності та є мотивом для показу занижених прибутків. Тому цей податок не буде стимулом технологічного прогресу.

Чи зміняться рішення щодо споживання внаслідок дії цього податку, частково залежатиме від попиту, що має тенденцію до нееластичності по відношенню до харчових продуктів. Так, якщо їжа дешевшає, то це позитивно впливає на доходи міського населення, але не обов'язково – на ціни в сільському господарстві. Незважаючи на високі ціни, люди можуть все ж таки віддавати перевагу імпортним продуктам, особливо якщо якість вітчизняних погіршується внаслідок відсутності конкуренції, що є одним з головних наслідків протекціонізму.

Державний сектор: бюджет, тиск, навколишнє середовище

На коротку перспективу ЄСП може не сприяти підвищенню прибутків через припустимість використання бартеру як форми платежу. Середньостроковий ефект також невідомий. Загальні прибутки від впровадження податку можуть скоротитись (перед тим в цій галузі існували податки з прибутку), особливо коли ресурси почнуть рухатись в напрямку цієї галузі. Фермери зможуть розпоряджатися деякою частиною своєї землі, але прибутки від податку з часом зменшаться. Питання заборгованості також є істотним щодо прогнозів збору податків взагалі. Якщо політика продовжує припускати списання боргів, то важко буде одержати збори від цього податку і прибутки падатимуть.

Ціна громадської злагоди, напевно, зросте. Скінер (1991) недооцінив важливість спеціальних адміністративних витрат на земельний податок. Вимога щомісячних платежів призведе до необхідності створення нової податкової адміністрації, особливо

за умови, що цей податок не збирається по сезонах. Виробникам треба буде мати два набори журналів обліку: один для старої і другий для нової системи в тому разі, якщо буде доказано їх виключення або звільнення⁴. Це викличе додаткові витрати виробників і зменшить прозорість системи, а також її прибуток через наявність зайвої робочої сили. Ліквідація комунальних та інших місцевих податків означатиме збитки для обслуговуючих галузей на місцях. Хоча впровадження цього податку може сприяти виплаті пенсій, справедливості податкової системи викликає сумнів, бо сільське населення сплачує неадекватну суму у пенсійний фонд (67% цього податку мається на увазі направити до Пенсійного фонду).

Схоже, що екологія й надалі перебуватиме під впливом цього указу. Стимул для зниження якості землі може призвести до подальшого вичерпання ґрунтових поживних речовин, що буде гальмувати стійкий розвиток і поліпшення екологічного стану через те, що екологічна ситуація у сільській місцевості є загрозливою, адже умови торгівлі погіршилися, а використання добрив зменшилось. ЄСП може посилити ці ефекти.

Проблеми перехідного періоду

Одна з найважливіших проблем, пов'язаних з введенням ЄСП, – створення сприятливих умов для посилення корупції. Відсутність продажу землі призвела до диференціації між реальною ціною та оцінками при оподаткуванні. Емпірично ця змінна може варіювати від 10 до 100% ціни, встановленої державою. Така висока варіабельність призведе до неправильної оцінки вартості землі та будівель, які на ній розташовані, що знову ж таки зменшить прозорість і контрольованість.

Малоймовірно, що тіньову економіку можливо подолати за допомогою цього податку. Нерівне ставлення до сільськогосподарської та несільськогосподарської продукції стимулюватиме ухилення шляхом приховування несільськогосподарської продукції у сільських місцевостях. Використання бартеру за цим Указом зменшує прозорість.

Висновки

Міжгалузеві наслідки ЄСП не можна ігнорувати. Звільнення фермерських господарств від податку з прибутку призведе до руху робочої сили від більш ефективної сфери послуг та виробництва до менш ефективного сільського господарства. Нерівне відношення до сільськогосподарської продукції на шкоду несіль-

ськогосподарської сприятиме ухиленню від сплати податків за рахунок приховування несільськогосподарського виробництва й послуг у сільській місцевості.

Будь-який спеціальний засіб оподаткування в одній галузі повинен враховувати його вплив на економіку в цілому. Політика оподаткування економічних систем, що перебувають у перехідному періоді, має брати до уваги інституціональні характеристики економіки. Необхідно, щоб система оподаткування в країнах колишнього Радянського Союзу була спрямована на подолання аномалій, що створилися за рахунок затримок у платежах, бартеру та корупції. Реформи податкової системи мають фокусуватись навколо приведення фіскальних структур у відповідність зі світовою практикою.

Примітки

¹Цей аналіз базується на проекті закону, що був поданий після Указу Президента № 215/98, оприлюдненого 23 березня 1998 р. на підтримку виробництва сільгосппродукції. Автор виражає подяку за коментарі з єдиного сільськогосподарського податку Дон Ван Атта, Пітера Солара, Хваджі Султана і Януша Ширмера. Ми також використовували “Коментарі до проекту закону України “Про спеціальний режим оподаткування для виробників сільгосппродукції”, написані Німецькою групою радників (д-ри економіки Ш.фон Крамон-Таубадель, Ульріх Тайсен та Людвіг Штріве).

²В період з 1970 по 1980 р. нові інвестиції у сільське господарство було раціоналізовано з точки зору турботи про безпечність харчових продуктів. Підтримка передбачала, серед іншого, надання широких прямих субсидій виробникові й цільових кредитів у терміновому порядку. Після руйнування комунізму реформатори обережніше наближалися до бюджету, фокусуючи увагу на тому, як слід “ділити пиріг національного доходу”, і сільськогосподарські програми були згорнуті. Проте ці бюджетні програми були все ж таки проголошені й мали виконуватись, як і раніше: з виробничими нормами для розрахунків галузевих потреб. При цьому не було зроблено аналіз програми або оцінки проекту, який віднесли на урядові витрати. Іншими словами, планувальники бюджету у перехідний період використовували субсидії для контролю за виробництвом, а не для того, щоб встановити стимулюючі структури (Leonard, Oxenstierna et al., 1996). У ринковій економіці з суворим дотриманням законів податки впливають на поведінку суб’єкта економіки. Для людини неможливо платити більший податок без підвищення доходу, зниження

споживання, заощаджень або збільшення боргів. Найімовірніше, що в умовах перехідного періоду податки сприятимуть корупції та ухиленню від їх сплати.

³Порівняно з терміном “чистий ризик”, що використовується при оцінці інвестицій, для сільського господарства більш прийнятним є термін “знижувальний ризик”, коли будь-яке значне відхилення від норми діє несприятливо (Hardaker, 1997, p.7).

⁴Коментарі Дон Ван Агта.

Список літератури

- Aizenman, J. 1998. “Fiscal Discipline in a Union.” *The Political Economy of Reform*. F.
- Sturzenegger and M. Tommasi, Eds. Cambridge, Massachusetts. 185-208.
- Commander, S. and C. Mumssen 1999. “Understanding barter in Russia.” European Bank for Reconstruction and Development, 37. January.
- Cramon-Taubadel, S. v., L. Striewe, et al. 1998. “Guidelines for Agricultural Policy Making in Ukraine: What Can and Should the State be doing?” Report by the German Advisory Group, Kyiv, Ukraine.
- Cramon-Taubadel, S. v., U. Theissen, et al. 1998. “Comments on the draft Law of Ukraine 'On a Special Tax Regime for Agricultural Commodity Producers’”. Report by the German Advisory Group, Kyiv, Ukraine.
- Csontos, L., J. Kornai, et al. 1998. “Tax awareness and reform of the welfare state: Hungarian survey results.” *Economics of Transition* .6(2): 287-312.
- Czaki, C. and Z. Lerman 1997. *Land Reform in Ukraine: The First Five Years*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Granville, B. and P. Oppenheimer. *The Russian Economy in the 1990s*, London: The Royal Institute for International Affairs.
- Heady, C. and P. Mitra. 1987. “Designing Taxes with Migration.” *Economic Journal* **97**: 87-98.
- Hoff, K. 1993. “Land Taxes, Output Taxes, and Sharecropping: Was Henry George Right?” *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. K. Hoff, B. Avishay and J. E. Stiglitz. Oxford: Oxford University Press. 332-351.

- Hoff, K., B. Avishay, et al. 1993. *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Khalilzadeh-Shirazi, J. and A. Shah, Eds. 1991. *Tax Policy in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Leonard, C. S. (forthcoming). "Transition Paths."
- Leonard, C.S., Ed. *The Microeconomics of Transition*. London, MacMillan.
- Leonard, C., S. Oxenstierna, et al. 1996. *Training Needs Assessment for the Financial Sector of the Government of the Russian Federation*. National Training Foundation Public Finance Training Program.
- Leonard, C. S. and E. Serova 1999. "The Reform of Russian Agriculture, 1990-1998."
- Meliukhina, O. and E. Serova 1996. "Otsenka urovnia gosudarstvennoi podderzhki sel'skogo khoziastva: primenimost' standartnykh metodov v perekhodnoi ekonomike." *Voprosy ekonomiki* (7): 101-111.B
- Newbery, D. and J. Stiglitz 1981. *The Theory of Commodity Price Stabilization*. New York: Oxford University Press.
- Sah, R. and J. Stiglitz 1992. *Peasants versus City-Dwellers: Taxation and the Burden of Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Shah, A. and J. Whalley 1991. "The Redistributive Impact of Taxation in Developing Countries." *Tax Policy in Developing Countries*. J. Khalilzadeh-Shirazi and A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank. 166-187.
- Skinner, J. 1991. "Prospects for Agricultural Land and Financial Institutions." *Tax Policy in Developing Countries*. J. Khalilzadeh-Shirazi and A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank. 139-153.
- Skinner, J. 1993. "If Agricultural Land Taxation Is So Efficient, Why Is It So Rarely Used?" *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*. K. Hoff, B. Avishay and J. E. Stiglitz. Oxford: Oxford University Press. 352-373.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ¹

Генрі Тьюні

Однією з фундаментальних проблем запровадження демократичної політичної системи є розвиток місцевих політичних систем для підтримки законності й стимулювання ринкової економіки, а відтак, досягнення стабільного розвитку. Запровадження місцевого самоврядування є необхідною передумовою стабільного демократичного національного державного устрою. Однак схоже, що таке управління суперечить макроекономічній політиці.

Демократичне політичне суспільство й місцева політична економіка є двома протилежними принципами місцевого самоврядування. Перший обстоює невеликі організаційні структури колективної діяльності й відповідальності, а другий – великі організаційні виробничі структури та поширення ефекту масштабу. Конфлікт між обома принципами допомагає, з одного боку, в залученні значної кількості невеликих структур (у селах, містечках чи традиційних зонах заселення) до участі в політичному процесі для досягнення згоди й підтримки законності, а з другого – ускладнення платіжних трансфертів від вищих (провінційних, державних) владних структур до місцевої влади для забезпечення останньої коштами, необхідними для розвитку економічної інфраструктури, тобто шляхів сполучення, комунальної мережі та житлобудівельного фонду. Конфлікт ускладнюється внаслідок економічного зростання на основі зміни виробничих технологій та нової місцевої екології виробництва, а також внаслідок збільшення тиску місцевого соціального забезпечення.

У просуванні до політичного суспільства місцева влада часто опиняється на передньому плані соціальних та економічних конфліктів між групами. Засобами розв'язання цих конфліктів є утиски певних груп, просторове розокремлення їх в житлових районах і переговори. Конфліктна ситуація посилюється тоді, коли демократичний уряд обмежує права місцевих органів влади на утиски та контроль, в тому числі права контролю над іммігрантами. Звичайно, для державного уряду місцева влада завжди була засобом стримування й пом'якшення етнонаціональ-

них, регіональних, релігійних та економічних конфліктів у межах “національної держави”.

Трьома складовими місцевого самоврядування з відкритими виборами до представницьких органів є правова компетенція, легітимність і ресурси, тобто місцева влада повинна мати беззаперечне право на введення в дію законів, має сприйматись як провідна інституція для забезпечення загальновизнаних суспільством цінностей, а також змогу накопичувати кошти зі своїх власних джерел. Все це необхідно і взаємопов'язано.

Правові компетенції

Правова система є складовою розвитку місцевого самоврядування. Критеріями правової компетенції при цьому слугують чітке законодавство, його обґрунтоване й справедливе застосування, а також надійна й прийнятна система вирішення суперечок і розв'язання конфліктів.

Правочинність

Місцева влада є територіально обмеженою й підпорядкованою вищим владним структурам. Ця влада може бути позбавлена повноважень на правочинні дії, може поділяти ці повноваження з вищими рівнями уряду або мати виняткові повноваження на такі дії. Традиційно місцева влада може діяти або лише при наявності у неї чітких правових повноважень, або відповідно до настанов вищих владних структур. Хоча всі місцеві політичні системи мають змішані правові й традиційні повноваження, проте місцеве самоврядування підтримується тією мірою, якою право на дії залишається у місцевої влади і не обмежене вищою владною структурою. Окрім того, кожна місцева влада, можливо навіть при унітарній політичній системі, повинна мати свою власну “хартію” (у США – “home rule”).

Незалежність державних службовців

Кожна місцева влада зобов'язана мати певних відповідальних осіб, які можуть здійснювати владу, не зловживаючи наданими повноваженнями. Правочинність може втілюватися урядом, здатним, принаймні зовні, діяти справедливо, “вище” окремих інтересів, особливо тих, які призводять до конфліктів.

Місцевий арбітраж і суд

Чи не найбільш корумпованим елементом традиційної місцевої влади є система судочинства, якою вона оперує, і саме є важливою причиною того, що державні суди вищої інстанції стають головними правовими інституціями в пошуках громадянами справедливості. Населені пункти можуть мати як неформальні

механізми арбітражу через місцевий “нобілітет”, так і судову систему, яка підлягає перегляду, щоб забезпечувати інтереси держави. Однак для зміцнення державного характеру місцевого судочинства й зменшення потенційних зловживань обидві системи мають функціонувати відкрито.

Легітимність

Двома критеріями легітимності будь-якої повноважної організації є, по-перше, те, що її заяви про власну здатність підкріплюються конкретними справами, а по-друге, оцінка власної діяльності має збігатися з оцінками тих, на кого ця діяльність спрямована. Бізнесові організації повинні давати прибутки, а школи мають навчати, чого й очікують учні та їхні батьки чи власники великих пакетів акцій. Окремим критерієм самоврядування є реагування та ефективність.

Швидке реагування

Головним інструментом реагування в умовах конституційної демократії є конкурентні вибори, яким передують відкрита конкуренція між групами при посередництві політичних партій. Механізмом реагування другого порядку є представництво (принаймні символічне) груп та інтересів в інститутах влади. Третім ешелонем реагування є доступ для всіх груп та індивідів до представників влади на запланованих зустрічах, публікація матеріалів владних структур та громадські зустрічі, розширені в деяких країнах до рівня регулярних референдумів. Швидке реагування місцевого уряду залежить від відповідальних і прозорих повноважень щодо захисту тих, хто втратив можливість самостійно обстоювати свої інтереси.

Ефективність

На противагу поточним оцінкам діяльності інститутів місцевого управління, ефективність може підтримуватися за допомогою звітності – останнього критерію демократичного управління. Слабкість звітності як критерію є результатом закладеної в неї можливості маніпуляцій, особливо на місцевому рівні. Звітність перед електоратом може поєднуватися зі звітним “незалежним” аудитом та контролем з боку місцевих судів та судів вищої інстанції. До них можна додати інші оцінки ефективності влади. У більшості демократичних країн демократичні уряди не можуть бути ефективними, а місцева влада є вочевидь неефективною, якщо вона вимагає обмежити конкуренцію з боку фахівців або економічних організацій з інших населених пунктів начебто для стабілізації економічного добробуту або запобігання банкрутству.

Ресурси

Для здійснення самоврядування потрібні автономні ресурси. Альтернативою таким ресурсам є гранти, надані іншими установами, або трансферти, надані органами влади вищого рівня, проте вони майже завжди пов'язані з обмеженнями можливостей вибору на рівні місцевої політики і стимулюють політичну участь. Податки можуть бути одержані від грошових сум оцінки майна, діяльності, матеріалів і праці, сільськогосподарського виробництва, що є традиційним для місцевої влади. Оподаткування грошового виміру різних об'єктів є складним завданням для органів місцевого самоврядування з огляду на легкість виведення цих об'єктів з-під місцевої юрисдикції. Особливу увагу слід звернути на такі принципи, як контрольованість, коруптованість і справедливість.

Контрольованість

Протягом минулого століття монетизація економічної діяльності пересунула джерела надходжень з майна на обмін (продаж), на доходи і на додану вартість. Головне питання полягає в тому, що є більш контрольованим і не може легко пересуватися територіально. Найбільш контрольованим є майно та його використання; а споживання на місці – у ресторанах, готелях, заняття спортом та інші види дозвілля належать до інших об'єктів оподаткування. Можливо, що всі зазначені об'єкти вже оподатковуються іншими органами влади, проте місцеві органи можуть “додати” до цих податків, відповідно до відносної цінності їхнього місця знаходження. Проте такі дії можуть призвести до виникнення конкуренції між органами місцевого самоврядування та органами влади вищого рівня, а також конкуренції із сусідніми відомствами. Межі збільшення оподаткування лімітовані, проте виконання таких податкових зобов'язань легко контролювати.

Коруптованість

Загальновідомо, що місцеве оподаткування є надзвичайно коруптованим і призводить до політичного тиску щодо внесення певних уточнень як за спеціальною ініціативою органів місцевого самоврядування, так і з боку органів вищого рівня. Корупція не обмежується звичайним хабарництвом. Вона є накопиченням негативних явищ упродовж кількох років чи й десятиліть і призводить до зменшення легітимності місцевого самоврядування. Для зменшення таких негативних тенденцій органи місцевого самоврядування створюють так звані комітети і процедури “з уточнення податків”. Зазначені процедури мають бути відкритими, а рішення комітетів – легкодоступними для громадського ознайомлення.

Справедливість

Збирання доходів є досить складним завданням, зважаючи на сильні стимули до ухилення від сплати податків. Виконання податкових зобов'язань залежить від того, на що саме використовуються податкові кошти і в який спосіб. Однією з політичних аксіом є те, що при прийнятті будь-якого колективного рішення існують як переможці, так і переможені. Визначальним у політичній діяльності є динаміка: хто, що, коли і як отримує. Таким чином, державне фінансування є необхідним для місцевого самоврядування – як для спеціальних податків (які збираються на визначені цілі), так і для загальних надходжень на здійснення врядування. Уряди завжди узагальнюють і затушовують бюджети, аби уникнути конфліктів і звітності. Проте єдиним способом встановлення тривалого легітимного самоврядування є затвердження прозорого бюджету.

Місцеве демократичне врядування та макроекономічна політика

Класичне питання демократії полягає у визначенні оптимального рівня участі держави в житті суспільства для забезпечення підзвітності і легітимності. Невеликі об'єднання забезпечують соціальну узгодженість, створюють основи для обміну інформацією і вирішення конфліктів. Проте незначна участь держави у суспільному житті не може забезпечити вирішення питань, важливих для мотивації політичної участі. Вважається, що вирішення поточних питань перешкоджає політичному процесу на місцевому рівні, що зрозуміло з розбіжностей між результатами голосування на місцевих та загальнодержавних виборах. Незначна участь держави зменшує легітимність і послаблює звітність.

Переваги місцевого самоврядування для демократії уособлені в загальній думці політиків про те, що будь-яка політична діяльність носить місцевий характер, а також у встановлених американськими "Federalist Papers" принципах пріоритетності й очевидності місцевих інтересів порівняно із загальнонаціональними. Ключова проблема полягає в тому, що добробут залежить від масштабів виробництва і споживання, які стали рушіями національних економік, а нині є рушіями світової економіки. Врегулювання макроекономічної політики для єдиного політичного організму з усіма його особливостями, з одного боку, а з другого – для немасштабних структур демократії, є важливою проблемою, розв'язання якої лише частково залежить від скорочення вимог національного уряду.

Згідно з емпіричними оцінками, оптимальний розмір міст у індустріальному суспільстві п'ятдесят років тому становив 50 000–100 000 чол. (оцінки на основі показників збирання доходів урядами, надання послуг з водопостачання, переробки сміття та забезпечення загального добробуту). З того часу подібних досліджень не проводили, хоча з'явилися нові форми місцевого врядування, які швидко розвиваються – об'єднання мешканців за місцем проживання, квазіприватне місцеве врядування в так званих “околицьких містах” і житлових комплексах, розташованих навколо великих торговельних центрів або ж поблизу промислових та дослідницьких зон (Duncan, 1951).

Одним з непередбачених політичних наслідків інтеграції Європейського Союзу було виникнення регіонів і регіональних структур різних видів, розташованих уздовж державних кордонів, які використовують переваги від становлення спеціальних ринків у сфері торгівлі і туризму, успішно розв'язують проблеми охорони навколишнього середовища і розвитку транспортної системи. Офіційно визнана кількість таких структур – понад 250, проте ця кількість швидко наближається до 300 і охоплює 15 країн.

Системи, в яких проявляється ефект масштабу, вимагають зосередження величезного людського потенціалу, величезних організаційних зусиль і розмитих кордонів. Проте країни мають чітко визначені кордони, навіть якщо достовірність цього факту і ставиться під сумнів. Засобами поєднання переваг масштабних систем зі збереженням невеликих історичних місцевих політичних одиниць є регіональні домовленості між двома або більше органами місцевого самоврядування або міжурядові угоди, які укладені відповідно до вимог договірного законодавства і які стосуються забезпечення надання послуг з охорони громадського порядку і пожежної безпеки, використання спільних водних басейнів, контролю за забрудненням навколишнього середовища або навіть об'єднання місцевих учбових закладів².

Висновок із наведеного вище полягає в тому, що необхідно змінити концепцію місцевого самоврядування, перейти від розуміння його як місцевого органу влади до розуміння його як автономного утворення, що характеризується розмаїттям зовнішніх зв'язків як зі своїми безпосередніми сусідами, так і з більш далекими країнами. Місцеві органи, що здатні приймати легітимні колективні рішення, можуть функціонувати також як суб'єкти підприємницької діяльності, конкурувати з іншими, співпрацювати для одержання прибутку, а, отже, стати частиною однієї чи кількох глобальних політичних економік, безвідносно до того, чи вони визначені регіонально зі своїми специфічними проблемами, чи як місцеві “порівнянні переваги”.

Примітки

¹Ця стаття базується на статтях автора: 1) “Хто збирає, хто платить і хто несе відповідальність” (“Who Collects, Who Pays, and Who is Responsible”, 1988), що була надрукована у збірці тез Міжнародного семінару з питань місцевих фінансів у сучасній державі, Норвезька рада з прикладних соціальних досліджень та 2) “Політична економія залучення місцевих політиків” (“The Political Economy of Political Participation”, 1988), що була представлена на 14-му Світовому конгресі міжнародної асоціації політичних наук, Вашингтон, США.

²Деякі тисячі подібних інститутів були створені в районі Філадельфії у 60-х роках. Див. James V. Toscano (1964), *Transaction Flow Analysis in Areas in Metropolitan Areas* in Philip E. Jacob and James V. Toscano: *The Integration of Political Communities*, Philadelphia J.B. Lippincott.

Список літератури

- Breton, A. 1998. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. New York: Cambridge University Press.
- Bullman, U. 1997. “The Politics of the Third Level”. In Jeffrey, Charlie. *The Regional Dimension of the European Union: Toward a Third Level in Europe*. London: Frank Cass.
- Dahl, R. A. and E. R. Tufte 1973. *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Duncan, O. D. 1951. “Optimum Size of Cities”. In Hatt, P. K. and A. J. Reiss. *Reader in Urban Sociology*. Glencoe, IL: The Free Press.

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

Уейн Тірск

Ця стаття має три мети. По-перше, коротко описати основні характеристики децентралізованої фінансової системи й створити критерії, за якими можна було б оцінити ступінь податкової децентралізації в Україні та окреслити широкі контури реформ, що зрушать Україну на подальшому шляху до децентралізації. Друге завдання – показати прогрес, що був досягнутий в Україні на сьогодні щодо децентралізації фінансової системи. Нарешті, робиться спроба розглянути останні пропозиції щодо реформування, які мають на меті сприяння децентралізації податкової системи. Стаття починається з короткої дискусії про економічні переваги децентралізації.

Чому децентралізація?

Хоч переваги децентралізації часто розглядаються як те, що само собою зрозуміло, корисно було б чітко побачити її переваги й постійно мати їх на увазі, обговорюючи альтернативні шляхи досягнення тих самих цілей. Головний аргумент на користь деяких форм фінансової децентралізації полягає в підвищенні ефективності розподілу коштів в межах державного сектора. Децентралізована податкова система дозволяє громадянину й виборцю ефективніше обирати тип і кількість послуг з боку держави. Якщо існує високий ступінь варіювання попиту у населення щодо послуг державного сектора різного рівня, то децентралізована податкова система може краще пристосуватись до цієї різноманітності смаків. Ті, хто потребують менше державних послуг, задовольняться нижчим рівнем їх забезпечення, але групи з більшим попитом можуть реалізувати його на вищих рівнях. Ці відміни у смаках відбиваються у відповідних ступенях бажання платити податки за надання послуг з боку держави.

У розподілі різних рівнів потреб і надання державних послуг відповідно до бажання виборців платити за них, мережа місцевого врядування з чітко визначеною відповідальністю щодо витрат може внести свій внесок у підвищення рівня економічного добробуту та ефективності. В межах усієї системи переваги децентралізації можна довести до максимуму, використовуючи принцип функціонування філій, або делегування кожної витрати на нижчий рівень системи управління, що здатна вирішити це завдання. Тільки у неймовірному випадку, коли попит населення на державні послуги був би однорідним, децентралізація не змогла б задовольнити його на вищих рівнях економічного добробуту. Навіть в цій ситуації децентралізована податкова система може запропонувати значні динамічні переваги в формі більшої здатності до експериментування та інновацій при наданні державних послуг.

В економічній системі перехідного періоду, наприклад в Україні, децентралізація державного сектора є фіскальним партнером приватизації економіки, що перебуває у власності держави. Така приватизація має на меті примусити підприємства відповідальніше ставитися до потреб споживачів. Децентралізація покликана стимулювати державний сектор проявляти більшу чутливість до вимог громадян-виборців. Приватизація та децентралізація мають замінити командну економіку, що диктує пропозицію, економікою, що виходить з попиту, що ставить питання використання ресурсів ближче до потреб домашнього господарства і таким чином вносить свій внесок до ефективнішої економічної поведінки.

Невід'ємні риси децентралізованої фіскальної системи

Якщо місцева, або субнаціональна, влада повинна забезпечити домашнє господарство суспільно важливими послугами, яких він потребує і за які готовий платити, то її необхідно забезпечити відповідним набором фіскальних інструментів, щоб виконати це завдання. Місцева влада повинна мати достатньо повноважень, щоб приймати рішення щодо загального рівня витрат на виконання проекту в цілому, а також за різними категоріями, тобто в децентралізованій фіскальній системі рішення про те, скільки й на що витратити приймається на місцевому рівні і, приймаючи ці рішення, місцева влада підзвітна лише місцевим мешканцям, а не вищим рівням влади. Щоб ефективно реалізовувати свою автономію щодо витрат, місцева влада

повинна мати доступ до системи місцевих доходів, використовуючи три найважливіших атрибути:

1. Необхідно, щоб місцеві органи влади мали достатній рівень автономії щодо використання прибутків, щоб мати змогу в разі необхідності доповнити суми доходів, які вони одержують, з власних джерел прибутку. Існує чотири виміри автономії щодо доходів – можливість змінювати ставки податків, можливість визначати податкову базу, можливість приймати рішення, який податок вводити, і можливість збирати податки, що накладаються на місцевому рівні. Серед них можливість модифікувати ставки податку є, без сумніву, найважливішою, бо за її відсутності повноваження місцевого врядування збирати в разі необхідності додаткові податки стає дуже обмеженим.
2. Тягар місцевих податків повинні нести місцеві мешканці. В протилежному випадку витрати, що йдуть на користь місцевим резидентам, частково будуть сплачені нерезидентами і місцева влада перетвориться на менш підзвітну місцевим резидентам структуру щодо своїх витрат. Наприклад, податки на прибуток підприємств та акцизи, що збирають на місці виробництва, є поганими кандидатами на місцеві податки, бо їх тягар експортується до нерезидентів.
3. Платежі по перерахунках, одержані від вищих владних структур, повинні мати безсумнівну природу і не суперечити пріоритетам місцевих влад щодо витрат. Єдине застереження проти цієї вимоги полягає в тому, що якщо місцеві структури виконують завдання, пов'язане з витратами, що має принести істотні переваги нерезидентам, то інтереси останніх можуть потребувати захисту в формі перерахування, зробленого умовно з вимогою витратити кошти на певні цілі. Важлива проблема відповідного мандату щодо цих витрат обговорюється нижче.

Децентралізація обходиться без однієї з переваг централізованої податкової системи, зокрема можливості нагромаджувати прибутки і виділяти їх рівномірно, щоб знизити рівень статей витрат. Децентралізація неминуче призводить до виникнення регіональних фіскальних розбіжностей, бо деякі юрисдикції за природою матимуть багатшу податкову базу, ніж інші. Децентралізовані фіскальні системи тому потребують ефективного механізму вирівнювання, що він зменшує або повністю усуває горизонтальні відмінності у податковій місткості в межах юрисдикції місцевих влад. Ефективні схеми вирівнювання базуються на використанні формул і включають

або прямі перерахування від багатших до бідніших юрисдикцій, або, частіше, перерахування платежів від владної структури вищого податкового рівня до нижчого.

Крім цих горизонтальних перерахунків можуть бути потрібні вертикальні перерахунки від влад вищого рівня до нижчого, якщо структурам вищого рівня не надано адекватних повноважень щодо збору доходів, щоб задовольнити їхні зобов'язання по витратах. Ефективні програми перерахувань забезпечують стабільні потоки доходів до влад нижчого рівня й дозволяють структурам нижчого рівня фінансувати “типовий” рівень витрат, якщо застосовуються “типові” податкові ставки. Перерахування такого типу є відокремленими від реальних витрат і поведінки реципієнтів прибутків, тому це сприяє або стимулюванню вищих рівнів витрат, або зусиллям щодо зниження зборів¹.

Децентралізація навряд чи здатна повною мірою використовувати свої переваги, доки не існує чутливого механізму зобов'язань щодо витрат між різними рівнями врядування й чіткого розуміння того, хто що робить. Згідно з принципом відповідності, витрати відбуваються таким чином, що географічні кордони переваг після їх здійснення відповідають розміру території юрисдикції, де робляться ці витрати². Наприклад, функції, що покладено на місцеві влади, повинні мати загальнонаціональний характер, як у випадку з національною безпекою. Категорії витрат, що суперечать принципу відповідності, спричиняють появу марнотратців, юрисдикція яких протистоїть принципам ефективного витрачання, й потребуватимуть складних умовних перерахувань від владних структур вищого рівня, щоб їх відшкодувати. Врешті речт, якщо має місце конфлікт або відсутність ясності щодо того, “хто чим повинен забезпечувати”, для платників податків буде важко вирішити, який штат державних службовців буде більш або менш підзвітним за рішення щодо будь-яких витрат.

Статус податкової децентралізації в Україні

Україна проголосила свій намір або бажання децентралізувати від податків дві важливі частини законодавства, – нову Конституцію та нещодавно прийнятий Закон про місцеве самоврядування. Обидва закони передбачають створення великою мірою децентралізованої фіскальної системи, при якій місцеві органи влади, що визначаються як великі та малі міста, села, поселення одержать повну бюджетну автономію при

формуванні та виконанні своїх бюджетів. Спочатку вони використовуватимуть кошти Державного бюджету, а також у встановленому порядку доходи від загальнодержавних податків, що перераховуються до місцевих бюджетів. Діяльність ширшої географічної спрямованості здійснюватиметься за участю районних та регіональних рад із залученням коштів, одержаних від місцевих бюджетів на договірній основі. Цей підхід знизу вгору при фінансуванні проектів вищого рівня субнаціональні уряди повинні представити як повну протилежність фінансовим зв'язкам зверху донизу, що було характерно для радянських часів. Області та райони відмиратимуть як важливі фіскальні інституції, а значні повноваження щодо збору податків, що вони виконували раніше, щезнуть, як тільки вони стануть фінансово залежними від обумовлених договором внесків місцевих органів влади, для того, щоб розпочинати виконання тільки тих загальних проектів, що забажає місцева влада.

Ні Конституція, ні Закон про місцеве самоврядування не висувають чітку та когерентну стратегію децентралізації, й обидва ці документи досить незграбно висвітлюють важливі питання розподілу доходів та витрат спеціального призначення між владами різного рівня, а також проблему вирівнювання податків. В результаті Україна досягла тільки обмеженого і хиткого прогресу у створенні децентралізованої податкової системи, і мовчки продовжується правління традиційної бюджетної “матрьошки”³.

За моделлю “матрьошки” процес складання бюджету для країни в цілому починається з формування Державного бюджету, що визначає дохідну частину і загальний рівень витрат субнаціональних владних структур за моделлю, як це відбувається у державі в цілому. Розклад цільових відрахувань та внесків, що сплачують області, представляє собою джерело лімітного фінансування обласних бюджетів і таким чином ефективно створює “стелю” того, що область може дозволити собі витратити. Як тільки області проінформували, скільки прибутків вони можуть очікувати, вони готують бюджети схожого з Державним бюджетом типу і фінансують підлеглі їм райони, використовуючи суміш поділених податків та цільових відрахувань. Кожний район, у свою чергу, використовує подібні фінансові рецепти поділених податків і цільових відрахувань для фінансування підлеглих їм великих й малих міст, сіл і селищ. В Україні дуже мало що змінилося з радянських часів на субобласному рівні, де бюджети різних рівнів управління залишаються ієрархічно взаємопов'язаними.

Фіскальні взаємини між областями та державним урядом, проте, проявляли тенденцію йти еволюційним шляхом у

напрямку більшої, хоча й обмеженої, податкової децентралізації. За радянської епохи рівні витрат встановлювалися для кожної області як частини щорічного бюджетного плану, а кошти, необхідні для фінансування цих витрат, забезпечувалися за рахунок комбінації власних, фіксованих і регульованих, або розподілених податків. Через варіації у розмірі податкової бази між областями

ставки податків варіюють в залежності як від податку, так і від юрисдикції, і робляться спроби вирівняти податкову місткість різних областей. Оскільки розподіл податків міг тільки частково вирішити проблему фіскальної рівності, в процесі вирівнювання обласних бюджетів робилися відрахування до бідних областей за рахунок внесків з багатих за залишковим принципом. Через комбінацію поділу податків та позитивних або негативних перерахунків припускалося, що використання коштів у радянській системі державного фінансування було великою мірою об'єктивним. Першорядним завданням було забезпечити фінансування для цільових витрат, і будь-які зміни у призначенні податків компенсувалося змінами у ставках розподілу та рівнях цільових відрахувань і внесків. Більш того, в межах будь-якого призначення податку будь-які зміни у ставках розподілу повинні були відповідати змінам у рівні внесків та цільових відрахувань, що дійсно було продемонстровано на досвіді України.

В Україні комбінація розділених податків та цільових платежів як фіскальний інструмент збалансованості та вирівнювання обласних бюджетів змінювалася з року в рік. У 1994 р. всі податки на прибуток були розділені між областями за 50%-ною ставкою, а ПДВ та всі акцизи – за уніфікованою ставкою 20%. Результатом рівномірного розподілу ставок по областях стало досягнення високого рівня залежності від цільових перерахувань як механізму залишкового балансування для обласних бюджетів. Двадцять дві з двадцяти семи областей одержували ці цільові перерахування, а інші п'ять робили свої внески в цей процес.

У 1994–1995 рр. більший наголос робився на ПДВ як на первинний регуляторний механізм. Розподіл ПДВ варіював обернено пропорційно відносній податковій місткості області. Біднішим областям дозволялося залишати всю виручку від ПДВ, що збирався під його юрисдикцією, в той час як багатші області, наприклад місто Київ, утримували лише малу частку своїх зборів ПДВ. У зв'язку з тим, що ставки розподілу ПДВ варіювали в залежності від мандату вирівнювання, число реципієнтів цільових відрахувань зменшилося від чотирнадцяти областей у 1995 р. до дванадцяти у 1996 р.

З прийняттям у 1997 р. національного бюджету Україна великою мірою відмовилась від практики розподілу податків та включила положення про розмежування податків між центральними та обласними бюджетами. Доходи, одержані від збору ПДВ, йшли виключно до центрального бюджету, а доходи від податків на прибуток громадян і підприємств перераховувалося на обласні рахунки виключно для їх використання на місцях. Це нове призначення прибутків не змогло істотно посилити дохідну автономію обласних владних структур, бо контроль за ставками податків та визначення податкової бази продовжує бути прерогативою центрального уряду. Проте в іншому змісті відмежування податків надало обласним фінансам додатковий ступінь свободи щодо суми одержаних прибутків, тому що вона стала більше залежати від ступеню збираності податків.

У 1997 та 1998 р. доходи, одержані від податку на прибуток, перевищили очікування, і області змогли перевиконати свої заплановані бюджети. В цьому відношенні було досягнуто більшого ступеня податкової децентралізації, бо області успішно пристосовували суми одержаних прибутків до своїх власних відокремлених джерел прибутку. Проте ця ініціатива щодо децентралізації почала різко втрачати своє значення з проходженням бюджету 1999 р., згідно з яким все мало повернутися до системи, що існувала в колишньому Радянському Союзі. Податки на прибуток і акцизи розподілялися між областями, а цільові перерахування та внески за домовленістю використовували як механізм фінансування на крайній випадок, щоб збалансувати обласні бюджети, а рівень витрат визначався з центру. З прийняттям цього бюджету області втратили навіть ту обмежену незалежність щодо одержання прибутків та їх витрачання на свій розсуд, що мали останніми роками.

Широкий шлях стелиться перед Україною

З нашого короткого огляду нещодавньої історії взаємин між органами влади стає ясно, що Україні бракує більшості головних атрибутів децентралізованої податкової системи⁴. Зокрема майбутні фіскальні реформи, що мають посилити ступінь децентралізації в Україні, повинні фокусуватися навколо таких пакетів питань:

1. Створення важливого джерела власних доходів, який органи місцевої влади, особливо міста, можуть мобілізувати в разі необхідності. Найперспективнішими кандидатами на це є

податок на майно та штрафи з податку на персональний прибуток, як це відбувається в ряді східноєвропейських країн, зокрема в Румунії. Ці штрафи можуть створити адекватну альтернативу лише на коротку перспективу, бо широко визнається той факт, що на впровадження життєздатного податку на майно йде кілька років. За існуючого порядку суто місцеві податки в Україні збирають відносно малий прибуток, звичайно менше 5% субнаціональних прибутків, і він не здатний відігравати визначальну роль у досягненні більшої автономії місцевих доходів.

2. Необхідність примусити місцевих резидентів платити місцеві податки. Хоча тягар місцевих податків і припадає зараз на резидентів, місцеві офіційні особи не повністю підзвітні населенню за свої рішення щодо витрат, завдяки чому приноситься в жертву одна з головних рис фіскальної децентралізації. В цьому відношенні виділення коштів від податку на прибуток підприємств місцевим органам є дуже сумнівним рішенням, адже наймовірніше, що місцеві резиденти зможуть винести цей тягар.
3. Розробка стабільної та прозорої системи перерахунків між органами влади, що чітко визначається за формулами замість діючої системи з *ad hoc* та взаємними перерахунками за домовленістю. Чинна система перерахунків виконує добру роботу щодо вирівнювання податкових місткостей областей, що становить її єдину сильну сторону, бо це сприяє також прийняттю неефективних рішень щодо витрат та душить стимули збільшення доходів. Оригінальний проект бюджету на 1999 р. мав на меті впровадити програму перерахунків на основі нової формули, проте він був відхилений Міністерством фінансів.
4. Розробка чіткого пакету цільових витрат для органів влади різного рівня. Існуючі напрацювання в галузі комунальних послуг та соціального захисту дуже туманні, і потрібні дуже вагомі аргументи на користь перенесення основної відповідальності за соціальний захист з місцевої влади назад до центрального уряду. Задача соціального захисту передавалася місцевим радам, починаючи з 1990 р., як мандат, що не був підкріплений коштами, і послідовне стале зростання заборгованості по виплатах в цій галузі ясно довело неспроможність місцевих органів влади адекватно виконувати цю функцію.
5. Зміцнення інституціональної бази місцевого врядування і підзвітності місцевих органів влади населенню цих регіонів.

Колишні мери Києва і Одеси говорили, що їх скоріше міг би звільнити з посади Президент, ніж місцевий електорат.

Примітки

¹Див. Ladd (1994). Для усвідомлення методу, за яким можна вимірити розрив між потребами у витратах і можливостями залучення доходів з використанням стандартизованих розрахунків, що ставлять розмір перерахування поза контролем місцевих офіційних осіб.

²Oates (1972) є головним авторитетом в економічній літературі з “фіскального федералізму”; подається цікава дискусія щодо принципу відповідності, а також інші важливі аспекти успішної податкової децентралізації.

³В той час, як Конституція передбачає існування високо децентралізованої системи місцевих влад, Закон про місцеве самоврядування пропонує значно вужчу точку зору на питання децентралізації, з відокремленням витратних зобов’язань місцевих органів від власних повноважень та тих, що були їм делеговані. Завдяки делегуванню витратних функцій місцеві влади повинні діяти як агенти центрального уряду і виконувати від його імені певні функції. Хоча ці повноваження не визначені до тонкощів у Законі про місцеве самоврядування, з дискусій, що

точаться навколо цього питання в Україні, стає ясним, що делеговані повноваження мають включати охорону здоров’я, освіти та більшість елементів соціального захисту, іншими словами ту групу витрат, що вже входить до функцій місцевої влади. В цьому відношенні з боку українських політиків немає наміру повністю децентралізувати ці важливі витратні функції через їх загальнонаціональне значення.

⁴Хоча в цій статті доводиться, що фіскальна децентралізація повинна стати важливим кроком у майбутньому, не можна нехтувати й деякою небезпекою децентралізації. Проблеми, чи існує достатній рівень підзвітності місцевих влад, щоб довірити їм

більшу відповідальність щодо витрат, або чи можна застосовувати національні або “мінімальні” стандарти до певних категорій витрат (наприклад, здоров’я або освіти), були свавільно відкладені вбік. До них треба буде повернутися знову як до частки загальної стратегії з метою досягнення вищого

рівня податкової децентралізації в майбутньому. Див. Bird (1993), що висвітлював дискусію з цього та інших питань.

Список літератури

- Bird, R. M. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal*, 46: 207-237.
- Ladd, H. 1994. "Accounting to Fiscal Capacity and Fiscal Need in the Design of School Aid Formulas" in J. E. Anderson, ed., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. Praeger Press.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

КРУТИЙ ШЛЯХ ДО МІЖРЕГІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Уейн Тірск

Огляд

Україна наслідувала чинну систему фінансування на міжрегіональному рівні ще за радянської епохи. В рамках цієї системи місцеві бюджети у податковій ієрархії областей, районів, великих і малих міст, а також селищ формувалися на базі детальних норм витрат та фінансувалися за рахунок досить свавільної комбінації з поділених податків та цільових відрахувань. Податки розподілялися з варіаціями або на вихідній базі, з урахуванням того, де вони збиралися, і будь-які відхилення від запланованого рівня витрат та очікуваних прибутків покривалися за рахунок відрахувань у органів влади вищого рівня. І навпаки, місцеві влади, які одержували надлишок прибутків, мали надсилати його до вищих органів влади¹. Місцеві органи були *de facto* продовженням податкових органів, або децентралізованими агентами зі збору податків, і центральний уряд майже зовсім не контролював фіскальні рішення на місцевому рівні та не мав на них ніякого впливу.

Незважаючи на деякі істотні модифікації, що мали місце після проголошення незалежності, стара радянська система фінансування на міжрегіональному рівні залишається й дотепер майже недоторканою. Норми витрат продовжують використовуватись як основа формування місцевих бюджетів, хоча в умовах скорочення витрат центральний уряд встановлює зараз загальні ліміти витрачання і користується бюджетом на базі норм, щоб розподіляти ці кошти між різними областями². Починаючи з 1997 р., різні рівні влади мали ексклюзивні призначення для прибуткової частини бюджету, доходи від ПДВ і акцизів надходили до головного казначейства, а всі доходи від податку на прибуток громадян і підприємств спрямовувалися до місцевої влади. Проте у 1999 р. бюджетом було передбачено впровадження традиційного методу розподілу всіх податків з

прибутків і акцизів між національними та субнаціональними органами влади.

Об'єктивно місцеві податки та збори мають менше значення, бо складають менше 4% загальних місцевих доходів. Цільові відрахування залишаються інструментом вибору, яку дірку серед витрат на місцевому рівні та з місцевих доходів залатати раніше. У зв'язку з тим, що центральний уряд визначає як базу, так і ставки податків з прибутку і вузько обмежує ставки, що можуть використовуватися як чисто місцеві податки, місцева влада усвідомлює, що, дійсно, найважливіші фінансові рішення, що стосуються загального рівня витрат, загального прибутку та рівня субсидій, приймаються з висоти міжрегіональної ієрархії.

Проте оскільки місцеві влади поділені на області, райони, великі й малі міста та селища, то, здавалось би, жорстка система міжрегіональних фінансових відносин зникає й замінюється діями до значної міри на розсуд місцевої влади, тобто спочатку центральний уряд розподіляє субсидії між областями у порядку, що був описаний вище. Це був перший крок у процесі створення консолідованого бюджету. Як тільки області довідаються, якими будуть їхні загальні ресурси, вони мають вирішити, як розподілити цю суму між власним бюджетом та підлеглими їм районами і містами. Деякі райони одержують субсидії, а інші роблять внески у обласний бюджет. Райони, в свою чергу, після складання своїх бюджетів повинні збалансувати бюджети міст та селищ, що підпадають під їх юрисдикцію, з використанням деякого розподілу податків та перерахунків для фінансування витрат цих істотних одиниць місцевої влади. На кожному кроці ступінь поділу податків та сума субсидії є об'єктами інтенсивного політичного маневрування.

Ця система послідовного формування бюджету зверху донизу у міжрегіональній ієрархії широко відома як бюджетна "матрьошка". "Бюджет в межах бюджету" є досить цікавою рисою економічної і політичної влади, яку вона концентрує на своїх верхніх ешелонах, і завдяки цьому створюється можливість "нагороджувати друзів і карати ворогів". У зв'язку з тим, що свавілля переважає над чітко визначеними правилами при визначенні, скільки одержать місцеві органи влади і структури на рівні міст, на протязі останніх років впровадили новий пакет фінансових інструментів, націлених на посилення незалежності податкової політики та зменшення надій на вищі органи влади. Ці намагання знайшли своє відображення у новій Конституції та в нещодавно прийнятому Законі про місцеве самоврядування. У обох передбачено скасування фінансових повноважень на рівні

областей і районів і створення фінансово сильних органів влади у великих і малих містах, що мають приймати власні рішення по витратах і самофінансуються з власних джерел доходів. На повну протилежність чинній системі бюджети на рівні областей і районів повинні фінансуватися за рахунок внесків від владних структур нижчого рівня, щоб забезпечити надання послуг, важливих для області або району.

Серйозною вадою обох принципів законодавства є неспроможність подолати проблему горизонтальних фінансових дисбалансів між областями, районами та містами, хоч потреба у такому методі фінансового вирівнювання, щоб скоректували ці дисбаланси, є нагальною. Так, якщо містам і селищам надається право утримувати доходи від податку на прибуток, що надійшли в межах їх кордонів, то деякі з них зможуть фінансувати на виключно щедрому рівні державні послуги, а для інших виявиться, що вони не можуть забезпечувати навіть їх мінімальний рівень. Без чіткої програми вирівнювання нова ініціатива децентралізації не зможе спрацювати. Незважаючи на багаточисленні вади, чинна система визначення бюджету виявилася досить успішною щодо зрушення бюджетних ресурсів від багатших до бідніших податкових юрисдикцій.

На жаль, прогрес у досягненні адекватного рівня вирівнювання у діючій системі може тільки здаватись досягнутим. Крім того, що системі не властива прозорість щодо виділення коштів, вона також надсилає помилкові імпульси до місцевих посадових осіб. Оскільки цільові надходження представляють собою крайній випадок поповнення прибутків для місцевих рад і мають на меті покривати дефіцит між загальними витратами і загальними доходами з власних джерел, місцеві органи влади на всіх рівнях намагаються перебільшувати свої рівні витрат і занижувати засоби одержання прибутків. Замість нагороди за економію витратної частини і мобілізацію доходної частини чинна система карає ці добрі риси у формі або зменшення цільових відрахувань, або збільшення внесків³. Більш того, практика використання норм на основі пропозиції як методу розподілу наявних ресурсів між регіонами, сприяла наданню місцевим владам зайвих можливостей замість того, щоб примусити їх раціоналізувати використання своїх можливостей. Наприклад, бюджет охорони здоров'я розраховувався на основі того, скільки коштує оперування наявною кількістю госпітальних ліжок у регіоні без жодних посилок на ефективність їх використання. Раціональніший підхід до формування бюджету полягає у вивченні попиту на послуги в галузі охорони здоров'я та ефективних шляхів зменшення витрат⁴.

Виконання та формування бюджету на місцевому рівні є дуже сумнівним питанням за чинної системи. В той час, як при підготовці субнаціональних бюджетів використовуються норми, що відбивають пріоритети національної політики щодо субнаціональних витрат на охорону здоров'я, освіту та соціальний захист, обмежень на свавільне використання коштів субнаціональними урядами немає. В інших країнах теж часто застосовуються норми контролю дисципліни витрат з боку субнаціональних урядів і щоб рівень місцевих витрат у національно важливих галузях відповідав мінімальним рівням забезпечення послуг. Ефективне виконання місцевих бюджетів гальмується також нестабільністю виділення коштів, що говорить про прагнення центрального уряду хоч би частково покрити проблеми свого дефіциту шляхом перенесення його вниз, до владних структур нижчого рівня, часто у формі незабезпечених коштами витратних мандатів. Одним з наслідків пересування дефіциту донизу був зростаючий обсяг затримок виплати заборгованостей на місцевому рівні через неспроможність виконати витратні зобов'язання, в той час, як надходження реальних доходів зменшувалось⁵.

Додатковим джерелом фінансової нестабільності для місцевих органів влади була їх залежність від хиткого податку з прибутку підприємств як один з основних засобів одержання доходів.

Діюча система майже усуває автономію місцевих бюджетів, окрім їх права вирішувати, яким чином виконувати специфічні витратні функції. Позбавлені істотного джерела одержання максимальних доходів, місцеві органи влади не можуть адаптувати приріст загальної місткості своїх бюджетів і реально не можуть дотримуватись умови підзвітності щодо суми послуг, що вони надають. Незважаючи на це, за чинної системи громадяни звичайно знають про будь-яке відхилення від обсягу послуг, що був визначений за діючих норм, від рівня послуг з урахуванням обмеження доходів. Це породжує розчарування у місцевих владах і в середовищі офіційних осіб місцевої влади, бо вони усвідомлюють свою неспроможність задовольнити попит місцевого електорату щодо надання їм адекватних послуг. На сьогодні не існує механізму, який дозволив би громадянам регіонів обирати між альтернативним податком та пакетом витрат. Місцева влада має зараз обмежений загальний обсяг витрат, навіть менший за ті, що вважає за доцільне центральний уряд.

Основні завдання міжрегіональної фінансової реформи

Коротка дискусія щодо недоліків міжрегіонального фінансування в Україні служить меті визначити три напрямки основних реформ фінансових взаємовідносин:

- посилити ступінь автономії місцевих доходів, але в той же час місцева автономія може бути обмеженою в інтересах визнання прерогативи національного інтересу щодо охорони здоров'я та освіти, що здійснюють субнаціональні уряди;
- адекватно вирівняти витратні зобов'язання та повноваження на одержання доходів між однаковими рівнями врядування;
- встановити систему перерахувань до владних структур нижчого рівня на основі певної формули, щоб уникнути використання витратних норм на цільові перерахування шляхом таємних переговорів.

Допоки місцеві влади в Україні позбавлені істотних джерел коштів, доти вони не зможуть задовольняти попит місцевих резидентів на важливі для суспільства послуги та бути підзвітними місцевим електоратам за свої витратні рішення. Необхідно, щоб місцеві влади мали достатній рівень власних доходів, щоб фінансувати якщо не всі, то більшість своїх витрат. У світі є мало місцевих органів влади (якщо вони взагалі існують), які знаходились би у такій зручній позиції залежності від перерахувань з боку владних структур вищого рівня для збалансованості своїх бюджетів. Важливо мати право на відрахування, одержані від будь-яких додаткових прибутків з власних джерел, якщо місцеві резиденти потребують і готові платити за вищий рівень суспільно важливих послуг. Якщо місцеві офіційні особи залучають додаткові кошти для надання послуг, за які місцеві резиденти не бажають платити, то вони заплатять політичну ціну за недодержання колективної волі своїх виборців. Необхідно мати деяку автономію використання доходної частини, щоб керуватися місцевими пріоритетами при наданні суспільно важливих послуг на місцевому рівні, що має вигляд політичного процесу.

Очевидно, найважливішим компонентом міжрегіональної фінансової реформи є заміна норм витрат при складанні бюджету на систему перерахувань із застосуванням формули. Якщо обрана формула проста і базується на об'єктивних критеріях, то це зробить систему взаємних перерахунків значно прозорішою,

ніж вона є зараз. Підхід із застосуванням формули покінчить з політичним маневруванням щодо одержання частки коштів, яка має перераховуватись, та усуне небажані наслідки фінансування нижчих органів влади методом покриття їх дефіциту. Перерахування на основі застосування формули за своєю природою розглядається місцевою владою як одноразовий платіж, як нетермінове джерело одержання прибутку (на протилежність нормованим перерахуванням) і сприймаються місцевою владою як джерело прибутку, що надходить в разі гострої необхідності. Якщо буде визначена розумна межа автономії щодо одержання доходів, то власні джерела доходів місцевої влади стануть цим джерелом на крайній випадок. За нових обставин місцеві органи одержать більше стимулів для проведення мудрої політики оподаткування та витрачання. Будь-яка економія місцевих витрат надходитиме безпосередньо до місцевої влади, і будь-яке підвищення місцевих витрат фінансуватиметься за рахунок платників податків.

Як тільки центральний уряд визнає свої зобов'язання за новим методом розрахунків, оголосить схему платежів набагато раніше строків підготовки бюджету і платитиме їх своєчасно, так перерахунки на основі формули сильно вплинуть на досягнення стабільності руху прибутків на субнаціональному рівні⁶. В свою чергу, більш передбачуваний рух доходів сприятиме припиненню затримок витрат з боку місцевих органів влади.

Яким чином необхідно структурувати цю формулу, залежатиме головним чином від того, буде природа перерахувань умовною чи безумовною, від цільового призначення мандату на витрати та від інструментів оподаткування на різних рівнях врядування. Нижче аналізується застосування двох різних формул з урахуванням різних припущень щодо ступеня умовності та призначення повноважень на оподаткування.

Чинна система надання фіскальних повноважень місцевій владі не є оптимальною. Щодо доходної частини, то немає ні логіки, ні міжнародних прецедентів того, щоб робити податок з прибутку підприємств інструментом місцевого оподаткування. Місцеве фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і проблеми прибутковості підприємств – речі несумісні. Крім того, внаслідок коливань, що існують у фінансуванні через мінливість бази податку з прибутку, цю базу важко розподілити в межах місцевої юрисдикції у випадку наявності багаторегіональних підприємств, що створює як наслідок небажану конкуренцію при оподаткуванні різних місцевостей. Більш того, у випадку застосування місцевого податку з прибутку бракує

головного атрибуту нормального місцевого податку, що сплачується місцевими резидентами у очікуванні певних переваг, а в цьому випадку основний тягар падатиме на нерезидентів⁷. Ці проблеми відпадають, якщо прерогатива збору податку з прибутку належить виключно центральному урядові, а відрахування від цього податку використовуються для допомоги у фінансуванні стабільної системи перерахувань до місцевих органів влади.

Щодо витратної частини, то немає ніяких переконливих доказів на користь того, щоб віддати витрати на соціальний захист у повноваження місцевої влади. В Україні це питання поставлено як елемент фіскальної доцільності. У своїх зусиллях подолати дефіцит центральний уряд делегував витрати на соціальний захист місцевій владі у формі не забезпеченого коштами мандату, що підвищило тиск дефіциту на місцеві бюджети. На відміну від витрат на охорону здоров'я і освіти, витрати на соціальний захист дуже різноманітні, а місцеві структури не можуть гнучко розпоряджатися своїми доходами, щоб адекватно реагувати на всі варіації. Крім того, місцевості, що мають найбільшу потребу у соціальному захисті, ймовірно, матимуть найменші фінансові можливості задовольнити її.

Ще один аргумент на користь централізованих витрат на соціальний захист важить більше у принципі, ніж на практиці. Якщо перерахунки індивідуальним особам розглядати як негативні податки з прибутку, а систему перерахунків податку з прибутку як один з головних засобів перерозподілу прибутків, то задачу перерозподілу не можна вирішити ефективно, допоки збір податків і перерахування відбуваються на одному рівні врядування. Інакше кажучи, завдання вирівнювання, закладені у систему податку з прибутку одного рівня, можуть бути зведені нанівець політикою соціального захисту на іншому рівні. У зв'язку з тим, що сплата податку з персонального прибутку є в Україні загальнонаціональним законом, то якщо виручку від його збору направити до субнаціональних влад, то вийде, що й за соціальний захист також мають відповідати на національному, а не на місцевому рівні.

У багатьох країнах витрати на охорону здоров'я та освіти підпадають під загальнонаціональну відповідальність. Можливо, деякі функції делегуються субнаціональним урядам як агентам національного уряду, а там, де вони є повноваженнями місцевої влади, то їми часто нехтують, дотримуючись мінімальних стандартів надання цих послуг. Причина, через яку треба залучати національний уряд до охорони здоров'я та освіти, полягає в тому, що ці витрати мають як загальнонаціональне, так і місцеве значення, бо їх результат виходить за межі

регіональних кордонів і впливає на добробут резидентів в усіх куточках країни. Жодна країна не може дозволити собі нехтувати інвестиціями у людський капітал, якщо вона бажає процвітати в майбутньому. Умовні гранти або цільові перерахунки до субнаціональних урядів для фінансування мінімальних рівнів забезпечення охорони здоров'я та освіти представляють собою один з методів дотримання національних інтересів в цих галузях. Субнаціональні уряди, якщо мають достатній рівень коштів і волі, повинні мати свободу витратити поза мінімальним рівнем, але вони не можуть мати права витратити менше. В цьому відношенні система цільових перерахунків еквівалентна придбанню національним урядом страхового полісу. Якщо залишити субнаціональні уряди діяти на свій власний розсуд, то вони зможуть прекрасно задовольнитися мінімальним рівнем витрат, але якщо з якихось причин, чи короткозорості, чи скорочення очікуваних доходів вони не зможуть цього зробити, то система цільових перерахунків буде здатна усунути цю небезпеку.

Найбажанішою формою втілення системи цільових перерахунків є система особистих грантів, або, у випадку освіти, індивідуальних грантів на кожного студента. Сума цього гранту може або повинна бути достатньою, щоб враховувати міжрегіональні відмінності, пов'язані з потребами та непередбачуваними витратами, що не можна ідентифікувати та виміряти з достатньою точністю. Надання грантів на індивідуальній основі має замінити нормоване складання бюджету як метод визначення перерахувань субнаціональним урядам від центрального уряду взагалі і визначить загальну суму, що буде розподілятися між субнаціональними одиницями.

На думку Мартінеса (1997), прийняття системи надання індивідуальних грантів має декілька переваг перед нормованим складанням бюджету. Забезпечення індивідуальними грантами сприяє підвищенню ефективності, чого бракує у системі врахування загальних потреб. Реципієнт індивідуальних грантів буде ефективніше зберігати всі заощадження, що можуть бути реалізовані за рахунок надання послуг⁸. І навпаки, складання бюджету на базі потреб сприяє завищенню своїх витрат на надання послуг та збереженню їх існуючої інфраструктури з боку реципієнта гранта чи цільового перерахування. Більш того, в зв'язку з тим, що кожен реципієнт точно знає, скільки він одержить у вигляді дотації, система надання індивідуальних грантів накладає жорсткіші бюджетні обмеження на субнаціональні уряди, тому малоімовірно, щоб зобов'язання щодо витрат перевищували наявні ресурси. При цьому істотне затримання надходження цих коштів, що характерно для

чинного підходу на основі визначення потреб, буде значно рідкіснішим явищем. За умови, що про індивідуальні гранти відомо заздалегідь і що вони своєчасно сплачуються, вони можуть також полегшити процес планування субнаціональних бюджетів, надаючи більшу передбачуваність рівням фінансування, ніж це має місце за чинної системи. Здатність субнаціональних урядів до планування своїх бюджетів, певно, сприятиме ефективнішому проведенню політики витрат і запобігатиме затримкам платежів.

Слід максимально вирівняти більш-менш однорідні індивідуальні гранти (на особу або на студента) по різних регіонах та окремих реципієнтах, що фінансуються з виручки від централізованих податків. Якщо субнаціональні уряди звільнюються від зобов'язань щодо соціального захисту і податки з прибутку знову стають прерогативою центру, то необхідно буде пройти ще довгий шлях у напрямку вирівнювання фіскальних місткостей субнаціональних урядів щодо застосування індивідуальних грантів на охорону здоров'я або освіти.

Потенційне заперечення системі надання індивідуальних грантів полягає в тому, що їх треба розглядати як серйозне втручання в автономію місцевого оподаткування, а це в своїй основі суперечить ініціативам децентралізації, що містяться у Конституції та новому Законі про місцеве самоврядування. В той час, як у Конституції та Законі призначення витратної частини між різними рівнями врядування окреслюються туманно, то обома документами чітко передбачено, що місцеві органи влади на рівні великих і малих міст і селищ повинні мати власні окремі й незалежні повноваження щодо одержання доходів. Нова централізація витрат на соціальний захист і централізовані перерахунки сприятиме досягненню мінімальних стандартів надання послуг. Якщо ж вони комбінуються з проголошенням центрального уряду свого права доступу до податку з прибутку для того, щоб фінансувати ці витрати, то їх можна розглядати у конфлікті з цілями відокремлення цих доходів.

Щоб уникнути ерозії місцевої фіскальної автономії, достатньо буде розробити систему цільових перерахунків, і застосувати інший підхід щодо фінансування місцевої влади, такий, що базується на вирівнюванні перерахунків безумовної природи на основі формули для відповідності чинних призначень доходної і витратної частин бюджету. Цей підхід нагадуватиме діючу систему в тому, що він сприятиме "підтягуванню" бідних регіонів і "опущенню" багатих, тобто, мають розроблятися або одержуватися від усіх регіонів неоднорідні індивідуальні перерахунки, що враховують відмінності у потребах і витратах та міжрегіональні

варіації у розмірі податкової бази. Формула має враховувати як негативні, так і позитивні перерахунки через те, що доходи від податку з прибутку продовжують бути закріпленими за місцевими бюджетами. Важлива різниця між цим підходом на основі формули і чинною системою полягає в тому, що у першому випадку перерахування повинно бути збірної природи і таким чином представляти собою субмаргінальне джерело фінансування для реципієнтів, а також субмаргінальні зобов'язання для донорів. Таким чином, кожна одиниця має діяти з неослабними стимулами щодо мобілізації якомога більших доходів і досягнення найадекватнішого рівня витрат.

Щоб зберегти, або навіть знизити, рівень дефіциту центрального уряду в рамках термінових політичних пріоритетів, який би підхід не було обрано, він має здійснюватись у контексті збалансованого бюджету без змін досягнутого рівня дефіциту центрального бюджету. Додаткове обмеження на реформу полягає в тому, що вона не повинна призвести до значного перерозподілу бюджетних ресурсів регіонів.

Питання, що залишилися невирішеними у міжрегіональних фіскальних реформах

В той час, як прийняття безумовної або умовної програми виділення грантів на основі формули повинно пройти довгий шлях, щоб поставити фінансування субнаціональних урядів на ноги, є ряд політичних питань, що треба поставити і вирішити до того, як міжрегіональна фіскальна реформа може вважатися достатньо продуманою. Ці невирішені політичні питання коротко обговорюються нижче у формі серії питань, на які у деяких випадках можна спробувати відповісти. На деякі інші питання відповісти поки що важко.

1. Що потрібно зробити, щоб мати джерело одержання значних маргінальних прибутків?

Місцеві органи влади в Україні будуть неспроможними працювати за умов реальної фіскальної автономії допоки не зможуть незалежно визначити лімітну суму своїх загальних витрат. Щоб це зробити, місцева влада повинна мати значне джерело маргінальних доходів. Можливо, кращим кандидатом на цю роль є податок з персонального прибутку, бо його тягар припадає на місцевих резидентів, крім того, він дозволяє зібрати відносно велику виручку порівняно з іншими податками. Маючи цей вибір як інструмент одержання

доходів, місцева автономія потребуватиме деякої свободи у визначенні на місцевому рівні ставок податків з персональних прибутків для резидентів. За відсутністю адекватного функціонування податку з прибутку, цей крок відповідатиме так званій

“нордичній моделі” місцевого державного фінансування, за якої місцевій владі дозволяється використовувати додаткові надходження від податку з персонального прибутку для розширення податкової бази загальнонаціонального податку з персонального прибутку.

Інша альтернатива полягає у створенні життєздатного місцевого податку на майно, але передбачається, що недостатній розвиток ринків нерухомого майна в Україні не дозволить цього зробити, бо для успішного впровадження цього податку необхідно хоча б декілька років.

2. Як задовольнити потребу місцевої влади у інвестиціях?

Ні в умовній, ні в безумовній програмах надання грантів не міститься ніяких положень щодо фінансування інвестиційних потреб місцевих органів влади, хоча за обох програм необхідно мати можливість фінансувати підтримку вже існуючих структур. Фінансування нових структур потребуватиме створення окремої функціональної одиниці, форма і структура якої обговорюється нижче.

3. На якому рівні врядування повинні надаватися гранти – обласному чи районному?

Якщо передбачається, що райони, а не області є одиницями місцевого врядування і з ними безпосередньо контактує центральний уряд, то кожна програма надання грантів повинна орієнтуватися на положення децентралізації, викладені в Конституції. В цьому випадку області стають пасивними адміністративними агентами і через них гранти проходять до відповідних районів. Існування такої фіскальної установи піднімає два питання: по-перше, яким чином повинні фінансуватися обласні бюджети і, по-друге, чи зможе Міністерство фінансів достатньо оперативно зібрати детальну інформацію про фіскальну ситуацію в усіх районах, щоб впровадити програми перерахунків на основі формули.

4. Чи є важливими регіональні відмінності у потребах при визначенні витрат?

Жодна з програм надання грантів, окреслених вище, не враховує того, що між регіонами є істотні відмінності у потребах щодо витрат для забезпечення суспільно важливих послуг⁹. Наприклад, чи повинні надаватися однорідні індивідуальні гранти на охорону здоров'я без врахування відмінностей загальної ситуації в цій галузі у різних регіонах? Регіони з розвинутою важкою промисловістю можуть мати більші потреби в охороні здоров'я, ніж, наприклад, сільські. Більш того, наскільки дорожче вивчити студента, що живе у сільській місцевості, порівняно з тим, що живе у місті? В принципі у формулі, за якими надаються гранти, повинні враховуватися міжрегіональні відмінності. На практиці дуже важко їх взяти до уваги і ввести до формули, щоб одержати об'єктивну картину, на базі якої приймати рішення щодо витрат.

5. Які мінімальні стандарти потрібні Україні?

За умовної програми надання грантів центральний уряд зацікавлений у забезпеченні мінімальних стандартів надання послуг. Але яких? Наприклад в галузі освіти, чи повинні існувати стандарти акредитації для вчителів та стандартизовані вимоги щодо програми? Які стандарти потрібні у галузі охорони здоров'я, щоб забезпечити доступ до лікування всіх резидентів? Як тільки встановлені стандарти, який механізм контролю необхідний для їх дотримання? Які штрафи треба використовувати в разі недотримання стандартів?

6. Що слід зробити у галузі соціального захисту?

З одного боку, ми стверджували, що відповідальність за справжній соціальний захист належить національному урядові, з другого – очікується, що національний уряд у фіскальних обставинах, що склалися, не має достатнього рівня податкової місткості, щоб взяти на себе це нове зобов'язання щодо витрат. Цей конфлікт залишає соціальний захист, як нерідну покинуту дитину, за межами процесу міжрегіональних податкових реформ. Можливо, єдина прихована причина, за якої можна було б залишити соціальний захист в руках місцевої влади, полягає в тому, що це примусило б використати реформи в галузі надання послуг як інструмент фінансового тиску, що буде конкурувати з більш цільовим призначенням субсидій щодо відшкодування вартості комунальних послуг.

Цей довгий ряд питань без відповідей дає зрозуміти, що ознаки системи надання грантів на основі формули є тільки важливий перший крок у впровадженні задовільної та зрозумілої для багатьох реформи міжрегіональних фінансових взаємин в Україні. Залишається зробити ще значно більше роботи.

ДОДАТОК

Дві альтернативи перерахунків на основі формули

Обговоримо дві альтернативи формул, що можуть використовуватись при виділенні грантів. Одна з цих формул використовується у методі визначення системи безумовних перерахунків до субнаціональних урядів. Друга описує, як може працювати система цільових, або умовних, перерахунків на потреби охорони здоров'я та освіти. Застосування обох формул дозволить створити стабільний і прозорий механізм фінансування субнаціональних урядів і забезпечити достатню кількість ресурсів, щоб задовольнити мінімальні бюджетні потреби цих органів. Кожна формула відображає макроекономічні обмеження, що накладає дефіцит з боку центрального уряду.

Обидві формули засновані на розрахунку відносно простих фінансових змінних, що дозволяють перерозподіляти кошти від регіонів з високою податковою місткістю до регіонів з низькою податковою місткістю. На відміну від чинної системи надання грантів, нова система із застосуванням будь-якої формули представляє собою субмаргінальне джерело фінансування субнаціональних урядів. На протилежність діючій системі зусилля щодо економії коштів та поліпшення ефективності державних послуг не будуть каратись у формі надання менших грантів. Більша стабільність при фінансуванні витратних потреб субнаціональних урядів має полегшити і покращити планування бюджету на цьому рівні й створити нове бюджетне середовище з передбачуваним одержанням доходів, що допоможе запобігти виникненню нових затримок у витрачанні цих коштів.

За формулою виділення безумовних грантів кожен регіон одержить грант або зробить платежі, що дадуть їм можливість досягти стандартного рівня витрат на душу населення. В даному випадку цей стандарт приймається як середній рівень витрат на душу населення для всіх субнаціональних урядів. На реципієнтів

грантів не накладаються ніякі обмеження щодо використання цих коштів. За формулою виділення умовних грантів кожен регіон одержує потрібний йому грант для досягнення щонайменше мінімального рівня витрат на душу населення, який призначається на охорону здоров'я та освіти. У випадку безумовного гранту центральний уряд має щорічно обирати, який середній рівень витрачання на душу населення повинен бути на субнаціональному рівні. Для умовного гранту центральний уряд має замість цього вираховувати на рік наперед мінімальні рівні витрат на охорону здоров'я та освіти.

Формула для безумовних перерахунків має такий вигляд:

$$Ti = \{a[E - RFi]\}Pi,$$

де: Ti = позитивний або негативний перерахунок до i -ї області,
 E = стандартизовані (середні) витрати на душу населення,
 R = середні власні доходи на душу населення для всіх регіонів,
 Fi = показник податкової місткості i -ї області відносно середнього значення,
 Pi = населення i -ї області,
 a = ступінь податкового вирівнювання: $0 < a < 1$.

Формула показує, що розмір позитивного або негативного гранту залежить від ступеня фіскального розриву між витратними потребами регіону і його засобами одержання доходів. Структура цієї та інших формул подібної природи детальніше обговорюється Куршеном (1984). Витратні потреби розраховуються як середні витрати на душу населення, помножені на населення регіону. Засоби щодо одержання доходу в регіоні вимірюються як кількість прибутків, що регіон може потенційно підняти, якщо оподатковуватиме всі податкові бази за середніми ставками. Потенційні доходи визначаються як добуток середніх власних доходів на душу населення, показника регіональної фіскальної місткості та населення регіону. Параметр, що позначається як a , є відсоток будь-якого провалу в оподаткуванні, що має усуватися завдяки програмі перерахунків. Значення цього параметру відбиватиме загальні фіскальні обмеження, накладені на центральний уряд, і його здатність фінансувати програми перерахунків. За цією формулою регіони із засобами одержання доходів вище середніх мають робити внески до центрального уряду, і навпаки, бідніші регіони одержуватимуть гранти від нього. Після того, як будуть зроблені ці платежі, різні області повинні стати здатними забезпечити порівняно адекватний рівень надання державних

послуг на індивідуальній основі при порівняно адекватних рівнях оподаткування.

Якщо під дією структурних або екологічних факторів виникають додаткові потреби та витрати для забезпечення певного рівня послуг, ці відмінності мають знайти відбиток у формулі. Але на практиці застосування цього принципу ніколи не буде простим. Емпірично дуже важко точно виміряти всі відмінності та ввести до формули різні витрати по наданню послуг, деякі можуть бути пропущені і це призведе до неефективних розрахунків. Наприклад, якщо в регіоні є дві школи, кожна з яких працює на половину своєї потужності, то кошти просвіти на школяра будуть вдвічі більшими, ніж у іншому регіоні, де та ж сама кількість школярів навчається у одній будівлі. Правильні розрахунки потребують об'єднання двох шкіл у першому регіоні, але якщо цей регіон одержує перерахунок, що покриває завищені витрати на роботу своїх шкіл, то будь-які стимули до об'єднання шкіл зникають. З точки зору ефективності тільки те завищення коштів, що не можна уникнути, наприклад вищі витрати на опалення споруд у холодніших регіонах, повинні відбиватися у формулі. У зв'язку з тим, що розрізнити неминучі витрати і витрати, яких можна уникнути, важко, наведена вище формула припускає помилки щодо застережень і не дозволяє чітко розрізнити різні витрати. Проте, як пояснюється далі, використання середніх стандартів витрат фактично містить поправку на відмінності у витратах між сільською місцевістю і містом.

Можлива перевага у використанні програми попереднього надання безумовних грантів полягає в тому, що немає потреби в реструктуризації дохідної та витратної частини між різними рівнями влади. Підтримання status quo є дуже важливим для такої країни, як Україна, де багато податків та підвищень витрат з'явилося на протязі останніх 5 років. Крім того, безперечно, що сучасний пакет призначень дохідної та витратної частини бюджету далекий від ідеального і що прийняття системи умовних перерахунків надасть законодавцям можливість коригувати деякі з цих диспропорцій у призначеннях.

Система умовних перерахунків повинна містити такі важливі риси:

- кожен регіон має одержувати грант на охорону здоров'я на душу населення і грант на освіту на студента; не дозволяється витрачати менше за ці функціональні суми при виконанні бюджетних зобов'язань;

- щоб фінансувати додаткові зобов'язання з точки зору нейтрального дефіциту, центральний уряд повинен вилучити з чинної системи цільові відрахування та внески і оголосити про повернення до нього всієї виручки від податку на прибуток підприємств, а також 25% виручки від податку з персонального прибутку;
- слід створити окремий помірний за розміром резерв коштів на вирівнювання за рахунок фінансів центрального уряду, щоб підняти слабші у податковому відношенні регіони до загальнонаціонального середнього рівня забезпечення власними коштами на душу населення;
- як запас коштів для вирівнювання, так і умовні перерахунки повинні чітко фінансуватися з доходів, одержаних від ПДВ.

Формула умовних перерахунків набуде такої форми:

$$Gi = G \cdot Pi + G^{**} \cdot Si + aR\{1 - Fi\}Pi,$$

де: Gi = загальний грант, що сплачується до i -ї області,
 G^* = грант на охорону здоров'я на душу населення,
 G^{**} = грант на освіту на студента,
 Si = загальна кількість студентів у i -й області,
 $R\{1-Fi\} \geq 0$.

Перші два терміни в цій формулі умовного гранту дозволяють розрахувати вартість цільових перерахунків на охорону здоров'я і освіту. Третій термін призначений для чіткого вирівнювання елементів формули. Згідно з ним регіон має право одержати середній грант, якщо його міра податкової місткості порівняно з середнім значенням для регіонів менша одиниці. Сума платежу, що має прирівняти області, повинна дорівнювати дробові a як різниці між середнім прибутком на душу населення для всіх регіонів і сумою прибутку на душу населення, що потенційно можна підняти завдяки оподаткуванню податкових баз на рівні загальнонаціональних ставок податків. Якщо важко досягти повного вирівнювання, то значення параметра фіскального вирівнювання a повинно бути меншим одиниці.

Примітки

¹Вираз “місцеве самоврядування” має інший зміст в СНД, ніж той, з яким ми звикли його зв'язувати. Тут він використовується

як будь-яка множина субнаціональних урядів на рівні області, району або міст і селищ, а не як особливий тип субнаціонального врядування.

²Норми витрачання визначають фінансові витрати на роботу існуючої інфраструктури державного сектора і використовуються для визначення “потреб” у витратній частині для кожної області. Як тільки Міністерство фінансів визначає, скільки коштів є в наявності для фінансування цих витрат в усіх областях, воно пропонує профінансувати певний відсоток цих потреб (звичайно, менше половини), ведучи переговори з кожною областю. З опису цього туманного процесу складання бюджету не ясно, чи сильно варіює цей відсоток по областях.

³Чесно кажучи, штрафи не можуть накладатись в безапеляційному порядку за існуючих фіскальних умов України. Є загальна точка зору, що у відчаї через дефіцит валюти місцеві органи влади збирають якомога більше там, де можуть, і тільки пізніше їх може занепокоїти втрата доходів у майбутньому.

⁴Ситуація в Україні повільно змінювалась з 1996 р. у зв'язку з тим, що центральний уряд і все більша кількість областей повернулись до індивідуальної форми надання фондів для охорони здоров'я, а лікарні почали закривати деякі зі своїх слабо використовуваних підрозділів. Але через те, що більшість штату лікарні перейшли працювати на неповний день, а постачання медикаментів скоротилося, загальне враження таке, що в той час, як кількість наданих послуг у галузі охорони здоров'я поступово зменшується, якість цих послуг погіршується значно швидше.

⁵Наприклад, в рамках зусиль, що робляться для зменшення національного фіскального дефіциту, Міністерство фінансів проголосило, що у II кварталі 1998 р. цільові відрахування скоротяться на 85%. Таке різке зменшення фінансування на субнаціональному рівні, очевидно, призведе до нової затримки витрат на місцевому рівні.

⁶Головний інституціональний недолік чинної системи перерахунків полягає у відсутності процедури офіційних платежів. В результаті відомо, що обласні фінансисти витрачають дуже багато часу, мандруючи до Києва і назад, щоб клопотати про кошти, що їм винен бюджет.

⁷Податок з персонального прибутку громадян є найбільш прийнятним інструментом для збору місцевих податків, бо його тягар падатиме на місцевих резидентів і це посилить відповідальність місцевих рад за їх рішення щодо витрат. Проте

в Україні податок з персонального прибутку слабо задовольняє критеріям нормального місцевого податку, бо він вираховується на основі того, де платник податку працює, а не живе. Це запутане питання, адже такі міста, як Київ, і експортує пільги по витратах до резидентів районів, що його оточують, і збирає податки в тих місцях, де вони працюють. Невідомо, чи ці два ефекти взаємно компенсують один одного.

⁸Більше з метою вирівнювання ряд областей розпочав експеримент щодо індивідуального виділення коштів на охорону здоров'я і освіти при розподілі коштів між своїми регіонами.

⁹Якщо відміни у витратних потребах виникають головним чином через регіональні варіації у демографічних характеристиках, в Україні, здається, ці регіональні потреби не дуже варіюють. Демографічна ситуація тут є досить однорідною в усіх областях.

Список літератури

- Courchene, T. 1984. *Equalization Payments: Past, Present and Future*. Ontario Economic Council, Canada.
- Martinez, J. 1997. "Should Ukraine Continue to Use Budgetary Norms for Subnational Governments?" World Bank, mimeo.
- Way, L. 1998. "Expenditures and Subnational Finances in Ukraine". World Bank, mimeo.

ІІІ. УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНОЮ ТА ФІНАНСОВОЮ КРИЗОЮ У КРАЇНАХ З ПЕРЕХІДНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

13

ДЕФІЦИТ: ЧОРНА ДІРКА ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Володимир Лановий

Показники бюджетного дефіциту, державного боргу та поточної заборгованості бюджету є основними характеристиками стану державних фінансів та їх впливу на всю фінансово-грошову систему країни. Сказати, що в Україні стан державних фінансів незадовільний – це практично нічого не сказати. Плачевний стан бюджету є однією з основних причин продовження економічної кризи. Фактично кожний фінансовий рік свідчить про масштабний дефіцит державного бюджету, а економіка дає ті ж негативні результати. Бюджетний дефіцит та заборгованість ведуть до безперервного вичерпування фінансового багатства нації, яке мало б використовуватись як фундамент для забезпечення економічного зростання. Проте знову й знову політичний істеблішмент України робить ті ж самі помилки і, здається, також робить все можливе, щоб на них не вчитися.

Крім проблеми бюджетного дефіциту існує також дефіцит Пенсійного фонду. До 1996 р. Пенсійний фонд складався з перевищення надходжень над видатками і слугував донором для бюджету. Проте упродовж останніх трьох років Пенсійний фонд фіксував дефіцит, який потрібно було покривати асигнуваннями з державного бюджету. Нині ж уряд не фінансує дефіцит Пенсійного фонду, застосовуючи різноманітні методи витягування додаткових внесків у фонд з підприємств і громадян.

Вирішальним для державної фінансової політики повинно бути забезпечення економічного зростання, а не задоволення потреб бюрократії. У цьому плані рекапіталізація виснаженої української економіки є просто необхідною.

Джерела та методи рекапіталізації економіки

Ми вважаємо, що джерела і методи рекапіталізації економіки можна визначити так:

- а) На рівні нефінансових підприємств:
 - саморепродукція та рентабельність існуючих підприємств;
 - запобігання вилученню з підприємств капіталу та його приросту;
 - запобігання штучній амортизації та/або зниженню вартості капіталу (через інфляцію та девальвацію).
- б) На рівні банків та інших фінансових компаній:
 - забезпечення платежів, включаючи погашення банківських позик;
 - збільшення джерел грошових коштів для кредитно-банківської системи (заощадження підприємств та особисті вклади);
 - зниження процентних ставок до реалістичного рівня.
- в) На рівні державних фінансів:
 - фінансування всіх зобов'язань по бюджету, включаючи надання та погашення позик;
 - сприяння інвестиціям у інфраструктуру та на запровадження нововведень;
- г) На національному рівні:
 - залучення іноземних кредитів та інвестицій, репатріація прибутків з-за кордону, здешевлення гривні, повна лібералізація ринків, зменшення податків для досягнення відносно високої рентабельності капіталу;
 - сприяння експорту;
 - лібералізація імпорту без фінансування або кредитування його державою.

Види дефіциту в Україні

Негативний вплив бюджетного дефіциту на економіку можна сформулювати так: дефіцит, як пилосос, висмоктує з економіки та сімей громадян їхні доходи та прибутки, які за інших умов функціонували б як капітал економіки. Дефіцит бюджету можна розбити на декілька складових:

- а) плановий дефіцит, який не передбачає ресурсів фінансування;

- б) позаплановий додатковий дефіцит, який не має джерел фінансування через податкову заборгованість та зменшення податкової бази;
- в) дефіцит Пенсійного фонду, який у 1997–1998 рр. не мав ресурсів фінансування.

Якщо їх скласти, то загальна сума дефіциту становитиме близько 10% ВВП. Ступінь негативної дії залежить від методів фінансування бюджетного дефіциту, його величини та категорій витрат.

Основний метод фінансування дефіциту, який використовується в Україні, – пряме фінансування Нацбанком. Його негативні наслідки відомі – інфляція зїдала грошову масу, капітали підприємств та заощадження громадян.

Другий метод – запозичення з внутрішнього ринку. Цей метод означає, що повинна бути критична “межа запозичень”, яка запобігала б вилученню капіталу, необхідного підприємствам і сім’ям. Ні в якому разі не можна перевищувати цю критичну межу, що може проявитись у небезпечному зростанні процентних ставок. Україна це проігнорувала, і державна внутрішня позика призвела до дефіциту кредитних ресурсів, браку обігового капіталу, неплатоспроможності громадян та до пірамідального зростання державного боргу і неминучого фінансового краху.

Третім методом фінансування бюджетного дефіциту є позики на міжнародних ринках капіталу. Ці позики можуть дати позитивний ефект тоді, коли держава-позичальник має довіру спільноти кредиторів. При сучасному рівні декапіталізації українська економіка навряд чи має таку довіру.

Реальний дефіцит бюджету 1999 р.

Порівняння альтернативних варіантів державного бюджету на 1999 р., підготовлених урядом та Бюджетним комітетом Верховної Ради, має виключний інтерес, якщо розглянути їх з точки зору капіталізації економіки.

Згідно з варіантом бюджету, запропонованим урядом, планується встановити бюджетний дефіцит на рівні 0,7 млрд.грн., а дефіцит Пенсійного фонду – на рівні 2 млрд.грн. “Позаплановий” бюджетний дефіцит можна оцінити у додаткові 3 млрд.грн. Тому консолідований бюджетний дефіцит становить близько 6 млрд.грн. Реальних коштів для закриття цієї “дірки” немає: внутрішній ринок позичок не функціонує, а обмеження на

приватизацію, запроваджені Кабінетом Міністрів та Верховною Радою, означають, що навіть дуже низькі надходження від приватизації, заплановані бюджетом, навряд чи можна отримати. Таким чином можна очікувати, що фінансування бюджетного дефіциту та поточної заборгованості здійснюватиметься шляхом емісії або тривалим накопиченням бюджетної заборгованості перед державним сектором, пенсіонерами, по виплаті субсидій та соціальної допомоги, що означатиме ще глибшу декапіталізацію економіки.

Варіант бюджету, представлений відповідним комітетом Верховної Ради та затверджений парламентом у першому читанні, задекларував бездефіцитність, хоч види надходжень включають пряме кредитування та позики: пряме кредитування сільського господарства та суднобудівної промисловості (1,5 млн.грн.) з боку НБУ шляхом емісії та зовнішні позики (700 млн.дол. США, або 3 млрд.грн.). Складова “позапланового” дефіциту є набагато вищою. Сподівання на погашення бюджетних позик, наданих підприємствам (2,5 млрд.грн.), на доходи від продажу матеріальних ресурсів з державного резерву (4,5 млн.грн.), на плату за транзит нафти та газу (0,8–1 млн. грн.), на плату за використання бюджетних фондів банками (0,1 млн. грн.) навряд чи здійсняться. Отже, загальна сума бюджетного дефіциту може досягти 8,6 млрд.грн. Проект бюджетної пропозиції частково покрити цей дефіцит шляхом випуску енергетичними компаніями боргових зобов’язань не витримує критики.

Отже, ми бачимо, що другий варіант Бюджету пропонує збільшення “планового” та “позапланового” бюджетних дефіцитів з 0,7 до 4,5 млрд.грн. та з 3,0 до 8,6 млрд.грн. відповідно. Якщо дефіцит фінансуватиметься шляхом прямої та квазігрошової емісій, як пропонує Бюджетний комітет Верховної Ради нинішнього скликання, то це дуже зашкодить економіці: ціни збільшаться у 2–2,5 рази, реальні середні доходи впадуть на третину, а грошова маса може зменшитися з 13 до 8–9% ВВП.

Висновки

Основним завданням економічної політики є забезпечення балансу бюджетних доходів і видатків як при плануванні бюджету, так і при детальному визначенні величини доходів і видатків. Це залежить в першу чергу від реальності

макроекономічного прогнозування та здатності податкової системи накопичувати певну частину доходів національної економіки. Відповідальність уряду за виконання бюджету необхідно закріпити конституційно. Балансу бюджетних доходів і видатків можна досягти шляхом запровадження активних макроекономічних реформ (ліквідація збиткових підприємств, забезпечення ліквідності їх поточної заборгованості, сприяння конкуренції, поглиблення приватизації, реорганізація системи податків та бюджетних платежів), а не за рахунок збільшення бюджетного навантаження. Для досягнення збалансованого бюджету необхідно також сприяти ремонетизації економіки.

Другим важливим завданням стає вирішення проблеми державного боргу, щоб зменшити його тиск на поточні видатки бюджету. Найважливішими є питання накопичення ресурсів для погашення та обслуговування внутрішнього та зовнішнього боргів держави, реструктуризація та пролонгація цих боргів і запобігання збільшенню бюджетної заборгованості, що не має реального покриття (зарплата робітникам державного сектора, заощадження населення, пенсії). Все це потребує підготовки бюджету, в якому доходи перевищуватимуть видатки, сприяння досягненню активного балансу зовнішньої торгівлі, запровадження програми конверсії короткострокових державних боргів у довгострокові та забезпечення припливу “продуктивного” іноземного капіталу.

**ВИСОКИЙ РІВЕНЬ
ДЕРЖАВНОГО СПОЖИВАННЯ
ЯК ФАКТОР ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

Віктор Лисицький

Вступ

Частка державного споживання в економіці колишньої Радянської України (та фактично й в економіці колишнього СРСР) була досить високою. Вона продовжує бути такою ж і після здобуття незалежності. Економіка все ще залишається дуже централізованою. Процес децентралізації економіки супроводжувався глибоким спадом виробництва в Україні, що, в свою чергу, викликало збільшення податкового навантаження на економічну діяльність та підприємства. Значне збільшення частки податків у доданій вартості, створеній суб'єктами економічної діяльності, звузило можливості економічного саморегулювання в офіційній економіці. Розквітнули "придворний" бізнес та неофіційна економіка. Офіційна ж виявилась нездатною забезпечити потреби державного бюджету та зобов'язання перед соціальною сферою. Силіві структури та системи життєзабезпечення не фінансуються на достатньому рівні. Це створює серйозну загрозу національній безпеці. Намагання "поліпшити наповнення бюджету" втягують державу у небезпечну спіраль: будь-які спроби компенсувати звуження бази оподаткування шляхом жорсткішого контролю за збиранням встановлених податків та введенням нових викликають спротив суспільства. Ухилення від сплати податків та боротьба з контролюючими державними органами (особливо з державною податковою адміністрацією) стає справою виживання для суб'єктів економічної діяльності. Сьогоднішній низький рівень життя зробив ухилення від сплати податків єдиним засобом виживання для переважної частини населення. В цих умовах будь-яка видима стабільність обов'язково буде віртуальною й тимчасовою і не сприятиме реальному економічному зростанню. Значне скорочення рівня державного

споживання, здається, є основним засобом для виходу України з цієї ситуації.

Динаміка централізації офіційної економіки України у 1990–1997 рр.

В умовах швидкого скорочення реального ВВП досить дивним виглядає, реальне зростання рівня споживання¹ (табл.14.1). У 1997 р. споживання бюджетної сфери в номінальному виразі було у 72 743 рази більше, ніж у 1990 р. Це вище кумулятивної інфляції за цей період (дефлятор ВВП дорівнює 67 536). Саме тому споживання бюджетною сферою у 1997 р. було вище рівня споживання 1990 р. на 7,7% в реальному вимірі².

Таблиця 14.1

Централізація офіційної економіки України у 1990–1997 рр.

Показник	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Реальний ВВП, %	100,0	103,1	92,9	79,7	61,4	54,1	48,7	47,2
Кінцеве споживання бюджетною сферою, млн.грн.	0,28	0,52	8,84	237	2 101	11 595	17 738	20 368
Реальне кінцеве споживання бюджетною сферою, %	100,0	96,5	169,2	132,1	111,1	119,4	111,3	107,7
Кінцеве державне споживання, млн.грн.	0,3	0,6	10,9	295,7	2 484,4	14 556,8	21 650,0	24 616,0
Реальне кінцеве державне споживання, %	100,0	94,2	182,1	144,3	114,9	131,2	118,9	113,9
Кінцеве споживання сімей, млн.грн.	0,9	1,6	21,1	653,5	5 801,4	27 093,7	43 469,0	52 771,0
Реальне кінцеве споживання сімей, %	100,0	89,1	124,4	112,1	94,4	85,8	83,9	85,9
Індекс централізації економіки*	1,00	1,06	1,46	1,29	1,22	1,53	1,42	1,33

Примітка. В таблицях 14.1–14.4 наведені дані Державного комітету статистики України

*Індекс централізації економіки – це співвідношення реального кінцевого державного споживання та реального кінцевого споживання сімей

За нашою класифікацією, державне споживання включає споживання бюджетної сфери плюс споживання позабюджетних статутних фондів, якими керують органи державного управління. Державне споживання зростало також швидше за ціни (індекс державного споживання у 1997 р. був у 76 925 разів вищим, ніж у 1990 р.). Це означає збільшення реального споживання на 13,9% в реальному вимірі³. Ця тенденція

супроводжувалась зменшенням реального споживання сімей. Кінцеве споживання сімей зросло номінально у 57 990 разів, тобто в реальному вимірі воно становило 85,9% рівня 1990 р.

Зростання реального державного споживання та відповідне зменшення споживання сімей дозволяють зробити припущення, що у період з 1990 по 1997 р. в Україні зростала централізація офіційної економіки. Починаючи з 1991 р., співвідношення реального державного споживання та відповідного споживання сімей значно перевищує одиницю (див. останній рядок табл. 14.1).

Державне споживання у ВВП

Аналіз використання ВВП свідчить, що в період з 1993 по 1997 р. відмічалось невинне зростання державного споживання. З 19,9% ВВП у 1993 р. воно зросло до 26,6% у 1997 р., тобто на 33,7%. Це зумовлено головним чином швидким зростанням споживання бюджетною сферою, яке збільшилось з 16,0% до 22,0% ВВП, тобто на 37,5% (табл. 14.2). Відносне зростання державного споживання супроводжувалось зменшенням валового доходу суб'єктів господарювання та доходу від процентів.

Таблиця 14.2

Державне споживання як % ВВП

Показник	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Державне споживання	19,2	19,4	21,6	19,9	20,6	26,7	26,6	26,6
У тому числі:								
• споживання позабюджетних державних організацій	2,4	2,0	4,0	4,0	3,2	5,4	4,8	4,6
• споживання бюджетною сферою	16,8	17,4	17,6	16,0	17,5	21,3	21,8	22,0
Довідкова інформація: валовий дохід та дохід від процентів	38,3	44,8	47,9	54,0	43,0	37,4	30,3	30,0

Структура ВВП

Частка споживання сімей у ВВП збільшилась у 1997 р, порівняно з 1990 р. тільки на 2,6%⁴, в той час як частка державного споживання зросла на 7,5%. З цього числа споживання бюджетною сферою як частки ВВП зросло на 5,2%, а позабюджетних статутних фондів, якими керують органи державного управління – на 2,2%. Водночас валове накопичення основного капіталу як частка ВВП зменшилось на 4,5%, а чистий експорт – на 2,6%.

Таблиця 14.3

Структура ВВП, %

Показник	1990	1997	Зростання у 1990–1997 рр.
Споживання сімей	54,5	57,1	2,6
Споживання небюджетних державних організацій	2,4	4,6	2,2
Споживання бюджетною сферою	16,8	22,0	5,3
Валове накопичення основного капіталу	22,8	18,3	-4,5
Зміна запасів	4,2	1,7	-2,5
Чистий експорт	-1,2	-3,8	-2,6

Цілком зрозуміло, що частка ВВП, яка використовувалась для поповнення всіх видів запасів, також значно зменшилась. Загальновідомо, що економіка Радянської України мала надмірне накопичення запасів як у виробництві, так і в сфері обігу. Численні спроби зменшити надмірні запаси майже не мали успіху. За перші три роки незалежності відбулось швидке зростання запасів на підприємствах⁵. Гіперінфляція та недовіра до карбованця робили свою злу справу, і підприємства намагались забезпечити своє майбутнє шляхом прискореного накопичення запасів. Згодом, у період з 1993 по 1997 р., ці надмірні запаси були використані внаслідок різкого падіння виробництва.

Отже, ми бачимо, що збільшення державного споживання призвело до зменшення частки інвестицій, що, в свою чергу, перешкоджає економічному зростанню. Зважаючи на застарілість успадкованого від СРСР основного капіталу та на дуже велику потребу для України у нових приватних інвестиціях, ми можемо зробити висновок, що надмірне споживання органами державної влади є одним з ключових факторів економічного спаду в незалежній Україні.

Чисті податки та виплати службовцям

Структура ВВП за категоріями доходу демонструє швидке збільшення частки чистих податків на виробництво та імпорт у 1993–1997 рр. (табл.14.4). На кінець 1993 р. чисті податки становили лише 7,6% ВВП. Проте частка чистих податків зросла до 22,4% у 1997 р., тобто на 194,7%. Збільшення чистих податків майже в 3 рази призвело до зменшення частки валового доходу суб'єктів господарювання.

Таблиця 14.4

Розподіл ВВП за категоріями доходу, %

Показник	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Виплати службовцям з нарахуваннями	53,3	58,9	51,1	38,5	39,7	43,5	47,8	47,6

на соціальне забезпечення								
Валовий прибуток	38,3	44,8	47,9	54,0	43,0	37,4	30,3	30,0
Чисті податки на виробництво та експорт	8,4	-3,7	1,0	7,6	17,4	19,1	21,9	22,4
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Примітка. Від'ємні показники чистих податків у 1991 р. пояснюються адміністративним утриманням роздрібних цін на рівні, нижчому оптових

Швидке зростання податків як частки ВВП змусило підприємства “ввімкнути” свої інстинкти виживання та стимулювало їх перехід у тіньову економіку.

Чисті податки і тіньова економіка

Швидке зростання за останні роки частки грошей, що зберігаються поза банками, є показником значного просування у напрямку тіньової економіки (табл.14.5). Збільшення державного споживання з 16,0% ВВП у 1993 р. до 22,0 у 1997 підштовхнуло зростання частки грошей, які зберігаються поза банками, з 26,5 до 48,9%. Регресійний аналіз періоду з 1995 до 1997 р. показує наявність досить тісної кореляції між державним споживанням та часткою грошей, що зберігаються поза банками ($R^2 = 0,6325$).

Таблиця 14.5

Співвідношення частки грошей, які зберігаються поза банками, та державним споживанням

Показник	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Державне споживання як % ВВП	16,8	17,4	17,6	16,0	17,5	21,3	21,8	22,0
Частка грошей, що зберігаються поза банками, %	Дані відсутні	12,6	19,2	26,5	24,7	38,3	43,1	48,9
Співвідношення приросту грошей поза банками та приросту частки державного споживання	...		33,3	-4,6	-1,3	3,6	9,7	22,1
Річний індекс державного споживання, %	...	103,6	101,1	91,0	109,2	121,9	102,3	101,2
Річний індекс частки грошей, що зберігаються поза банками, %	...	...	152,1	138,4	93,0	155,4	112,4	113,5

В результаті регресії одержуємо таке рівняння:

$$Y = 0,0153e^{15,211x},$$

де Y – частка грошей поза банками; ax – державне споживання.

Високе значення показника ступеня ($\alpha=15,211$) вказує на те, що наприкінці періоду, що розглядається, частка грошей поза банками зростала швидше, ніж на початку періоду. Складається враження, що критична межа оподаткування суб'єктів економічної діяльності була перетнута у 1995 р. Приріст грошової маси поза банками був більшим, ніж приріст державного споживання: у 1995 р. приріст частки грошової маси поза банками перевищив приріст частки державного споживання в 3,6 раза, у 1996 р. – у 9,7 та у 1997 р. – 22,1 раза. Більш того, починаючи з 1995 р. річні індекси зростання частки грошей поза банками значно перевищували 100%. Здається, зростаючий податковий тягар спричинив швидке розширення тіньової економіки та відповідне збільшення обсягу позабанківського обігу грошей, що, в свою чергу, проявилось безпрецедентним збільшенням частки грошей, які зберігаються за межами банківської системи. Зростаючий рівень державного споживання перетворюється, хоча і не навмисне, в інструмент руйнування офіційної економіки та розширення тіньової.

Чисті податки та рівень державної монополізації грошей

Частка внутрішніх кредитів, монополізованих урядом, також постійно зростає. На кінець 1994 р. вона досягла 31,6%, а на кінець 1997 – 50,8%. Надзвичайно висока ціна (вартість) грошей стає очевидною: уряд, як монопольний покупець з високим попитом, робить неможливим для приватного сектора одержання кредитів від комерційних банків.

Таблиця 14.6

**Основні показники діяльності банківської системи
на кінець періоду, млрд.грн.**

Показник	1994	1995	1996	1997
Внутрішній кредит	2,909	8,460	12,041	15,950
В тому числі:				
• зобов'язання уряду (чисті)	920	3,989	5,974	8,107
• зобов'язання нефінансових державних організацій	1,432	3,663	4,932	5,549
Зобов'язання приватного сектора	557	804	1,129	2,294
Гроші (як засіб платежу)	1,860	4,682	6,316	9,050
Квазігроші (як засіб накопичення)	1,356	2,232	3,046	3,485
Широкі гроші = гроші + квазігроші	3 216	6 913	9 361	12 535
Частка широких грошей, що використовується урядом, або зобов'язання уряду (чисті) по грошах + квазігрошах, %	28,6	57,7	63,8	64,7

Частка широких грошей, що використовується приватним сектором, або зобов'язання приватного сектора по грошах + квазігрошах, %	17,3	11,6	12,1	18,3
Частка внутрішнього кредиту, що має уряд, або частка зобов'язань уряду в загальному обсязі внутрішнього кредиту, %	31,6	47,1	49,6	50,8

Примітка. Дані Бюлетеня НБУ

Головний політичний висновок

Досягнення значного зменшення рівня державного споживання має стати головним завданням макроекономічного регулювання в Україні на найближчі роки.

Примітки

¹Термін “споживання бюджетною сферою” означає загальнодержавні споживчі витрати через бюджетну сферу і не включає споживання позабюджетних статутних фондів, якими керують органи державного управління.

² $(72,743/67,536)-1=7,7\%$.

³У період з 1994 по 1997 р. державне споживання зменшилось у реальному вимірі, хоча цей процес відбувався повільніше порівняно з падінням ВВП.

⁴При значному падінні реального ВВП мало місце також значне падіння реального споживання сімей в офіційному секторі економіки.

⁵Ющенко В., Лисицький В. Гроші: Розвиток попиту та пропозиції в Україні. – К: Скарби, 1998. – С.178–202.

МОНЕТИЗАЦІЯ ТА ГРОШОВА ЕМІСІЯ В УКРАЇНІ

*Жерар Дюшен,
Апостолос Папафіліппу,
Олексій Секарев*

Вступ

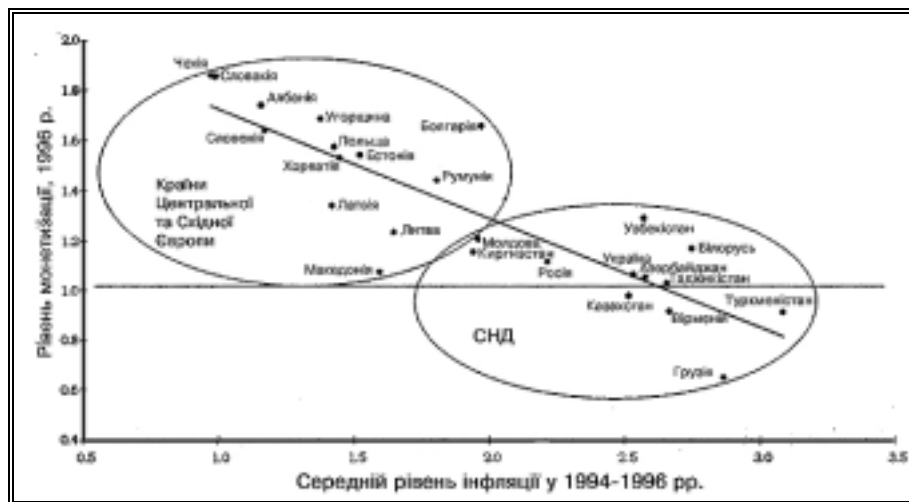
Початковий етап пострадянського перехідного періоду характеризується високим рівнем інфляції, яка супроводжується значним зменшенням рівня грошового обігу. Цю обернено пропорційну залежність можна пояснити домовленостями у проведенні трансакцій, такими, як бартер та заборгованості між підприємствами, що виникають як альтернатива стандартній торгівлі за гроші. Ці домовленості складають автономну систему комерційного кредиту, яка не тільки не зникає, а навіть консолідується у період стабілізації. В результаті цього рівень монетизації¹ у країнах з перехідною економікою часто є нижчим, ніж очікувався. На графіку 15.1 показана негативна кореляція між рівнем монетизації та інфляцією в країнах СНД і Центральної та Східної Європи. Різниця між ними стає очевидною, якщо ми уважно розглянемо схему групування країн.

У країнах з перехідною економікою, особливо в Росії та Україні, все частіше виникає занепокоєння, що кількість грошової маси надмірно обмежена, і що необхідна емісія для ремонетизації. У цій статті ми розглядаємо грошову емісію в Україні та можливі ефекти від неї. Україна може служити прекрасним прикладом для вивчення проблем монетизації та емісії. На Україні рівень заборгованості у розрахунках між підприємствами та бартеру є одним з найвищих. Україна зазнала значного спаду у промисловому виробництві, але домоглася швидкої стабілізації після періоду гіперінфляції.

Ми дійшли таких головних висновків. Рівень монетизації в Україні не є занадто низьким, якщо користуватися вузьким грошовим агрегатом. Він віддзеркалює ряд структурних

характеристик української економіки, насамперед недостатній розвиток банківської системи. Без зміни цих характеристик результатом значної грошової емісії буде жорстока інфляція.

Графік 15.1
Зв'язок між монетизацією та інфляцією



Примітка. Дані Європейського банку реконструкції та розвитку, 1996

Характеристика попиту на гроші в Україні

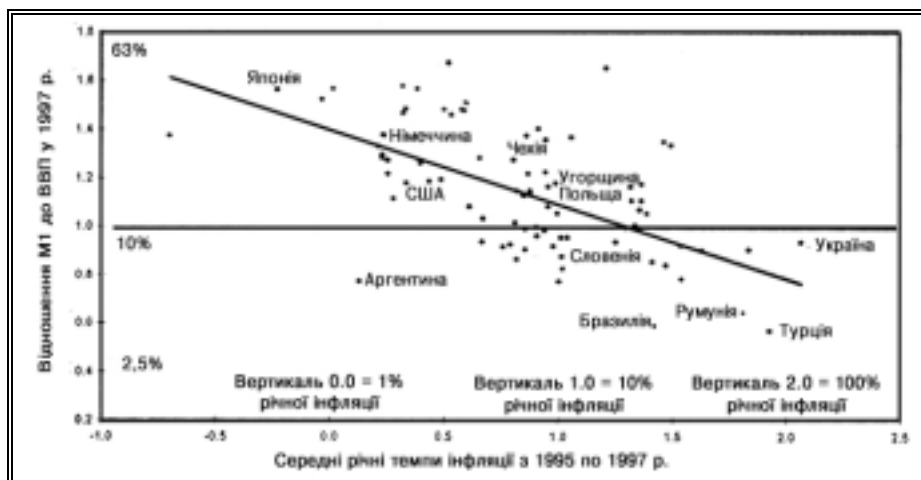
Відповідно до теорії переваги ліквідності, попит на гроші віддзеркалює потреби трансакцій та спекулятивний мотив, а також мотив для накопичування грошей на непередбачені цілі. Різні формулювання цієї теорії підкреслюють функцію, що виконують гроші як засіб обігу у фінансуванні операцій, і альтернативну – утримання грошей.

Наприклад, на Україні функція збереження гривні пов'язана, серед іншого, з очікуваною втратою купівельної спроможності через інфляцію або знецінення національної валюти. Система платежів також впливає на попит на гроші.

Багато хто з українських економістів та політиків стверджують, що рівень монетизації в Україні є низьким. Це може бути правдою, якщо для обчислення коефіцієнта монетизації скористатись широким грошовим агрегатом, таким як М3 (який включає готівку в обігу плюс строкові та довготермінові строкові депозити). Проте, якщо скористатись вузьким грошовим агрегатом, таким як М1 (куди входять готівка

в обігу плюс депозити до запитання), то рівень монетизації в Україні виглядає цілком нормальним на рівні 8,6% в середині 1997 р. та близько 10% – у середині 1998 р. Виходячи з даних по 79 країнах світу за 1997 р., робимо висновок, що 20 з них мають нижчий, ніж Україна, коефіцієнт монетизації на основі M1. Це далеко не найменші і не найбідніші країни: Аргентина, Бразилія, Чилі, Індонезія, Ізраїль, Південна Корея, Мексика, Таїланд та Туреччина. Звичайно, країни з розвинутою економікою мають відносно високий коефіцієнт монетизації, але багато країн з перехідною економікою (не включені до групи з 79 країн) залишаються на тому ж рівні, що й Україна. На графіку 15.2 показане місце України серед цієї групи з 79 країн, до яких додали ще 6 країн з перехідною економікою. Україна знаходиться вище лінії регресії, якщо розглядати відношення рівня монетизації до інфляції.

Графік 15.2
**Співвідношення між монетизацією (M1) та інфляцією,
визначене для 85 країн**

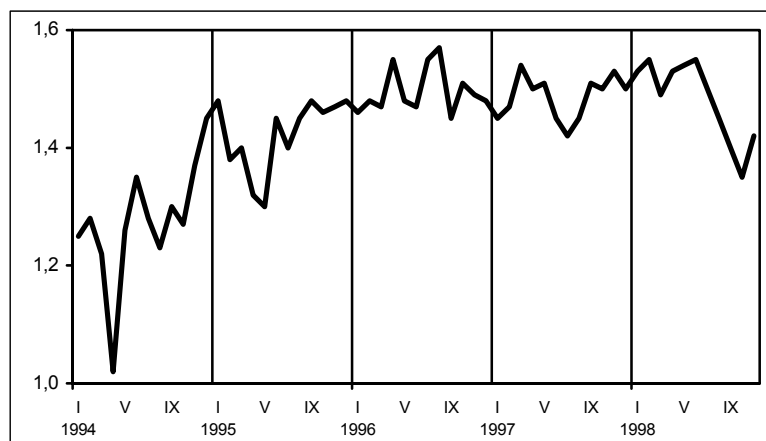


Примітка. Міжнародна фінансова статистика, 1998 р.

На противагу Україні, всі ці країни мають значно вищий коефіцієнт M2. Низька монетизація широкого грошового агрегату, такого як M2 (готівка в обігу плюс строкові депозити в національній валюті), відображає такі структурні характеристики української економіки:

1. Нерозвиненість української банківської системи, що викликано багатьма факторами: слабкими балансами комерційних банків (часто є наслідком безнадійних позик в результаті цільового кредитування); високим ризиком ведення бізнесу та неплатежів по позиції через слабкий нагляд за виконанням контрактів; нерозвиненою процедурою банкрутства; слабким законодавством по заставах; все більшою недовірою до банківської системи, страхом обмежень (реальних та уявних) у користуванні банківськими рахунками та занепокоєністю щодо “слідів”, які там залишаються (і які можуть використовуватись податковою інспекцією). Взагалі рівень мобілізації капіталів через кредитно-фінансову систему та депозити дуже низький. В результаті готівка в обігу досягає половини широкого грошового агрегату, а це дуже високий рівень. Таким чином, низький рівень монетизації широких грошових агрегатів відображає великою мірою слабкість у створенні депозитів. На це вказує низьке значення грошового мультиплікатора в Україні, тобто відношення $M2$ до грошової бази (готівка в обігу плюс готівка у сховищах комерційних банків плюс резерви комерційних банків у Центральному банку; графік 15.3).

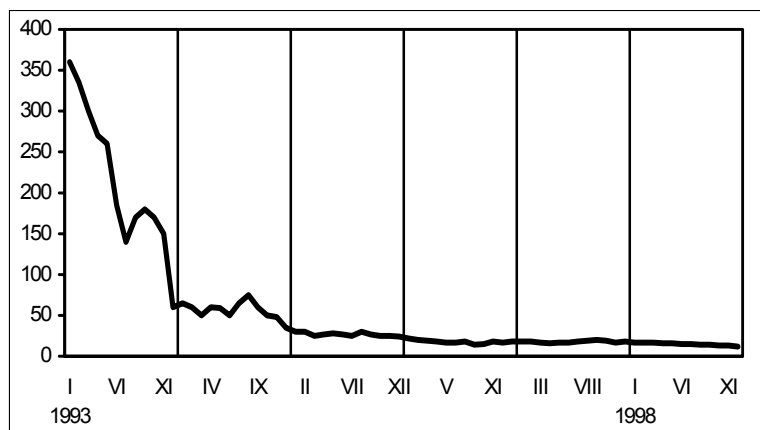
Графік 15.3
Грошовий мультиплікатор
з січня 1994 по грудень 1998 р.



2. Широке розповсюдження бартеру та заборгованостей як засобів фінансування операцій. Це означає, що за інших рівних умов для того, щоб профінансувати певний обсяг

операцій, потрібно менше грошей в країнах, де не існує бартеру та заборгованості. Причини широкого використання бартеру та заборгованостей складні й взаємопов'язані. Бартер виконує роль застави по операціях. Заборгованість відображає досить м'які бюджетні обмеження і часто виступає як засіб торговельного кредиту. Бартер і заборгованість співіснують у ризиковому середовищі, де правові важелі, що забезпечують виконання контрактів, є слабкими, а ринок капіталу – нерозвинутим. Вони також слугують засобами для ухилення від сплати податків, особливо при податковій системі, в основі якої ще й досі значною мірою лежать готівкові гроші. Таким чином, висновок, що підприємства використовують бартер через те, що “не мають достатньої кількості грошей”, є невірним. Насправді обсяг кредитів є низьким тому, що підприємства використовують бартер та заборгованості як альтернативу банківській системі. Графік 15.4 відображає в % динаміку співвідношення кредитів, наданих комерційними банками, до обсягу заборгованості між підприємствами на Україні.

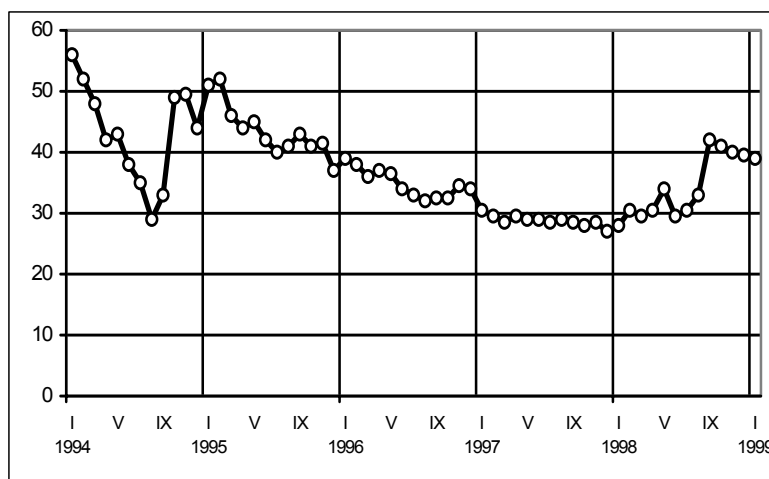
Графік 15.4
Відношення банківських кредитів до заборгованості
у розрахунках між підприємствами, %



3. Широке застосування іноземної валюти. Невідома кількість іноземної валюти знаходиться в обігу паралельно з національною валютою та використовується як засіб обміну, одиниця грошового виміру, засіб збереження вартості та засіб погашення боргу і, таким чином, відповідає визначенню

грошей. [Це особливо стосується операцій з дорогими активами, такими як квартири та автомобілі.] Отже, для фінансування певної кількості операцій (загальна економічна діяльність) використовується менша сума національної валюти. До девальвації депозити в іноземній валюті становили 30% усіх депозитів (у національній, та іноземній валютах), після девальвації ця пропорція зросла до 40%. Цілком можливо, що кількість доларів в обігу перевищує кількість гривень. Показником цього може служити кількість чистих купівель іноземної валюти сім'ями. З липня 1995 по лютий 1999 р. було придбано 3,6 млрд. дол. США через обмінні пункти. Звичайно, частина цієї суми була вивезена з країни (для фінансування “човникової” торгівлі або туризму), таким чином, визначити точну кількість доларів в обігу просто неможливо. Проте важко уявити, що коефіцієнт доларизації готівки нижчий за коефіцієнт для депозитів. Таким чином, цілком можливо, що цей коефіцієнт сягає 50%, і це означає, що в обігу знаходиться приблизно однакова кількість готівки в доларах та в гривнях (графік 15.5).

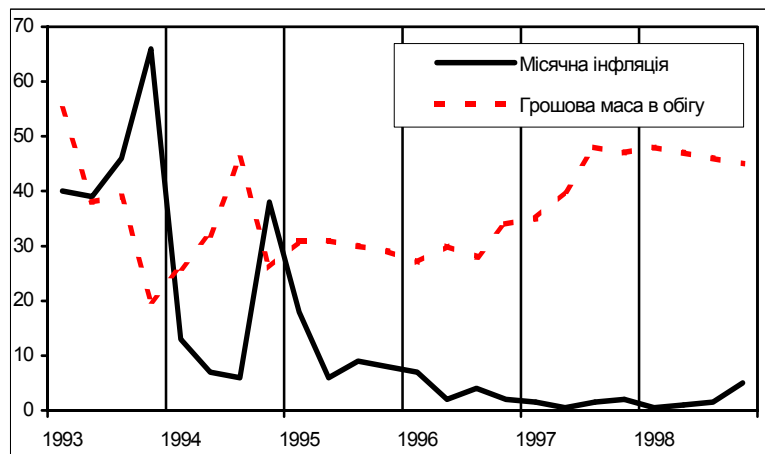
Графік 15.5
**М2 та коефіцієнт доларизації
з січня 1994 по січень 1999 р.**



4. Підвищення попиту на гроші відстає від монетарної стабілізації. Потрібен певний час, щоб довіра та сподівання прийшли у відповідність із фінансовою стабільністю в економіці, яка зазнала гіперінфляції. Проблема полягає у тому,

що довіру важко завоювати, але легко зруйнувати. Так, пішло два роки на те, щоб суб'єкти економічної діяльності на Україні почали більше довіряти гривні, але це бажання можна зруйнувати дуже швидко та на довгий період, якщо матиме місце емісія разом з новим витком інфляції, девальвацією та заміщенням готівкових грошей.

Графік 15.6
Співвідношення між запасом реальних готівкових грошей та інфляцією



Оманливість емісії

Обговорення запропонованої емісії як засобу фінансування бюджетного дефіциту та виплати заборгованостей по пенсіях і заробітній платі в Україні розкриває нам оманливий характер емісії. Цю оманливість можна підсумувати таким чином: низьке співвідношення між широкими грошима та ВВП України підштовхує до висновку, нібито політика монетарного росту сприятиме збільшенню цього співвідношення до рівня, притаманного багатьом розвинутим ринковим економікам. Проте, як видно з попереднього розділу, низький рівень монетизації: 1) має місце тільки щодо широкого грошового агрегату; 2) є типовим для багатьох економік СНД і 3) безпосередньо пов'язаний з високою інфляцією, що мала місце у минулі роки.

Значне збільшення грошової маси призведе, скоріш за все, до зменшення довіри до них та до збільшення інтенсивності грошового обігу та заміщення грошей. Це, в свою чергу, викличе

зростання цін та збільшення тиску на валютний обмінний курс (по мірі того, як суб'єкти економічної діяльності намагатимуться зменшити свої накопичення в гривнях та замінити їх товарами або іноземною валютою). Ціни, ймовірно, будуть все більше підвищуватись через індексацію заробітної плати та пенсій в Україні. Дуже ймовірно, що кінцевим результатом емісії буде ще нижчий рівень монетизації, ніж теперішній.

Звичайно, немає несподіванки в тому, що більша маса грошей веде до підвищення цін. Інфляція ж, в свою чергу, має негативні соціально-економічні наслідки. Вона найсильніше б'є по найнезахищеніших верствах населення (тобто по безробітних, людях з низьким доходом у гривнях і в першу чергу по пенсіонерах). І навпаки, заможніші групи мають змогу захистити свій достаток, конвертуючи свій запас готівки у гривнях в іноземну валюту або інші активи.

Слід також нагадати, що відносно низький та стабільний рівень інфляції сприяє економічному зростанню за рахунок зниження рівня непевності та стимулювання стабільного й передбачуваного середовища. Це, в свою чергу, сприяє створенню національного багатства, поверненню капіталу, який раніше втік, а також залученню та утриманню іноземних інвестицій. Це допоможе одержати сталий потік грошей, яких все ще не вистачає в Україні.

Підсумки та висновки для економічної політики

Замість того, щоб “забезпечити ліквідність економіки”, емісія призведе до заміщення готівки в обігу та подальшої демонетизації, оскільки реальна сума грошей в обігу зменшиться (навіть якщо у номінальному виразі грошова маса збільшиться). У цьому вже пересвідчилися багато країн, де грошова емісія вела до замкненого кола: підвищення цін – підвищення заробітної плати – нова емісія. Так було і в Україні у 1993 р.

Рішення полягає в розв'язанні проблеми макроекономічних диспропорцій та усуненні структурних вад української економіки, що стоять за низьким рівнем монетизації. Один компонент проблеми пов'язаний з фіскальною політикою країни. Існує нагальна потреба значно скоротити дефіцит бюджету, особливо з огляду на те, що після недавньої неспокійної ситуації на ринку капіталу можливість покриття дефіциту за рахунок зовнішніх та внутрішніх позик є обмеженою і дуже дорогою. Заходи щодо бюджетних надходжень включають підвищення акцизного оподаткування, розширення податкової бази та

вдосконалення податкових надходжень шляхом усунення пільг і спрощення системи оподаткування. Але це регулювання потрібно здійснювати головним чином за рахунок скорочення витрат; особливо це стосується зменшення субсидій та витрат, пов'язаних з утриманням державного сектора.

Все це підводить нас до проблеми адміністративної реформи, яка є одним з видів структурної політики, спрямованої на стаке покращання економіки в питаннях пропозиції. Існує нагальна потреба створення такого середовища, яке сприяло б нормальному функціонуванню ринкової економіки. Сюди входить вирішення проблеми ліцензування та дерегуляції, що дозволить створити як нові ефективні підприємства, так і законодавчу базу для забезпечення нагляду за виконанням контрактів. Вже давно назріла необхідність внести зміни в законодавства про банкрутство, заставу та банківську діяльність.

Таблиця 15.1

**Рівень монетизації та темпи інфляції
перехідних економік 25 країн в 1996 та 1997 рр.**

Країна	Співвідношення широких грошей і ВВП, %		Середній темп інфляції, % за рік	
	1996	1997	1994–1996	1995–1997
Албанія	55,0	64,4	14,2	17,1
Вірменія	8,3	8,9	460,9	55,3
Азербайджан	11,3	13,4	376,3	85,1
Білорусь	14,8	17,9	557,8	172,8
Болгарія	45,7	28,1	92,1	249,5
Хорватія	34,1	42,3	27,8	3,0
Чеська Республіка	72,2	73,8	9,3	8,8
Естонія	35,0	39,0	32,9	20,8
Македонія	11,9	14,1	39,3	6,5
Грузія	4,5	5,5	732,0	57,9
Угорщина	48,6	47,4	23,5	23,3
Казахстан	9,5	10,4	324,5	65,2
Киргизстан	14,3	14,3	87,0	35,6
Латвія	22,0	26,0	26,0	16,8
Литва	17,2	19,0	44,1	23,7
Молдова	16,2	19,2	90,5	21,6
Польща	37,5	39,6	26,5	20,8
Румунія	27,7	24,9	63,2	67,3
Росія	13,1	14,2	162,6	71,5
Словакія	72,0	69,0	9,7	7,3
Словенія	43,8	47,7	14,7	10,6
Таджикистан	10,7	8,5	448,8	310,1
Туркменія	8,2	11,8	1206,5	505,5
Україна	11,6	13,1	339,5	115,0

Країна	Співвідношення широких грошей і ВВП, %		Середній темп інфляції, % за рік	
	1996	1997	1994–1996	1995–1997
Узбекистан	19,6	16,4	370,3	120,5
У середньому	26,6	27,6	223,2	83,7

Примітка. Дані ЄБРР

ДЕМОНЕТИЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ ТА ОБРИСИ НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Ігор Жиляєв

Світова спільнота продовжує виявляти значний інтерес до експерименту по реорганізації економічних систем в країнах, які відмовились від адміністративно-командної моделі економіки. Разом з тим реальний хід та зміст реформування в деяких пострадянських країнах змусили фахівців переглянути свою думку щодо підходів і темпів реформ. І якщо раніше, характеризуючи економічні процеси в цих країнах, експерти використовували терміни “перехідний період”, “трансформація”, то сьогодні вони визначають перехідні економіки як “невідомі” та “віртуальні”. Фінансова криза, що вразила країни з перехідною економікою в 1997–1998 рр., лише посилила наше нерозуміння трансформування економік в цих країнах.

Значною мірою таке нерозуміння є наслідком нездатності досягнути специфічні особливості економіки кожної з країн та невміння враховувати ці особливості у виробленні політики перехідного періоду. У даній статті я спробую розглянути цю проблему, концентруючи увагу на деяких специфічних особливостях української економіки.

Структура української економіки та її слабкі сторони

Економіка України має складну фрагментарну структуру, до якої входять такі сегменти:

- грошова зона (фінансовий сектор),
- товарно-грошова зона (реальний грошовий сектор економіки),
- товарно-товарна зона (демонетизована економіка),
- натуральне господарство.

Зони демонетизованої економіки (ДМЕ) можна порівняти з паралельними світами. Поки що ніхто не досліджував повний цикл кожної зони ДМЕ, проте кожна з них має свою складну

конфігурацію зі специфічними механізмами. Вироблення нової економічної політики вимагає кількісного та якісного знання правил гри для кожної окремої зони та розуміння їх взаємовпливу та міжзонової конкуренції.

Можна виділити такі системні зони ДМЕ:

- бартер;
- взаємозалік;
- заборгованість (поточна та прострочена);
- грошові сурогати, квазігроші (банківський та казначейський векселі, корпоративні та регіональні замітники грошей).
- списання (податкова й бюджетна заборгованість та заборгованість уряду перед НБУ).

Кожна хвороба вимагає особливих ліків та методів лікування. При виробленні майбутньої економічної політики потрібно враховувати як загальні механізми економічного розвитку, так і специфічні для кожної окремої зони ДМЕ, тобто необхідно визначити політику для кожної з них. Такий підхід до економічної політики передбачає вдосконалення існуючого процесу прийняття рішень, коли застосовується проста арифметика сумування грошей різної вартості ("багатокольникових" грошей).

ДМЕ – це системне явище, яке може існувати або бути ліквідованим тільки як система. Саме її існування просто необхідне для того, щоб мати можливість продавати продукцію нижче її вартості. Якщо негнучкі ціни не дозволяють встановити вартість продукції на рівноважному рівні, а фінансова політика не дозволяє продавати за цінами, нижчими "офіційної" вартості, то єдиний вихід для суб'єктів господарювання – скористатися перевагами ДМЕ. Економіка продовжує функціонувати завдяки встановленню взаємного паритету цін.

Поведінка суб'єктів господарювання неоднакова в різних зонах ДМЕ. Тому якщо суб'єкти господарювання переходять з однієї зони в іншу, характер їх поведінки відповідно змінюється. Вона залежить значною мірою від ряду обмежень (бюджетних та небюджетних, прямих та непрямих, грошових та негрошових), діючих на даний момент. Вона також залежить від сподівань цих суб'єктів. Наприклад, характер поведінки великих підприємств-покупців відрізняється від поведінки слабких підприємств-продавців.

Коли є можливість функціонувати на рівноважному рівні, а не терпіти збитки через систему негнучких цін, опортуністична поведінка суб'єктів господарювання стає універсальною. Таким

чином, стрімкий розвиток зон ДМЕ є опортуністичною реакцією суб'єктів господарювання на ірраціональну економічну політику.

Ужорсточення урядом контролю за використанням грошових ресурсів сприятиме широкомасштабному використанню взаємозаліків. Це означає, що уряд втрачає контроль над переміщенням ресурсів. Через відсутність ефективної процедури банкрутства стає вигіднішим бути "поганим суб'єктом господарювання" (тобто погано пристосованим до правил ринку), ніж залишатись конкурентоспроможним. Закон про заміщення (закон Грешема) залишається у силі: "Погані гроші витісняють хороші гроші".

Різні заходи, запроваджені урядом під час перехідного періоду, призвели до інституціоналізації ДМЕ. Кожна зона має свої правила гри та складну структуру інститутів, технологій, інструментів та мереж.

Масштаби демонетизованого сегмента української економіки перевищують розміри тієї частини економіки, яка використовує гроші при взаєморозрахунках. Наприклад, частка оплати грішми в загальному обсязі реалізації промислової продукції становила 45% у 1997 р. та 42% – у 1998. У сільському господарстві рівень демонетизації був ще вищим.

Масштаби та динаміка секторів ДМЕ в 1997 та 1998 р.

Показник	1997	1998 (10 місяців)
1. Бартер	Промисловість – 42,4% Сільське господарство – >50%; Експорт – 10,5%; Імпорт – 10%; Заробітна плата – 6,0%;	Промисловість – 41,4% Сільське господарство – >50%; Експорт – 8%; Імпорт – 6%; Заробітна плата – 11%;
2. Взаємозаліки з державним бюджетом	Доходи – 23% Видатки – 16,3%	Доходи – 23% Видатки – дані відсутні
3. Прострочена заборгованість	Кредиторська – 74 млрд.грн. Дебіторська – 52 млрд.грн.	Кредиторська – 90 млрд.грн. Дебіторська – 65 млрд.грн.
4. Грошові сурогати, квазігроші	Векселі – 780 млн.грн. (01.01.97); казначейські векселі – 77 млн.грн.	Векселі – 1619 млн.грн. (01.01.98); казначейські векселі – 42 млн.грн.

Дані Державного комітету статистики України

Розглянемо детальніше окремі зони ДМЕ.

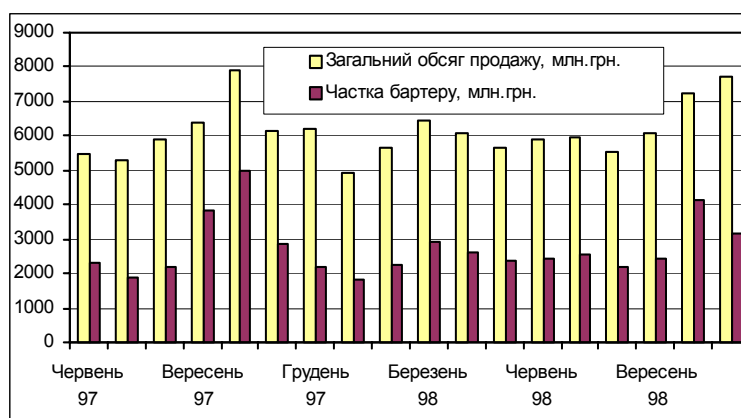
1. Бартер

1.1. Промисловість

У 1997 р. частка бартеру в загальному обсязі реалізованої продукції промисловості України становила 42,4%, тоді як у січні–вересні 1998 р. вона була 41,4%, У 1997 р. грошові платежі становили 45,3% загальної суми продажу продукції промисловості України, а за 9 місяців 1998 р. – 43,3% (графік 16.1).

Графік 16.1

Обсяг бартеру в загальному обсязі реалізованої продукції промисловості України в 1997–1998 рр., млн.грн.



Примітка. Тут і далі в графіках використані дані Державного комітету статистики України

1.2. Сільське господарство

У період з червня 1997 р. по листопад 1998 р. обсяг бартерних операцій як частка загальної суми продажу коливався від 25 до 60%. Деякі сільськогосподарські підприємства передавали частку своєї продукції харчовій промисловості, одержуючи потім перероблений продукт як плату. За 10 місяців 1998 р. такі операції становили 4% обсягу реалізації молока та молочних продуктів оптовим організаціям, 5% продажу зернових культур, 29% продажу овочів та 25% продажу соняшникового насіння.

1.3 Зовнішньоекономічна діяльність

У 1997 р. частка бартеру знизилась до 10% валового експорту країни (з 22% у 1996 р.). За 10 місяців 1998 р. вона впала ще більше – до 7,9% (за той же період 1997 р. – 10,8%). Аналогічна тенденція відмічається і в імпорті – за 10 місяців

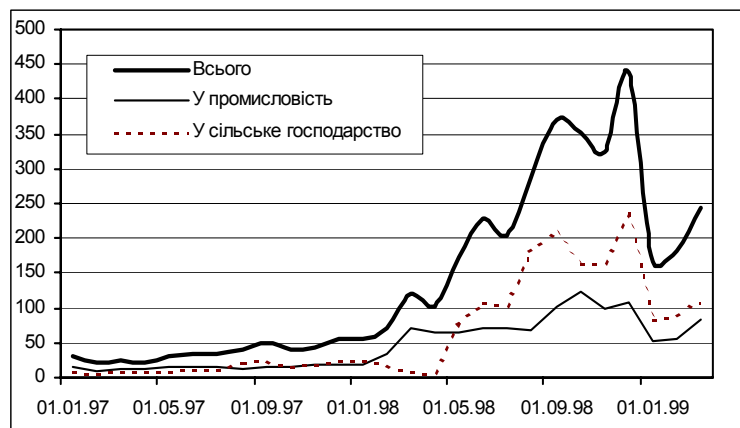
1998 р. частка бартеру впала до 6,3% (за той же період 1997 р. – 10,8%).

1.4 Виплати заробітної плати продукцією

Уряд вважає виплату заробітної плати продукцією (як власного виробництва підприємств, так і одержаною ними по бартеру), одним з найефективніших заходів стримування зростання заборгованості по заробітній платі. У 1997 р. виплати заробітної плати продукцією дорівнювали 1,6 млрд.грн., що становить 5,8% загальної суми нарахованої заробітної плати та 6% заробітної плати, фактично виплаченої за 1997 р.

За 9 місяців 1998 р. виплати заробітної плати продукцією збільшились до 2,0 млрд.грн., що становило 9,9% загальної суми нарахованої заробітної плати, або 10,7% фактично виплаченої (графік 16.2).

Графік 16.2
Виплати заробітної плати продукцією
в 1997–1999 рр., млн.грн.



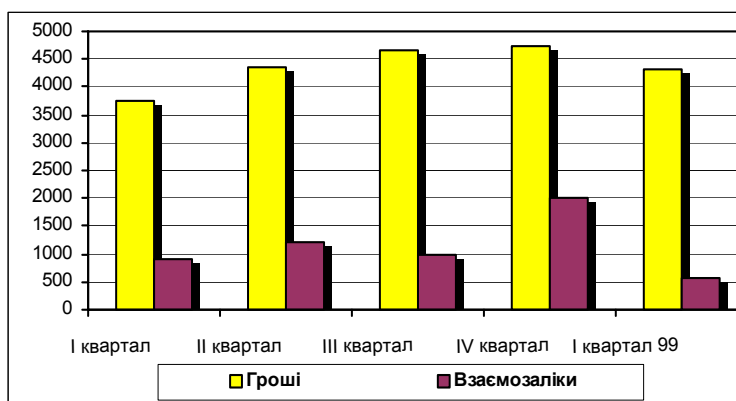
2. Взаємозалік

Взаємозалік, який стає досить поширеним явищем, має місце тоді, коли ні бюджет, ні суб'єкти економічної діяльності не можуть виконати свої зобов'язання. Механізм взаємозаліку діє так: уряд "погоджується" з рівнем цін (часто набагато вищим за ринковий) на товари та послуги, які він одержав від підприємств, але не заплатив за них. Потім він ліквідує відповідну суму податкової заборгованості підприємства. Таким

чином, нарахування на банки згідно з *картотекою* №2 (прострочена податкова заборгованість підприємств) скасовувались.

У 1997 р. державний бюджет показав 15,7 млрд.грн. по доходах та 22,0 млрд.грн. по витратах. Взаємозаліки становили 3,6 млрд.грн., що дорівнювало 22,9% доходів та 16,3% витрат (графік 16.3). У 1997 р. було зареєстровано 13 500 випадків взаємозаліку, 6 000 з яких було зареєстровано лише в грудні. (Ці цифри не включають взаємозаліки на рівні місцевих бюджетів або Пенсійного фонду). Взаємозаліки мали місце майже в усіх категоріях доходів і витрат державного бюджету.

Графік 16.3
**Грошові та негрошові надходження
до Державного бюджету України
у 1998 та I кварталі 1999 р., млн.грн.**



3. Поточна та прострочена заборгованість

На 1 січня 1998 р, загальні суми дебіторської та кредиторської заборгованості підприємств України становили відповідно 77,2 та 107,7 млрд.грн. 70% дебіторської та 72,1% кредиторської заборгованості були прострочені. Загальна сума податкової заборгованості перед бюджетом становила 8,2 млрд.грн., 80,7% з якої були прострочені.

На 1 жовтня 1998 р. загальні суми дебіторської та кредиторської заборгованості збільшились до 96,9 млрд.грн. та 132,6 млрд. грн. відповідно. 70,1 % дебіторської та 74,1% кредиторської заборгованості були прострочені. Загальна сума заборгованості по сплаті податків перед бюджетом збільшилась до 12,2 млрд.грн., 81,5% якої були прострочені.

4. Грошові сурогати, квазігроші (векселі, корпоративні та регіональні грошові сурогати)

Структура грошової маси України зазнала значних змін. Широко використовуються фінансові векселі як механізм пом'якшення платіжної кризи. Ці фінансові векселі фундаментально відрізняються від офіційних платіжних засобів, випущених Національним банком України. На сьогодні векселі випускаються Міністерством фінансів, регіональними владами, банками та великими компаніями. Фактично виникла паралельна грошова система "другого класу", яка компенсує брак грошей НБУ.

Грошові сурогати грають подвійну роль. Вони є, з одного боку, засобами платежу, які передаються по індосаменту, з другого – процентними (дисконтними) цінними паперами. Іншими словами, грошові сурогати не тільки забезпечують проведення розрахунків, але й виконують функцію вирівнювання цін та доходів. Та оскільки ці боргові зобов'язання заносяться на рахунок і сплачуються покупцями за ринковими цінами (зазвичай за біржовим курсом), які є набагато нижчими за ціни виробника, то емітент автоматично одержує нижчу ціну і, таким чином, більший прибуток. Отже, система фінансових сурогатів коригує ціни виробників до рівня ринкових клірингових, що допомагає вирішити проблему недостатчі обігових коштів без додаткової кредитно-грошової емісії.

Українські векселі слаболіквідні. Вони привертають суб'єктів економічної діяльності насамперед як засіб мінімізації витрат. Казначейські векселі (дисконт на жовтень становив 10% купівельної вартості) можуть використовуватись для сплати податків, пенсійні векселі – для платежів у Пенсійний фонд (дисконт – 20–50%), енергетичні векселі (дисконт – 10–80%) – для плати за електроенергію.

5. Списання

У 1997 р. загальна сума реструктурованої та списаної заборгованості перед бюджетом становила 5,4 млрд.грн. (5,8% ВВП). Списання заборгованості стимулює підприємства до накопичення ще більшої заборгованості, бо вони сподіваються, що вона також буде списана.

Висновки

Проведення економічної політики в Україні вимагає кращого розуміння негрошових та неринкових стимулів, створених ДМЕ. Потрібно досліджувати як технології, так і життєвий цикл операцій в зонах ДМЕ. Заходи економічної політики мають спрямовуватись на створення правильних стимулів для

виробників, щоб вони виходили з ДМЕ. Авторитарні заходи по збиранню податків та викриттю уникнень їх сплати замість того, щоб допомагати у вирішенні проблеми, ускладнюють інші, в тому числі й проблему ДМЕ.

У країнах СНД (в Україні також) утворилося своєрідне “замкнене коло”. Фіскальна політика держави робить ціни негнучкими, коли вартість виробництва визначається податковими органами. Негнучкі ціни ведуть до неврівноваженого ВВП. Неврівноважений ВВП веде до платіжної кризи (в тому числі заборгованості перед бюджетом). Неплатежі до бюджету спричиняють ще більше ужорсточення державної фіскальної політики, що, в свою чергу, робить ціни ще менш гнучкими і т.д. Це призводить до серйозної суперечності – борючись з інфляцією, уряд ще більше вдається до регулювання цін, що веде до ще вищої інфляції, тому що платіжна криза (як і фіскальна) загострюється.

ЗВ'ЯЗОК МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ ПОЛІТИКОЮ ТА ФІНАНСОВОЮ КРИЗОЮ

Мирослав Гроницький

Вступ

Перші ознаки фінансової кризи в Україні спостерігалися восени 1997 р. Економічна криза у Південно-Східній Азії та слідом за нею дефляція основних товарів широкого вжитку (включаючи нафту) обумовила, по-перше, вплив інвестиційного капіталу з України, а по-друге, наклала багато обмежень на недорозвинутий фінансовий ринок в країні.

Природа останньої кризи бере початок у безвідповідальній податковій політиці й повільному процесі проведення структурних реформ. В політичних термінах це означає відсутність достатньої політичної волі як у законодавчих, так і у виконавчих розгалуженнях влади для прийняття болючих рішень, які сприятимуть зменшенню фінансових зобов'язань держави, розширенню податкової бази, усуненню різних бюрократичних забобонів щодо підприємницької діяльності. Все це призвело до відсутності сталого економічного зростання, що у подальшому загострилося труднощами у податковій політиці.

Ця стаття складається з трьох розділів. У першому дається аналіз мікроекономічних підстав фінансової кризи, у другому наводяться її макроекономічні підстави, у третьому обговорюються можливі сценарії подальшого розвитку.

Мікроекономічні підстави фінансової кризи

Слабкість будь-якої економічної системи в перехідному періоді з самого початку полягає у слабкості законодавчої бази, наявності мішанини стимулів, що суперечать один одному, і відсутності закону про майно. Країни, що перебували в перехідному періоді, але виявилися здатними провести реформи для подолання цих труднощів, наприклад Угорщина і Польща, є зараз лідерами реформування економіки. В Україні

законодавчі та інституціональні реформи проходили дуже повільно. В результаті мікроекономічна база для економічного розвитку залишається хиткою і слабкою.

Сумнівні твердження про те, що право на майно означає наявність величезного державного сектора у промисловості та слабкого приватного сектора у торгівлі та обслуговуванні (і одночасно величезної тіньової економіки) призвели до відокремлення інституціональних галузей в економіці. У державному секторі переважають бартерні операції; у приватній торгівлі та обслуговуванні – грошові операції, а у тіньовій економіці нормою є операції з залученням висококонвертованої валюти (долара). Більш того, біди, які населення терпіло на початку перехідного періоду, зокрема під час гіперінфляції 1993–1994 рр., обумовили розвиток натуральної економіки (у сільському господарстві та у сфері послуг).

Ціни на енергію, основні продукти харчування та послуги контролювалися з боку держави і не відбивали ні витрати, ні їх вартість для споживачів. Це було головною причиною поглиблення нерівноваги на українських ринках. Ціни становили також основне джерело надання прихованих і явних субсидій в економічній системі, що при продовженні цього процесу може призвести до значної корекції цін в бік підвищення.

Найважливіші мікроекономічні перешкоди поступовому економічному зростанню – це відсутність адекватної системи ціноутворення, обмежень щодо виділення додаткових коштів державним підприємствам, слабкі бюджет та податкове законодавство.

Приватний сектор не може нормально розвиватись, бо існують значні бар'єри для його проникнення в рамки офіційної системи. У Польщі однією з початкових ознак прогресу реформування було створення за дуже короткий період більш як 2 мільйонів малих підприємств. Це було негайним ефектом рішення польського уряду встановити малим підприємствам 3-річний пільговий період звільнення від податків. Це допомогло провести досить-таки безболісну реструктуризацію економіки, яка пом'якшила наслідки масових звільнень у державному секторі. В результаті цього рішення за 4 роки (1990–1994) рівень зайнятості у приватному несільськогосподарському секторі зріс від 1,5 млн. до майже 4 млн. чоловік. В той же час рівень безробіття підвищився від нуля до 2,9 млн. чоловік. Це означає, що близько 5 млн. чоловік було звільнено у державному секторі.

В Україні частка малих та середніх підприємств в офіційному секторі економіки така, що нею можна майже нехтувати. Це стало головною перешкодою при впровадженні ефективних та значних мікроекономічних змін в економіці. Враховуючи

слабкі мікроекономічні підстави, будь-яка часткова реформа у державному секторі може зараз призвести до перетворення значного прихованого безробіття на явне без будь-яких альтернатив йому. Досвід Польщі показує, що відкриття шляху в економіку малим та середнім підприємствам навіть за рахунок зменшення доходів від прямих податків (що мають сплачуватися цими фірмами) може стати рішучим кроком до майбутнього прогресу економічних реформ.

Макроекономічні підстави фінансової кризи

Головною макроекономічною причиною фінансової кризи була невідповідність між монетарною та фіскальною політикою. Як наголошувалося в попередньому розділі, фіскальна політика відставала через відсутність мікроекономічних підстав та законодавчої бази.

З самого початку економічних перетворень в Україні слабка законодавча база оподаткування призвела до нижчих податків, ніж очікувалося. В той же час закон про бюджет був або непослідовним, або в деяких випадках передбачав витрати, які не можна було покрити за рахунок доходів від оподаткування на даному рівні. За невизначеної фіскальної політики (уряд утримував високий рівень бюджетного дефіциту і дозволив підвищення заборгованості з пенсій та зарплати в бюджетному секторі) єдиною можливим рішенням було б проведення суворої монетарної політики. Проте неможливо було довго проводити таку змішану політику, бо це поліпшило б ситуацію лише на короткий час.

Незважаючи на це, за роки, що передували фінансовій кризі, в українській монетарній політиці відбулися значні зміни. З кінця 1995 р. фінансування бюджетного дефіциту з емісії Національного банку переключилося на приватні позики та вітчизняні казначейські облігації внутрішньої державної позики (ОВДП). Така політика уповільнила експансію грошової маси, стабілізувала обмінні курси і знизила рівень інфляції. Слід наголосити, що ця політика не усунула головні причини нерівноваги на макроекономічному рівні. Вона тільки забезпечила певний "простір для дихання" уряду. На жаль, цей

“простір для дихання” виявився досить малим і не був використаний для впровадження необхідних реформ.

Низький рівень монетизації в Україні швидко звів нанівець можливість зниження національного боргу. Це трапилося у другій половині 1996 р. В період між другою половиною 1996 і осінню 1997 р. фінансування бюджетного дефіциту проходило здебільшого за рахунок придбання нерезидентами ОВДП. Відносно високі процентні ставки і стабільна гривня привабили значний інвестиційний капітал.

На тіньовому ринку також зросла маса грошей. Незважаючи на слабкий вітчизняний попит, відбулося зниження процентних ставок на міжбанківському ринку. Проте середні ставки кредитів залишалися дуже високими через ефект витіснення та небажання банків позичати гроші кредиторам високого ступеня ризику. Зі свого боку уряд форсував надання кредитів для державних підприємств, і цим пояснюється зростання безнадійних боргів у портфелі комерційних банків.

Відносно низькі процентні ставки на депозити і низька схильність до заощадження коштів у гривнях не дозволяли домогтися зростання грошової маси, але це допомогло стабілізації обмінних курсів та зниженню інфляції. Парадоксально, але головний успіх проведення попередніх реформ, тобто низький рівень інфляції, став в той же час одною з причин занепокоєння. Маючи низький рівень інфляції, низькі процентні ставки на депозити і низьку схильність до заощаджень у гривнях, уряд не міг сподіватися на швидке підвищення рівня монетизації. Таким чином, було зруйновано найдоступніше джерело покриття бюджетного дефіциту.

Ця комбінація непослідовних кроків у політиці стала особливо нестабільною з виникненням азіатської кризи. У листопаді 1997 р. нерезиденти почали вилучали інвестиційний капітал. Резиденти пішли за ними. Поступово цей процес викликав труднощі з фінансуванням бюджетного дефіциту і реструктуризацією старого боргу і остаточно та швидко вичерпав валютні резерви. Щоб захистити валюту, центральний банк мав підвищити ставки по облігаціях. Високі процентні ставки на державні боргові зобов'язання у подальшому ще більше погіршили процес виконання бюджету.

Значне зменшення валютних резервів України до 760 млн. дол. США наприкінці серпня 1998 р. зруйнувало стабільність національної валюти. Це дало додатковий імпульс резидентам

переключитися з гривні на долар. Реакція грошової системи виявилась неадекватною, щоб запобігти сильній девальвації.

Національний банк України практично підсумував широкомасштабний бюджетний дефіцит у фінансуванні через придбання ОВДП на первинному ринку. Слід наголосити, що це був єдиний вихід для уряду з тих, що залишалися, бо відмова розкачувати облігації могла б призвести до урядового дефолту. Відтепер більше, ніж у минулому, грошова політика перетворилась на заручника фіскального дисбалансу.

Можливі сценарії розвитку подій

Перспективи України залежать від того, як швидко уряд розпочне вводити болісні, але необхідні, зміни у своїй політиці оподаткування. Це повинно стати першим кроком у проведенні послідовних реформ.

Інші реформи повинні проводитись одночасно. Нові закони та інструкції мають дати свободу входу й виходу для малих і середніх підприємств. Необхідно, щоб структура податків змінилася від оподаткування доходів до оподаткування споживання. Це дозволить щонайменше частково повернути тіньову економіку у межі офіційної економіки.

Спочатку це призведе до зниження загального ВВП та до відповідного пристосування цін. Проте низький рівень ВВП не обов'язково означає пропорційне зниження задоволення від споживання товарів та послуг. В простих випадках небажані товари – ними часто торгують по бартеру – замінюються товарами кращої якості та тими, що мають ринкову вартість. Пристосування цін може виявитися болісним, але це необхідно для встановлення відносно адекватних цін та вилучення з економічної системи явних і прихованих субсидій.

Якщо ці реформи будуть проводитись послідовно, то економіка України зробить скачок уперед. В іншому випадку, повільний процес згортання державного сектора в економіці буде конфліктувати зі зростанням частки тіньової економіки. Це призведе до поступового ослаблення держави з усіма його наслідками.

ФІНАНСОВА КРИЗА В УКРАЇНІ ТА МОЖЛИВІ МЕТОДИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Марек Дабровський

Основні причини нещодавньої обвальної девальвації російського рубля та української гривні є ідентичними. Вони є наслідком довготривалої бюджетної кризи та уповільнення структурних і системних реформ в обох країнах. В області політики це означає брак достатньої політичної волі як у законодавчої, так і у виконавчої гілок влади для прийняття необхідних рішень щодо зменшення фінансових зобов'язань держави й посилення податкової бази, а також зняття різноманітних бюрократичних обмежень на підприємницьку діяльність. Нездатність домогтися цих змін не дозволила реальній сфері економіки повернутись на шлях економічного зростання. Відсутність економічного зростання стала додатковим фактором загострення фінансової кризи.

В умовах відсутності бюджетної збалансованості була введена жорстка грошова політика. Вона могла покращити ситуацію лише на відносно короткий період. Як Росія на початку 1995 р., так і Україна наприкінці 1995 р. перейшли від фінансування бюджетного дефіциту шляхом емісійного кредитування Центральним банком до одержання позик на внутрішньому ринку. Росія використовувала державні казначейські облігації (ДКО) та облігації федеральної позики (ОФП), а Україна використовувала державні казначейські облігації – облігації внутрішньої державної позики (ОВДП). Ця політика дала можливість уповільнити темпи росту грошової маси, стабілізувати курс національних валют, знизити інфляцію (в Україні ефективніше, ніж у Росії) та затримати падіння ВВП. Але така політика мала один серйозний недолік. Вона не могла усунути основні причини економічної незбалансованості, а

лише надавала деякий “перепочинок” обом країнам так само, як і шанс для проведення необхідних фінансових та структурних реформ у поєднанні з інтенсивною приватизацією. На жаль, період “перепочинку” виявився дуже коротким і його не використали для проведення необхідних реформ.

В умовах низького рівня монетизації економік обох країн потенціал для мобілізації внутрішніх ресурсів на покриття боргу швидко вичерпався. Починаючи з другої половини 1996 р., з'явилась нова можливість у вигляді зацікавленості нерезидентів у придбанні казначейських зобов'язань (векселів). В умовах “ейфорії на виникаючих ринках” Росія та Україна змогли досить легко залучити іноземний капітал. Однак ейфорія виявилась короткостроковою, а інвестори дуже швидко усвідомили крихкість макроекономічних основ в обох країнах. Криза в азіатських

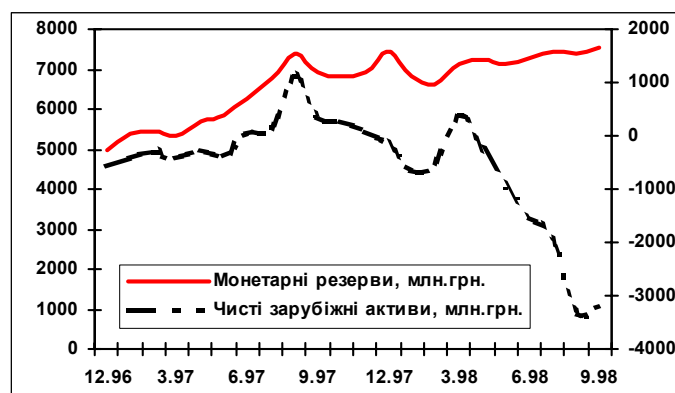
країнах зіграла роль додаткового фактора у падінні загальної довіри до “виникаючих ринків”. З листопада 1997 р. в обох країнах почався масовий відплив капіталу за кордон, спочатку тільки нерезидентів, а потім і резидентів. Це спричинило труднощі з фінансуванням бюджетного дефіциту та перерозміщенням старого боргу і призвело до скорочення валютних резервів. Сумніви щодо здатності країни розплатитись зі своїми боргами викликали різке збільшення ставок доходності казначейських векселів, що погіршувало стан бюджету ще більше.

Різке зменшення валютних резервів підірвало довіру до стабільності національної валюти, що додатково стимулювало перехід від рубля/гривні до долара. При цьому необхідно відмітити, що ні Центральний банк Росії (ЦБР) ні Національний банк України (НБУ) не здійснили стерилізацію грошової бази шляхом скорочення чистих внутрішніх активів під час припливу капіталу та зростання валютних резервів. Відношення валютних резервів до грошової маси залишалось низьким і не забезпечувало достатньої підтримки національної валюти у випадку спекулятивної атаки.

В умовах відпливу валютних резервів центральні банки почали поповнювати грошову базу додатковим внутрішнім кредитом. НБУ відновив великомасштабне фінансування державного дефіциту шляхом купівлі облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку (графік 18.1). Слід підкреслити, що уряд не мав вибору. Відмова перерозподілити

ОВДП могла призвести до дефолту уряду. Дуже важко звинувачувати уряд у жорсткій монетарній політиці з тої простої причини, що політика уряду не була такою. Грошова політика залишалась заручницею фіскальної незбалансованості.

Графік 18.1
**Співвідношення чистих зовнішніх активів
(валютних резервів) НБУ та грошової бази**



Різниця в українській та російській ситуації

Незважаючи на схожість основних причин кризи, ситуація в Україні виявилась менш драматичною, ніж у Росії. В чому полягає її відмінність? На першому етапі кризи Росія виявилася вразливішою, ніж Україна, з таких причин:

1. Обсяг накопиченого державного боргу в Росії був вищий ніж в Україні, по-перше, тому, що Росія успадкувала борги Радянського Союзу та , по-друге, вона раніше випустила казначейські векселі. Високий рівень бюджетного дефіциту в Росії прискорив просування Росії до пастки заборгованості.
2. Відносини між федеральною та місцевими владами складніші у Росії.
3. Структура російської зовнішньої торгівлі відрізняється від української. Росія зазнала значних збитків через падіння світових цін на нафту, природний газ та інші первинні ресурси, Україна ж фактично виграла від цього. Сильніша залежність російського споживчого ринку від імпорту

передбачає, що девальвація в Росії матиме серозніші інфляційні наслідки, ніж в Україні.

4. Україна фактично одержала “премію” за зволікання з реформою фінансового сектора. Українські банки, на відміну від російських, не змогли багато запозичити на міжнародному ринку та не встигли вдатись до широкомасштабних операцій по деривативах. Таким чином, Україна виявилась менш вразливою до девальвації.
5. Недостатня розвиненість фондового ринку так само допомогла Україні уникнути додаткового відпливу капіталу.
6. Фінансова олігархія в Росії набагато сильніша, ніж в Україні, і це робить російський уряд та економіку її заручниками.

Після 15 серпня 1998 р. в процесі управління кризою в обох країнах спостерігались значні відмінності:

1. Україна не оголосила формального дефолту стосовно ОВДП, а сумний досвід Росії фактично допоміг “переконати” інвесторів у необхідності реструктуризації боргу.
2. Російський уряд посилив паніку шляхом втручання у портфелі банків та вимагаючи, щоб всі депозити були переведені до Ощадного Банку. НБУ та уряд України не приймали таких рішень. Але НБУ використав грошову політику для контролю над інфляцією.
3. Фінансова криза в Росії дуже швидко перетворилась на політичну через звільнення прем’єр-міністра. Це посилює паніку на валютному та фінансовому ринках. Україна поки що уникала серйозних політичних проблем.

Отже, завдяки цим розбіжностям Україна рухалась по тій самій спіралі кризи, що й Росія, але значно повільніше.

Можливі варіанти розвитку економічної ситуації

Прогнозування розвитку макроекономічної ситуації в умовах фінансової кризи, яка вже розпочалась, не дуже легке завдання, частково через те, що психологічні фактори мають надзвичайно велике значення. Ми спробуємо розглянути два можливих сценарії (песимістичний та оптимістичний) розвитку макроекономічної ситуації, які базуються на різних припущеннях стосовно обраних антикризових заходів. Основні передумови бюджетної та грошової політики будуть однаковими для обох сценаріїв.

а. Фінансування дефіциту

1. Немає доступу до приватних джерел зовнішнього фінансування.
2. Немає внутрішнього фінансування у вигляді ОВДП чи інших цінних паперів.
3. Чисте фінансування по кредитах міжнародних фінансових організацій (Світовий Банк, Європейський Союз та інші) є від'ємним або, у кращому випадку, дорівнює нулю.
4. Ненульовий дефіцит бюджету фінансується за рахунок кредитування НБУ.

б. Грошова маса та резерви

1. Фінансування бюджетного дефіциту через кредити НБУ призведе до збільшення грошової маси, якщо частина валютних активів підприємств та населення не буде переведена у гривні.
2. Валютні резерви НБУ не збільшаться за рахунок зовнішніх позичок. У кращому випадку, одержаних кредитів вистачить лише на виплату старої (попередньої) заборгованості.

Слід відмітити, що песимістичний варіант може виявитись на практиці більш руйнівним, ніж у наших розрахунках. Подальше сповзання по спіралі кризи може спровокувати зміни політичного та психологічного характеру, які не враховуються в нашій моделі. Наприклад, швидкість грошового обігу (відхід від гривні) може виявитись вищою, ніж у наших припущеннях; бюджетні надходження можуть різко скоротитись, а витрати – збільшитись (через індексацію); можливість банківської кризи також не можна виключити.

Варіант 1 (песимістичний)

Поступове сповзання України у прірву кризи. В цьому сценарії заходи, необхідні для подолання кризової ситуації, не застосовуються. Це означає насамперед швидке досягнення нульового дефіциту і навіть профіциту бюджету.

Основні характеристики варіанта:

- дефіцит бюджету 2,5% у 1998 р., 1–2% – у 1999 р. При відсутності зовнішнього і внутрішнього фінансування дефіцит бюджету покривається за рахунок кредитування

уряду з боку НБУ. Це сприятиме збільшенню чистих внутрішніх активів. При неможливості стерилізації це призведе до збільшення грошової маси, що через монетарні механізми потягне зростання інфляції. Недовіра до гривні також збільшить інфляційні очікування;

- триваюча девальвація гривні разом з інфляційними очікуваннями спричиняють швидкий відхід від національної валюти, збільшують швидкість обігу грошей та посилюють інфляцію;
- подальше звуження реального сектора та падіння ВВП обумовлені кризою фінансової системи. Можливості нормального функціонування підприємств знизяться в умовах адміністративного тиску (зокрема на експортерів та імпортерів) та при дуже обмежених інвестиціях. Приватне споживання скорочується в результаті падіння реальних доходів населення.

Таблиця 18.1

**Потенційні траєкторії макроекономічних показників
(Варіант 1)**

Параметр	1998	1999
Дефіцит бюджету, % ВВП	2,5	1–2
Обмінний курс грн./\$, кінець періоду	4,5–6,0	6,0–9,0
Індекс споживчих цін, грудень до грудня, %	45	60–100
Зростання грошової бази, %	10	20
Рівень монетизації, %	10	8
Зміна реального ВВП, %	-2,5	-3

Варіант 2 (оптимістичний)

Цей варіант базується на припущенні, що швидке застосування заходів по реформуванню може реально “переломити” ситуацію. Такі заходи слід спрямовувати на стримування подальшого росту грошової маси та темпів інфляції в умовах повернення до рівноважного обмінного курсу (див. нижче).

Запровадження жорсткого бюджетного регулювання та здійснення структурних змін повинні стати ключовою умовою досягнення стабілізації. Пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту фінансуються прискореною приватизацією.

Основні характеристики варіанта:

- збалансованість бюджету. Обмеження зростання грошової маси та жорстка політика, спрямована на підтримку

ліквідності банківської системи, можуть запобігти інфляції та стримати швидке зростання обмінного курсу. Водночас це стимулюватиме відновлення попиту на національну валюту;

- досягнута стабілізація поверне довіру до гривні, що у середньостроковій перспективі забезпечить переведення різноманітних валютних активів у гривню. Це підвищить рівень пропозиції іноземної валюти та допоможе НБУ поповнити свої валютні резерви;
- таким чином, після оголошення програми реформ та за допомогою інших ринкових автостабілізаторів стає можливою стабілізація курсу на рівні 3,5–4 грн./1 дол.США на кінець 1998 р.

Таблиця 18.2

**Можливі траєкторії макроекономічних показників
(Варіант 2)**

Параметр	1998	1999
Бюджетний дефіцит, % ВВП	2,0	0
Обмінний курс грн./\$, кінець періоду	3,5–4,0	4,0–4,5
Індекс споживчих цін, грудень до грудня, %	30	10–15
Зростання грошової маси, %	5	10
Рівень монетизації, %	13	13
Зміна реального ВВП, %	-1,5	-1,0

1. Короткострокові антикризові заходи

Серед короткострокових заходів (у перспективі декількох тижнів), які могли б призупинити подальше поглиблення фінансової кризи, потрібно назвати дії, спрямовані на нормалізацію валютного ринку, реструктуризацію заборгованості по ОВДП, перехід до бездефіцитного бюджету та започаткування великомасштабної грошової приватизації.

Найперше, потрібно повернутись до вільної поточної конвертації гривні, тобто скасувати адміністративні обмеження на валютному ринку, які були запроваджені у вересні. Для запобігання змін валютного курсу, коли будуть скасовані обмеження, Нацбанкові слід вжити короткострокові заходи, спрямовані на “звуження” ліквідності банківської системи. Це можливо здійснити шляхом ужорсточення нормативів резервування, пильного спостереження за послідовністю їх виконання та проведення депозитних аукціонів.

Адміністративні обмеження валютного ринку заважають його нормальному функціонуванню. Відсутність ринкового обмінного курсу позбавляє суб'єктів господарювання інформації про існуючі тенденції, а державу – ринкових важелів управління цими тенденціями. Отже, необхідно вдаватися до таких заходів: лібералізації торгових операцій, скасування тендерного комітету НБУ, відміни обов'язкової конвертації надходжень від експорту та ануляції обмежень по репатріації доходів нерезидентів. Ці заходи необхідно здійснити для того, щоб заспокоїти валютний ринок та повернути валютний курс до ринкової рівноваги.

Започаткування грошової приватизації сприятиме досягненню відразу декількох цілей: просуванню процесу структурних реформ, поповненню бюджету та валютних резервів НБУ (при умові, якщо іноземні інвестори прийматимуть участь у процесі) та відновлення довіри до економічної політики України.

2. Середньострокова програма

Згідно з нашими розрахунками, бездефіцитний бюджет на коротко- та середньострокову перспективу є однією з передумов подолання кризи. Чисто технічні заходи, такі як секвестрування бюджетних витрат та мобілізація податкових зборів, можуть виявитись неадекватними, тому що вони призводять до підвищення бюджетної заборгованості та падіння фіскальної дисципліни. Ці заходи слід спрямовувати на системне скорочення фінансових зобов'язань держави, в тому числі в соціальній сфері. А це вимагатиме швидкого проведення пенсійної реформи: підвищення пенсійного віку, обмеження права дострокового виходу на пенсію, скасування інших галузевих та професійних привілеїв, зменшення кількості пенсій з інвалідності, зменшення розміру пенсій для працюючих пенсіонерів та зменшення розміру й числа персональних пенсій. Необхідно звужити коло інших видів соціальної допомоги. Реформа бюджетної сфери повинна включати скорочення мережі закладів охорони здоров'я, освіти та культури, часткове запровадження платних послуг та механізму конкуренції на надання цих послуг.

Для прискорення структурної перебудови української економіки необхідно відмінити політичні обмеження на проведення приватизації. Великомасштабна дерегуляція та податкова реформа повинні підштовхнути розвиток приватного бізнесу та допомогти Україні досягти економічного зростання.

У пакет реформ потрібно включити заходи по відновленню довіри до національної валюти та забезпеченню її стабільності у довгостроковій перспективі. Одним з можливих варіантів було б запровадження системи currency board¹. В режимі currency board грошова маса повинна на 100% покриватись валютними резервами Центрального банку. Центральному банку заборонено надавати кредити як уряду, так і комерційним банкам та проводити операції відкритого ринку. Режим currency board ліквідує можливість політичного тиску на грошову політику та посилює довіру до національної валюти. Досвід Аргентини, Естонії, Литви та Болгарії показує, що режим currency board сприяє зниженню інфляції, посиленню фінансової дисципліни, збільшенню довіри до національної валюти та створенню умов для економічного зростання.

Примітка

¹Currency board – система, яка передбачає прив'язку національної валюти країни до іноземної валюти (прим. перекладача).

ВСЕСВІТНЯ ФІНАНСОВА КРИЗА ТА РИНКОВІ РЕФОРМИ В БОЛГАРІЇ – ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Румен В. Гечев

Світова фінансова та економічна криза досягла критичного рівня наприкінці 1998 р., а індекси курсів фондових бірж впали на 40–50% на багатьох ринках, що розвиваються. У цей період дохід на середньо- та довгострокові цінні папери значно знизився. Відбулись значні зміни у структурі та напрямку короткострокових та довгострокових потоків інвестицій. Збільшення ризику ведення бізнесу спричинило масовий вивіз капіталу з цих ринків, особливо зі східноєвропейських країн з перехідною економікою.

Болгарія і Україна – це два приклади країн, де перехідний період економіки був особливо болючим. Тягар необхідності обслуговувати державний борг примусив обидві країни фінансувати свої бюджетні дефіцити головним чином шляхом емісії цінних паперів. Міжнародні фінансові організації обмежили пряме фінансування бюджетного дефіциту Центральним банком. Для того, щоб залучити достатню кількість коштів, уряди цих країн були змушені запропонувати виключно низькі ціни на державні цінні папери. Спочатку ці ціни привернули іноземних портфельних інвесторів, але вони продали свої цінні папери у паніці, коли розпочалася криза.

В Україні, як і в Болгарії, переважали короткострокові інвестиції. До недавнього часу великий обсяг цих інвестицій був необхідним для досягнення рівноваги на фінансовому ринку. Стабільний валютний курс завжди був однією з характеристик стабільної фінансової та економічної системи. Теоретично активне сальдо торгового балансу гарантує забезпечення валюти для підтримування стабільних валютних курсів (Halpern and Wyplosz 1997). Але на практиці торговий дефіцит є типовим явищем для більшості країн з перехідною економікою. Труднощі у пристосуванні до нових ринкових умов, успадкована структура економіки та розпад РЕВ створили величезні проблеми для експорту. У Болгарії виникла стійка тенденція до

зростання обсягів імпорту, частково завдяки тому, що країна приєдналася до Всесвітньої Організації Торгівлі, Центральноевропейської асоціації вільної торгівлі та її асоційованому членству в Європейському Союзі.

За перші 9 місяців 1998 р. оборот зовнішньої торгівлі Болгарії знизився з 7,2 до 6,81 млрд.дол.США у порівнянні з тим же періодом 1997 р. Збільшення імпорту на 76 млн.дол.США у поєднанні зі скороченням обсягів експорту призвело до зовнішньоторгового дефіциту у 466 млн.дол.США. Такий великий дефіцит є дуже тривожним, враховуючи, що ВВП становить тільки 10 млрд.дол.США. На сьогодні 47% торгівлі Болгарії становить торгівля з країнами Європейського Союзу і тільки 27% – з країнами Східноєвропейського регіону. Обсяги експорту в Росію скоротились більше ніж на 100 млн.дол.США, проте імпорт з Росії залишився на тому ж рівні та складається, головним чином, з енергетичних ресурсів та сировини.

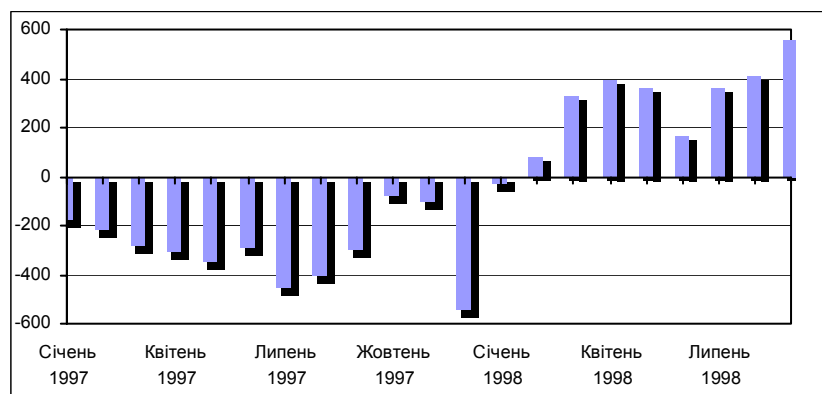
Значне падіння світових цін на чорні та кольорові метали та продукцію хімічної промисловості, куди входять добрива та нафтопродукти, негативно вплинуло на країни з перехідною економікою. Ця продукція складає значну частину в експорті більшості східноєвропейських країн. Зниження цих цін різко зменшує надходження від експорту та водночас зменшує бажання іноземних інвесторів вкладати капітал у приватизацію великих підприємств металургійної та хімічної промисловості. Тимчасом, збитки та борги цих підприємств збільшуються і спрямовують ринкові реформи у порочне коло.

Деякі економісти та політики намагаються підтримувати тезу, що приватизацію таких підприємств потрібно заморозити до того часу, поки ціна не почне підвищуватись. Але подальша затримка приватизації може погіршити ситуацію, бо через рік або два буде практично неможливо продати більшість з цих державних компаній через велику суму накопиченої заборгованості перед постачальниками, бюджетом та фондами соціального забезпечення.

Рівновага бюджету зазнає великих ризиків. Відповідно до норм currency board¹, введених в Болгарії 1 липня 1997 р., дефіцит у 1998 та 1999 р. повинен залишатись в межах 1,5–2% (граф.19.1). Згідно з чинним законодавством про бюджет, надходження від приватизації є одним з головних джерел бюджетних надходжень. До 1997 р. майже половина цих надходжень використовувалась на забезпечення Державного фонду реконструкції та розвитку (фінансування інвестиційних проектів) та на підтримку сільського господарства. З середини 1997 р. всі грошові надходження від приватизації направляються у бюджет. Підставою для цього було сподівання,

що ці надходження забезпечать кошти, необхідні для обслуговування та викупу державного боргу. Крах банківської системи та політика високих процентних ставок, запроваджена Центральним банком у середині 1996 р. (річна процентна ставка досягла майже 1500%), змусили двічі переглянути бюджет, затверджений на 1996 р. Це було необхідно зробити, тому що виплати процентів по державних паперах досягли 70% усіх бюджетних витрат. Щоб зменшити витрати на обслуговування внутрішнього боргу, уряд перейшов до іншого способу – утримання процентних ставок на низькому рівні шляхом визначення облікової ставки на основі доходу по трьохмісячних державних цінних паперах (Manchev 1997).

Графік 19.1
**Болгарія. Консолідований державний бюджет –
бюджетний дефіцит / надлишок (млрд.левів)**



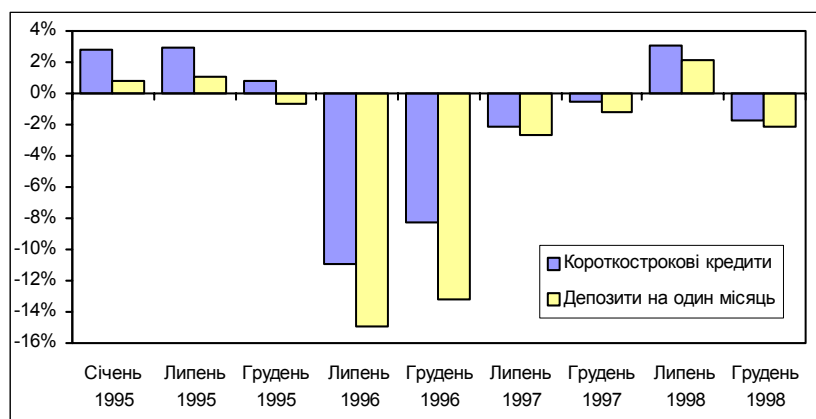
Примітка. Дані Болгарського національного банку. – Інформаційний бюлетень, 1998, №.10, с.34.

Процентні ставки в Болгарії залишаються низькими (графік 19.2), але перспективи одержати великі надходження від грошової приватизації дуже сумнівні через слабку активність іноземних інвесторів. Декілька проведених підряд тендерів для великих промислових компаній хімічної індустрії, машинобудування, металургії та інших були невдалими через відсутність серйозних покупців. Якщо світова економічна криза поглиблюватиметься і далі, то зацікавленість іноземних інвесторів у приватизації також зменшуватиметься, що матиме вкрай негативні наслідки для фінансової та економічної системи. Незважаючи на значне перевищення доходів бюджету над витратами, яке мало місце до цього часу, особливо у другій

половині 1998 р., у 1999 р. виникнуть проблеми, пов'язані з рівновагою бюджету, головним чином через очікуване різке зменшення надходжень від приватизації. Скорочення бюджетних витрат вже досягло свого ліміту, і подальше скорочення може призвести до краху державного сектора.

Графік 19.2

**Болгарія. Реальні місячні процентні ставки
(дефлятор індексу споживчих цін)**



Примітка. Реальні процентні ставки були вираховані на основі середньомісячних даних про темпи розвитку інфляції за цей самий період.

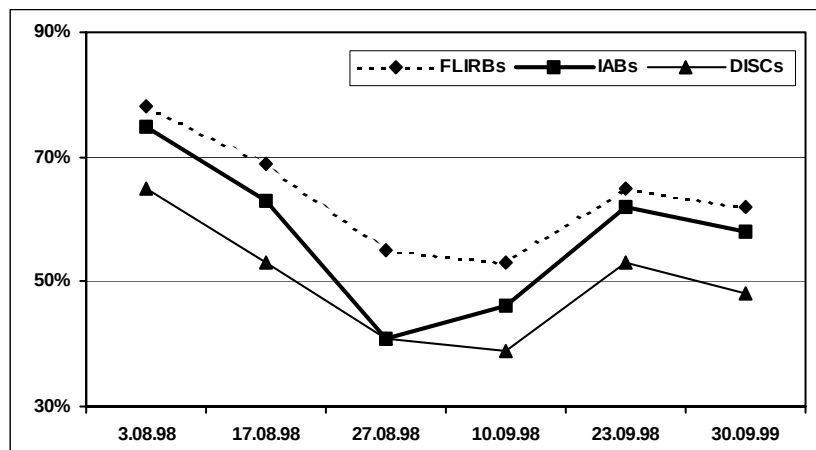
Дані Болгарського національного банку. – Інформаційний бюлетень, 1995–1998.

Болгарська економіка розвивається досить пасивно. Обсяг продажу промислових товарів знизився у жовтні 1998 р. порівняно з жовтнем 1997 р. на 19%. За період з січня по вересень 1998 р. 40% коштів від продажу не надійшли вчасно. Така ж ситуація склалась і з 45% заборгованості державних промислових підприємств постачальникам. У третьому кварталі 1998 р. дохід цих підприємств зменшився на 43 млрд. левів (близько 25 млн. дол. США) і виявляє тенденцію до зниження. Таким чином, поєднання цих двох несприятливих факторів – світової фінансової кризи та затримки у проведенні структурних реформ – утруднює проведення подальших ринкових реформ. У середньому тільки 60% виробничих потужностей економіки Болгарії були використані, і немає жодних перспектив поліпшення ситуації найближчим часом.

Водночас виникають серйозні труднощі через поєднання структурних проблем з лібералізацією зовнішньої торгівлі. Навіть запровадження currency board не зменшує, як чарівна паличка,

потенційну небезпеку нової дестабілізації валюти, спричинену впливом капіталу (Schwarz 1993). На цьому етапі немає ніяких підстав вважати, що цей вплив припиниться.

Графік 19.3
Болгарські Брейді-облігації
(реалізаційна ціна номінована в дол.США)



Примітка. Дані Болгарського національного банку. – Інформаційний бюлетень, 1998, №10, с.60.

Зниження цін на болгарські цінні папери є досить значним. Крах фінансових ринків у багатьох частинах світу, та особливо “буря” в Латинській Америці, дуже серйозно позначився на обсязі операцій з Брейді-облігаціями². Для Болгарії Брейді-облігації мають особливо важливе значення, тому що болгарське законодавство дозволяє використовувати їх у вигляді плати за приватизаційні покупки. Зміна курсів боргових цінних паперів цього типу була важливим індикатором для оцінки намірів та поведінки іноземних інвесторів. Зовнішня заборгованість, виражена у Брейді-облігаціях, становить 5 млрд.дол.США. Проте інвестори не виявили зацікавленості використовувати ці облігації в операціях по приватизації.

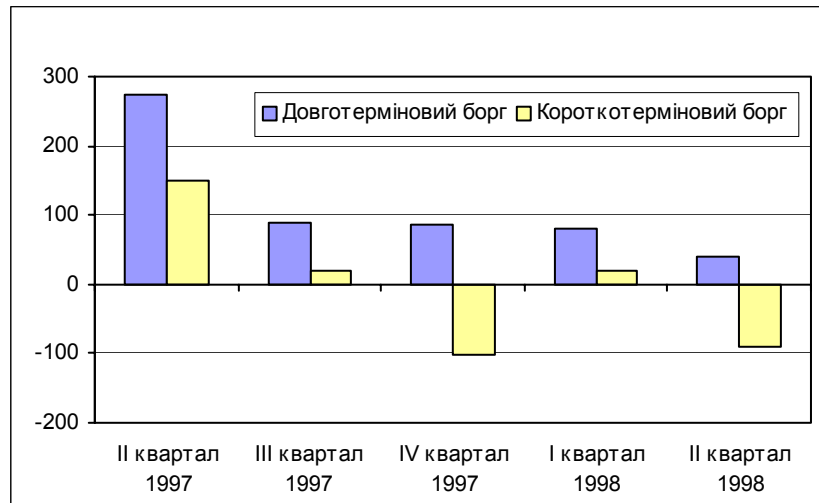
Точка зору деяких економістів, що фінансова криза та зменшення ціни Брейді-облігацій сприяють зворотному викупу боргу, здається безпідставною. При теперішньому стані платіжного балансу та бюджетних балансів у країнах з перехідною економікою було б нерозумним очікувати такий зворотний викуп. Нижча ціна Брейді-облігацій не може компенсувати переваги пролонгованих платежів. Болгарський

уряд не вважає такі операції доцільними на цьому етапі, бо дострокові виплати великої частини заборгованості можуть поставити фінансову систему у скрутне становище. Здається, що східноєвропейські країни також не будуть здійснювати великомасштабні операції по зворотному викупу. Світова фінансова криза вплинула на масштаби та напрямки руху значних сум валютних депозитів. У Болгарії приблизно 1 млрд.дол.США (10% від ВВП) було переведено як депозити у іноземні банки. Таким чином, незважаючи на відсутність інвестиційних ресурсів для власних потреб, економіка перетворюється на кредитора для розвинутих країн. Замість того, щоб бути чистим імпортером інвестиційних коштів, Болгарія фактично перетворюється у чистого експортера, обмежуючи таким чином можливості проведення інтенсивної реструктуризації економіки.

Паніка в Південній Кореї, Індонезії, Малайзії, Росії та деяких інших країнах вимагала негайної інтервенції МВФ. Гасіння цих “пожеж” витягло значну суму з ресурсів МВФ – тільки одна Південна Корея заблокувала 40 млрд.дол.США. Через це спроможність МВФ фінансувати східноєвропейські країни стала обмеженою. Враховуючи непередбачуваний розвиток подій в Росії, ситуація може дуже скоро погіршитись. Сума річної позики МВФ для Болгарії є зараз меншою від тієї, що надавалась два роки тому. Разом з тим, утримання запасів валюти на достатньому рівні є обов’язковою умовою для успішного функціонування currency board (Iotsov, Nenovski, Hristov, Petrova and Petrov 1998).

Графік 19.4

**Обслуговування зовнішньої
та внутрішньої заборгованості (млн.дол.США)**



Примітка. Дані Болгарського національного банку. – Інформаційний бюлетень, 1999, №.10, с.34 –35.

На наступні три роки щорічні виплати зовнішньої заборгованості Болгарії становлять близько 0,5 млн.дол.США. Виявляється, що очікувана кількість наявних коштів буде меншою, ніж сума коштів, необхідних для виплати заборгованості. Це буде суворим випробуванням для фінансової системи. Зменшення валютних резервів, яке може закінчитись сумою, нижчою за необхідний мінімум, створить паніку серед депонентів та знову дестабілізує банківську систему. Жонглюючи процентними ставками, уряд значно знизив вартість обслуговування державного боргу. Зараз обслуговування боргу становить тільки 20% бюджетних витрат у порівнянні з майже 80% у другій половині 1996 р. Але це створює серйозні проблеми для банківського сектора та для всієї економіки. Через те, що реальні процентні ставки є від'ємними, частка національного доходу, яка використовується для накопичення, є незначною. Це перешкоджає інвестиціям та накладає фінансові обмеження на проведення структурних реформ.

Всесвітня фінансова дестабілізація може призвести до значних коливань обмінного курсу долара США по відношенню до інших конвертованих валют, до складу яких входить і Євро. Проблема полягає у тому, що здатність східноєвропейських економік поглинути такі коливання дуже обмежена. В таких країнах, як Болгарія, де однією з ключових цілей фінансової стабілізації є стабільна національна валюта, спостерігаються

суперечливі явища. Дешевий долар США дозволяє заощадити на обслуговуванні зовнішнього боргу. Це обмежує участь уряду на ринках кредиту та забезпечує дешеві кредитні ресурси для приватного сектора. Проте дорога національна валюта призводить до зменшення надходжень від експорту.

Дешевий імпорт веде до великого торговельного дефіциту та звужує ринок для національних виробників. Таким чином, роль currency board в Болгарії полягає у забезпеченні стабілізації різних макроекономічних параметрів, серед яких ціни, доходи та грошовий ринок. Вона зменшує ризик ведення бізнесу, але найголовнішим є те, що її жорсткі умови обмежують простір для маневрування в нестабільному зовнішньоекономічному середовищі. При розвитку за песимістичним сценарієм Валютна Рада може не вижити в умовах різких коливань іноземної валюти.

Під час наростаючої фінансової та економічної кризи особливе значення має відносна лібералізація державного регулювання. За останні роки східноєвропейські країни зробили значний крок у напрямку лібералізації політики зовнішньої торгівлі. Більшість з них є членами Всесвітньої організації торгівлі та Центральноєвропейської асоціації вільної торгівлі (ЦЄАВТ) або є асоційованими членами ЄС. У принципі, лібералізація торгівлі є важливою умовою успішного переходу до ринкової економіки. На жаль, під час всесвітньої фінансової кризи передбачити наслідки такої дії дуже важко. В цих умовах навіть розвинуті країни підходять до торгової політики дуже обережно та вводять можливі тарифні та нетарифні обмеження, щоб захистити найвразливіші сектори своєї економіки. Хорошим прикладом може служити торгівля сільськогосподарською продукцією, яка в розвинутих країнах значною мірою субсидується. Проте, у східноєвропейських країнах спроможність бюджету виділяти кошти на субсидіювання дуже мала і тому національні сільськогосподарські товари втрачають цінову конкурентоспроможність.

Інші країни, такі як, наприклад, Росія, вдалися до радикальних засобів, щоб обмежити експорт та імпорт капіталу. Через високі ризики торговельні платежі російським експортерам до недавнього часу здійснювались головним чином у вигляді попередніх виплат. Нині російські ринки фактично закриті для болгарських експортерів, оскільки до вже існуючих митних обмежень додали обмеження на валютні платежі. Це

дуже несприятливий фактор для Болгарії, особливо тому, що її річний дефіцит торгівлі з Росією становить близько 1 млрд.дол.США. Болгарській імпорт з Росії – нафта, природний газ, мінерали та руда – малоеластичний. Перспективи стають навіть ще песимістичнішими, якщо врахувати, що чорні та кольорові метали становлять значну частину експорту Болгарії, а світові ринки цих товарів постійно звужуються.

Фонд основного капіталу становить 8 трлн. левів (4,5 млрд. дол.США), а накопичена заборгованість вже досягла 7 трлн. левів (4 млрд.дол.США). У цій несприятливій ситуації підприємства мають обмежені можливості приступити до технологічних нововведень та випуску нової продукції. Після краху банківської системи у середині 1996 р. та при подальших несприятливих фінансових умовах вимоги кредиторів зросли у багато разів. У потенційних одержувачів позики немає достатнього забезпечення повернення.

Було б нерозважливо припустити, що відбудуться позитивні зміни в розмірі заборгованості у найближчі місяці, тому що стан внутрішнього і зовнішнього ринків не передбачає збільшення обсягів продажу. Крім того, на кінець третього кварталу 1998 р. частка прострочених платежів державних підприємств дуже значна: бюджетна заборгованість становить 26%, заборгованість по заробітній платі – 29%, заборгованість у фонди соціального забезпечення – 42% від загальної суми заборгованості.

Всесвітня фінансова криза створює додаткові проблеми для країн з перехідною економікою, особливо для тих, що запізнились з проведенням структурної реформи. Їх економіки неспроможні ефективно протистояти зовнішнім ударам. Зменшення обсягів іноземних інвестицій у поєднанні зі скороченням ринків та коливаннями валютних курсів створює такі серйозні перешкоди для розвитку, які дуже важко подолати. В цих несприятливих умовах проведення приватизації та структурних реформ є єдиною політикою для успішної адаптації до ситуації на світовому ринку.

Позитивний та негативний досвід Болгарії продемонстрував необхідність одночасного запровадження механізмів фінансової стабілізації та проведення структурних реформ. Приватизація є ключовим елементом реструктуризації, тому що вона – єдиний засіб, яким можна залучити значні

іноземні інвестиції та сформувати приплив надходжень до державного бюджету.

Потрібно приділити особливу увагу збитковим державним підприємствам. Їх ліквідація та ізоляція від банківської системи є передумовою покращення бюджетного балансу та перерозподілу коштів у рентабельні підприємства. Успішні економічні реформи можливі тільки при умові, якщо банківська система відповідає міжнародним стандартам по достатності та ліквідності капіталу, кредитному портфелю та кредитних операціях. Болгарія та Україна мають багато схожого у минулому та сучасному економічному розвитку. Проведення великомасштабних та динамічних реформ в усіх секторах є дуже важливим для їх перетворення у країни з сучасними ринковими економіками.

Примітки

¹Згідно з нормами currency board, 1 000 левів дорівнює 1 ДЕМ. (Currency board – система, яка передбачає прив'язку національної валюти країни до іноземної валюти – прим. перекладача).

²Облігації Брейді названі ім'ям колишнього міністра фінансів США Брейді, який запропонував конвертувати зовнішній борг у спеціальні облігації, які продавались би на фінансових ринках; FLIRBs – облігації з разовим комісійним збором при продажу з подальшим зниженням поточної процентної ставки; IABs – облігації, проценти по яких прострочені (виплачуються несвоєчасно); DISCs – облігації, по яких процент виплачується по закінченні строку разом з погашенням основного боргу (дисконтні облігації).

Список літератури

Halpern, L. and Ch.Wyplosz 1997. "Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies". *IMF Staff Papers*, Vol.44, No.4, December.
Iotsov V., et al. 1998. "The First Year of the Currency Board in Bulgaria". *Bulgarian National Bank*, Sofia, August.

Manchev T. 1997. "Money Supply in Bulgaria in a Currency Board Environment". *Bulgarian National Bank, Information Bulletin* No.8

Schwarz, A. 1993. "Currency Boards: Their Past, Present and Possible Future Role". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39:147-187.