

338.2:351.82

E 90

Українська Академія державного управління  
при Президентові України  
Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

Бажал Ю.М., Кілієвич О.І., Мертенс О.В.,  
Пятницький В.Т., Романюк О.П., Юрчишин В.В.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Монографія

За загальною редакцією  
Івана Розпутенка

шт.

зал

К.І.С.  
Київ-2002

Українська Академія  
державного управління  
при Президентові України

15746

Схвалено Вченою Радою Української Академії  
державного управління при Президентові України.  
Протокол №76/7 від 2 липня 2002 р.

**Авторський колектив:**

Бажал Ю.М. (3; 8), Кілієвич О.І. (1; 2), Мертенс О.В. (4),  
Пятницький В.Т. (9), Розпутенко І.В. (передмова),  
Романюк О.П. (10), Юрчишин В. В.(5; 6; 7)

**За загальною редакцією:**

Розпутенка І.В. - проректора Української Академії державного управління при Президентові України, доктора наук з державного управління, професора.

**Рецензенти:**

Бакуменко В.Д. – доктор наук з державного управління, доцент.  
Бураковський І.В. – доктор економічних наук, професор

**ЕК 45** Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, Мертенс О. та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка. - К.: Видво "К.І.С.", 2002. - 420 с.

Монографія присвячена проблемам визначення і використання концепції ефективності в економічній теорії і практиці державного управління. Книга рекомендується для використання у навчальному процесі підвищення кваліфікації державних службовців та для підготовки магістрів державного управління.

Для державних службовців, студентів, аспірантів, викладачів і науковців, експертів у сфері державного управління, аналізу державної політики та державних фінансів.

Книгу видано за сприяння Канадської агенції міжнародного розвитку.

ISBN 966-8039-11-4

# ЗМІСТ

Передмова	4
Розділ 1. Концепція ефективності в економічній теорії	15
Розділ 2. Концепція ефективності в державному управлінні й аналізі державної політики	49
Розділ 3. Економічний розвиток як мета державного управління	61
Розділ 4. Аналіз вигід і витрат в оцінюванні ефективності державного управління	100
Розділ 5. Глобалізація — чинник реформувань економіки та управління	138
Розділ 6. Україна: співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями і конкурентоздатність	167
Розділ 7. Ефективність монетарної та валютної політики в країнах з перехідною економікою	188
Розділ 8. Державне управління інноваційним розвитком	248
Розділ 9. Застосування тарифних та нетарифних інструментів торговельної політики: теоретичні засади та порівняльний аналіз	292
Розділ 10. Ефективність державного управління в сфері житлово-комунального господарства	334

## ПЕРЕДМОВА

Структура управління, що відображала систему цінностей, яка пов'язана з плановою економікою, складалася протягом багатьох років. Ця структура також була унікальною в тому плані, що вона відображала унітарну природу уряду. Структура управління мала величезні розміри і включала заходи щодо контролю політики, регулювання, управління процесом, а також цільові механізми управління. Окрім цього, існували механізми управління, які пов'язані з кількісними обмеженнями обсягу матеріальних факторів і запасу таких життєво важливих ресурсів як електрика, водопостачання тощо.

Теоретично може скластися думка, що ця структура могла б дати ряд конкретних можливостей для взаємодії з відомствами в плані координації їх бюджетної діяльності і для забезпечення взагалі відповідності докладуваних зусиль узгодженим планам. Особливо важливий той факт, що ці механізми управління також можуть бути вживані щодо операцій на рівні провінцій або ж на децентралізованому рівні управління. Керівництво загальним курсом з боку центрального уряду являло собою одночасно і складову частину, і продовження національного плану.

Це керівництво, в свою чергу, відображало два серйозні завдання, а саме рівень капіталовкладень в економіку і необхідність мати збалансований бюджет на місцевому рівні. У силу своєї природи це керівництво носить загальний характер, причому основна відповідальність за забезпечення ефективного використання ресурсів для задоволення місцевих потреб лежить на органах місцевої влади.

Втручання держави в економіку мотивується широким спектром економічних, соціальних і політичних проблем. Той факт, що частка державних видатків у валовому внутрішньому продукту і структура цих видатків так сильно відрізняються у різних країнах, відбиває ступінь важливості, який надається зараз і надавався в минулому різним функціям держави.

Відправним пунктом будь-якого державного втручання є модель добровільного обміну в економіці вільної конкуренції.

Відповідно до цієї моделі, конкурентна економіка в результаті приведе до такого розподілу ресурсів, що, по-перше, видатки на виробництво неможливо буде перерозподілити без того, щоб збільшення випуску одного продукту не приводило до зменшення випуску іншого, і, по-друге, загальний випуск продукції неможливо буде перерозподіляти таким чином, щоб у результаті цього перерозподілу підвищення життя одного споживача не приводило до погіршення життя іншого. Цей стан, як правило, називається Парето-оптимумом. Парето-оптимум визначається через сукупність граничних умов, що вимагають рівності між граничними нормами трансформації у виробництві і граничними нормами заміщення у споживанні. Безпосереднім наслідком цих умов є правило ціноутворення за граничними витратами. Однак, ці граничні умови підтримують Паретооптимальну конкурентну рівновагу, якщо задовольняється ряд основних передумов.

Ці передумови можна охарактеризувати різними способами. Для простоти і зручності їх можна викласти таким чином:

- по-перше, ринки повинні існувати для всіх товарів, якщо ринкові ціни не можуть служити засобом регулювання попиту і пропозиції, або коли не всі учасники мають однаковий доступ до однієї і тієї ж інформації, то деякі товари і послуги не можуть бути випродуковані взагалі;
- по-друге, не повинно існувати ніяких зовнішніх ефектів - ціни повинні відображати всі витрати і прибутки, що пов'язані з виробництвом і споживанням;
- по-третє, повинно відбуватися падіння розмірів економії на масштабах виробництва - необмежене зростання економії на масштабах веде до неконкурентності економіки, в якій домінує декілька крупних фірм. У тій мірі, в якій ці передумови не задовольняються, відбуваються збої у функціонуванні ринкового механізму. Окрім того, навіть якщо граничні умови приводять до Парето-оптимальної конкурентної рівноваги, вона не може бути соціально оптимальною. Є багато Парето-оптимумів, кожен із яких пов'язаний з певним розподілом власності на фактори виробництва;

- по-четверте, для досягнення соціальної оптимальності необхідно також мати на увазі, що суспільство визнає початковий розподіл власності на фактори виробництва і, відповідно, кінцевий розподіл доходу і життєвого рівня у світлі Парето-оптимуму буде також прийнятним.

Збої у функціонуванні ринку, які трапляються в результаті невідповідності передумов, що покладені в основу конкурентної моделі, набирають різних форм. У прямому сенсі збої у функціонуванні ринку відбуваються в результаті порушення передумов, які були наведені вище. Найзагальніші питання, які при цьому виникають, мають відношення до суспільних благ, для яких неприйнятні ринкові ціни і до благ колективного користування, що характеризуються зовнішніми ефектами, до виникнення природної монополії, коли існує необмежена можливість економії на масштабах виробництва, і до необхідності в соціальному страхуванні. Неспроможність вільного ринку привести до соціально оптимального розподілу доходу, порушуючи четверту передумову, теж може розглядатися як приклад збою у функціонуванні ринкового механізму.

Суспільні блага характеризуються неконкурентністю у споживанні. Неконкурентність у споживанні означає, що користування будь-яким товаром може приносити користь більше ніж одній особі, і витрати на надання цього товару іншим споживачам рівні нулю. Загальнодоступність також часто оголошується однією з характеристик суспільних благ. Загальнодоступність існує, коли індивідум може отримувати вигоду від користування товаром незалежно від того, платить він за користування чи ні. Іншими словами, не існує чітко встановлених прав власності, які можуть належати окремим особам. Можливість винятків є, до певної міри, технічним питанням: за умов швидкої зміни технології існують зростаючі можливості обмеження чи отримання плати за споживання товарів, що до останнього часу вважалися суспільними благами. І все ж, з точки зору ефективності, небажано виключати доступ до неконкурентних благ, у тому разі, коли витрати при цьому рівні нулю. Відповідно, саме неконкурентність визначає суспільні блага. Як правило, приватний сектор не схильний надавати суспільні блага, оскільки не

можна використати ринкові ціни для їх нормування. А тому, коли є смисл виробляти ці товари, то на розсуд державного сектору надається вибір, гарантувати їх надання безпосередньо, чи заохоченням їх виробництва, або ж укладанням контрактів на їх продукування з приватним сектором. Як правило, суспільні блага продукуються державним сектором. Однак, сплата суспільних благ представляє собою проблему для державного сектору, оскільки індивідууми, які не можуть бути виключені із споживання суспільних благ, мають стимул мінімізувати свій потенціальний вклад у їх виробництво. Проблема безплатного користування означає, що суспільні блага будуть надані у недостатній кількості, якщо уряд спробує зв'язати плату за них з яким-небудь індикатором споживчих переваг, тому що індивідууми не відкриють своїх істинних переваг.

Відповідно, існує тенденція фінансування таких товарів та послуг із бюджету. І в той час як теорія суспільних благ концептуально дуже притягальна, то в практиці знайдеться не багато прикладів її існування у чистому вигляді. Охорона і зменшення забрудненості атмосферного повітря явно відповідає технічним характеристикам суспільних благ. Як приклад, часто наводяться попередження і ліквідація наслідків повеней, землетрусів, деякі послуги в області охорони здоров'я, прогнози погоди і маяки тощо.

Хоча існує відносно не багато у чистому вигляді суспільних благ, є багато товарів та послуг, споживання яких відбувається у умовах конкуренції і які можуть бути виключені із сфери споживання, у випадках, коли деякі із вигод чи витрат, пов'язаних з наданням цих благ, достаються або ж кладуться непосильним тягарем на плечі інших осіб або ж суспільства в цілому. Блага, з якими пов'язані зовнішні ефекти в споживанні чи виробництві, часто називаються колективними або ж змішаними. Існування зовнішніх ефектів вбиває клин між ринковими цінами і соціальними оцінками. Відтак, хоча приватний ринок може надавати і надає товари та послуги, що мають зовнішні ефекти, надавана кількість не буде відповідати соціально бажаному рівню. Скажімо, особа, що хоче мати освіту, навряд чи буде брати до уваги, а тим більше платити за додаткові вигоди, якими корис-

туються інші, і приватний ринок не пропонує ніякого механізму, який дозволяв би легко виразити переваги одного індивідууму щодо споживання іншим. У таких випадках соціальні вигоди стоять вище індивідуальних, які споживач придбав би для себе: приватний ринок прагнув би надати надто мало в порівнянні до тієї кількості, яку бажали б придбати, якби всі індивідуальні переваги могли бути повністю охоплені приватним ринком. Як наслідок, можуть бути потрібні дії уряду, щоб допомогти суспільству наблизитися до соціально оптимального рівня виробництва цих благ. Там, де є додаткові вигоди, - як у разі освіти, вакцинації, знищення відходів, деяких видів транспорту, - уряд може субсидіювати споживання чи виробництво. Там, де є додаткові витрати, - як у випадку із забрудненням атмосферного повітря, шуму, - уряд може ввести компенсуючі податки. Однак, є альтернативні стратегії. Наприклад, уряд може визначити відповідні права власності, з'ясовуючи, таким чином, що винуватець забруднення повинен компенсувати суспільству, яке є власником чистого повітря. Але, як і у випадку суспільних благ, держава безпосередньо виробляє багато колективних благ. Вона також використовує свою регулятивну владу, щоб стримувати дії, які б могли вести до зростання додаткових витрат, пов'язаних з негативними зовнішніми ефектами.

Природна монополія описує ситуацію, коли одна фірма домінує в галузі промисловості, яка характеризується безперервним зниженням середніх витрат виробництва. Така фірма може розширити обсяг виробництва з витратами меншими, ніж ті, з якими нова фірма може створити той же додатковий обсяг продукції. Ефективне ціноутворення вимагає, щоб ціни встановлювалися за граничними витратами. Однак, за таких обставин встановлювання цін, що дорівнюють витратам, призведе до збитків, оскільки граничні витрати обов'язково нижчі від середніх. Відповідно, якщо суспільство має намір виграти за рахунок більш низької ціни і більш високого обсягу виробництва, ніж вибрані приватним монополістом, що максимізує прибуток, то або ж приватному виробнику повинна бути надана субсидія, або ж державний сектор повинен взяти під контроль цю галузь і безпосередньо зазнавати збитків. Прикладами галузей, у яких



скорочуються витрати є газова, електроенергетична, водопостачання, телекомунікації і громадський транспорт, кожна із яких характеризується розгалуженою мережею (газопроводи, електромережі, залізниці і т.д.), яку конкурентам було б дорого і не ефективно створювати заново. У цих галузях найпоширенішим є виробництво, що здійснюється державою.

Більшість різних типів страхувань може бути придбано на приватному ринку, однак цей ринок досить недосконалий. Той факт, що застрахований, як правило, має більше інформації, яка відноситься до суті справи, ніж страхувальник, призводить до появи проблем морального ризику і несприятливого відбору. Моральний ризик виникає тоді, коли застрахований може впливати на зобов'язання страхувальника без відома останнього - при повному покритті медичних видатків застрахований схильний буде вимагати надто багато медичних послуг, оскільки його граничні витрати рівні нулю, система охорони здоров'я, як правило, має стимул надати таке забезпечення, а страхові компанії не в змозі контролювати необхідність у ньому. Страхувальники реагують використанням паралельного страхування. Несприятливий відбір виникає там, де особи із групи підвищеного ризику відмовляються купувати страховку за ціною, яка є справедливою з точки зору страхової справи. Страховку купують тільки особи із групи підвищеного ризику, що підштовхує ціну вгору. Зрештою, тільки представники групи максимального ризику будуть купувати страховку, і страхувальники з небажанням будуть лишатися на ринку. Якщо вони залишаться, то, можливо, будуть старатися дискримінувати тих, хто більше всього потребує страхування. А оскільки досконалий приватний ринок навряд чи й існує, то надання урядом страхування по безробіттю, медичного обслуговування для сімей з низьким доходом і пенсій часто оправдується посилками на користь об'єднання різних груп ризику.

У цих випадках, однак, щоб виправдати втручання використовуються аргументи, які пов'язані з тим, що дані товари чи послуги є предметами загальної необхідності. Навіть, якби приватне страхування було широко доступним, вважається спірним, що індивідууми будуть завжди діяти у своїх власних інтересах і купувати страховки. Державне втручання, відтак, оправдову-

ється з позицій патерналізму. Однак, слід зауважити, що захист державного втручання посилками на патерналістські мотиви передбачає підпорядкований стан індивідуальних переваг. З цієї причини, доводи на користь державних видатків, які базуються на патерналізмі, нелегко знайти тим економістам, які з іншого боку, висловлюються за ефективність ринкового механізму.

Суспільні блага, зовнішні ефекти, природна монополія і потреба у соціальному страхуванні наділяють уряд розподільчими функціями, що є важливим способом, з допомогою якого уряд впливає на економіку для досягнення соціальної ефективності. Наприклад, теорія другого оптимуму передбачає, що якщо умови оптимальності, взагалі кажучи, не виконуються, то не слід думати, що спроба справити будь-яке з відхилень від оптимальності покращить суспільний стан. У принципі, оптимум, отриманий у результаті компенсації будь-якого збою у функціонуванні ринку, характеризується повністю новим набором граничних умов, які можуть значною мірою відрізнитися від тих, які визначають абсолютний оптимум. Більше того, щоб зсунути економіку у напрямку цього нового оптимуму, уряд повинен використати податки, субсидії, регулятивні функції і т. д., які самі по собі вносять викривлення в систему. Політика уряду, отже, повинна вибирати між неефективністю, що пов'язана із збоями у функціонуванні ринку і неефективністю, яка пов'язана з компенсаційною політикою та витратами на її здійснення. Планування такої політики є основною проблемою, яка постає перед державними діячами, що визначають роль уряду у впливі на розподіл ресурсів.

Як уже було сказано вище, існує Парето-оптимум, який пов'язаний з кожним початковим розподілом власності на фактори виробництва. Результируючий розподіл доходів і суспільного рівня життя відбиває початковий розподіл капіталу і здібностей. Якщо такий розподіл неприйнятний, то суспільство санкціонує перерозподільчі заходи. Поки існують приватні організації, які можуть впливати на перерозподіл, без втручання урядової влади, то обсяг координованого перерозподілу досить помірний. І все ж все ще виникають складні проблеми. Прогресивне оподаткування і грошові трансферти є найбільш прямими перероз-

подільчими інструментами, які використовуються державою. Однак, й інші заходи політики або ж цілеспрямовано носять перерозподільчий характер, або ж опосередковано приводять до перерозподілу. Надання державою медичного обслуговування, освіти, житла та інших соціальних послуг являє собою стержень перерозподільчої політики. Слід сказати, що існують проблеми визначення обсягу перерозподілу, що відбувається через послуги, які надаються урядом. Виникає також питання про те, чи повинен уряд надавати ці блага і послуги безпосередньо, а чи забезпечувати надбавки до доходу і давати можливість людям самим купувати стільки, скільки вони хочуть на ринку.

Уряд може впливати на розподіл доходів і суспільного життя з допомогою й інших способів. Зокрема, регулюючі дії, такі, як захист прав споживача, антимонопольне законодавство і правила техніки безпеки - багато з яких виправдовують посиленнями на проблеми, пов'язані із збиранням, поширенням та інтерпретацією інформації, труднощами в організації колективних дій і витратами на встановлення і впровадження мінімальних стандартів - мають розподільче значення. Як і з політикою, спрямованою на покращення розподілу ресурсів, заходи, що спрямовані на досягнення розподільчих цілей, призводять до втрат ефективності. Відповідно, існує компроміс між рівномірним розподілом і ефективністю, який передбачає обмеження перерозподілу.

Попередній розгляд дає підстави для державного втручання через посилку на користь від її впливу на розподіл ресурсів і справедливість. Державні видатки повинні, відповідно, відображати масштаби збоїв у функціонуванні ринкового механізму і важливість цілей розподілу. У зв'язку з цим цікаво задатися питанням, чи пов'язана з цими факторами позитивна кореляція між часткою державних видатків і доходами, як по країнах, так і в часі. Висновок неясний.

Здається доцільним було б допустити, що чим багатша країна, тим більше вона може собі дозволити перерозподіляти. Також, по мірі розвитку країни зменшується матеріальна підтримка і її місце повинно зайняти соціальне страхування. Варіації видатків на соціальне страхування підтверджують цей висновок.

Зв'язок між іншими збоями у функціонуванні ринкового механізму і доходами незрозумілий, хоча часто стверджується, що бідніші країни характеризуються більшими масштабами збоїв у функціонуванні ринкового механізму. Причиною тому є неадекватність фінансового ринку і ринку капіталів. Звідси - домінуюча роль уряду в інвестиціях і виробництві у багатьох країнах, що розвиваються. Але в той час, як збої у функціонуванні ринкового механізму є найбільшою проблемою у бідніших країнах, у них рідко є ресурси для підтримки усіх необхідних видів компенсаційної політики. У результаті, збої у функціонуванні ринкового механізму і проблеми розподілу, вірогідно, змушують допускати, що державні видатки повинні збільшуватися із зростанням доходів і розвитком взагалі. Спеціальні теорії зростання видатків пропонують повніше пояснення тенденцій у розвитку державних видатків.

Закон Вагнера стверджує, що у міру індустріалізації суспільства сукупність соціальних, комерційних і правових відносин всередині його стає складнішою. Уряди будуть відігравати помітнішу роль у встановленні і управлінні інститутами, що створені спеціально для регулювання цієї складної системи. Порівняно недавно стверджувалось, що у демократії є поняття допустимого тягара оподаткування, і на уряд покладені жорсткі обмеження щодо значного збільшення видатків.

Однак, у періоди соціальних потрясінь, таких як голод, війна, природні катаклізми, допустимий рівень оподаткування вищий і урядові видатки можуть збільшитися. Після соціальних потрясінь допустима норма оподаткування не повертається повністю до висхідної і державні видатки, відповідно, зростають перманентно завдяки ефекту зміщення.

При інших підходах робиться наголос на фактори, що впливають на попит щодо державних програм. Наприклад, роль демографічних факторів особливо важлива як в індустріальних країнах, так і у тих, що розвиваються. Старіюче населення у багатьох промислово розвинутих країнах за останні три десятиліття було важливим фактором, з допомогою якого пояснювалось зростання соціальних видатків на пенсії і медичне обслуговування людей похилого віку. Очікується також, що протягом

наступних сорока років ця демографічна тенденція буде переважною у своєму впливові на соціальні видатки у цих країнах.

Останнім часом увага дослідників зосередилась на спробах пояснити зростання державних видатків через посилення політичних процесів. Споживачі під час голосування висловлюють свої переваги щодо державних програм. Реалізація точок зору обраних представників народу опосередковується потім рішеннями бюрократів, які відповідають за реалізацію політики і програм. Теоретики суспільного вибору висунули ряд гіпотез щодо політичних і бюрократичних процесів, згідно яких приймаються урядові рішення. Стверджують, наприклад, що правило більшості може привести до надмірних асигнувань на державні програми, оскільки створюються коаліції, що штовхають видатки вище рівня, який можна порівняти з бажанням його оплачувати. Програми видатків, однак, не з'являються на світ лише тому, що деяка група, яка представляє чийсь певні інтереси, хоче цього. Вони повинні бути запропоновані державною організацією. Отже, державні видатки можуть зростати не тому, що збільшення видатків вимагають громадяни і групи, що представляють різні інтереси, а тому, що вони знаходять підтримку у бюрократії, чия влада і престиж збільшується разом із зростанням бюджету.

Необхідно чітко розмежовувати нормативи, які описують міру, в якій уряд може втручатися, і позитивні пояснення міри фактичного втручання. Збої у функціонуванні ринкового механізму і завдання перерозподілу надають добрі аргументи на користь державних видатків. Деякі теорії зростання видатків відображають ці аргументи. Якщо уряд володіє регулятивною роллю, то чим складнішою стає економіка, тим більший ступінь регулювання може знадобитися. Аналогічно, якщо є безперечні аргументи на користь державного пенсійного забезпечення, то тоді старіюче населення буде чинити тиск на державні видатки. Інші теорії ґрунтуються на поганих аргументах на користь державних видатків. При цьому мало користі від державних програм і високого рівня видатків, що відображають викривлені уявлення про потенційно руйнівні ефекти зростаючої міри оподаткування, низької продуктивності державного сектору, впливу політичних груп тиску і невірних цілей урядових бюрократів.

Відмінності між добрими і поганими аргументами на користь державних видатків є центральним питанням при оцінці рівня і структури державних видатків. При спробах розглянути програму державних видатків з точки зору мікроекономічного аналізу метою повинно бути проведення відмінностей між видатками, які варто робити і які не слід, використовуючи аргументи, які виводяться із ясного розуміння фактів, що виправдовують державне втручання. Увага повинна бути зосереджена, по-перше, на масштабі збоїв у функціонуванні ринкового механізму; по-друге, на цілях в області розподілу; по-третє, на втратах у ефективності із-за компенсаційного втручання в економіку.

*Іван Розпуненко*

## РОЗДІЛ 1.

### Концепція ефективності в економічній теорії

*Концепція ефективності* є центральною у вивченні економічної теорії, і дуже важливо зрозуміти, що економісти вкладають у це поняття дещо відмінне від традиційного значення слова у повсякденному вжитку. Всі розуміють ідею про більш ефективне виробництво чого-небудь. Підприємець може добитись більшої ефективності від своїх робітників; якась машина може виробляти деталі швидше і надійніше, ніж інша; якась фабрика може випускати більше продукції на одиницю вкладених ресурсів, ніж інша. Визначення ефективності економістами все це включає; це зветься мінімізацією вартості виробництва, або використанням найменшого обсягу рідкісних ресурсів на одиницю продукції (про це більш детально – у підрозділі 3). Однак економічна теорія на цьому не зупиняється, вона включає ще два аспекти у визначенні *повної системної ефективності*.

*По-перше*, при визначенні ефективності треба врахувати інтереси споживачів. Тобто на додаток до прагнення виробників мінімізувати вартість виробництва, слід зважити на те, що споживачі намагаються максимізувати задоволення своїх потреб. Простіше можна сказати, що не має значення, наскільки ефективно підприємство виробляє автомобілі “Таврія”, якщо люди не бажають їх купувати. Система повинна виробляти такі речі, які хочуть і можуть собі дозволити купити споживачі, і в такій пропорції, яка відповідає їхнім бажанням, для того, щоб називатись ефективною системою. Саме така задача є найважчою для виконання у системі централізованого планування, а ринок розв`язує її практично без зайвих затрат і зусиль. Потрібен величезний обсяг інформації щодо визначення того, що саме хочуть споживачі. Збір цієї інформації є процесом, який коштує дорого і який залучає рідкісні ресурси. Ринок може здійснювати цю функцію простим засобом - наданням можливості споживачам самим вибирати, на що вони хочуть витратити свої гроші, і заохоченням підприємців до забезпечення споживачів цими товарами за конкурентними цінами. Принаймні так має відбуватись в теорії, і за умов існування конкурентних ринків, ця теорія спрацьовує до-

силь добре. Проблема ефективності виникає знову тоді, коли ринки перестають бути конкурентними, коли вони якимось чином монополізуються (аспекти ефективності, пов'язані з інтересами споживачів, розглядаються у підрозділі 2).

*По-друге*, мусить бути баланс на ринку між споживачами з одного боку та виробниками з іншого. Такий баланс дає гарантію, що ціни на товари відбивають як їх цінність для споживачів, так і їх вартість з урахуванням використаних ресурсів (більш детально про баланс інтересів – у підрозділі 4).

Слід також зауважити, що фактичний розподіл ресурсів залежить від існуючої власності на ресурси; якщо вона змінюється, ринок пристосовується таким чином, щоб досягти нового оптимального розподілу ресурсів. Інакше кажучи, ефективний розподіл ресурсів, у розумінні економістів, нічого не говорить про фактичний розподіл доходів, які отримують власники цих ресурсів. Ефективний ринковий розподіл ресурсів може призвести, і, як правило, призводить до дуже нерівномірного розподілу товарів і послуг. виправлення можливої несправедливості у ринковому розподілі благ і доходів є завданням соціальної політики держави.

Отже необхідно чітко усвідомити, що ринок є ефективним лише за певних досить жорстких передумов. Якщо ці передумови не забезпечуються, ринок не буде ефективним, і за певних обставин потребує втручання держави для того, щоб зробити його більш ефективним.

Для більш строгого визначення концепції ефективності ми спочатку розглянемо функціонування окремого ринку, а потім проаналізуємо ефективність економічної системи як сукупності взаємопов'язаних ринків (підрозділ 6).

## **1. Статична, динамічна і розподільча ефективність**

Економісти звичайно виходять з припущення, що метою економічної діяльності є споживання. В економічній теорії концепція ефективності пов'язана з умовами, за яких цінність споживання у суспільстві має бути максимізована у часі. В сучасній неокласичній економічній літературі визначаються три види економічної ефективності [8].



Статична ефективність пов'язана з умовами повної зайнятості, за якими економіка не лише використовує всі свої наявні ресурси, але використовує їх "правильно", тобто використовує "правильне" сполучення затрат ресурсів для виробництва "правильної" комбінації вихідної продукції.

Попит на фактори виробництва є похідним від попиту на продукцію, на виробництво якої використовуються ці фактори. Отже, ціни на фактори виробництва та оптимальна комбінація факторів визначаються готовністю споживачів платити за продукцію. Це впливає з важливого (для визначення ефективності) припущення неокласичної теорії щодо "суверенітету споживача".

В традиційному аналізі економічної ефективності проектів всі затрати і всі продукти мають бути оцінені в цінах, що швидше відповідають цій готовності платити, ніж в цінах, за якими розраховуються фактично (така розбіжність у цінах виникає на "спотворених" ринках і відсутня на ринках, які функціонують "правильно").

Неокласична економічна модель демонструє, що цінність поточного споживання для суспільства буде максимізована, коли виконуються три наступні умови статичної ефективності:

1. всі національні ресурси використовуються повністю;
2. виробляється "правильна" комбінація кінцевої продукції;
3. використовується "правильне" сполучення затрат ресурсів.

*Динамічна ефективність* пов'язана з економікою (особливо із споживанням в економіці), яка зростає "правильними" темпами. Знову таки, "правильні" темпи визначаються швидше готовністю суспільства здійснювати заощадження або інвестувати, ніж споживати, чи іншими словами, пов'язані із вибором, який здійснює суспільство між поточним і майбутнім споживанням, де майбутнє споживання є метою поточних заощаджень та інвестицій. У суспільстві, яке характеризується досконало функціонуючими фінансовими ринками, як вибір між поточним і майбутнім споживанням, так і альтернативна вартість капіталу, мають бути детерміновані ринковою ставкою процента.

*Розподільча ефективність* (ефективність розподілу) пов'язана з тим, чи відчуває суспільство, що сукупний випуск продукції (споживання) розподілені оптимально.

Неокласичний підхід до економічної політики має тенденцію фокусувати увагу на статичній і динамічній ефективності і залишає питання розподільчої ефективності політикам і філософам. Певною мірою проблеми розподільчої ефективності аналізується в межах нормативної економічної теорії, зокрема, в економічній теорії добробуту, в концепціях соціального вибору та суспільного вибору (про ці концепції згадується у питанні 7).

Подальший розгляд концепції ефективності буде здійснюватись у межах *статичної ефективності*, оскільки аналіз динамічної ефективності потребує використання досить складного аналітичного інструментарію.

## 2. Ефективність у споживанні

### 2а. Ефективність для окремого споживача

Кожний раціональний учасник намагається приймати такі рішення, які є найбільш вигідними для нього за інших рівних умов (згідно концепції раціональної поведінки). Для споживачів вигода ототожнюється із корисністю, яку індивід отримує, коли споживає (а попередньо купує на ринку) певну кількість одиниць блага. Раціональний індивід намагається максимізувати корисність від споживання блага з урахуванням обмежених можливостей (бюджет, час та ін.). на ринку окремого блага споживач може приймати рішення лише щодо кількості одиниць блага та ціни, яку він буде сплачувати за кожну одиницю. Якщо взяти до уваги, що на багатьох ринках окремих споживач не може впливати на ціну (це є однією з ознак конкурентного ринку), то залишається лише вибір обсягу. Вибір споживача пояснює поняття попиту споживача.

*Попит* ( $D$ ) на благо - це співвідношення між ціною блага ( $P$ ) та його обсягом ( $Q_D$ ), який споживачі бажають і можуть придбати за цією ціною за інших рівних умов.

В цьому визначенні всі складові частини мають важливе значення. "Споживачі бажають" означає, що в них є *потреба* у

цьому товарі чи послугі, споживання блага приносить їм користь, тобто вигоди. “Можуть придбати” означає, що бажання володіти благом забезпечене певними можливостями (зокрема, доходом споживачів). Два слова “бажають і можуть” можливо замінити одним - “готові”. *Готовність купити* означає таке поєднання бажань і можливостей споживача, коли він намагається максимізувати корисність від споживання блага з урахуванням власних обмежених можливостей.

Припущення “*За інших рівних умов*” (лат.- *Ceteris paribus*) означає, що всі інші, окрім ціни блага, чинники, що впливають на готовність споживачів купувати - такі як смаки та вподобання споживачів, дохід, який вони можуть витратити на придбання блага, ціни на суміжні товари (тобто товари-доповнювачі або замітники даного блага у споживанні), вважаються заданими і незмінними. Такі чинники зветься *неціновими чинниками попиту*. Взагалі до їхнього числа відносяться всі фактори, які можуть суттєво впливати на попит, зокрема, очікування споживачів щодо подальшої зміни цін, податки, які сплачують споживачі у разі придбання блага, погодні умови, якщо вони впливають на бажання купувати певне благо, та інші.

*Обсяг попиту* на благо - це кількість одиниць цього блага, які споживач готовий придбати за певний проміжок часу при заданій ціні на одиницю блага та за інших рівних умов.

*Ціна  $P$  у визначені попиту* - це найвища ціна, яку споживач готовий сплатити за останню із  $Q_D$  одиниць, які він погоджується купити.

Попит на благо - це не кількісна величина (на відміну від обсягу попиту), а функціональне співвідношення між двома економічними змінними - ціною і обсягом попиту. Залежність обсягу попиту від чинників, що його визначають, зветься *функцією попиту*. Ця функція може представлятись в трьох формах: аналітичній, табличній (таблиця попиту) та графічній (крива попиту).

Прикладом конкретної функції попиту може бути *лінійна функція попиту* типу

$$Q_D = a - bP, \quad (1)$$

де  $a$  та  $b$  додатні параметри.

Ця ж залежність може бути представлена у графічній формі (рис. 1), де кожній парі значень  $(P, Q_D)$  відповідає певна точка (наприклад,  $E$  чи  $A$ ). Якщо ці точки з'єднати лінією, то отримаємо криву попиту у вигляді лінії  $D$ .

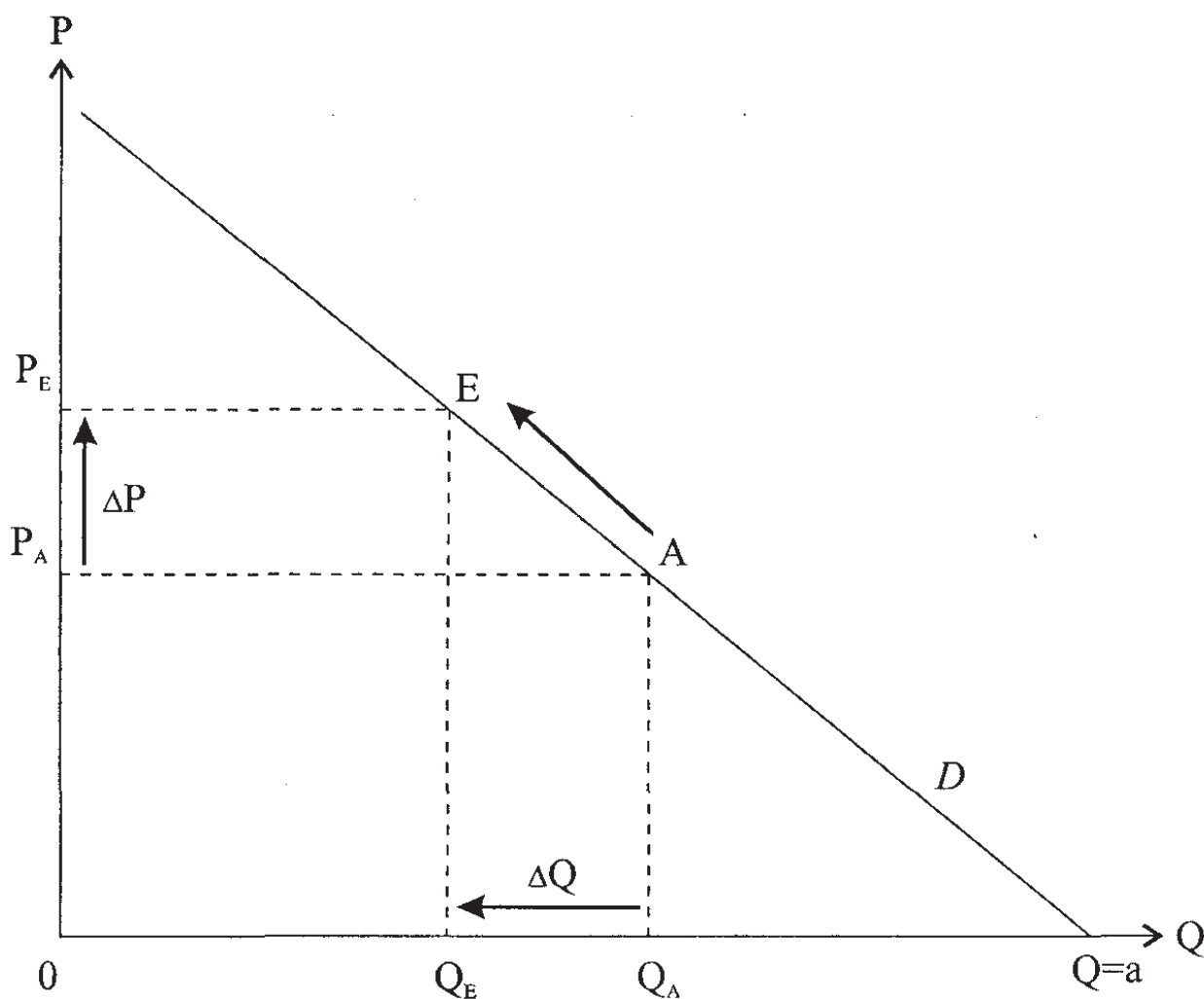


Рис.1. Крива попиту  $D$ . Зміни в обсязі попиту

Параметр  $b$  (разом із знаком “мінус”) - це *нахил* кривої попиту. Нахил можна визначити, якщо порівняти дві точки на кривій попиту ( $A$  та  $E$ ): при зростанні ціни блага на величину  $\Delta P = P_E - P_A$  обсяг попиту скоротиться на величину  $\Delta Q = Q_E - Q_A$ . Відношення  $\Delta Q / \Delta P = -b$  визначає нахил кривої попиту. Нахил показує, що при підвищенні ціни на 1 грн. споживачі зменшують готовність купувати благо на  $b$  одиниць.

Отже, *попит* визначає найбільш вигідне для споживача рішення щодо обсягу придбання блага за відомої ціни. Це рішення і зветься *ефективним*.

Тобто *ефективність для споживача* на ринку певного блага означає вибір кількості одиниць блага за відомої ціни у відповідності з його попитом, або готовністю купувати; такий вибір максимізує його корисність. Це означає, що за ціни  $P_A$  для споживача буде найкраще купити  $Q_A$  одиниць блага (згідно рис.1), це рішення буде ефективним; менше купити можна, але це буде неефективно, тому що менш вигідно. Більший обсяг виключається через обмежені можливості споживача (він *не готовий* купувати більше), тому таке рішення також буде неефективним.

Якщо на ринку виникне інша ціна, то попит дозволяє визначити відповідне інше ефективне рішення щодо обсягу. Тому крива попиту фактично утворена з точок, які відповідають ефективним рішенням споживача за будь-якої ціни блага (за інших незмінних умов).

## **26. Ефективність для споживачів на окремому ринку**

Згадаємо, що на ринку певного блага присутній не один споживач, а ціла група учасників ринку – споживачів блага..

Відповідно розрізняється індивідуальний і ринковий попит. Їх визначення відрізняються лише тим, що в першому випадку враховується готовність купувати лише якогось окремого індивіда, а у другому - всіх потенційних споживачів, які присутні на ринку блага. До нецінових чинників ринкового попиту (на відміну від чинників індивідуального попиту) додається кількість потенційних покупців, а замість індивідуальних показників (наприклад, індивідуального доходу) враховуються узагальнені показники (напр., середній дохід споживачів).

Якщо нам відомі криві індивідуального попиту на якесь благо всіх споживачів, то можна побудувати *криву ринкового попиту* на це благо, яка матиме такий самий спадний характер як і крива індивідуального попиту, тому графік попиту на рис.1 може ілюструвати як індивідуальний, так і ринковий попит.

Ринковий попит демонструє готовність всіх споживачів даного блага купувати певний його обсяг за відомою ціною за ін-

ших незмінних умов, тобто визначає найбільш вигідні рішення споживачів.

*Ефективність у споживанні* для всіх споживачів даного блага визначається у принципі так само, як це було зазначено вище для окремого індивіда: Ефективність у споживанні досягається тоді, коли споживачі купують обсяг блага, який максимізує їх сумарну корисність, що відповідає точкам кривої ринкового попиту за кожної заданої ціни.

Іншими словами, *ефективність у споживанні* досягається, якщо споживачі не можуть покращити своє становище - досягти вищого рівня корисності при заданому бюджеті і цінах - шляхом перерозподілу своїх бюджетних витрат. Якщо всі споживачі досягають ефективності у споживанні, тоді такому вибору відповідатиме якась точка кривої ринкового попиту.

Крива попиту є одночасно *кривою граничних вигід (marginal benefit - MB)* споживача. Дійсно, якщо проаналізувати рішення, яке приймає раціональний споживач щодо зміни обсягів споживання, то він виходить із власної вигоди.

Так, якщо додаткові вигоди від споживання додаткової одиниці блага (тобто *гранична вигода, MB*) будуть більшими, ніж додаткові витрати (ціна блага  $P$ ) на придбання цієї одиниці (тобто якщо  $MB > P$ ), то він буде готовий збільшити споживання блага.

Якщо ж додаткові вигоди від споживання додаткової одиниці блага будуть меншими, ніж ціна  $P$  ( $MB < P$ ), то це означає для нього збитковість (неприйнятне становище вище кривої попиту), і споживач буде змушений зменшити готовність споживати благо.

Отже, споживач буде обирати такі рішення, коли для нього виконується умова *ефективності*

$$MB = P \quad (2).$$

А цій умові як раз і відповідають точки кривої попиту.

Графік попиту ілюструє закономірний зворотний зв'язок між обсягом і ціною, який формулюється як *закон попиту*: *Чим нижча ціна блага, тим більший його обсяг споживачі готові*

придбати (за незмінних інших умов). І навпаки, чим вища ціна, тим менший обсяг блага споживачі готові придбати.

Якщо ціна зростає, то ефективний обсяг зменшується (згідно закону попиту), а якщо ціна спадає, то ефективний обсяг, навпаки, збільшується.

Тобто крива ринкового попиту дозволяє знайти будь-яке ефективне рішення споживачів блага для кожної заданої ціни (за інших рівних умов).

При зміні якоїсь “з інших умов” крива попиту може зсунутись. Так, при зростанні середнього доходу споживачів, якщо благо якісне, попит на нього буде зростати (рис.2), що відповідає зсуву кривої попиту  $D$  вправо-вгору. Це означає, що ефективним рішенням споживачів за тією ж ціною  $P_E$  буде купити вже не обсяг  $Q_E$ , а обсяг  $Q_B$ . Успішна рекламна кампанія фірми також може призвести до зростання попиту і ефективного обсягу через те, що споживачі стають краще поінформовані про корисні властивості товару (але рішення споживачів буде ефективним лише за умови правдивої інформації про товар, інакше споживачі будуть введені в оману і приймуть неефективні рішення).

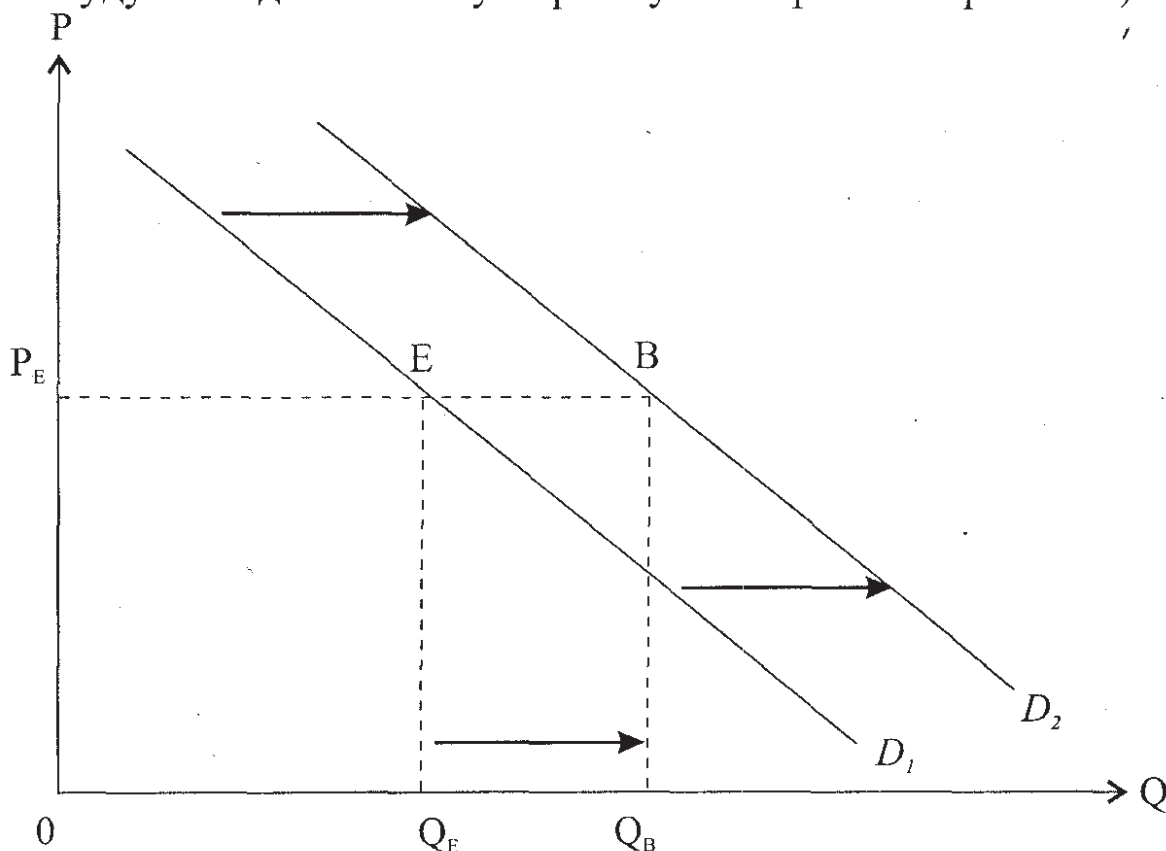


Рис.2. Зміна попиту

## 2в. Надлишок споживачів

Якщо подивитись на спадну криву попиту (рис.3), то вона ілюструє той факт, що за першу одиницю блага споживач готовий платити більше, ніж за кожну наступну. Якщо на ринку встановилась якась ціна ( $P_B$ ), то за цією ціною споживач готовий буде придбати  $Q_B$  одиниць блага, але на рівні  $P_B$  він оцінює вигоди від придбання лише останньої із одиниць, яку він придбає. За одну одиницю блага він готовий заплатити більше,  $P_1$ . Якщо він купить  $Q_B$  одиниць, то перша одиниця принесе йому чисту вигоду, або чистий виграш у розмірі  $(P_B - P_1)$ . Його сумарний виграш (сукупна вигода) складе величину, яка вимірюється площею заштрихованого трикутника  $ABP_B$  на рис.3. Ця величина має назву *надлишку (або виграшу) споживача (CS)*.

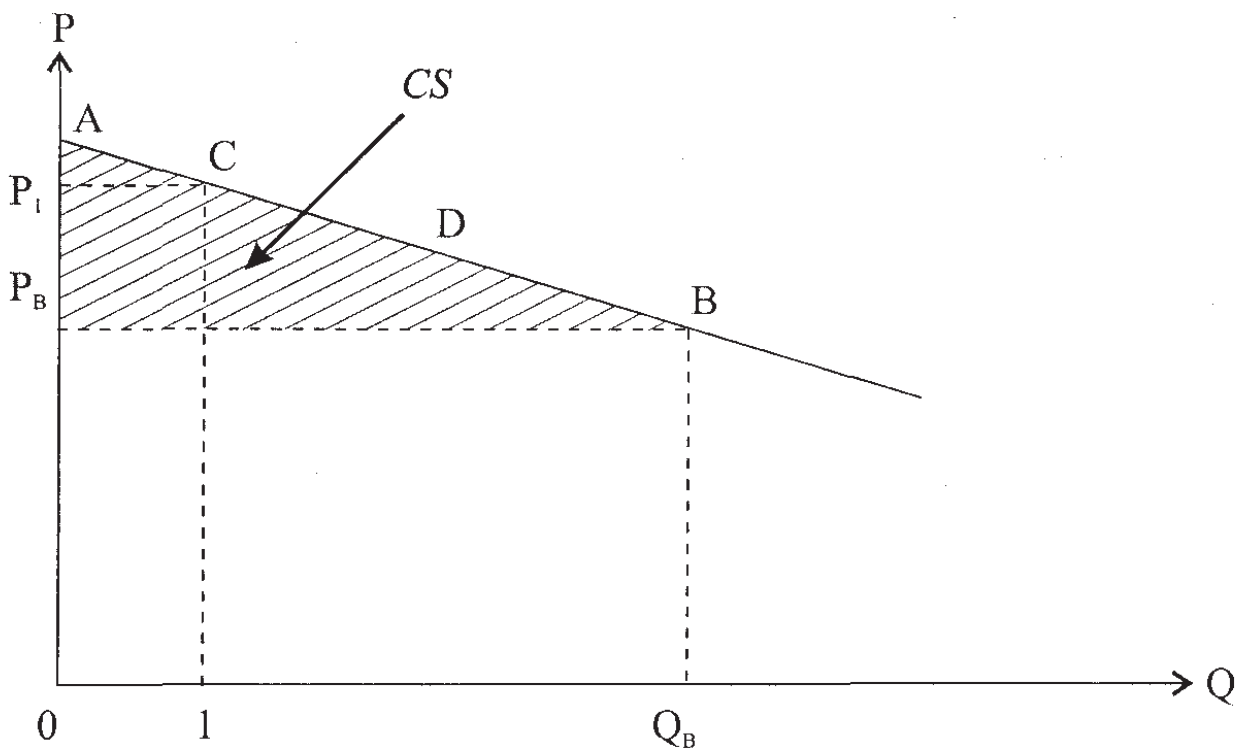


Рис.3. Надлишок споживача (CS)

Якщо ж розглядати не індивідуальний, а ринковий попит, тоді аналогічні міркування призводять до поняття *надлишку споживачів*, який утворюється на ринку певного блага як сума різниць між цінами, які кожний із споживачів був би готовий



сплатити за товар і тією спільною для всіх ціною ( $P_B$ ), яку вони сплачують фактично.

Надлишок споживачів є своєрідним мірилом *добробуту споживачів*, який утворюється на ринку окремого блага. Надлишок споживачів дозволяє кількісно визначити ефективність рішення споживачів купувати обсяг блага, відповідний ціні.

Концепція надлишку має надзвичайно велике значення, коли ми оцінюємо вплив на добробут споживачів державного втручання в ринкове ціноутворення. Створюється потенційна можливість оцінити кількісно вплив на ефективність для споживачів таких державних рішень, як, наприклад, про встановлення мінімальних цін на цукор (які є вищими, ніж нерегульовані ринкові ціни).

### 3. Ефективність у виробництві

#### *За. Ефективність для окремого виробника*

Для виробників (фірм) найбільш вигідними будуть такі рішення, які дозволяють їм максимізувати власний прибуток від реалізації виробленої продукції.

Якщо взяти до уваги, що на багатьох ринках окремих виробник, як і споживач, не може впливати на ціну (це також є однією з ознак *конкурентного ринку*), то залишається лише вибір обсягу виробництва. Ефективний вибір фірми пояснює поняття пропозиції.

*Пропозиція (S)* - це співвідношення між ціною блага і його обсягом, який продавці бажають і можуть продати за цією ціною за інших рівних умов. Тобто пропозиція характеризує *готовність* виробника продати певний обсяг блага за кожною даною ціною за певний проміжок часу.

Таке співвідношення (готовність) для окремого виробника зветься *індивідуальною пропозицією*, а для всіх присутніх на ринку виробників одночасно - *ринковою пропозицією*.

*Обсяг пропозиції ( $Q_S$ )* - обсяг блага, яке пропонується за певною ціною при незмінності інших чинників, які впливають на пропозицію.

*Ціна пропозиції ( $P$ )* - це мінімальна ціна, за якою продавець погоджується продати (беззбитково для себе) відповідний обсяг блага.

Обсяг пропозиції блага залежить не лише від ціни  $P$ , але й "інших умов" - *нецінових чинників пропозиції*, до найважливіших з яких відносять технологію виробництва та ціни на фактори виробництва. Чинниками пропозиції є також очікування майбутніх змін цін, організація ринка (який може бути конкурентним і неконкурентним), податки і субсидії. Для ринкової пропозиції чинником є також кількість продавців на ринку.

Залежність обсягу пропозиції від чинників, що його визначають, зветься *функцією пропозиції*.

Найпростішим прикладом функції пропозиції є лінійна функція

$$Q_S = c + fP, \quad (3)$$

де  $c, f$  – параметри ( $f$  – додатний).

Функція пропозиції (від ціни) показує, який максимальний обсяг блага  $Q_S$  готовий запропонувати продавець за ціною  $P$ . Ця функція може задаватись в аналітичній, табличній формі (таблиця пропозиції) та графічній формі (крива пропозиції на рис.4).

Важливою характеристикою кривої пропозиції є її нахил, який показує, як змінюється обсяг пропозиції у відповідь на зміну ціни, для наведеної лінійної функції пропозиції він дорівнює  $b$ .

Отже, **ефективному рішенню фірми** (яке максимізує її прибуток на ринку певного блага) за кожної відомої ціни  $P$  буде відповідати обсяг виробництва  $Q$ , що відповідає точці кривої пропозиції за цією ціною: менший обсяг призведе до зменшення прибутку, більший обсяг буде для фірми збитковим. У підручниках з мікроекономіки детально пояснюється, що така ціна дорівнює економічній вартості виробництва останньої із вироблених одиниць продукції, тобто граничній вартості (*marginal cost - MC*).

Окрема фірма досягає виробничої ефективності, якщо її виробничому рішенню відповідає точка на кривій граничної вартості  $MC$  (яка є одночасно кривою індивідуальної пропозиції фірми). Підкреслимо, що точки кривої пропозиції відповідають умовам виробничої ефективності. Це означає, що ціна для конкурентної фірми на рівні граничної вартості  $MC$  є ефективною ціною,

$$P=MC \quad (4).$$

Якщо виникне ситуація, коли  $P > MC$ , то вона є прийнятною для конкурентної фірми, але не може утримуватись довго на конкурентному ринку, тому фірмі краще буде збільшувати виробництво, поки гранична вартість виробництва якоїсь одиниці не сягне рівня ринкової ціни. Ситуація  $P < MC$  буде непринятною для фірми, вона буде змушена скорочувати виробництво до обсягу, при якому вартість випуску найдорожчої одиниці знижена до рівня ринкової ціни.

Ціна продажу на рівні економічній вартості дозволяє фірмі відшкодувати всі свої витрати на виробництво цієї одиниці товару і забезпечити собі певний нормальний прибуток, який робить вигідним присутність цієї фірми на ринку. Одночасно цей нормальний прибуток не може бути надмірним.

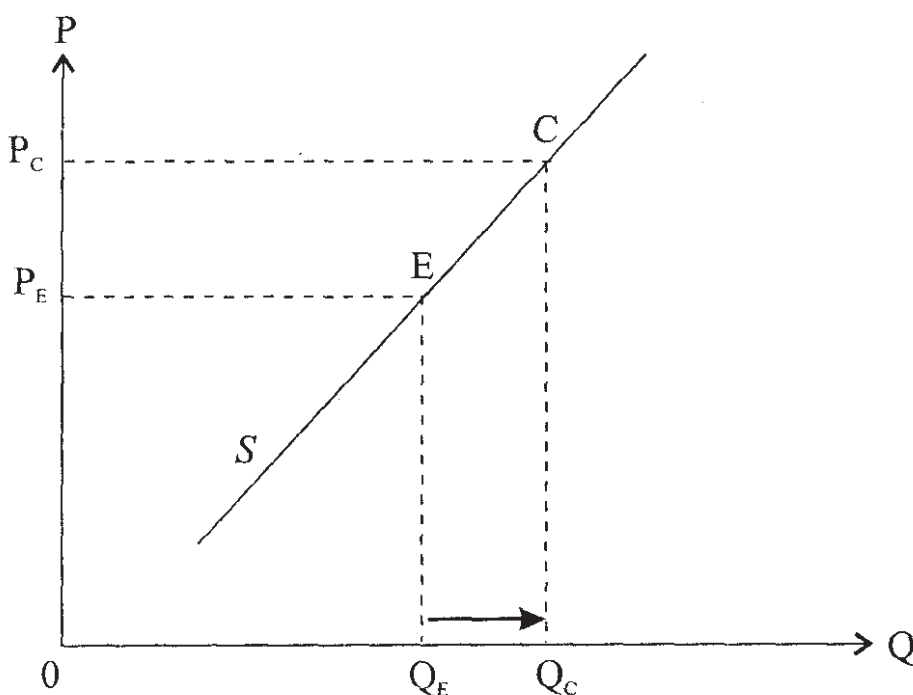


Рис.4. Крива пропозиції ( $S$ )

### 3б. Ефективність у виробництві для галузі

Аналогічні міркування призводять до визначення *ефективності у виробництві* для всіх фірм на ринку даного блага у відповідності із точками кривої ринкової пропозиції. Тобто *галузь* досягає виробничої ефективності, якщо обсяг її випуску відповідає якійсь точці кривої галузевої пропозиції ( $S$ ).

Для більш строгого визначення виробничої ефективності слід попередньо проаналізувати можливості мінімізації вартості виробництва за рахунок перебору різних сполучень ресурсів (факторів виробництва). Тоді можна отримати такий висновок.

**Виробнича ефективність** досягається, коли фірма не може зменшити вартість виробництва певного фіксованого обсягу випуску продукції зміною обсягів використання факторів виробництва.

Виробнича ефективність, у свою чергу, потребує досягнення двох умов:

а) **технологічної ефективності**, яка означає, що фірма досягає максимально можливого випуску продукції при затратах наявних ресурсів;

б) **економічної ефективності**, яка означає, що фірма використовує таку комбінацію факторів виробництва, що мінімізується вартість виробництва даного обсягу випуску.

### 3в. Надлишок виробників

Крива пропозиції дозволяє визначити, яка беззбиткова для виробника ціна відповідає кожній одиниці продукції, яку він пропонує для продажу. Тобто  $t.E$  на кривій пропозиції  $S$  (рис. 5) показує, що виготовлення останньої із  $Q_E$  одиниць продукції коштуватиме виробникові  $P_E$  гривень, а виробництво кожної із попередніх одиниць коштуватиме йому менше.

Якщо на ринку встановиться ціна на рівні  $P_E$ , тоді кожна із одиниць продукції із обсягу  $Q_E$ , окрім останньої, при продажі приносить йому певний прибуток, тому що єдина для всіх одиниць ціна перевищує витрати на виробництво кожної із одиниць продукції, окрім останньої. Цей прибуток як різниця між ринковою ціною продукції і фактичними витратами на вироб-

ництво кожної одиниці призводить до появи *надлишку виробника* (назва - за аналогією із надлишком споживача).

Якщо скласти всі такі різниці для кожної одиниці випуску від першої до останньої ( $Q_E$ ), отримуємо сукупний *економічний прибуток* фірми, або *надлишок виробника*; геометрично він обчислюється як площа фігури, яка обмежена знизу кривою  $S$ , зверху прямою лінією, що є рівнем ринкової ціни  $P_E$ , зліва - вертикальною координатною віссю, справа - лінією  $EQ_E$ , що відповідає обсягу випуску  $Q_E$  (рис. 5).

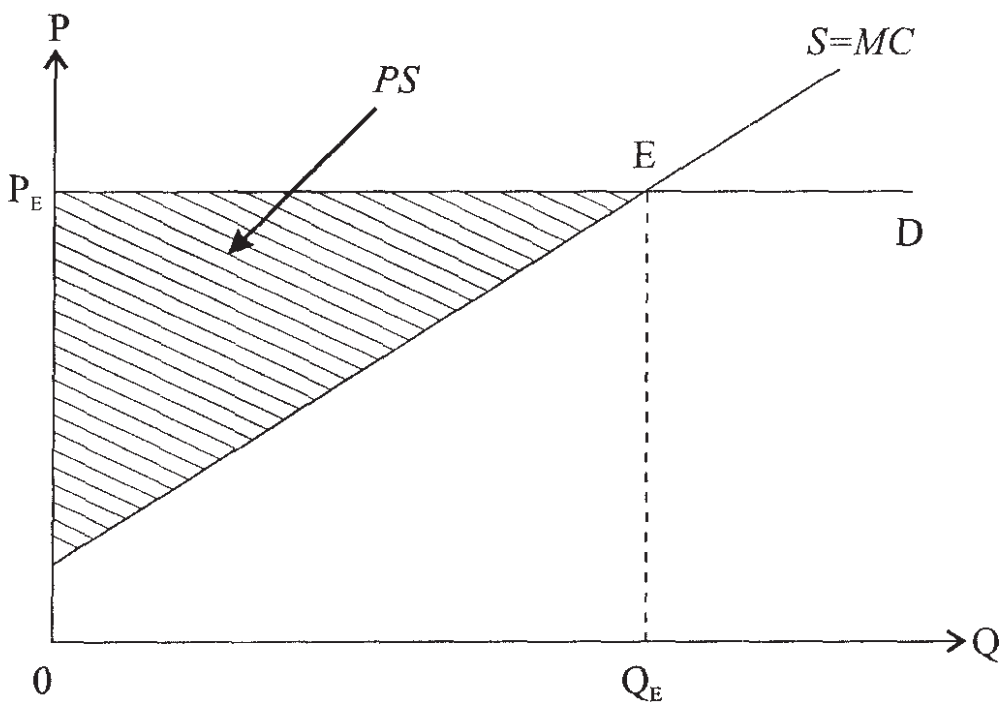


Рис.5. Надлишок виробника (PS)

Якщо підсумувати надлишки (прибутки) всіх фірм на ринку певної продукції, отримаємо *надлишок виробників (PS)* на ринку цієї продукції (або прибуток виробників). Геометрично він обчислюється аналогічно надлишку окремого виробника, із заміною лише кривої індивідуальної пропозиції на криву ринкової пропозиції  $S$ .

Надлишок виробників (як і надлишок споживачів) дозволяє чисельно визначити ефективність виробництва продукції за кожної відомої ціни згідно кривої пропозиції. Якщо держава втру-

чається у процес ринкового ціноутворення шляхом встановлення податків, дотацій чи прямих обмеженням цін, то в такому разі можна визначити, скільки втратять (або виграють) у термінах ефективності фірми на такому регульованому ринку.

#### 4. Ефективність в обміні

Поєднання функцій попиту та пропозиції в одній економічній моделі утворює *модель попиту та пропозиції*. Ця модель в аналітичній формі має вигляд системи алгебраїчних рівнянь:

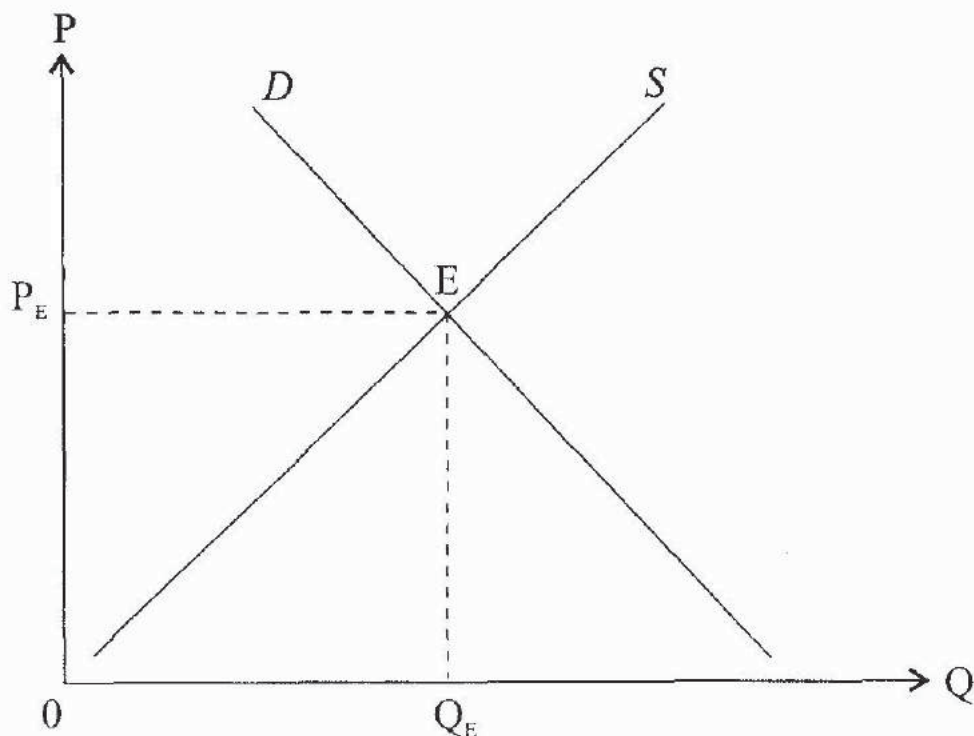
$$Q_D = a - bP, \quad (5)$$

$$Q_S = c + fP, \quad (6)$$

$$Q_D = Q_S. \quad (7)$$

де  $Q_D$  - обсяг попиту,  $Q_S$  - обсяг пропозиції; параметри  $a, b, f > 0$ .

В графічній формі модель має вигляд сукупності кривих попиту та пропозиції у системі координат "ціна-обсяг блага" (рис. 6).



*Рис.6. Ринкова рівновага*

В цій моделі точка  $E$  перетину кривих попиту  $D$  і пропозиції  $S$  характеризує стан ринкової рівноваги.

*Рівновага* взагалі - це такий стан системи, який вона зберігає незмінним при відсутності зовнішніх впливів.

*Ринкова рівновага* визначається такими ціною і обсягом благ, коли обсяг попиту  $Q_D$  співпадає з обсягом пропозиції  $Q_S$ , тобто готовність продати урівноважується із готовністю купити.

Стан рівноваги ( $Q_E, P_E$ ) на рис. 6 визначається в результаті розв'язку системи рівнянь (3)-(5).

Обсяг  $Q_E=Q_S=Q_D$  зветься *обсягом рівноваги*, а відповідна ціна  $P_E$  - *рівноважною ціною*.

Слід підкреслити, що рівноважний стан - це своєрідний компроміс між інтересами виробників і споживачів, кожний з яких намагається максимізувати власні вигоди на ринку, Більше того, це навіть найкращий із всіх можливих компромісів - найкращий з позицій сукупного добробуту. Адже, згідно рис.6, рівноважний стан – це єдиний компромісний вибір, який *одночасно відповідає ефективним рішенням як споживачів* (тому що точка  $E$  знаходиться на кривій попиту), *так і виробників* (тому що точка  $E$  знаходиться і на кривій пропозиції).

Тому стан ринкової рівноваги вважається *ефективним станом окремого ринку*, а відповідні йому ціна і обсяг - *ефективною ціною та ефективним обсягом*. Ефективна ціна, зокрема, є найнижчою із цін, яка створює умови беззбиткового виробництва навіть найдорожчої із всіх одиниць продукції, яку виробляє фірма (і забезпечує йому нормальний, а не надмірний прибуток).

В моделі попиту та пропозиції рівновага існує лише тоді, коли відсутня тенденція до зміни ринкової ціни або обсягу товарів, які продаються на ринку (при незмінних інших умовах).

*Взаємодію попиту і пропозиції* можна прослідкувати, якщо ціна з якихось-то причин встановиться на рівні, нижчому за рівноважний. Тоді за такою низькою ціною готовність споживачів купувати благо буде вищою, ніж готовність виробників продавати це благо. Отже, на ринку виникає *дефіцит*. Тоді виникає конкуренція серед покупців за можливість купити товар; ті з них, хто готові платити вище, пропонуватимуть виробникам вищу ціну. Ті споживачі, хто на вищу ціну не погоджуються,

покидають ринок, отже обсяг попиту скорочується разом із підвищенням ціни. Одночасно виробники можуть збільшити обсяг пропозиції за умов підвищення ціни, тобто система поступово повертається до стану рівноваги за рахунок підвищення ціни і скорочення розриву між обсягами попиту і пропозиції.

Аналогічні міркування можна навести у ситуації встановлення на ринку ціни, вищої за рівноважну. Тоді вже готовність продати буде вищою за готовність купити. На ринку виникає перевиробництво продукції. Цей зайвий обсяг буде тиснути на ціну в бік зниження, отже все одно виникне тенденція руху до стану рівноваги.

Слід зайвий раз підкреслити, що можливість відновлення на нерегульованому ринку стану рівноваги при його порушенні існує лише за певних передумов.

Неважко помітити (навіть на прикладі спрощеної лінійної моделі попиту пропозиції), що стан рівноваги існує не завжди, а лише за певних умов. Так, в наведеній моделі (5)-(7) параметри попиту і пропозиції повинні бути такими, щоб забезпечувалось існування невід'ємних рівноважних значень ціни і обсягу попиту. Інакше можлива ситуація, коли, приміром, попит покупців настільки низький, а виробничі витрати настільки значні, що за незбитковою для виробників ціною (а вона буде високою) споживачі не придбають жодної одиниці блага; тобто, такий ринок не може бути *ефективним*.

Отже, *ефективність в обміні* досягається, коли всі ринкові операції на ринку здійснюються за ефективною ціною  $P_E$ , що одночасно дорівнює граничній вартості для виробників  $MC$  (умова 4) і граничній вигоді для споживачів  $MB$  (умова 2), тобто

$$MC = P_E = MB. \quad (8)$$

Умова (8) відповідає балансу інтересів раціональних споживачів і виробників на окремому конкурентному ринку.

Конкурентний ринок також призводить до найбільш економічного використання ресурсів, тому що в довгостроковому періоді змушує всі конкурентні фірми обирати обсяги виробництва з мінімально можливою середньою вартістю продукції.



## 5. Ефективність окремого конкурентного ринку

### 5а Структура ринку. Конкурентний ринок

Можливості окремого нерегульованого ринку функціонувати ефективно (тобто автоматично забезпечувати, нехай у перспективі, досягнення ефективності одночасно споживачами і виробниками) залежать від *структури ринку*, яка визначається такими характеристиками:

- 1) частка кожного з учасників у ринковому обсязі попиту або пропозиції;
- 2) ступінь однорідності продукції на ринку;
- 3) можливості входження нових фірм на ринок та виходу з ринку;
- 4) умови взаємодії продавців між собою та покупців між собою, можливість змов учасників;
- 5) можливості отримання необхідної інформації для визначення поведінки на ринку.

Серед можливих типів ринкових структур з огляду на ефективність нас будуть цікавити *конкурентні ринки*.

**Повна конкуренція** - це такий *тип ринкової структури*, для якого:

- 1) частка кожного постачальника і споживача (яких на ринку дуже багато) в загальному обсязі ринкової продукції незначна, ніхто не домінує на ринку;
- 2) продукція однорідна;
- 3) учасники можуть вільно входити на ринок та виходити з нього;
- 4) постачальники не взаємодіють один з одним, так само і споживачі;
- 5) всі учасники повністю поінформовані для визначення своєї оптимальної поведінки на ринку.

Порушення будь-якої з цих умов приводить до ринку з *неповною конкуренцією*. Слід зазначити, що реальних ринків, де одночасно в повному обсязі виконуються всі ці умови, не існує. Отже, йдеться про деяку ідеальну модель ринку, своєрідний

еталон, відхилення від якого можуть вести до певних втрат в добробуті для суспільства.

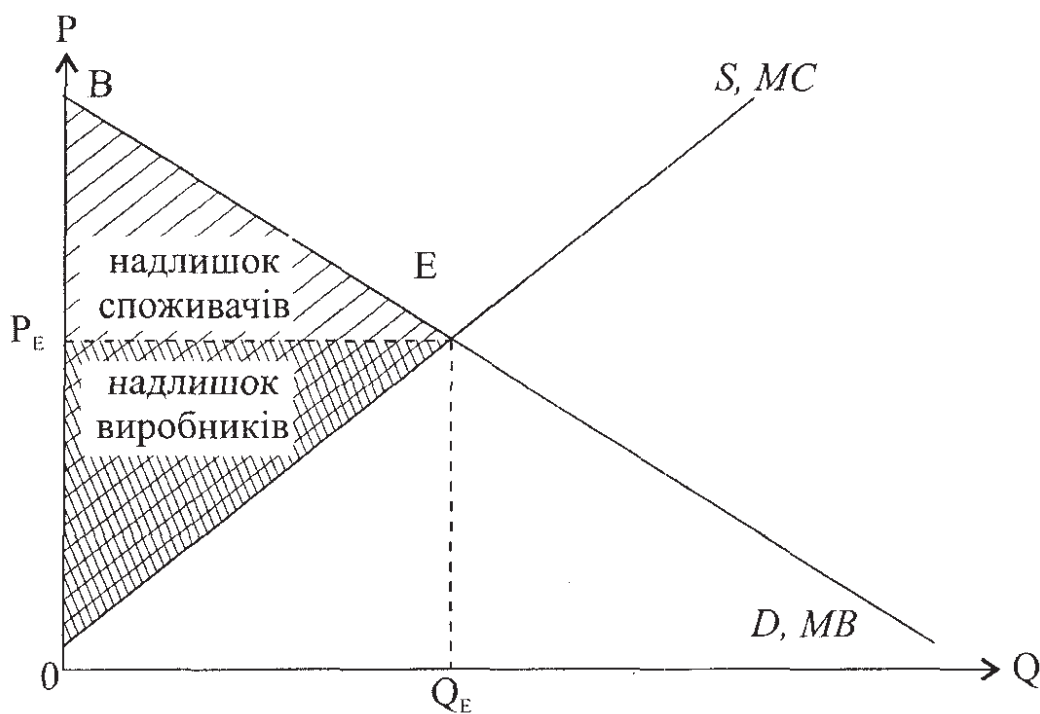
Фірми, які діють на конкурентному ринку - це *конкурентні фірми* - такі, які виробляють однорідну або близьку за споживчими якостями продукцію та інтереси яких перетинаються на ринку при максимізації прибутку в боротьбі за споживача та визначенні ринкової ціни.

### **5б. Ефективність в обміні на конкурентному ринку**

Вище (п.3) було зазначено, що стан рівноваги - це найкращий із всіх можливих компромісів між інтересами виробників і споживачів з позицій сукупного добробуту. Дійсно, згадаємо поняття *надлишку виробників* та *надлишку споживачів*, які вимірюють добробут, що формується для них на ринку певного блага за ціною  $P$ .

Сума надлишків виробників і споживачів на ринку утворює *сукупний* (або *суспільний*) *надлишок* (*total surplus* -  $TS$ ). Сукупний надлишок (рис.7) вимірює суму чистих вигід виробників і споживачів, якщо вони відповідно виробляють і споживають блага в обсязі  $Q_E$  і ціною  $P_E$  відповідно до стану рівноваги. Тобто це і є сукупний добробут всіх виробників і споживачів, який формується на конкурентному ринку у стані рівноваги.

Можна також сказати, що суспільний надлишок чисельно вимірює сумарну ефективність окремого ринку для виробників і споживачів; щоправда, ця ефективність не цікавить нас як абсолютна величина; ця ефективність має значення лише як своєрідний еталон, коли ми аналізуємо потенційні втрати ефективності при порушенні умов конкуренції на ринку чи при державному втручанні, яке веде до зміни ринкової ціни. Тому що будь-яке відхилення виробників і споживачів від стану рівноваги за незмінних попиту і пропозиції (зокрема, спровоковане якоюсь державною інтервенцією на ринку) веде до зменшення сукупного надлишку і скорочення сукупного добробуту.



**Рис. 7.** Суспільний добробут на конкурентному ринку як сума чистих вигід споживачів і виробників (сукупний надлишок)

Для економічного аналізу ринків і для аналізу державної політики суттєвими є також дослідження, чи буде стан рівноваги досяжним в умовах саморегульованого ринкового механізму, чи досягнення рівноваги потребує якогось державного втручання? Чи буде цей стан стабільним, тобто чи буде економічна система самостійно відновлювати стан рівноваги внаслідок якихось збурень (наприклад, суттєвого подорожчання енергоносіїв на світових ринках), чи потрібна інтервенція з боку держави для стабілізації становища на ринку? Нарешті, чи буде цей стан єдиним? Адже в іншому разі, коли існує декілька станів рівноваги, існуватиме відповідно декілька різних систем цін і обсягів благ, які врівноважують ринок. Подібний аналіз дозволяє визначати, чи слід застосувати якісь інструменти державної політики, щоб сприяти *ефективному функціонуванню ринка*, чи краще утриматись від втручання (якщо розглядається лише одна мета – забезпечення ефективності на цьому ринку). Якщо ж державна політика переслідує якісь інші цілі втручання, окрім підтримки ринкової ефективності, тоді поняття і концепції, які були введені вище, дозволяють оцінити, скільки коштуватиме таке втручання в термінах можливих втрат в ефективності.

## 6. Ефективність розміщення ресурсів в конкурентній економіці

Вище були розглянуті умови ефективності з позиції *рівноваги на окремому конкурентному ринку (часткової рівноваги)*, коли на ринку виконуються умови повної конкуренції, а ціни відповідають умовам ефективності (8).

Перейдемо до розгляду концепції ефективності з урахуванням прямих і зворотних зв'язків між окремими ринками, тобто з позиції *загальної рівноваги*. Цей підхід базується на поняттях ефективності розміщення ресурсів і розподілу доходів, які були запропоновані італійським економістом В. Парето наприкінці минулого сторіччя.

### 6а. Ефективність у розподілі благ

Спочатку розглянемо гіпотетичну *економіку обміну* - економіку, в якій відсутнє виробництво, а є лише домогосподарства ( $M$  і  $N$ ) із відомими початковими запасами споживчих благ ( $X$  і  $Y$ ). Споживачі максимізують корисність від споживання благ і обмежені власними доходами. З метою покращання свого становища вони можуть обмінюватись благами. В такій економіці приймаються рішення про вибір найкращого варіанту розподілу благ між споживачами.

Центральним поняттям економіки обміну є поняття ефективності у розподілі благ: в економіці досягається *ефективний (оптимальний за Парето) розподіл* благ, якщо покращити добробут якогось домогосподарства можливо тільки через перерозподіл, тобто шляхом погіршення добробуту хоч одного з інших домогосподарств.

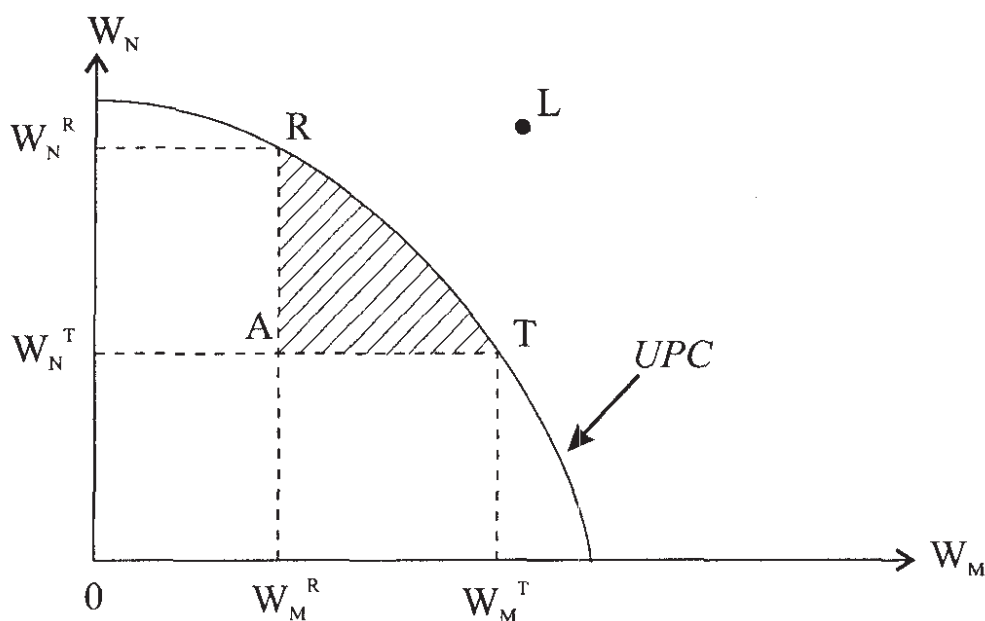
Якщо ж такий перерозподіл не погіршує нічье становище, тоді в економіці можливий взаємовигідний обмін, який веде до *покращання за Парето*.

Умова *ефективності в обміні* ґрунтується на умові *ефективності у споживанні* для кожного із споживачів. Споживання відповідає умові ефективності, якщо споживач обирає такі обсяги споживання благ, щоб співвідношення корисностей від споживання різних благ узгоджувалось із співвідношенням між цінами на ці блага. Якщо подібні ефективні варіанти вибору кожного із споживачів є взаємоузгоджені між ними (щодо обсягів благ і структури цін), тоді такий вибір буде ефективним в обміні.

Для ілюстрації цієї концепції ефективності побудуємо систему координат (рис.8), де на вісях відкладаються відповідні рівні добробуту  $W_M$ ,  $W_N$  для споживачів  $M$  і  $N$ , а точкам в цій системі координат (наприклад,  $R$ ) відповідатиме один із варіантів розподілу благ між ними (що призводить до добробуту відповідно в обсягах  $W_M^R$ ,  $W_N^R$ ).

**Крива (межа) можливих корисностей (UPC)** - лінія, яка показує максимально можливі рівні добробуту споживачів при даному сукупному обсягу благ у випадку, коли розподіл цих благ відповідає умові ефективності в обміні. Всі точки кривої можливих корисностей на рис.8 є оптимальними (ефективними) за Парето.

Ця крива є *межею*, яка відокремлює досяжні рівні задоволення потреб (точки  $R$ ,  $T$  самої кривої і внутрішні точки типу  $A$ ) від недосяжних рівнів (т. $L$ ). Для внутрішніх точок на відміну від точок границі умови ефективності в обміні не виконуються і тому стає можливим *покращання за Парето*. Так, від неефективного варіанту (т. $A$ ) шляхом перерозподілу благ можна перейти в будь-який з ефективних варіантів, яким відповідатимуть точки сегменту  $RT$  кривої виробничих можливостей. А будь-який рух від точки  $A$  в межах сектору  $ART$  у напрямку до кривої  $UPC$  означатиме *покращання за Парето*.



**Рис. 8.** Крива можливих корисностей (UPC) як множина ефективних за Парето варіантів розподілу

### **бб. Ефективність у виробництві**

Умови ефективності у виробництві розглянемо для економіки, де задані фіксовані обсяги ресурсів (праці і капіталу), що використовуються у виробництві благ  $X$  і  $Y$ . В такій системі треба прийняти рішення про розподіл ресурсів між галузями, кожна з яких випускає одне благо, і визначити оптимальні обсяги виробництва благ.

**Ефективність (оптимальність за Парето) у виробництві** досягається при такому розміщенні ресурсів між галузями, що неможливий ніякий їхній перерозподіл, який збільшував би виробництво будь-якого блага без одночасного зменшення виробництва хоч одного з інших благ.

Якщо кожна фірма використовує ресурси *ефективно* (тобто обирає таке сполучення факторів, що мінімізується вартість виробництва), і ефективний вибір всіх фірм є взаємоузгодженим, тоді це відповідатиме умові ефективного використання ресурсів в економіці в цілому.

**Крива (межа) виробничих можливостей** або **крива трансформації** - лінія, яка показує максимально можливий обсяг випуску одного з благ для кожного даного обсягу випуску іншого блага при фіксованих запасах ресурсів в економіці і незмінних технологіях. При русі вздовж цієї кривої за рахунок перерозподілу ресурсів між різними виробництвами відбувається начебто трансформація одного блага в інше.

Від'ємний нахил кривої виробничих можливостей до горизонтальної вісі (який, наприклад, для  $t.B$  визначається як відношення  $(Y_B - Y_C) / (X_B - X_C)$ ) дорівнює **граничній нормі трансформації (MRT)** з протилежним знаком ( $MRT$  за визначенням є величиною додатною), тобто

$$MRT = -(Y_B - Y_C) / (X_B - X_C). \quad (9)$$

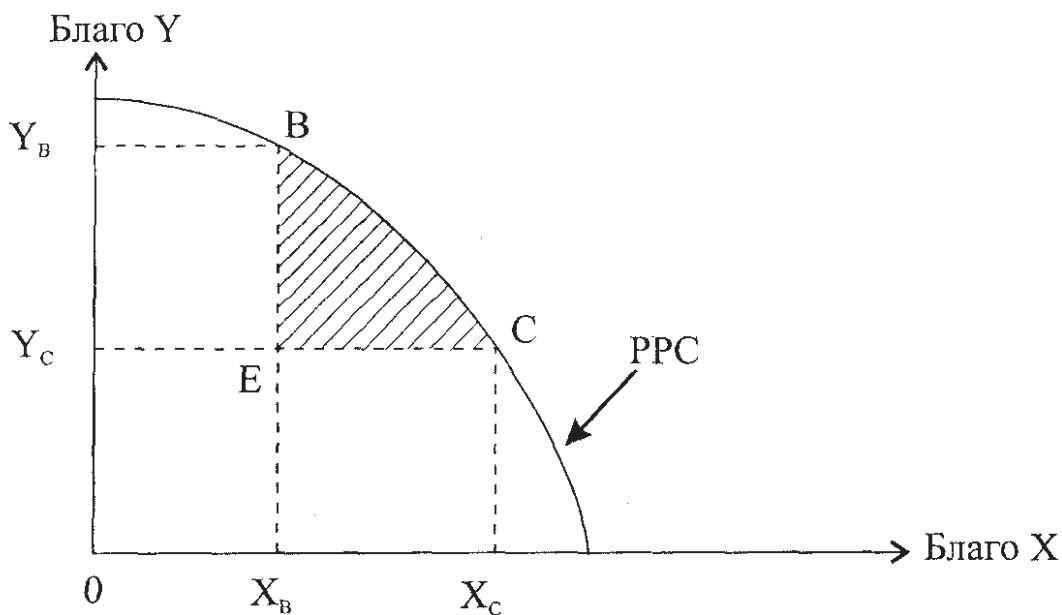
$MRT$  показує, від виробництва скількох одиниць блага  $Y$  треба відмовитись для збільшення виробництва блага  $X$  на одиницю за даних обсягів ресурсів і незмінних технологіях. Це означає, що альтернативна вартість виробництва додаткової одиниці блага  $X$  може бути визначена як цінність  $(Y_B - Y_C)$  одиниць блага  $Y$ , від споживання яких треба буде відмовитись. У

свою чергу, вартість виробництва додаткової одиниці блага  $X$  визначається як гранична вартість  $MC_X$ . Якщо так само проаналізувати альтернативну вартість виробництва блага  $Y$ , матимемо, що

$$MRT = MC_X / MC_Y. \quad (10)$$

Всі точки кривої виробничих можливостей є оптимальними за Парето. Крива є *межею*, що для економіки з фіксованими запасами ресурсів відокремлює досяжні обсяги випуску (точки самої кривої і внутрішні точки типу  $t.E$ ) від недосяжних обсягів. Для внутрішніх точок на відміну від точок границі умови ефективності у виробництві не виконуються, і тому є можливість збільшення випуску продукції за рахунок перерозподілу ресурсів.

На рис. 9 всі точки сектора  $EBC$  (окрім  $t.E$ ) відповідають варіантам розподілу ресурсів, які означають *покращання за Парето* у виробництві благ  $X$  і  $Y$  порівняно із станом  $E$ . Ефективними серед цих варіантів є лише ті, що відповідають точкам сегменту  $BC$  кривої виробничих можливостей.



**Рис.9.** Крива виробничих можливостей (PPC) як множина ефективних за Парето варіантів розміщення факторів виробництва

### 6в. Ефективність розміщення ресурсів

Повернемося до розгляду економіки в цілому. Раніше були визначені:

- 1) умова ефективності в обміні для споживачів благ при фіксованих запасах цих благ (п.6а);
- 2) умова ефективності у виробництві благ при фіксованих запасах ресурсів (п.6б); цій умові задовольняють різні набори благ, яким відповідають точки кривої виробничих можливостей, що характеризуються співвідношенням (10).

Для ефективності економіки в цілому розміщення ресурсів між виробництвом різних благ повинно бути таким, щоб структура виробництва благ при ефективному використанні ресурсів співпадала із структурою споживання. Тобто споживачі повинні бути готові заміщати блага у своєму споживчому кошику у такій самій пропорції, як економіка може трансформувати одне благо в інше. Таке співпадіння можливе, якщо всі ринки є повністю конкурентні, і на кожному з них встановлюються ефективні ціни згідно умові (4):

$$P_X = MC_X, P_Y = MC_Y.$$

Звідси випливає, що

$$MC_X / MC_Y = P_X / P_Y. \quad (11)$$

Умова (11) дозволяє поєднати умову ефективності у споживанні з умовою (10):

$$MRT = MC_X / MC_Y = P_X / P_Y = MRS_{XY}. \quad (12)$$

(тут  $MRS_{XY}$  - узгоджена для всіх споживачів норма заміщення блага  $X$  благом  $Y$ ).

Співвідношення (12) і є *умовою ефективного розміщення ресурсів*. Воно означає, що вибір, який треба зробити суспільству для ефективного розміщення ресурсів, повинен бути допустимим і ефективним у виробництві (тобто йому повинна відповідати точка на границі виробничих можливостей), і він повинен відповідати максимально можливому рівню корисності споживачів згідно умові ефективності в обміні (тобто йому повинна відповідати якась точка на границі можливих корисностей).

Але цей вибір, який задовольняє всім умовам ефективності, дозволяє максимізувати лише *сукупний* добробут у суспільстві.



Нижче будуть проаналізовані ситуації, в яких саморегульований ринок нездатний призвести до стану ефективності (і потребує регулюючого державного втручання), а також ситуації, коли фактичний розподіл благ між членами суспільства, хоча і задовольняє умовам ефективності, є неприйнятним з урахуванням соціальних і політичних чинників (що теж потребує відповідного державного втручання).

### **7. Проблеми досягнення ефективного стану в соціально-економічній системі і соціальний вибір**

В попередніх підрозділах розглядалися концепції ефективності в економічній теорії і, зокрема поняття Парето-ефективності у виробництві і споживанні, що потребує задання системи уподобань домогосподарств і виробничих можливостей фірм. Але залишилось відкритим питання, як може бути досягнуто такий ефективний стан?

Ми можемо припустити, що це може зробити уряд. Для реалізації такої задачі органи влади повинні:

а) мати абсолютно повну інформацію щодо системи уподобань всіх домогосподарств і виробничих можливостей всіх виробників;

б) бути абсолютно неупередженими і не мати ніяких інших інтересів, окрім досягнення Парето-ефективності.

В Радянському Союзі влада тільки тим і займалася всі 70 років, як досягти стану Парето-ефективності. Першу умову повинно було інформаційно забезпечувати КДБ, а виконання другої - контролювати партійні організації. Та щось не склалося.

А якщо серйозно, то реалізація першої умови щодо збору величезних масивів інформації, яка постійно має оновлюватись, буде коштуватиме стільки, що в суспільстві не залишиться ніякої іншої можливості, окрім насолоджуватись думкою про перебування в стані Парето-ефективності. Гіпотеза ж (б) про добросовісну поведінку влади не мала ні одного випадку емпіричного підтвердження за всю історію людства.

Тому залишається скористатись більш надійним і дешевим механізмом розміщення ресурсів - ціновим. Він експлуатує притаманне раціональним агентам прагнення максимізувати власну

вигоду і не потребує централізованого збирання інформації. Те, як ціновий механізм розв'язує проблему забезпечення Парето-ефективності, вивчає економічна теорія добробуту.

*Економічна теорія добробуту* - це загальна назва нормативного аспекту економічної теорії, яка вивчає умови економічного оптимуму. Зокрема, те, як визначити, чи кращий якийсь-то один економічний стан суспільства порівняно з іншими, і яка економічна політика може бути застосована для переведення економіки з одного стану в інший.

Центральними положеннями цієї теорії є *теореми економічної теорії добробуту*.

*Перша фундаментальна теорема економічної теорії добробуту* стверджує, що за певних умов (існують ринки для всіх благ і всіх учасників, і всі ці ринки є повністю конкурентними) конкурентні ринки ведуть до оптимального за Парето розміщення ресурсів; тобто конкурентна економіка досягає певної точки межі виробничих можливостей. Ця теорема ілюструє бажаність конкуренції в економіці і визначає умови, достатні для досягнення Парето-ефективності економіки. На жаль, майже всі реально існуючі ринки не є досконало конкурентними.

*Друга фундаментальна теорема економічної теорії добробуту* стверджує, що будь-який оптимум за Парето може бути досягнутий (за певних формальних умов) у конкурентній економіці і при такому перерозподілі благ, що не веде до викривлень.

Такий перерозподіл може бути здійснений через податки і трансферти, які не ведуть до викривлень в цінах, а для цього величина податків і трансфертів не повинні залежати від поведінки учасників. Таку властивість має подушний податок, та він потребує значних витрат на регулярні переписи населення, інакше з'являються можливості для зловживань (згадайте "Мертві душі"). У Великобританії схожий за механізмом стягнення податок (податок на виборців) намагався запровадити уряд М.Тетчер, але його запровадження викликало політичні і економічні проблеми (зокрема, мобільне населення не бажало заявляти про себе в якості виборців), і в 1993 р. податок було відмінено.

Та не зважаючи на проблеми впровадження оподаткування, що не веде до викривлень цін, податковий механізм значно

кращий, ніж альтернативний - здійснення трансфертів через субсидювання низьких цін. В Україні, Росії й інших пострадянських країнах існує безліч пільгових категорій щодо оплати житлово-комунальних послуг, проїзду на громадському транспорті. Пенсіонер в пошуках продуктів, дешевших на 20 коп., може наїздити в метро і маршрутками на 10 грн. за рахунок тих, хто сплачує і кому може не вистачити місця. Таке спотворювальне субсидювання дезорієнтує ціновий механізм і веде до величезних втрат у сукупному добробуті у масштабі всієї економіки. Фактично кожна копійка реальної соціальної допомоги, яка доходить до незаможних через субсидовані ціни, може коштувати суспільству одну гривню.

Інша проблеми для державної політики - існування безлічі варіантів оптимального за Парето (ефективного) розміщення ресурсів, а кожному з них відповідають свої Парето-ефективні варіанти розподілу добробуту між членами суспільства. Та реалізований може бути лише один з цих варіантів, і кожне суспільство повинно визначити для себе критерій, який допомагає зробити конкретний вибір. Цей *соціальний вибір* залежить від того, як розуміється справедливість у суспільстві. Йому повинна відповідати певна державна політика, яка дозволяє прямувати до найбільш бажаного серед можливих варіантів розміщення ресурсів і доходів.

У соціальному виборі центральною є проблема зведення індивідуальних смаків і вподобань до узагальнених суспільних (соціальних) вподобань. Теорія, яка вивчає зв'язок між окремими індивідами і суспільством, зокрема проблему агрегації індивідуальних уподобань і інтересів у суспільний добробут, суспільну думку, відома під назвою *теорії соціального вибору*. Сучасний вигляд цієї теорії пов'язують з працями американського економіста, лауреата Нобелівської премії Кеннета Ерроу.

## 8. Неспроможність ринку як підстава для державної політики, спрямованої на підвищення ефективності соціально-економічної системи

Отже, згідно з фундаментальними теоремами економічної теорії добробуту, вільний ринок за певних умов автоматично (за допомогою цінового механізму) дозволяє досягти стану економічної ефективності - оптимальності за Парето. Але існують ситуації, коли нерегульований ринок неспроможний досягати стану Парето-ефективності і функціонувати ефективно. Такі ситуації об'єднуються під назвою *неспроможність ринку*.

*Неспроможність ринку* - ситуація, коли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно (тобто розміщення ресурсів, обсяги виробництва благ і ціни не відповідатимуть умовам ефективності). Неспроможність ринку - підстава для *державного втручання*, яке має метою підвищити ефективність функціонування економіки шляхом усунення (чи послаблення) неспроможності ринку.

Основні *ситуації неспроможності* ринку розглядаються в різних книгах (зокрема, [1]–[3]). Отже, в теорії і на практиці ринковий механізм може не спрацювати у кількох випадках:

1) коли він неспроможний взагалі утворити ціну - це проблема *суспільних благ* ;

2) коли він неспроможний утворити таку ціну, яка б правильно збалансувала оцінку товару споживачами з вартістю витрачених на його виробництво ресурсів - проблема *зовнішніх ефектів (екстерналій)*;

3) коли ринок демонструє свою неспроможність на практиці, що має прояв у виникненні *помилкового розподілу ресурсів*:

а) ситуація, коли бракує інформації - проблема *асиметричної інформації*;

б) ситуація, коли в певних галузях завдяки новим технологіям збільшення масштабів виробництва веде до *зменшення вартості* продукції, що створює певні проблеми для відповідного державного реагування - проблема *природних монополій*;

в) існування монополій та інших ринкових структур з неповною конкуренцією, що потребує від державної влади забезпечення умов для конкуренції і запобігання ситуації, коли одна фірма або невелика група фірм практично контролюють певні ринки.

Окрім цього, існує ще декілька ситуацій, коли суспільство не задоволено результатами роботи ринкової системи під кутом зору інших, окрім ефективності, цілей:

- 4) неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники;
- 5) неспроможність ринку з огляду на моральні чинники;
- 6) неспроможність ринку з огляду на політичні чинники.

Ці прояви неспроможності ринку розглядаються в книгах [1,2,3,7] .

Окремою проблемою є регулювання ринків так званих “достойних” та “недостойних” благ. “Достойні” блага - це такі, споживання яких вважається у суспільстві бажаним незважаючи на індивідуальні смаки та вподобання індивідів (медичні послуги, зокрема, щеплення для запобігання інфекційних захворювань, середня освіта, безпека руху на транспорті). Відповідно споживання “недостойних” благ (або бажаних антиблаг) вважається небажаним і може навіть заборонятись (алкоголь, тютюн, наркотики). По відношенню до згаданих благ державна влада може порушувати суверенітет споживача і стимулювати чи навіть зобов'язувати споживати “достойні” блага в адекватних суспільним уявленням обсягах, а вживання “недостойних” благ обмежувати.

Питання про те, хто і як саме повинен приймати рішення про віднесення благ до достойних (наприклад, релігійні почуття) чи недостойних (вживання слабких наркотиків, порнографія), є складною політичною проблемою. Також складним питанням є те, якою мірою врахування або неврахування моральних чинників впливає на ефективність. У кожному суспільстві ця проблема так або інакше розв'язується із використанням механізму суспільного вибору з урахуванням існуючих інститутів.

Прагнення суспільства досягти соціальної справедливості потребує від державної влади різноманітних заходів щодо перерозподілу доходів. При цьому, перш за все, треба визначити,

наскільки нерівним є фактичний розподіл доходів, а для цього треба ввести відповідні показники нерівності. По-друге, слід визначитись із поняттям справедливого розподілу доходів, що дозволяє визначити стан, до якого слід скерувати рух процесу перерозподілу. По-третє, треба розглянути інструменти, які дозволяють перерозподіляти доходи. Нарешті, слід проаналізувати вартість перерозподілу для суспільства.

Тобто виникає широкий перелік проблем, які викликають занепокоєння у суспільстві і потребують державної реакції з огляду на існування фундаментальної цінності - справедливості. В контексті ефективності суттєвим є питання, якою мірою вирішення соціальних проблем впливає на ефективність.

### ***8а. Державне втручання у роботу ринків і теорія “другого найкращого”***

Основні цілі, що визначають економічну політику уряду, пов'язані із ефективністю і соціальною справедливістю.

Вище були введені поняття *ефективності* і ситуації неспроможності ринку.

Якщо державне втручання не може усунути проблеми, які перешкоджають виконанню умов фундаментальних теорем економіки добробуту, то оптимальне розміщення ресурсів не досягається. В такому разі застосовується теорія *другого найкращого* (або *квазіоптимуму*), яка була запропонована Р.Дж.Ліспі та К.Ланкастером у 1956 р.: якщо одна з передумов оптимальності за Парето не може бути виконана, тоді найкраща із досяжних ситуацій (друга найкраща) може бути отримана лише при відході від інших умов Парето.

Ця теорія має серйозні наслідки для критеріїв оцінки економічної політики. Адже в суспільстві завжди існують якісь перешкоди для досягнення Парето-ефективності .

По-перше, це вже згадані ситуації неспроможності ринку. Прикладом може бути дилема цінового регулювання природних монополій, яка розв'язується з позицій теорії другого найкращого ([4, с.128]).

По-друге, сама державна влада стягненням податків створює відхилення від стану Парето-ефективності, адже майже всі

види податків ведуть до викривлення цін порівняно з ефективними цінами ринкової рівноваги.

По-третє, викривлення цін може викликати торговельна політика інших країн, коли створюються перешкоди для вільної торгівлі у вигляді імпорتنих квот і мита (яскраві приклади дає протекціоністська політика США на ринках металопродукції). Протекціоністська політика власної країни у порівнянні з режимом вільної торгівлі також веде до викривлень цін і втрат в ефективності (це плата за досягнення інших цілей державної політики, про яку, на жаль, часто навіть не здогадуються провідники такої політики).

Також можуть виникати обмеження соціально-економічного плану, які деякі економісти називають “священними коровами”. Якщо населення звикло користуватись деякими благами, на які може бути встановлена плата за користування (парками, пляжами), безоплатно, а з позицій Парето-ефективності плата була б доцільна, то встановлення такої плати може виявитись політично нездійсненним. В перехідних суспільствах доводиться долати шалений опір зацікавлених осіб, коли деякі регульовані пільгові ціни і тарифи починають відпускати або виводити на рівень ефективної ціни.

Отже, концепція ефективності в економічній теорії, незважаючи, як на перший погляд, на певну затеоретизованість та відірваність від реальних проблем сьогодення, створює надійне підґрунтя для аналізу державної політики і державного управління з позицій відповідності вимогам ефективності.

### Список використаних джерел

1. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика. Пер. з англ. за наук. ред. О.Кілієвича. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
2. Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 107 с.
3. Економічний розвиток і державна політика / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. Навч. посібник за заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.

4. Мікроекономіка і макроекономіка/ С.Будаговська, О.Кілієвич та ін. Підручник для підготовки магістрів державного управління за ред. С. Будаговської. - К.: Основи, 2001. - 518 с.- Ч.1.
5. Піндайк Р., Рубінфелд Д. Мікроекономіка. - К.: Основи, 1997.
6. Семюелсон П., Нордгауз В. Мікроекономіка. - К.: Основи, 1998.
7. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора: Пер.з англ. - К.: Основи, 1998.-720 с.
8. Ward William A., Deren Barry J. with D'Silva Emmanuel H.The Economics of project analysis: A practioner's Guide. – Washington, D.C.: The World Bank, 1991. – 318 p.



## РОЗДІЛ 2.

### Концепція ефективності в державному управлінні й аналізі державної політики

Коли мова заходить про ефективність державного управління, то може йтися, по-перше, про висування певних вимог до процесу управління, а, по-друге, про оцінювання державного управління. Аналогічні міркування стосуються й аналізу державної політики (тобто вироблення, ухвалення і впровадження державно-управлінських рішень щодо напрямків державної політики).

В обох цих випадках ми зустрічаємось з термінологічною проблемою: як розуміти поняття “ефективність” у державного управління, і якою мірою наше розуміння співпадає із змістовним наповнення аналогічних понять в інших мовах, перш за все, в англійській.

#### 1. Ефективність і результативність: питання термінології

В українській термінології надзвичайно широко вживається поняття *ефективність*, зокрема у ситуаціях, коли йдеться про державне управління й оцінювання різних напрямків державної політики. В англійській ж мові, з використанням якої виробляється державна політика у США та Канаді – країнах з дієвим і динамічним державним управлінням, - в літературі з аналізу політики для оцінювання політики використовуються два співзвучних, але відмінних за змістом поняття – *effectiveness* та *efficiency*.

Перше з них (*effectiveness*) - це міра досягнення проголошених цілей політики, яка показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Друге поняття (*efficiency*) - це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних - якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Зокрема, так визначаються ці поняття в книзі “Економічний розвиток і державна політика / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. Навч. посібник за заг.

В перекладах українською мовою з англійської ці два різні поняття найчастіше перекладаються одним словом – *ефективність*. Якщо ж в оригінальному англійському тексті два таких терміни зустрічаються поруч, то в українських перекладах можуть виникати майже які завгодно сполучення двох слів – *ефективність*, *дієвість*, *продуктивність*, *результативність*, *успішність*, і що з них є *effectiveness*, а що – *efficiency*, часто вгадати неможливо (варіанти перекладу кожного з цих двох термінів можуть бути різними навіть в межах однієї книги, є й такі приклади).

Інколи пропонується перекладати ці два поняття відповідно як *технічна ефективність* та *економічна ефективність*. Зокрема, в передмові до американського посібника з продуктивності державного управління [5, с.26] пропонується перекладати *effectiveness* як *технічна ефективність* (в показниках якої знаходить відображення характер діяльності, яка оцінюється; *технічна ефективність* свідчить про те, що робляться “правильні” справи), а *efficiency* – як *економічна ефективність* (показники якої характеризують те, як реалізується діяльність, що оцінюється, наскільки продуктивно використовуються ресурси, тобто наскільки “правильно робляться ті справи”). Проте наведена пропозиція щодо перекладу виглядає надто нераціонально, адже завжди краще уникати ситуацій, коли одне слово перекладається цілим реченням, особливо з урахуванням частого вживання двох ключових термінів.

Якщо обирати, за яким з цих понять залишити в українській мові назву *ефективність*, то перевагу слід віддати другому (*efficiency*), адже широко вживане в економічній теорії поняття *ефективності* (різні аспекти якого розглядалися в 1-му розділі книги), означає майже те саме, про що йдеться і в аналізі політики, а саме – намагання отримати якомога більше, а витратити якомога менше. А за терміном *effectiveness* краще закріпити переклад *результативність*, що дуже природно впливає із наведеного вище

---

ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка.- К.: Вид-во УАДУ, 2001. - с. 378.” Подібні до наведених визначення *effectiveness* та *efficiency* можна зустріти у всіх відомих в Україні книжках з аналізу політики, зокрема, Д. Веймара та Е. Вайнінга, Л. Пала, П. Брауна.

тлумачення цього поняття як міри, якою фактичні результати можуть наближати до задекларованих цілей або завдань.

Цікаво, що і в англійській мові, де в науковій термінології і в практиці державного управління сфери вживання цих двох термінів на сьогодні практично є унормовані, раніше не існувало чіткого поділу між двома поняттями. На це звертає увагу лауреат Нобелівської премії з економіки Герберт А. Саймон у своїй відомій монографії про Адміністративну поведінку:

“До кінця XIX сторіччя терміни *efficiency* та *effectiveness* використовувалися практично як синоніми. Словник “Oxford Dictionary” визначає *efficiency* як “придатність або здатність успішно досягати або забезпечити успішне досягнення наміченої мети”...

Однак, останнім часом термін *efficiency* набув іншого значення – “співвідношення між внеском і результатом”. В енциклопедії “*Encyclopedia of the Social Sciences*” зазначається: “*efficiency*” у розумінні співвідношення між вхідними ресурсами та результатами, витратами та доходом, витратами та задоволенням є відносно новим терміном. У цьому вузькому розумінні він використовується в техніці лише впродовж останньої половини XIX сторіччя, а у бізнесі та економіці лише з початку XX ст..” [3, с.259]

Грунтовний огляд практики вживання цих двох схожих понять міститься в монографії проф. В.Цветкова [4, с. 34-45]. Зокрема, наводиться пропозиція польської дослідниці Х. Geliszczynska щодо того, щоб поняття, яке схоже за своїм значенням на *effectiveness* називати як “цільова ефективність”.

В європейській практиці на сьогоднішній день також використовується декілька різних понять, яким в українській термінології відповідає одне слово - “ефективність”. Зокрема, в практиці Шведського національного бюро аудиту для перевірки та оцінки дієвості установ, організацій, стану виконання бюджетних програм використовується концепція “трьох *E*” :

(1) *Effectiveness* (результативність) – Результати, що порівняні з метою та співставлені з ресурсами, які використані задля досягнення цієї мети.

(2) *Efficiency* (ефективність) - Співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг і т.ін. та ресурсами, що використані на їх виробництво.

(3) *Economy* (економічність) - Мінімізація вартості ресурсів, що спрямовані на діяльність, з огляду на відповідну якість [1].

Застосування підходів, які детально розглядаються у методичному посібнику [1] Шведського національного бюро аудиту, для оцінювання різних напрямків української державної політики, пропонується у збірнику [2], який підготували українські експерти і державні службовці при консультативній підтримці шведських фахівців.

## **2. Практика застосування концепцій ефективності і результативності в українській державній політиці**

Слід підкреслити, що в українській практиці при висуванні вимог до майбутньої державної політики та при її оцінюванні у більшості випадків не розрізняються не тільки назви двох понять, але й самі поняття (достатньо почитати відповідні урядові документи і публікації у періодиці, що стосуються, зокрема, оцінки роботи уряду). Тому нам здається дуже важливим ввести у термінологічний обіг два різні аспекти дієвості державної політики як окремі терміни. Адже політика може бути результативною (результат досягнуто), і одночасно неефективною (якщо виявиться, що результат досягнуто занадто високою ціною). Більше того, бувають ситуації, коли результативність важливіша за ефективність - у деяких екстремальних ситуаціях, у резонансних випадках, коли результат має бути отриманий будь-якою ціною (згадайте слова з російської пісні – “мы за ценой не постоим”).

Якщо аналізувати тексти Законів України, Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України за період з 1 січня 1992 року по кінець квітня 2002 р., то в Законах терміни “ефективність” та “ефективний” зустрічаються у 189 документах (зокрема у двох – в назвах); В Указах Президента України у 605 документах (зокрема, в назвах – 16); в Постановах Кабінету

Міністрів – 1114 документах (у назвах – 35)<sup>2</sup>. Статистика по роках наведена у табл.1. При її аналізі слід брати до уваги, що загальна кількість документів кожного року досить суттєво коливалась. Кількість Указів у 1992-1994 рр. складала 600 – 800, а пізніше – приблизно 1100 - 1400 за рік. Відповідно кількість постанов у 1992 – 1997 рр. коливалась від 700 до 1500, а пізніше – 2000 – 2400 за рік.

*Таблиця 1.*

рік	Кількість документів, в яких вживаються терміни “Ефективність” або “ефективний”		
	Закони України	Укази Президента	Постанови КМУ
1992	23	8	62
1993	14	32	104 (4)
1994	7	43	60 (1)
1995	14	69	64 (1)
1996	11	62 (1)	140 (5)
1997	7	67 (1)	119 (6)
1998	14 (1)	56 (3)	153 (2)
1999	25	85 (1)	129 (6)
2000	33 (1)	79 (6)	116 (5)
2001	31	73 (1)	125 (3)
2002 (до 30.04)	10	31 (3)	42 (2)
<b>Разом</b>	<b>189 (2)</b>	<b>605 (16)</b>	<b>1114 (35)</b>

*Примітка.* У дужках – кількість документів, де термін вживається у назві.

Практично всі випадки вживання терміну можна розподілити на три групи:

- ті, де йдеться лише про ступінь виконання завдань або задекларованої мети (власне “результативність”);

<sup>2</sup> Вся інформація стосовно вживання термінів “ефективність” і “результативність” в офіційних документах отримана з використанням інформаційної пошукової системи Верховної Ради України (див. сайт [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)). Документи цитуються за текстами, розміщеними на цьому сайті.

- співставлення затрат із результатами (тобто “ефективність”);
- ті, де термін “ефективність” вживається у двох попередніх значеннях одночасно.

Характерно, що далеко не завжди за контекстом документу легко здогадатись, про що саме йдеться.

Так, в Указі Президента України від 1 квітня 2002 р. N 310/2002 “Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності Консультативної ради з питань іноземних інвестицій в Україні” у фразі про “ознаки ефективності роботи члена Консультативної ради” йдеться швидше про *efficiency*, тому що згадується співвідношення між затратами і результатами (“ознака ефективності - нарощення обсягів капіталовкладень іноземних інвесторів, яких представляє член Консультативної ради”), а в Указі від 15 березня 2002 року N 243/2002 “Про заходи щодо забезпечення активного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків” у фразі “З метою забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків...” йдеться швидше про ступінь виконання завдань, тобто про якість прогнозів (*effectiveness*).

Щодо терміну “результативність” (або прикметника “результативний”), то вони зустрічаються в нормативних актах за період 1992-2002 рр. значно рідше: лише у 6-и Законах, 9-и Указах та 23-х Постановах КМУ. Відповідна статистика по роках наведена у табл.2. Майже скрізь йдеться саме про міру виконання завдань або ступінь наближення до проголошеної мети (тобто – про *effectiveness*). Це підтверджують і наведені нижче приклади.

В Законі України “Про дошкільну освіту” від 11.07.2001, N 2628-III ( Відомості Верховної Ради, 2001, N 49, ст.259 ) у ст.20 зазначається, що: “Педагогічна рада дошкільного навчального закладу... оцінює **результативність** реалізації Державної базової програми та хід якісного виконання програм розвитку, виховання і навчання дітей по кожній віковій групі.”

В Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 1 грудня 1998 року, N 284-XIV ( Відомості Верховної Ради, 1999, N 2-3, ст.20 ) у статті 21 “Атестація

наукових працівників” вказується, що “атестація наукових працівників провадиться в наукових установах не рідше одного разу на п’ять років з метою... оцінки рівня професійної підготовки наукового працівника, **результативності його роботи**”.

В Законі України “Про наукову і науково-технічну експертизу від 10 лютого 1995 року N 51/95-вр (Відомості Верховної Ради, 1995, N 9, ст.56 ) у статті 2 “Завдання наукової і науково-технічної експертизи” вказується:

“Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи є:

...;

аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка **результативності** науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок...”.

**Таблиця 2.**

рік	Кількість документів, в яких вживаються терміни “Результативність” або “результативний”		
	Закони України	Укази Президента	Постанови КМУ
1992	0	0	0
1993	0	0	0
1994	0	0	2
1995	1	0	1
1996	0	0	1
1997	0	0	4
1998	2	3	3
1999	1	0	3
2000	1	2	6
2001	1	3	3
2002 (до 30.04)	0	1	0
<b>Разом</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>23</b>

*Примітка.* У дужках – кількість документів, де термін вживається у назві

Цікаво, що в кількох документах останнього періоду в одному переліку згадуються одночасно терміни “ефективність” і “результативність”:

1) В Указі Президента України від 21 вересня 2001 року N 850/2001 “Питання Української Академії державного управління при Президентові України” в “Основних напрямках реформування Української Академії державного управління при Президентові України” у фразі: “Для дальшої активізації, підвищення ефективності і результативності наукових досліджень у межах наявних коштів є доцільним створення у складі Академії науково-дослідних установ з проблем державного управління та місцевого самоврядування”.

2) У Затвердженій Президентом України (Указ від 9.11.2000 р. N 1212/2000) “Комплексній Програмі підготовки державних службовців” у фразі: “Забезпечення ефективності та результативності професійного навчання державних службовців потребує постійної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з навчальними закладами...”.

3) В Указі Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” у фразі про те, що основним завданням інформаційно-аналітичної системи “Адміністративна система України” має стати “моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади...”.

Проте ні в одному документі, які представлені в інформаційно-пошуковій системі “Рада”, не визначаються ці два поняття.

Правда, терміну “ефективність” “пощастило” трохи більше. В представлених у системі документах можна зустріти визначення понять, де “ефективність” включена у більш складний термін як іменник (наприклад, “дослідження ефективності комплексу технічного захисту інформації”, або “коефіцієнт ефективності хеджування”) чи як прикметник (“ефективна ставка відсотка”, “ефективне використання земельної ділянки”, “ефективний контроль” – в останньому випадку явно йдеться про результативний контроль). Розглянемо деякі приклади визначення цих термінів.



1) В Законі України “Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання” ( Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, № 22, ст.115 ) визначається такий термін: **“Ефективна доза опромінення** - розрахункова доза опромінення людини, яка враховує вклади ефектів опромінення різних органів і тканин людини на стан її здоров'я у цілому”.

2) В Постанові КМУ від 16 червня 1999 р. № 1050 “Про експертну грошову оцінку земельних ділянок несільськогосподарського призначення” визначається, що:

**“Ефективне використання** - економічно доцільне та прибуткове використання земельної ділянки за цільовим призначенням без погіршення її якісних та еколого-естетичних характеристик і з дотриманням вимог обтяжень та обмежень”.

3) В наказі Мінфіну України № 91 від 26.04.2000 “Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 12 “Фінансові інвестиції”” визначається, що:

**“Ефективна ставка відсотка** - ставка відсотка, що визначається діленням суми річного відсотка та дисконту (або різниці річного відсотка та премії) на середню величину собівартості інвестиції (або зобов'язання) та вартості її погашення”.

4) В Наказі Міністерства транспорту України № 41 від 28.01.99 “Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на право експлуатації міжнародної повітряної лінії” визначається:

**“Ефективний контроль** - означає відношення, що оформлені правами, контрактами або іншими засобами, які разом взяті або окремо з урахуванням положень відповідного законодавства, забезпечують можливість прямо або побічно чинити вплив на експлуатанта, наприклад, за допомогою права використовувати всі або частину активів експлуатанта, прав або контрактів, які рішуче впливають на виконання діяльності експлуатанта, а також якщо керівник та більшість осіб керівного складу не є громадянами України”.

5) В наказі Держкомпідприємництва України № 89/67 від 29.12.2000 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виробниц-

твом, впровадженням, обслуговуванням, дослідженням ефективності систем і засобів технічного захисту інформації, наданням послуг у галузі технічного захисту інформації” визначається такий термін:

**“дослідження ефективності комплексу технічного захисту інформації** - оцінювання відповідності фактичного рівня технічного захисту інформації на об’єкті інформаційної діяльності від витоків та спеціальних впливів або в інформаційній системі від несанкціонованого доступу вимогам нормативних документів з технічного захисту інформації”.

У другому, четвертому і п’ятому вищенаведених прикладах “ефективність” (ефективний) вжито швидше у розумінні “результативність”, ніж “ефективність”.

Унормування двох різних понять, які відповідають сьогоdnішньому розумінню “ефективності”, є необхідним у світлі завдань як адміністративної реформи (перш за все, в контексті вдосконалення процедур вироблення державної політики й оцінювання результатів її реалізації), так і з урахуванням європейської інтеграції, необхідності наближення українського законодавства до європейського (права ЄС).

## ***2а. Результативність як критерій оцінки варіантів політики***

**Результативність політики (програми) [effectiveness]** - це міра досягнення проголошених цілей політики.

Для визначення результативності слід попередньо чітко визначити цілі (або завдання) політики; по кожній цілі (завданню) сформулювати критерій (ознаку) досягнення цієї цілі. З урахуванням цих критеріїв слід визначити, яка ймовірність досягнення всього комплексу цілей (або виконання всього комплексу завдань). Наприклад, якщо всі завдання будуть виконані з високою ймовірністю, то результативність – висока. Якщо всі завдання будуть виконані з низькою результативністю, то результативність – низька.

В цілому процедура визначення підсумкової результативності у випадку, коли існує більше одного критерію досягнення єдиної цілі або коли існує декілька цілей, кожній з яких відпові-

дає свій критерій (критерії), має бути нормативно визначена. Адже в залежності від конкретної ситуації, різні результати можуть входити у підсумкову оцінку з однаковим або диференційованим ваговим коефіцієнтом.

Коли йдеться про оцінку результативності державних програм або діяльності державних установ та їх окремих підрозділів чи навіть роботи окремих державних службовців, найбільше ускладнень виникає з ідентифікацією конкретного результату діяльності окремих одиниць у державному секторі (або результатів виконання певних програм). Розв'язання цих проблем дещо спрощується, якщо попередньо чітко визначаються всі цілі, завдання і критерії їх досягнення. У стандарних ситуаціях також мають бути заздалегідь визначені відповідні формули (методики).

## ***2б. Ефективність як критерій оцінки варіантів політики***

***Ефективність політики (програми) [efficiency]*** – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами.

Для визначення ефективності слід підрахувати потенційні витрати і вигоди, що пов'язані з реалізацією цієї альтернативи політики.

*Вигоди* – це позитивні результати. *Витрати* – це витрачені ресурси, час та гроші; потенційно можливі негативні результати. *Чинники, які мають бути враховані*: економічні, соціальні, екологічні, політичні.

Аналіз ефективності майбутньої політики чи оцінювання вже реалізованих державних програм з позицій їхньої ефективності має здійснюватись з використанням методології аналізу вигід і витрат у суспільному секторі, якій присвячено окремий розділ 4 цієї книги.

Саме в аналізі вигід і витрат створюється місток між “затеоризованим” (на погляд нефахівця) викладенням концепції ефективності в економічній теорії та її застосуванні в аналізі державної політики. Як зазначає Герберт Саймон, “критерій ефективності не можна використовувати до рішень урядових агентств, не враховуючи наслідків, які може мати діяльність цих агентств з погляду економіки в цілому. Мовою економістів це

означає, що проблема ефективності у державних агентствах має розглядатися з погляду загальної, а не часткової рівноваги” [3,с.254]. Саме такий підхід використовує методологія аналізу вигід і витрат.

### Список використаних джерел

1. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга.- К.: Основи, 2000. -190 с. (Handbook in performance auditing theory and practice. -Stockholm: The Swedish National Audit Office, 1996. 181 p.)
2. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. Бюро аудиту; Шведський ін-т держ. управління.- 156 с.
3. Саймон Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ.. вид.- К.: АртЕк, 2001. – 392 с.
4. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Харків: Вид-во “Право”, 1996. – 164 с.
5. Эффективность государственного управления.- М.: Фонд “За экономическую грамотность”, Российский экономический журнал, 1998.- 848с. (Public productivity handbook, ed. By Mark Holzer. - Newark, Marsel Dekker, inc., 1992) - Часть 2. Измерение и анализ. Часть3.Новые организационные технологии.

## РОЗДІЛ 3.

# Економічний розвиток як мета державного управління

### 3.1. Теорії економічного розвитку країни

Найпоширенішим підходом до визначення та дослідження категорії економічного розвитку країни є оцінка рівня її сумарного національного продукту, який статистично представляється такими показниками, як річний валовий внутрішній (національний) продукт (дохід), виражений абсолютно чи у відносному вигляді – обсяг на душу населення країни. В цьому контексті теорії економічного розвитку практично співпадають з теоріями економічного зростання, які розглядають закономірності динаміки зазначених показників під впливом визначених виробничих факторів (ресурсів). Цей підхід відноситься до, так званих, неокласичних екзогенних теорій економічного зростання. Сьогодні в підручниках він найчастіше представляється теорією економічного зростання Роберта Солоу<sup>1</sup>. Але предмет і специфіка категорії економічного розвитку країни є сьогодні набагато ширшою і змістовнішою.

У другій половині ХХ сторіччя багато незаможних країн, які ще прийнято називати країнами Третього світу, досягнувши певних бажаних темпів економічного зростання, не змогли вирішити проблему адекватного підняття життєвого рівня населення. Тому ототожнення економічного розвитку з економічним зростанням є недостатнім для цілей сучасної економічної політики органів державного управління. Сьогодні поняття розвитку також включає критерії зменшення масштабів бідності, нерівності, безробіття. Незмінність рівнів цих показників для певної країни, навіть при позитивних темпах зростання валового національного продукту, не вважається економічним розвитком.

Такий підхід є сьогодні загальноприйнятим. Наприклад, Світовий Банк саме якість життя формулює як мету розвитку

---

<sup>1</sup> Див.: Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник/Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; За заг.ред. Ю.Єханурова, І.Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001, розд. 3.4.

країни. Покращення цієї якості означає, перш за все, збільшення доходів, але крім цього дуже важливим є прогрес у повноцінності харчування, галузях освіти і охорони здоров'я, зменшення масштабів бідності, оздоровлення природного середовища, забезпечення рівності можливостей, розширення особистої свободи та насиченості культурного життя.

Звідси, при формуванні економічної політики розвиток необхідно розуміти як багатоаспектний процес, який призводить до радикальних змін у соціальних структурах суспільства, поведінці людей, громадських інституцій, зменшенню нерівності, бідності та безробіття на підґрунті сталого економічного зростання. На цій підставі вчені виділяють можливості покращення в країні таких характеристик, як забезпечення елементарних людських умов існування, набуття самоповаги та свободи широкими верствами населення, - до найважливіших компонентів розвитку.

Наведені висновки щодо удосконалення розуміння теорії розвитку були зроблені у 80-і роки минулого сторіччя. Проте вони були практично проігноровані практикою перехідних економік в 90-х роках, що обумовило багато негативних наслідків для цих країн. Нещодавно Світовий Банк представив доповідь, де узагальнено уроки перехідних процесів в країнах, які здійснювали суспільну ринкову трансформацію командно-адміністративних систем. Доповідь містить синтетичний висновок, що політика економічного зростання повинна враховувати специфічні умови кожної країни, її стартові позиції напередодні реформ, а також обов'язково доповнюватися соціальною політикою, яка буде захищати найбільш соціально вразливі верстви населення, не очікуючи поки економічне зростання автоматично призведе до цього.

В доповіді Світового Банку відзначається, що значне зростання бідності та нерівності доходів у більшості перехідних економік, особливо в тих, що утворилися після розпаду колишнього СРСР, не було передбачено аналітиками і радниками міжнародних організацій. Ігнорування соціальних наслідків реформ призвело у деяких випадках до втрати позитивних результатів, які було досягнуто країною на початковій стадії. Підкреслюється, що наряду зі створенням ефективних ринкових інституцій

ключовим фактором економічного зростання стають інвестиції в людський розвиток.

Український досвід повністю підтвердив такі висновки. Особливо гостро зазначена проблема проявилася у 2000 році, коли Україна вперше вийшла у своєму розвитку на позитивні показники економічного зростання. В аналізі, який було зроблено в щорічній доповіді Президента України до Верховної Ради України, зазначалося, що нам усім потрібно усвідомити - при збереженні існуючого стану в сфері соціальних відносин не може бути й мови про стійкий розвиток нашої економіки, як і суспільства загалом, бо, незважаючи на позитивні зрушення, 2000 рік не став переломним у сфері соціальних відносин, роком реального поліпшення добробуту широких верств населення.

Процеси економічного зростання, які розпочалися в Україні, не спричинили відчутні якісні перетворення, позитивні структурні зміни, не стали фактором подолання нагромаджених за останні роки відтворювальних деформацій та деформацій у соціальній сфері. У багатьох напрямках зазначені диспропорції поглибилися. Так, вагомим досягненням є погашення заборгованості із виплат пенсій та грошової допомоги. Однак слід враховувати, що середньомісячний розмір пенсій в Україні не складає і третини від середньомісячної заробітної плати, тоді як за світовими стандартами цей показник має бути вищим за 70 відсотків. Нерідко ще фіксується ситуація, коли при відчутному зростанні виробництва водночас відбувається падіння реальної заробітної плати, особливо це характерно для бюджетної сфери.

У щорічному посланні Президента України Верховній Раді України в 2001 році відзначалося, що базовою платформою реальної консолідації суспільства у післякризовий період покликана стати ідея відчутної активізації соціальних чинників. Подолання економічної кризи та зростання виробництва створюють для цього необхідні передумови. Їх потрібно повною мірою використати. Але зробити це можна лише об'єднаними зусиллями. Люди очікують від державної влади саме таких дій. Сьогодні головне завдання полягає в тому, щоб темпи підвищення життєвого рівня людей, і насамперед їхніх грошових доходів, випереджали динаміку зростання валового внутрішнього продукту. Саме це буде вважатися для урядовців головним і найбільш

складним тестом на професіоналізм, відповідальність, здатність впливати на економічні та соціальні процеси у державі.

Соціальна політика цілком обґрунтовано повинна зайняти в Україні одне з центральних місць в загальній концепції та комплексі конкретних дій щодо проведення економічної реформи. Посилення соціальної орієнтації економічних реформ можна вважати принциповою відмінністю нинішнього етапу розвитку держави і суспільства. Сьогодні українським урядом запропоновані нові підходи до визначення шляхів сталого розвитку економіки і тісного поєднання політики проведення структурних змін та економічного зростання з активною соціальною політикою держави, які базуються на розширенні економічних свобод громадян і суб'єктів підприємницької діяльності та економічній достатності регіонів. Діяльність Уряду спрямовуватиметься на створення умов, які б сприяли підвищенню ефективності економіки, піднесенню добробуту, забезпеченню реалізації прав та свобод людини, вільного розвитку культурних, духовних і освітніх потреб громадян, дієвому соціальному захисту.

### **3.2. Ключові показники економічної розвиненості країни**

Згідно останнім випускам статистичних розробок і довідників Світового Банку – найвпливовішої організації, яка регулярно здійснює міжнародні статистичні порівняння економічного розвитку різних країн, особливо тих, що розвиваються, ключовими індикаторами розвитку виступають: чисельність населення, його щільність та динаміка; валовий національний дохід (колишній валовий національний продукт) та його величина на душу населення, розрахований у поточних цінах в доларах США за номінальним обмінним курсом національної валюти; ті ж показники, але розраховані за методологією визначення валютного курсу національної валюти до долара США за паритетом купівельної спроможності валют; темп зростання валового внутрішнього продукту на душу населення, розрахованого в постійних цінах; очікувана тривалість життя новонароджених; смертність серед дітей до 5 років; рівень письменності серед дорослих; викиди у повітря вуглекислого газу ( $\text{CO}_2$ ); показники бідності: сільське, міське та загальне населення, що живе нижче встановленої межі



бідності; показник розриву бідності; коефіцієнт Джині (розподіл доходів); частки різних груп населення у сукупному доході чи споживанні. Розглянемо більш детально ці показники.

Ілюстрацію становища України за цими показниками ми будемо здійснювати у порівнянні з її сусідами, а також з Грецією як найбільнішою країною Європейського Союзу (ділить цю позицію з Португалією) та історичного культурологічного аналога для України. Там де це доречно, наведемо також середні дані щодо світу в цілому.

*Чисельність населення* – екстенсивний показник одного з найголовнішого ресурсу країни – людського потенціалу чи фактора праці. Підраховується за фактичними даними, включає резидентів, які мають легальний статус чи громадянство.

*Середньорічний темп зростання чисельності населення* – підраховується як експоненціальний відсоток зростання чисельності населення країни за визначений період часу.

*Щільність населення* – підраховується, як відношення середньорічної чисельності населення до всієї площі країни, окрім площі водоймищ та річок, а також територіальних вод узбережжя.

Зазначені показники для України і вибраних країн-аналогів представлено у таблиці 3.1. Треба відмітити, що у нас часто недооцінюють важливість цих показників розвитку. Нерідко можна почути висловлювання, що скорочення чисельності населення України не є бідною, а й перевагою – мовляв менше буде безробітних. Але це не так. Серйозні аналітики розглядають дані показники, і як результат багаторічного історичного розвитку нації, свідство її позитивного розширеного відтворення на протязі століть, і як потенціал майбутнього економічного зростання.

Тому скорочення населення сприймається як негативний вектор розвитку країни, як її соціально-економічну деградацію. Уряди багатьох Європейських країн дуже серйозно ставляться до проблем старіння населення і загрози депопуляції, запроваджуючи спеціальні програми для подолання демографічної кризи. Чисельність населення країни також є дуже важливим показником можливого обсягу місткості внутрішнього ринку. Так, стійка підвищена увага міжнародних інвесторів до Китаю обумовлюється саме цим резонансом.

*Таблиця 3.1. Екстенсивні індикатори розвитку людського ресурсу вибраних країн*

	<b>Чисельність населення, млн.чол. 2000 рік</b>	<b>Середньорічний темп приросту за 1990-2000 рр. %</b>	<b>Щільність населення на квадр. км. 2000 рік</b>
<b>Україна</b>	50	-0,5	86
<b>Росія</b>	146	-0,2	9
<b>Білорусь</b>	10	-0,2	48
<b>Молдова</b>	4	-0,2	129
<b>Польща</b>	39	0,1	127
<b>Словаччина</b>	5	0,2	112
<b>Угорщина</b>	10	-0,3	109
<b>Румунія</b>	22	-0,3	97
<b>Болгарія</b>	8	-0,7	74
<b>Туреччина</b>	65	1,5	85
<b>Греція</b>	11	0,4	82
<b>Весь світ</b>	6 054	1,4	47

*Джерело: Статистика Світового Банку.*

З таблиці видно, що Україна за потенційною місткістю внутрішнього ринку займає третє місце у своєму сусідському оточенні, суттєво поступаючись тільки Росії. Такий стан обумовлює суттєву порівняльну перевагу і потенціал для майбутнього нашого розвитку. Але треба взяти до уваги друге місце за показником темпу скорочення цього ресурсу на протязі останнього десятиріччя. Треба серйозно враховувати це при формуванні стратегії економічного розвитку України. Сприятливим для нас виглядає також характеристика щільності населення, особливо враховуючи високу частку нашої території, яка придатна для економічно ефективної життєдіяльності.

*Валовий національний дохід (ВНД)* – основний кількісний показник, який використовується міжнародними організаціями в порівняльному аналізі для оцінки рівня розвиненості країни та темпів її економічного зростання і розвитку. Він характеризує загальну додану вартість, яка утворилася за певний період часу (як правило за рік) в процесі використання внутрішніх та інозе-

мних активів (ресурсів), що належать резидентам країни. Цей показник вперше з'явився в статистиці Світового Банку в публікаціях 2002 року, замінивши звичний індикатор валового національного продукту (ВНП). Проте значення цих показників буде майже ідентичним для більшості країн, включаючи Україну, бо незначне розширення складу чистих доходів резидентів за кордоном знаходиться для них в межах статистичної точності підрахунків. Переведення показників ВНД у вимір в доларах США здійснюється Світовим Банком за допомогою трирічної середньої величини обмінного курсу національної валюти.

*Валовий національний дохід на душу населення* - основний показник рівня розвиненості країн при міжнародних співставленнях та визначенні боргових зобов'язань країни. Розраховується у доларах США, як за номінальним обмінним курсом (трирічна середня), так і за методологією підрахунку обмінних курсів для однакової купівельної спроможності національних валют - методологія паритету купівельної спроможності (ПКС). Підрахунок ВНД і ВНД на душу населення за методологією ПКС більш точно характеризує порівняльну ступінь розвиненості країн, бо враховує вартість не тільки товарів і послуг, які беруть участь в міжнародній торгівлі, а більш широкий спектр благ, що споживаються населенням країни.

*Темп зростання валового внутрішнього продукту на душу населення* - віддзеркалює динаміку розвитку країни за допомогою показника валового внутрішнього продукту (ВВП), розрахованого у постійних цінах. Методологія підрахунку ВВП має за мету оцінити сумарний випуск товарів і послуг в країні, незалежно від того вироблено їх на підприємствах резидентів чи нерезидентів, тобто оцінити обсяг і результативність всіх задіяних економічних ресурсів, розташованих в даній країні, а також оцінювати обсяги проміжного продукту. Також перевагою цієї методології є можливість більш реалістично оперувати показниками постійних (базових) цін для визначення індексів економічного розвитку.

Дана група показників для України і вибраних країн-аналогів представлена таблицею 3.2. Ці дані дають можливість прямо охарактеризувати порівняльну економічну розвиненість України у колі своїх найближчих країн-сусідів. Також можна

проаналізувати оцінки розвиненості країн, зроблені за різними показниками.

Так, наприклад, якщо порівняти Україну і Польщу, то можна бачити, на скільки стають різними порівняльні пропорції показників у різних системах підрахунку національного економічного результату: річного випуску товарів і послуг. За ВНД, що підраховано у доларах США за номінальним обмінним курсом національних валют, Польща у 4,7 рази випереджає Україну. За показником ВНД, що підраховано за методологією ПКС, це перевищення буде тільки в 1,9 раз, а за цим показником на душу населення Україна вже програє в 2,4 рази.

*Таблиця 3.2. Основні індикатори економічного розвитку України і вибраних країн-аналогів.*

	ВНД млрд. дол 2000 рік	ВНД на душу насе- лення дола- рів 2000	ВНД за ПКС млрд. дол 2000 рік	ВНД за ПКС на душу насе- лення доларів 2000	Індекс ВВП на душу насе- лення 1999- 2000 %
Україна	34,7	700	184	3710	6,7
Росія	241,1	1660	1168	8030	8,8
Білорусь	30,0	2990	76	7550	6,3
Молдова	1,4	400	10	2240	2,3
Польща	162,2	4200	349	9030	4,1
Словаччина	20,0	3700	59	11000	2,1
Угорщина	47,5	4740	121	12060	5,7
Румунія	37,4	1670	143	6380	1,7
Болгарія	12,4	1510	45	5530	5,5
Туреччина	201,5	3090	459	7030	5,7
Греція	126,2	1196	179	16940	3,8
Весь світ	31171	5150	44506	7350	2,9

*Джерело: Статистика Світового Банку.*

Проте загальний стан економічного багатства України за цими характеристиками залишається на аутсайдерському рівні між своїми країнами-сусідами. За основним показником міжнародних порівнянь розвиненості країн – ВНД на душу населення, ми “впевнено” посідаємо передостаннє місце, випереджаючи тільки Молдову. Причому цей результат дає і прямий підрахунок за номінальним валютним курсом, і за методологією ПКС. Найближча до нас з гори “турнірної таблиці” Болгарія випереджає Україну в 1,5 рази. А найбідніша країна Європейського Союзу – Греція, випереджає нас в 4,6 рази. Над цими цифрами треба серйозно замислитися, проектуючи наш вступ до ЄС, бо існуючі темпи економічного зростання, хоча і стали за останні роки одними з найвищих в регіоні, явно не є достатніми для реалізації цієї життєво важливої для України стратегії.

*Очікувана тривалість життя новонароджених* – цей показник вимірюється середньою кількістю років можливої тривалості майбутнього життя народженого немовля, якщо рівень смертності у різних когортах населення, який існував у рік його народження, залишиться незмінним на протязі всього його життя.

*Смертність дітей віком до п'яти років* – вимірюється показником вірогідності для народженого у році, для якого підраховується показник, вмерти до досягнення ним п'ятирічного віку. Вірогідність оцінюється як значення на 1000 новонароджених.

*Рівень письменності серед дорослих* – вимірюється як відсоток осіб, віком 15 років і старше, хто не може з розумінням читати і писати коротенькі, прості речення про його щоденне життя. Ці дані представляються кожною країною окремо, оціненими за власними методиками. Тому порівняння цих даних між країнами та у динаміці сильно обмежено.

*Викиди у повітря вуглекислого газу (CO<sub>2</sub>)* – ці обсяги підраховуються спеціалізованими міжнародними організаціями на підставі даних про споживання твердого, рідкого та газоподібного палива та даних про обсяги виробництва цементу.

Ця група показників розвитку для вибраних країн-аналогів представлена у таблиці 3.3.

*Таблиця 3.3. Узагальнюючі індикатори соціального розвитку України та вибраних країн-аналогів.*

	Очікувана тривалість життя новонароджених в 1999 р. років	Смертність дітей віком до п'яти років <i>Вірогідність на 1000 осіб</i> 1999	Рівень письменності серед дорослих <i>% людей, старше 15 р.</i> 1999	Викиди у повітря вуглекислого газу (CO <sub>2</sub> ) <i>млн.тон</i> 1997
Україна	67	17	0	370,5
Росія	66	20	1	1444,5
Білорусь	68	14	1	62,3
Молдова	67	22	1	10,4
Польща	73	10	0	357,0
Словаччина	73	10	...	38,1
Угорщина	71	10	1	59,6
Румунія	69	24	2	111,3
Болгарія	71	17	2	50,3
Туреччина	69	45	15	216,0
Греція	78	7	3	87,2
Весь світ	66	78	...	23862,2

*Джерело: Статистика Світового Банку.*

Показники очікуваної тривалості життя новонароджених та смертності дітей віком до п'яти років вважаються найкращими індикаторами сукупного поточного стану громадського здоров'я і часто використовуються як показники загального здоров'я населення країни чи якості його життя. За цими параметрами розвитку Україна виглядає неоднозначно. Індикатор очікуваної тривалості життя в представленій групі країн гірший за український має тільки Росія, яка знаходиться на середньосвітовому рівні. Представник Євросоюзу – Греція, випереджає Україну на 11 років. На 6 років випереджає нас Польща і Словаччина; на 4 роки Угорщина і Болгарія. Це достатньо великий розрив у якості життя. Проте за другим показником громадського здоров'я кар-

тина не така похмура. Ми відстаємо суттєво тільки від Греції, а також від кандидатів на вступ до ЄС - Польщі, Словаччини, Угорщини, але значно випереджаємо Туреччину і середньосвітовий рівень, а також Румунію, Молдову, Росію. Рівень письменності дорослого населення завжди був нашою гордістю, а проблема була у забезпеченні достойної якості життя нашим освіченим громадянам.

Викиди у повітря вуглекислого газу свідчать про рівень техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, що наряду з глобальною небезпекою погіршує якість життя і громадське здоров'є країни. Проблема України полягає ще у тому, що забруднення (і відповідне споживання палива) слабо компенсується рівнем економічного розвитку. Наприклад Польща, удвічі виробляючи більше національного продукту ніж Україна, має той же самий з нашої країною рівень викидів CO<sub>2</sub>. Порівнюючи з представником ЄС – Грецією, ми бачимо ще більш вражаючий розрив: у 4 рази виробляючи більше України, вона викидає у повітря у 4 рази менше, і це також означає, що у 4 рази менше споживає паливо.

### **3.3. Міжнародна класифікація рівнів економічного розвитку країн**

Віднесення країн до певної групи за ступенем розвиненості має не тільки ілюстративний чи “спортивний” інтерес для політиків чи аналітиків, а й безпосередню практичну значущість для ефективного функціонування міжнародних організацій. Визначення рівня економічної розвиненості країни використовується при формуванні регіональних міжнародних об'єднань, визначення обсягів фінансової допомоги, встановлення розміру членських внесків країн, а відтак і квоти голосів при прийнятті певних рішень цими міжнародними організаціями тощо.

Найбільш визнаною є класифікація країн за ступенем економічного розвитку, яку пропонує Світовий Банк<sup>2</sup>. Вона здійснюється за показником ВНД на душу населення як для окремих

---

<sup>2</sup> Building Institutions for Markets. World Development Report 2002. - Washington, D.C., The World Bank, Oxford University Press, 2002. – 249 p.

країн, їх угруповань, так і у регіональному розрізі. Пропонуються наступні критеріальні статистичні межі для окреслення груп країн з різним ступенем економічного розвитку (багатства), вимірюваного за показником ВНД на душу населення за методологією показників 2000 року:

- *країни з низьким доходом* – 755 доларів США чи менше;
- *країни з середнім доходом* – від 756 до 9265 доларів США;
- *країни з високим доходом* – від 9266 доларів США і вище.

Також у статистичних таблицях виділяють країни з низьким-середнім-доходом та високим-середнім-доходом. Розподільча межа, яка відокремлює ці дві групи країн визначена на рівні значення 2999 доларів США як ВНД на душу населення.

Україна з 700 доларами на душу населення відноситься до груп країн з низьким доходом. Поруч з нами в цій групі знаходяться такі країни, як Папуа Нова Гвінея – 760 доларів, Котед'Івуар – 660, Гондурас – 850, Республіка Конго – 630 і Китай – 840. Остання країна вважається у нас дуже успішною в проведенні реформ, і тому її сусідство дещо “підсолоджує” результати наших міжнародних економічних “змагань”. Середні значення даного показника для груп країн у 2000 році представлено в таблиці 3.4.

*Таблиця 3.4. Середній ВВП на душу населення для різних класифікаційних груп країн в 2000 році, доларів США.*

Весь світ	5 150	Країни з низьким і середнім доходом за регіонами:	
Групи країн:		Східна Азія і Океанія	1060
З низьким доходом	420	Європа і Центральна Азія	2010
З низьким середнім доходом	1140	Латинська Америка і Кариб. басейн	3680
З високим середнім доходом	4620	Близький Схід та Північна Африка	2040
З високим доходом	27510	Південна Азія	460
		Африка Суб-Сахари	480



Статистика Світового Банку класифікує країни, які мають чисельність населення більш ніж 30 тис. осіб. Серед них до країн з високим рівнем доходів відносяться 53 держави; до країн з середнім доходом – 92; та країн з низьким доходом – 63.

При оцінці рівня життя в різних країнах дуже важливим індикатором виступає також оцінка ступеню нерівності розподілу доходів, бо і в найбідніших країнах є прошарок багатих людей. Аналіз показує, що характеристика ступеню нерівності розподілу доходів є достатньо репрезентативним узагальнюючим критерієм в оцінці економічного розвитку різних країн.

Дана характеристика вимірюється за допомогою коефіцієнта Джині. Він віддзеркалює відхилення реального розподілу доходів між виділеними когортами домогосподарств (за рівнем доходів чи споживання) від ідеальної рівності такого розподілу. Нульове значення коефіцієнту Джині означає абсолютну рівність у розподілі доходів (споживанні); індекс 100 цього коефіцієнту означає абсолютну нерівність у цьому розподілі.

Зазначений показник виявився дуже інформативним для характеристики процесів розвитку, які відбуваються в перехідних економіках. Так, країни Європи та Центральної Азії розпочали ринкові перетворення з найнижчим у світі рівнем нерівності у розподілі доходів. Проте в трансформаційному процесі ця нерівність зростала постійно, а у деяких країнах набула драматичного характеру. Відповідні дані представлено в таблиці 3.5. Україна сьогодні разом з Росією, Молдовою, Вірменією та більшістю інших пост-радянських країн Євразійської зони увійшла до групи країн з найбільшою у світі нерівністю у розподілі доходів. Як видно з таблиці, за сім років реформ коефіцієнт Джині в Україні подвоївся.

Спостерігається зв'язок між динамікою даного коефіцієнта та успішністю трансформаційних реформ в перехідних економіках. Так, хоча цей коефіцієнт зростав в усіх цих країнах, але там, де рівень рівності у розподілі доходів втримався більший, позитивні результати економічного розвитку були набагато вагомішими. Ці процеси також мали різну природу в лідируючих перехідних економіках і в країнах-аутсайдерах. Наприклад, як показали дослідження, в Угорщині і Польщі суттєвий внесок у

зростання нерівності в доходах внесла більша диференціація доходів працюючих в залежності від їхнього рівня освіти і професійної кваліфікації. У той же час, в зазначеній групі країн-аутсайдерів, до якої входить Україна, фактор рівня освіти і кваліфікації майже не вплинув на процес зростання нерівності у розподілі доходів. Аналітики називають наступні головні причини зростання нерівності в цих країнах.

- Широку розповсюдженість корупції та здирництва серед чиновників. Аналіз показує тісну кореляцію між рівнем корупції та нерівністю у розподілі доходів, також прямий вплив цього явища на зростання масштабів бідності в країні.
- Утворення олігархічних структур, які підпорядковують державну політику своїм вузькогруповим інтересам. Це часто досягається за рахунок значних соціально-економічних втрат для країни, бо такі групи обмежують конкуренцію та концентрують економічну владу через механізми спеціальних пільг та ліцензій на свою користь, утворюючи монополії. Особливо це боляче б'є по ефективності державного управління в секторах, що продукують товари і послуги, які економічна теорія відносить до категорії "суспільних благ".
- Суттєве пониження ролі офіційної заробітної плати і доходів в соціально-економічному стимулюванні діяльності найманих працівників і бізнесменів. Система оплати праці, яка існувала у дореформені часи, була знищена не тільки мізерною винагородою за працю для переважної кількості працюючих, а й масштабним припиненням будь-яких таких виплат на протязі років. Це зруйнувало конкурентний ринок праці в цих країнах на користь монополізованого тіньового ринку, який є майже закритим для вільного входу нової робочої сили, вузьким, інформаційно непрозорим і відносини праці на ньому майже не мають державного соціального захисту, як у короткостроковому, так і в довгостроковому вимірі часу.

**Таблиця 3.5.** Зміни в нерівності розподілу доходів у вибраних перехідних економіках за 90-ти роки XX сторіччя

Країни	Коефіцієнт Джині для доходів на душу населення		
	1987-1991	1996-1998	Темп зростання за 7 років
Болгарія	0,23	0,41	1,8
Чехія	0,19	0,25	1,3
Естонія	0,24	0,37	1,5
Угорщина	0,21	0,25	1,2
Латвія	0,24	0,32	1,3
Литва	0,23	0,34	1,5
Польща	0,28	0,33	1,2
Румунія	0,23	0,30	1,3
Вірменія*	0,27	0,61	2,3
Білорусь*	0,23	0,26	1,1
Грузія*	0,29	0,43	1,5
Молдова*	0,27	0,42	1,6
Росія*	0,26	0,47	1,8
Україна*	0,24	0,47	2,0

\*Медіанне значення показника

*Джерело: Transition – The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. – Washington, D.C., The World Bank, 2002, p. 9.*

### 3.4. Оцінки економічної конкурентноздатності країни

Конкурентноздатність країни – це комплексна характеристика, яка оцінює спроможність держави, економіка якої функціонує в ринкових умовах, виробляти товари і послуги, на які є попит на міжнародних ринках, одночасно забезпечуючи постійне зростання реальних доходів і добробуту громадян цієї країни. Це визначення, сформулював Комітет з питань конкурентноздатності при Президентові США. Для проведення міжнародних порівнянь конкурентноздатності Комітет структурно представив дану категорію чотирма факторами, що утворюють піраміду, яка також демонструє зв'язки між цими факторами (див. рис. 3.1).

*Рисунок 3.1. Піраміда конкурентноздатності*

*Якість життя країни* – є ключовим фактором піраміди конкурентноздатності, тому що це є цільова економічна функція організації господарства в сучасній державі загального добробуту (welfare state). Тому підвищення стандартів якості життя в країні є центральним індикатором її конкурентноздатності. Головним показником, для вимірювання цієї характеристики є ВНД на душу населення, а також всі інші вищезгадувані ключові індикатори економічного розвитку (див. підрозділ 3.2.).

*Міжнародна торгівля* – вимірюється показниками рівня, структури та динаміки експорту та імпорту товарів і послуг. Цей фактор прямо залежить від порівняльної продуктивності ресурсів даної країни і країн-партнерів по міжнародній торгівлі, а рівень продуктивності ресурсів прямо обумовлюється національними інвестиціями у виробництво товарів і послуг, а також для створення і використання нових технологій. В цій категорії виділяються оцінки структурної динаміки експорту високих технологій, продуктів обробної промисловості. Також важливими є оцінки торгівельних балансів у міжнародній торгівлі товарами, послугами, технологіями тощо.

*Продуктивність ресурсів* – це характеристика ефективності використання наявних в країні виробничих ресурсів. Вона залежить від вкладених в економіку інвестицій, якості і результативності трудових ресурсів країни, технологічних інновацій, стану і структури основного капіталу, а також ефективності виробничого менеджменту у поєднанні всіх ресурсів для досягнення вищої продуктивності виробничих систем.

*Інвестиції* – це фундамент всієї піраміди конкурентоздатності та майбутньої економічної активності країни. Вони характеризують обсяги капіталу, який вкладається в основні фонди (будівлі, обладнання, механізми, апарати, інструменти тощо), а також в науково-технічні розробки, освіту, організацію, інформаційні продукти тощо. Крім прямого вимірювання обсягів витрат на зазначені цілі, в цій категорії також оцінюються показники кількості патентів, а також рівень і динаміка норми національних заощаджень.

Сучасна аналітична практика характеристики економічного розвитку країн в контексті їх конкурентоздатності велику увагу приділяє оцінкам технологічного розвитку. Класифікація виробництв за критерієм їх належності до тієї чи іншої технологічної парадигми здійснюється, як правило, двома методами. Перший пов'язаний з експертною аналітичною оцінкою історії закономірностей розвитку технологій та прогнозуванням їх майбутнього. Тут оцінювання рівнів технологічного розвитку країни є результатом наукових досліджень і прогнозних оцінок. Другий метод побудовано на більш точному ґрунті, яким виступає вимірювання показника наукомісткості різних виробництв. Ранжуючи вибірку виробництв за показником наукомісткості, визначають високо-, середньо- та низько-технологічні галузі.

Міжнародно визнаною класифікацією технологічного розвитку, яка базується на обрахуванні характеристик наукомісткості виробництва є розроблена в США класифікація, яка покликана ідентифікувати нові технології в експорті та імпорті продуктів, що втілюють нову чи лідируючу технологію<sup>3</sup>. Ця класифі-

---

<sup>3</sup> Science and Engineering Indicators - 1996. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1996. - P. 6-5,6-6.

каційна система дозволяє дослідити торгівлю продуктами високими технологіями у 10 головних технологічних ареалах, до яких належать багато лідируючих продуктів.

Було визначено такі передові технологічні групи:

- **Біотехнологія** - медичне та промислове застосування передових генетичних досліджень, спрямованих на створення нових ліків, гормонів та інших лікувальних продуктів для використання у медицині та сільському господарстві.
- **Технології наук про життя людини** - застосування наукових досягнень у медицині (інших ніж біологічних). Наприклад, досягнення медичних технологій у сферах відображення ядерного резонансу, ехокардіографії, найновіших хімічних технологій, пов'язаних з виробництвом ліків, які формують нові продукти, що дозволяють лікувати і попереджувати хвороби.
- **Опто-електроніка** - розвиток електронних продуктів і компонентів, які проводять світло та реагують на нього, наприклад - оптичні сканери, оптичні компактні диски, сонячні батареї, фотоелементи, лазерні принтери.
- **Комп'ютери і телекомунікація** - розвиток продуктів, що обробляють всезростаючий обсяг інформації за короткий проміжок часу, наприклад - факсимільні машини, апарати телефонної комутації, радары, супутники зв'язку, сервери, комп'ютери та відповідна апаратна периферія, а також програмні продукти.
- **Електроніка** - розвиток електронних компонентів (без оптоелектронних компонентів), таких як інтегральні схеми, плати, рідкі кристали та інші подібні компоненти, що дозволяють значно удосконалити і розвинути основні функції, а також мініатюризувати вироби.
- **Комп'ютеризоване виробництво** - розвиток технологій для автоматизації промислового виробництва, наприклад - роботів, машин і апаратів з числовим програмним управлінням, автоматизованих засобів транспортування, що дозволяє значно підвищити гнучкість виробництва і зменшити втручання людини у технологічний процес.

- **Матеріалознавство** - удосконалення і створення матеріалів, таких як напівпровідники, оптичні фібер кабелі, відео-диски тощо, які дозволяють удосконалити застосування інших передових технологій.
- **Аерокосмічні технології** - виробництво більшості військових і цивільних вертольотів, літаків і космічних апаратів (без супутників зв'язку), реактивні авіаційні двигуни, літальні тренажери та автопілоти.
- **Озброєння** - розвиток технологій військового застосування для виробництва звичайного озброєння, ракет, бомб, мін, торпед, ракетних стартових комплексів тощо.
- **Атомні технології** - розвиток обладнання атомних електростанцій, зокрема атомні реактори і їх частини, обладнання для розщеплення ізотопів, виготовлення твелів тощо (обладнання для медичного застосування більше відносять до групи науки про життя людини).

Метод класифікації виробництв за критерієм їх належності до тієї чи іншої технологічної групи спирається на об'єктивні розрахунки показника наукомісткості. Тут є певні проблеми, що пов'язані з методами його підрахунку, але в принципі цей методичний підхід висвітлює реальну конкурентноздатність економічного розвитку країни. Для ілюстрації застосування цього методу скористаємося даними щодо наукомісткості продукції основних галузей обробної промисловості п'яти розвинених країн за період 1973-1990 рр., розрахованої шляхом віднесення витрат на дослідження і розробки в бізнесовому секторі цих галузей до їх відповідних обсягів доданої вартості.

В таблиці 3.6. представлено дані наукомісткості доданої вартості галузей обробної промисловості США, Японії, Франції, Німеччини та Великій Британії, яка склалася наприкінці 80-х років ХХ сторіччя. Порядок розташування галузей (ранжування) визначає середній показник наукомісткості певної галузі п'яти країн. Тому відразу можна бачити також варіацію відхилення цього параметра в різних країнах, так само як їх відмінності у рангу ранжування.

Аналізуючи таблицю, можна бачити, що нові лідируючі галузі сьогодні мають більшу наукомісткість, а величина цього показника спадає у відповідності до належності галузі до певних технологічних укладів.

*Таблиця 3.6. Наукомісткість доданої вартості галузей обробної промисловості п'яти країн наприкінці 80-х років ХХ сторіччя, в %*

№ п/п	Галузі	США (1989)	Японія (1989)	Франція (1990)	Німеччина (1989)	Велика Британія (1990)
	Обробна пром-сть в цілому	7,2	6,6	6,5	6,4	5
1	Аерокосмічна	40,0	20,8	43,1	48,6	19,5
2	Електронна	23,8	12,9	30,5	14,4	26,9
3	Фармацевтична	15,2	13,0	28,5	17,8	25,0
4	Комп'ютерна	34,6	19,8	7,9	11,2	18,7
5	Автомобільна	12,4	9,7	10,9	10,3	6,3
6	Хімічна	6,4	8,7	8,1	7,8	7,5
7	Інструментальна	7,8	15,3	4,1	5,8	5,4
8	Електротехнічна	2,8	11,3	2,3	7,9	4,6
9	Нафтопереробна	7,9	7,5	2,4	0,8	3,6
10	Кольорова металург.	2,7	7,7	2,4	1,1	2,5
11	Нафтохімія	1,6	4,1	5,2	2,5	0,7
12	Машинобудування	1,9	3,9	2,2	4,2	1,5
13	Будівельні матеріали	2,4	4,1	1,6	1,7	0,7
14	Чорна металургія	0,8	3,9	2,6	1,2	1,5
15	Суднобудування		1,9	1,9	3,5	0,5
16	Металообробна	1,1	1,3	0,6	1,8	0,7
17	Легка	0,3	1,4	0,5	0,6	0,2
18	Деревообробна	0,4	1,0	0,2	0,7	0,1
19	Целюлозно-паперова	0,4	0,9	0,3	0,4	0,3

*Джерело: Використано дані: OECD STAN database, UK Census of Production, OECD Industrial Structure Statistics, представлені в Cameron G. Innovation and Growth: a survey of the empirical evidence. PhD thesis at the University of Oxford, 1998*



У цьому контексті постає питання про порівняння вищеозначених процесів у найрозвинутіших країнах - лідерів світового економічного розвитку, зі становищем в Україні. Для цього було виконано аналогічні розрахунки показників наукомісткості доданої вартості галузей-аналогів за 1998 рік. Враховуючи особливості української статистики науково-технічної сфери, був використаний галузевий показник інноваційних витрат як аналог бізнесових витрат на дослідження і розробки в статистиці ОЕСР. Отримані показники наукомісткості приблизно відповідають поданим для п'яти розвинених країн в межах припустимого для цілей даного міжнародного порівняльного аналізу, коли йдеться про тенденції.

Отримані параметри наукомісткості для України за 1998 рік порівнювалися із аналогічними середніми для 5-ти країн (США, Японія, Німеччина, Велика Британія, Франція) показниками за 1989-1990 роки, тобто з параметрами, за якими побудовано ієрархію представлених галузей. В результаті ми отримали достатньо повчальну для нас картину. Україна в цілому по обробній промисловості має вищий показник наукомісткості ніж середня представлених п'яти розвинених країн, але цей вигравш відбувся за рахунок галузей більш низьких технологічних укладів.

В групі галузей високих технологій ми випереджаємо дані п'яти країн за наукомісткістю доданої вартості тільки в аерокосмічній галузі, але треба пам'ятати про українські невеликі обсяги випуску цієї галузі в Україні, чого не можна сказати щодо представлених п'яти країн. Проте висока інноваційність української аерокосмічної галузі не викликає сумнівів. Але всі інші галузі високотехнологічного укладу демонструють наше відставання від розвинутих країн.

Щодо галузей середньо- та низькотехнологічних укладів, то, за винятком електротехнічної промисловості, всі вони демонструють перевагу українських підприємств. Але виникає питання, чи добре це. Напевно, що ні. Такий розподіл інноваційних ресурсів закріплює технологічне відставання України від розвинутих країн, не створює вигідних стратегічних позицій для українських товарів на міжнародних ринках. Наприклад, чи можна позитивно оцінити рівень конкурентноздатності української

промисловості, коли наукомісткість її чорної металургії конкурує з такими галузями “західних” країн, як електронна, фармацевтична, комп’ютерна? Чи виправдана потужна інвестиційно-інноваційна активність в галузях нижчих технологічних укладів української обробної промисловості? Чи можна це вважати ефективною політикою, спрямованою на конкурентноздатний економічний розвиток України? Ці питання адресуємо читачам для обговорення.

### **3.5. Концепція сталого соціально-економічного розвитку**

Сучасні наукові уявлення про сутність і критерії соціально-економічного розвитку країни суттєво доповнилися ідеями, які запропоновано новим відгалуженням економічної науки – екологічною економікою, яка веде аналіз проблем розвитку, які виникають в результаті взаємодії економічної та природничої систем, фокусуючи увагу на взаємопов’язаності їх розвитку. Цей підхід виходить із розуміння взаємозалежності та коеволюції між власно економічним розвитком та реакцією на нього навколишньої природної екосистеми. Він дозволяє побачити, яку впливову роль за останні десятиріччя почали відігравати економічні процеси у природних екосистемах, та виявити умови їх співіснування задля збереження життєздатного розвитку людської цивілізації.

Даний підхід втілюється у практичну політику під назвою концепції, так званого, “сталого розвитку”. Цей український переклад англійського словосполучення “sustainable development” не є адекватним. Краще перекласти цю категорію як “життязберігаючий розвиток”, бо саме таке бачення є центральним пунктом даної концепції, яка виходить із того, що життя на Землі підтримується в результаті складної взаємодії глобальних потоків енергії та матеріалів, що споживаються і продукуються, як у природних екосистемах, так і в техногенній економіці. Вважається, що це є взаємопов’язаний коловорот прямих та зворотних зв’язків типу “попит-пропозиція”, “хижак-жертва” тощо, яким притаманна тенденція до глобального врівноваження. Але

це врівноваження може і не бути сумісним з існуванням життя на Землі.

Економічні процеси беруть участь у цьому коловороті через споживання матеріалів і енергії та трансформації їх у продукцію та відходи, які повертаються до природної екосистеми. Ці процеси споживання та виробництва, які відбуваються в економіці, можуть, з одного боку, примножувати природні ресурси, а з іншого - знищувати їх, зменшуючи таким чином ресурс (послуги) природної екосистеми для тривкого економічного зростання. Розуміння взаємопов'язаності економіки і екології навколишнього середовища через глобальні потоки енергії та матеріалів, які циркулюють в біосфері Землі, складає центральний фокус сучасної екологічної економіки.

Успіхи сучасної екологічної економіки пов'язані із застосуванням для вирішення своїх задач досягнень інших наук, зокрема використанням законів термодинаміки та біофізичних принципів збереження маси та енергії в моделях економічного зростання. Сьогодні методологічний підхід, застосований в аналізі потоків енергії та матеріалів, є корінним в роботах багатьох економістів, екологів, фізиків тощо. Світове визнання отримали економісти, які продемонстрували важливість застосування принципу глобального балансування маси і енергії у теоріях соціально-економічного розвитку.

Значний внесок такого плану зробив видатний румунсько-американський економіст М.Георгеску-Роєн (Georgescu-Roegen), який використав закон ентропії та другий закон термодинаміки у економічному аналізі. Він показав принципову різницю між первинними природними факторами виробництва (енергія і матеріали) і агентськими факторами (капітал і праця), що трансформують ці первинні ресурси у товари і послуги. Агентські фактори відтворюються і зберігаються первинним потоком енергії та матеріалів, які входять у процес виробництва як високоякісна речовина з низькою ентропійністю, а виходять із нього у вигляді відходів як низькоякісна речовина з високою ентропійністю. Ця різниця є обмеженням, бо тільки для цього інтервалу існують позитивні економічні резони відтворення функціонування агентських факторів виробництва. Позитивність

зазначеного інтервалу багато у чому залежить від якості і ентропійності первинних ресурсів, як на вході, так і на виході виробничої системи.

Застосування термодинамічних підходів до проблеми утилізації відходів виробництва підвело М.Георгеску-Рогена до висновку про те, що відходи не можуть бути повністю утилізовані і виведено з потоку циркуляції маси та енергії. Він навіть сформулював четвертий закон термодинаміки - Закон ентропії матерії, який описує деградацію організаційної структури матерії. Нижньою точкою такої деградації за М.Георгеску-Роген є стан, коли забруднення навколишнього середовища матеріалами стане більш критичним ніж тепловою енергією. Але це - тільки гіпотеза, яка не знайшла ще загального визнання вчених.

З боку природничих наук значний внесок у формування та розвиток екологічної економіки внесли такі екологи, як А.Лотка (Lotka) і Г.Одум (Odum), які продемонстрували важливість врахування енергетичних потоків при аналізі структурної та еволюційної динаміки екологічних та економічних систем. В Україні широко відомими є роботи лауреата Нобілевської премії І.Пригожина (Prigogine), який розробляє теорію неврівноважених термодинамічних процесів для живих систем. Всі ці підходи виходять з припущення, що у закритих фізичних системах повинен виконуватися принцип збереження маси і енергії, а тому світове економічне зростання обов'язково збільшує: і використання у виробництві природних ресурсів, і обсяги відходів, що повертаються у навколишнє природне середовище. Цими роботами обґрунтовано один важливий принцип, який безпосередньо стосується політики економічного розвитку, а саме, що економічне зростання лімітується біофізичними трансформаціями енергії та матеріалів, і лімітується асимілятивними можливостями навколишнього природного середовища.

Екологічна економіка показує, що всіма економічними процесами керують термодинамічні закони, а ендогенні технологічні зміни спрямовують кожний такий процес до асимптотичної близькості до їх термодинамічного обмеження. Закон балансування маси і енергії обумовлює актуальність міждисциплінарного аналізу руху глобальних потоків техногенних теплових вики-

дів та матеріальних відходів, який має велике значення, як для економічних, так і для природних систем. Наявність термодинамічних обмежень в глобальному економічному розвитку спонукає по іншому ставитися до проблеми енергозбереження.

На перший план у такому контексті виходять проблеми можливостей відповідних ендогенних технологічних змін та потрібного часу для їх реалізації у новій якості виробничих фондів та потоків енергії і матеріалів, що “постачаються” для економіки природним середовищем. Термодинаміка може визначити мінімальні обсяги енергії та матеріалів, які необхідні для виробництва одиниці випуску продукту, які технічно не можуть бути зменшеними (за законами термодинаміки). Це також задає діапазон можливих технологічних змін у напрямі енергозбереження, який треба враховувати при плануванні реструктуризації існуючих енерго- та матеріало-витратних галузей та виробництв.

Значення такого підходу полягає також у тому, що в аналіз ринкового саморегулювання екологічна економіка вводить нову обставину, яка досі не враховувалась і не віддзеркалювалася рухом ринкових цін. Вплив на макроекономічне зростання природних екологічних факторів, які не підпадають під безпосередню оцінку ринку, може виявитися істотним. Тому термодинамічний аналіз глобальних впливів потоків енергії та матеріалів і з'ясування відповідних обмежень може надати суттєву додаткову інформацію для прийняття ефективних рішень при формуванні макроекономічної політики розвитку, як в національному, так і у міжнародному розрізі.

### **3.6. Проблема бідності в контексті української стратегії реформ**

Необхідність боротьби з бідністю стала для України однією з головних цілей при формуванні сучасної соціально-економічної політики розвитку. У посланні Президента України до Верховної Ради України зроблено висновок, що наше суспільство належить до країн не лише з високим, а й зростаючим рівнем бідності. Значний спад виробництва за умов економічної кризи, інфляція, зниження продуктивності праці, штучне утримування на виробництві зайвої робочої сили, зростання рівня та

тривалості безробіття у поєднанні з монопольним становищем окремих галузей та підприємств неминуче призвели до зниження обсягів валового внутрішнього продукту на душу населення, скорочення частки оплати праці в його структурі, зменшення реальних доходів та реальної заробітної плати, зниження платоспроможного попиту населення і обсягів споживання при одночасному погіршенні його якості та структури.

Проблема бідності перетворилася сьогодні на один з найважливіших чинників формування соціальної напруги і соціальної нестабільності в суспільстві, стрімкого зниження народжуваності, зростання обсягів еміграції, включаючи нелегальну, погіршення стану здоров'я та зростання смертності, посилення процесів депопуляції. В Україні формуються передумови так званої хронічної, "спадкоємної" бідності - діти з бідних сімей приречені на таке ж бідкування у дорослому житті; вони не мають можливості належним чином задовольнити необхідні потреби своїх нащадків і ті теж будуть бідними. Отже, сьогоднішня бідність загрожує перетворитися і на проблему майбутнього. Президент привертає увагу Верховної Ради України до цієї проблеми, вважаючи її однією з найголовніших проблем соціально-економічного розвитку країни на наступний період.

Аналіз застосування різних критеріїв дав підставу для висновку, що найбільш прийнятним для сучасних українських умов є використання відносного критерію - 75% медіанного рівня сукупних витрат у розрахунку на умовно дорослого. Такий вибір відповідає міжнародній практиці і враховує загальний низький рівень життя населення України, поширеність незареєстрованих видів діяльності і незареєстрованих доходів. За визначеними оцінками, до категорії бідних в Україні належить 27,8% населення (13,7 млн.), до злиденних - 14,2%. Порівняння масштабів бідності у великих, малих містах та селах доводить, що переважна більшість бідних домогосподарств (сімей) концентрується у великих містах (36,1%), приблизно такою ж є частка мешканців великих міст і серед злиденних.

За розрахунками фахівців Світового банку, рівень абсолютної бідності в Україні приблизно відповідає литовському і у півтора рази перевищує показники Польщі та Угорщини. Водночас

він є майже вдвічі нижчим за відповідний показник у Росії та Грузії. Аналогічні результати дає застосування міжнародного відносного критерію (50% медіанних витрат в розрахунку на умовно дорослого), %: Молдова - 84,6 Росія - 50,3 Латвія - 34,8 Україна - 29,4 Литва - 22,5 Естонія - 19,3 Польща - 18,4 Угорщина - 15,4.

За міжнародними стандартами Україна належить до держав з високим ступенем нерівності населення за доходами та споживанням, причому ця нерівність істотно посилилася протягом останніх років. Високий рівень розшарування поєднується в Україні з відсутністю суттєвого прошарку середнього класу, який є гарантом соціальної стабільності і прогресу, утвердження інститутів громадянського суспільства. Представники ряду професійних груп (лікарі, освітяни, науковці, інженери), які ще на початку трансформаційного періоду мали середні (за вітчизняними стандартами) прибутки і відігравали стабілізуючу роль в суспільстві, сьогодні в більшості опинились серед "нових бідних". Український негативний психологічний розрив між реальним рівнем життя в Україні та сформованими життєвими стандартами середнього класу в економічно розвинених країнах Заходу.

При оцінці рівня бідності потрібно враховувати значне поширення незареєстрованої зайнятості і незареєстровані (альтернативні) джерела доходів та альтернативні способи підтримки більш-менш прийняттого рівня життя населення України. Одним з них є обробіток земельної ділянки, доходи від якої в сільських родинах часто є основною статтею бюджету. Так, у середньому за 1999 р. вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства, становила 44,4% сукупних ресурсів середньої сільської родини. Великого поширення цей вид діяльності набув і серед міського населення. Наявність земельної ділянки є за сучасних умов одним з основних засобів уникнення (або принаймні істотного зниження) ризику бідності. Однак це не дозволяє забезпечити навіть середній рівень добробуту.

Матеріальні нестатки примушують населення обмежувати себе в харчуванні, придбанні необхідних непродовольчих товарів, а також - призводять до несвоєчасної або в неповному обся-

зі оплаті житлово-комунальних послуг. Протягом 1991-2000 рр. питома вага вартості харчування в структурі витрат збільшилася з 32,8 до 64%, але якість раціону значно погіршилася. Енергетична цінність раціону харчування 10 млн. осіб (тобто майже п'ятої частини населення країни) є нижчою за 2100 ккал, що, за визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я, є порогом бідності. За останні два роки споживання основних продуктів харчування (цукру, хліба, олії та інших рослинних жирів, плодів та ягід, овочів, м'яса) збільшилося. Але водночас збільшився і розрив у якості харчування багатих та бідних.

Падіння виробництва у поєднанні з прорахунками в політиці оплати праці, повна втрата державою регулюючої функції у цій сфері призвели до того, що заробітна плата перестала виконувати свої базові економічні функції - забезпечувати відтворення робочої сили і бути мотивацією та стимулом до праці. Підтвердженням цього є зниження за останні 10 років з 67,5 до 34,1% частки оплати праці в сукупних ресурсах населення і натомість дворазове збільшення надходжень від особистого підсобного господарства, яке для багатьох перетворилось на основне джерело доходів і основний вид діяльності. Така тенденція відображає перетворення винагороди за послуги робочої сили у різновид соціальної допомоги, що неминуче знижує мотивацію до праці. Надзвичайно гострою залишається проблема заборгованості з виплатою заробітної плати.

Надзвичайно важливим засобом запобігання бідності є належна професійно-освітня підготовка населення. Наявність хоча б однієї особи з вищою освітою в складі домогосподарства вдвічі знижує ризик бідності і є вагомим чинником більш високого рівня життя загалом. З підвищенням освітнього рівня членів сімей збільшується частка грошових доходів у загальних доходах домогосподарств і відповідно зменшується значення підсобного господарства та інших джерел натуральних надходжень.

Чинна система пільг не забезпечує надання допомоги саме бідним верствам, а навпаки, сприяє збільшенню доходів відносно заможних верств населення, поглибленню диференціації матеріального рівня. Якщо бідна родина отримувала у 1999 р. у вигляді пільг 8,1 грн. на місяць в розрахунку на умовно дорос-



лого, то заможна - 29,7 гривень. При цьому питома вага пільг у сукупних доходах населення збільшується прямо пропорційно рівню життя сім'ї від 0,4% в 10% найбідніших до 1,8% в 10% найзаможніших. Така статистика зобов'язує Уряд суттєво вдосконалити систему соціальної допомоги населенню, в тому числі пільг.

За останні роки спостерігається посилення регіональної диференціації доходів та рівня життя населення, при цьому міжобласна диференціація у грошових доходах населення поглиблюється швидше, ніж розрив в економічному потенціалі. Найвищі рівні бідності характерні для південно-східних і північно-західних областей, де найменш поширені самозайнятість, особисте підсобне господарство, трудова міграція, тобто там, де населення недостатньо адаптувалося до нових соціально-економічних умов. Дещо кращі справи в областях з відносно високим розвитком незареєстрованого сектору економіки, включаючи особисте підсобне господарство. Регіональна диференціація бідності в Україні, як і рівня життя населення загалом, має досить сталий характер. Це необхідно обов'язково враховувати при розробці стратегії подолання бідності та її реалізації у контексті регіональної політики.

В основі стратегії подолання бідності має бути визнання того, що цієї мети не можна досягти виключно шляхом підтримки нужденних. Потрібні комплексні підходи, зорієнтовані як на бідних, так і на відносно забезпечені верстви населення. Діяльність держави, спрямована на підвищення рівня життя всіх верств населення незалежно від їх майнового стану, повинна ґрунтуватися на забезпеченні сталого економічного зростання, всебічного розвитку та повнішого використання трудового потенціалу країни, поліпшення ситуації на ринку праці. Водночас потрібне зниження майнової нерівності шляхом запровадження гнучкої податкової політики, раціональних соціальних трансфертів, стимулювання малого та середнього бізнесу, захисту прав дрібних акціонерів, легалізації "тіньової" діяльності і незареєстрованих доходів.

### 3.7. Політика економічного зростання для України

Завдання переходу від політики стабілізації до політики економічного зростання в Україні було поставлено перед Урядом наприкінці 90-х років минулого сторіччя. Розробка концепції та визначення інструментів такої політики відбувалося в процесі формування Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Реформи заради добробуту”, яку було затверджено Верховною Радою України 6 квітня 2000 року. Стрижнем стратегії зростання була визначена політика, яка забезпечуватиме ефективне використання ресурсів економіки, накопичення капіталу і спрямування його на продуктивне нагромадження.

Макроекономічною основою зростання визначено фінансову стабільність, збалансованість і прозорість бюджету, прогнозованість валютного курсу, зважену податкову та грошово-кредитну політику. В цьому контексті власне визначено і структуру даної політики.

*Вдосконалення бюджетного процесу.* Уряд повинен дотримуватиметься таких принципів для реалізації визначеної бюджетної політики:

1. формування державного бюджету у наступні роки за програмно-цільовим методом з метою забезпечення профіциту на рівні 1 відсотка ВВП;
2. спрямування державної політики у сфері державних фінансів на створення соціально орієнтованої економіки;
3. зниження податкового тиску за рахунок розширення податкової бази, скасування податкових пільг з одночасним зменшенням ставок оподаткування та спрощенням процедур податкового адміністрування;
4. включення всіх коштів бюджетних організацій до спеціального фонду бюджету, видатки якого контролюватимуться Державним казначейством України;
5. реформування міжбюджетних відносин;
6. забезпечення сплати податків до бюджетів усіх рівнів у грошовій формі.

Значне поточне боргове навантаження на бюджет обумовило необхідність вживання спеціальних заходів, спрямованих на

підвищення ефективності управління державним боргом, зокрема на досягнення домовленостей щодо умов погашення та обслуговування в 2000-2001 роках зовнішнього державного боргу та оптимізації його структури шляхом продовження середнього терміну погашення кредитів і зменшення вартості обслуговування.

Важливим аспектом політики щодо збільшення ефективності зовнішнього позичання є активізація співпраці з міжнародними фінансовими організаціями та Європейським Співтовариством, яка повинна бути спрямованою на концентрацію зусиль щодо відновлення програми розширеного фінансування Міжнародного валютного фонду, яка є необхідним фактором реструктуризації значної частини державного боргу України. При цьому треба усвідомлювати необхідність проведення політики зменшення державного боргу та обсягів залучення кредитів під державні гарантії.

Проведення виваженої грошово-кредитної політики. Уряд повинен сприяти Національному банку в проведенні ним політики забезпечення стабільності національної валюти. Необхідно створювати передумови для вільного руху капіталу, збільшення обсягів кредитування реального сектора економіки, прогнозованості рівня інфляції.

Основними завданнями щодо підтримки монетарної політики Національного банку визначена відмова від запозичень у нього ресурсів на покриття бюджетного дефіциту та фінансування цільових програм; запобігання різким коливанням обмінного курсу гривні; поліпшення платіжного балансу; створення сприятливих умов для припливу капіталів в економіку України; стимулювання зовнішньоекономічної діяльності.

В контексті проведення активної політики економічного зростання в Україні дуже важливим є удосконалення законодавства, що регулює взаємовідносини банків з позичальниками, з метою посилення відповідальності за неповернення кредитів. Також дуже важливим елементом політики є встановлення партнерських відносин Уряду та Національного банку з метою забезпечення в країні фінансової стабільності.

Враховуючи центральну роль в реалізації політики економічного зростання підприємців-інноваторів, центральним елементом такої політики повинно бути створення найсприйнятливіших інституційних умов для активізації підприємницького потенціалу країни. Приватна ініціатива в поєднанні з науково-технологічними досягненнями має справити позитивний вплив на конкурентоспроможність вітчизняної продукції та національної економіки, сприятиме збільшенню обсягів заощаджень населення та спрямуванню їх на ефективний економічний розвиток, вирішення питань соціального захисту. Результатом стане значне підвищення ефективності використання суспільних ресурсів.

Для реалізації цієї мети, зменшення “тінізації” економіки Урядом передбачені заходи щодо:

1. законодавчого забезпечення захисту прав власності;
2. створення умов, необхідних для реалізації процедур відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом;
3. забезпечення відкритості та прозорості приватизації, надання інвесторам інформації про об'єкти та умови приватизації, залучення до її проведення радників;
4. сприяння прийняттю Податкового кодексу, забезпечення стабільності, рівномірності податкового навантаження на різні категорії платників податків з однаковим рівнем доходу, уніфікації підходів до платників податків незалежно від форми власності та галузевої приналежності;
5. зменшення податкового навантаження шляхом поступового зниження ставки податку на додану вартість та нарахувань на фонд оплати праці, відмови від обов'язкових відрахувань до інноваційного фонду;
6. удосконалення системи оподаткування суб'єктів малого та середнього підприємництва;
7. впровадження сучасних технологій адміністрування податків;
8. скасування картотеки та закріплення права платників податків самостійно розпоряджатися власними коштами;

9. реформування системи державного регулювання з метою забезпечення невторчання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в діяльність суб'єктів господарювання, усунення правових та організаційних перешкод у провадженні підприємницької діяльності.

Політика активізації підприємницького потенціалу невід'ємно пов'язана із захистом економічної конкуренції, яка в ринкових умовах сприяє досягненню більш ефективного розподілу суспільних ресурсів та стабільності цін. З метою захисту та підтримання конкуренції Уряд визначив такі інструменти політики економічного зростання:

1. зменшення кількості інституцій, які розподіляють державні фінанси та матеріальні цінності;
2. здійснення закупівель товарів та послуг для державних потреб, а також їх реалізацію виключно на прозорих конкурсних засадах;
3. усунення бар'єрів на шляху входження суб'єктів господарської діяльності на існуючі ринки, зокрема на монополізовані;
4. створення рівних умов діяльності для суб'єктів підприємства незалежно від їх організаційно-правової форми, форми власності та країни походження капіталу;
5. удосконалення законодавства, що регулює конкуренцію та сприяє підвищенню ефективності державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
6. реформування податкового обліку, перехід на міжнародні стандарти бухгалтерського обліку.

*Розвиток внутрішнього ринку.* Політика економічного зростання невід'ємно пов'язана зі структурною перебудовою вітчизняного виробництва. Тому стимулюючі заходи щодо розвитку внутрішнього ринку не повинні підтримувати старі неефективні виробництва, а максимально сприяти утворенню нових конкурентоспроможних виробничих структур. Саме в такому ракурсі зможуть мати позитивний результат заходи державної політики щодо оптимізації обсягів і забезпечення формування раціональ-

ної структури державних ресурсів та відповідних видатків бюджету. Це у середньостроковій перспективі сприятиме випередженню темпів зростання платоспроможного попиту населення над темпами зростання ВВП. У короткостроковій перспективі зростання платоспроможного попиту підтримуватиметься погашенням заборгованості із заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат.

Забезпечення справедливої конкуренції буде досягатися за допомогою політики державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Це повинно сприяти збільшенню продуктивності та обсягів виробництва, розширенню внутрішнього ринку високотехнологічної продукції та розвитку сфери інформаційних послуг. Результатом таких заходів повинно стати збільшення попиту на відповідні товари та послуги з боку підприємств, які здійснюватимуть технічне та технологічне переоснащення, ефективна реалізація програм соціального спрямування, пов'язаних із застосуванням новітніх технологій у сфері охорони здоров'я, освіти, правоохоронних органах та в Збройних Силах, збільшення попиту населення на високоякісні товари тривалого використання, розвиток інституцій та інструментів інформаційного забезпечення функціонування ринків.

Важливим елементом реалізації політики економічного зростання в сучасній Україні стане введення в економічний обіг землі як товару, проведення виваженої політики підтримки сільськогосподарського товаровиробника, забезпечення доступу до фінансових ресурсів на ринкових умовах та оновлення сільськогосподарської техніки стимулюватиме розвиток переробних галузей промисловості і галузей сільськогосподарського машинобудування.

Важливим елементом такої політики є спрямування державних інвестицій на модернізацію та розбудову інфраструктури, що сприятиме збільшенню обсягів будівельних робіт і викличе зростання попиту на будівельні матеріали та конструкції, продукцію машинобудування тощо.

Активізація всієї економічної активності в державі викличе гостру потребу в ефективному функціонуванні фінансових ринків, зокрема фондового та страхових послуг. В цьому плані пе-

редбачається створення і розширення інфраструктури фондового ринку, забезпечення прозорого механізму обліку та переходу прав власності, удосконалення механізмів корпоративного управління, зокрема щодо забезпечення захисту прав акціонерів, створення умов для формування ефективного власника, удосконалення механізмів висвітлення інформації про діяльність емітентів цінних паперів, підвищення рівня знань та поінформованості населення з питань функціонування фондового ринку.

Формування дієвого страхового ринку повинно спрямовуватися на створення умов для збільшення обсягів та підвищення якості страхових послуг шляхом розвитку правових основ регулювання страхової діяльності, подальшого удосконалення системи обов'язкового державного страхування, зняття обмежень для участі іноземного капіталу в статутних фондах страховиків - резидентів України, удосконалення системи перестраховального ринку з метою зменшення експортних ризиків, реалізації заходів щодо поетапного забезпечення доступу іноземних страховиків на український страховий ринок.

### **3.8. Актуальні питання стратегічного управління соціально-економічним розвитком України**

Питання стратегічного управління при формуванні політики соціально-економічного розвитку України тісно пов'язані з необхідністю створення ефективної цілісної системи державного прогнозування. Останнім часом цьому приділяється багато уваги, особливо з боку Президента України.

Цей елемент державного управління є добре розвинутим у більшості провідних країн Заходу. Державне планування та прогнозування (у тій чи іншій формі) успішно адаптовано до умов ринкового господарства і відіграє нині принципово важливу роль в управлінні економікою. Однак ця обставина не була врахована на старті економічних перетворень і разом з ліквідацією інститутів командно-адміністративного планування в Україні фактично були ліквідовані всі установи державного стратегічного планування розвитку.

Виходячи з цього, сьогодні в Україні стоїть завдання створення ефективної системи державного прогнозування і програ-

мування. Це повинно бути протиставлено практиці проведення політики методом “проб та помилок”, як це нерідко трапляється і дотепер. Така практика призводить до значних соціально-економічних втрат у нашому суспільстві, хоча вона є характерною не тільки для України, а й для всіх інших країн пострадянського простору.

Одним з важливих заходів удосконалення державного управління в зазначеному напрямі стало утворення Державної комісії з питань стратегії економічного та соціального розвитку. Передбачається, що вона має стати ключовою державною інституцією для виправлення ситуації, що склалася на теренах стратегічного державного планування розвитку країни. Виступаючи перед членами цієї комісії Президент України підкреслив, що необхідно у максимально стислі строки розбудувати адаптовану до умов ринкових перетворень державну систему стратегічного прогнозування і програмування, яка має органічно поєднувати в собі:

1. загальнодержавні механізми прогнозування економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткострокові періоди;
2. механізми стратегічного прогнозування окремих галузей економіки;
3. механізми розробки та реалізації прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць та регіонів.

Ці три рівні стратегічного прогнозування повинні органічно поєднуватися у **цілісний механізм**, який у перспективі має перетворитися в одну з ефективних ланок державного управління. Розвиток ринкових відносин без надійних прогнозних оцінок, без чітко окресленої перспективи не може бути ефективним.

Основним завданням Державної комісії з питань стратегії економічного та соціального розвитку є координаційна функція, яка буде здійснюватися для всієї системи державного прогнозування, де щороку приймається велика кількість стратегічних документів програмного характеру. Однак всі вони є неузго-



дженими між собою, а в багатьох випадках і суперечать один одному, а це, скоріше, сприяє дезорганізації економіки України.

Головним завданням зазначеної Комісії в системі державного управління повинно стати забезпечення принципу цілісності державного прогнозування, взаємоузгодженості програмних документів економічного і соціального розвитку держави, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Іншою функцією повинно стати методологічне забезпечення системи державного прогнозування, використання у цьому світового досвіду.

Проведений аналіз засвідчив, що абсолютна більшість програм, які приймаються в Україні, фактично “не працюють”. Президент України пояснює це, у першу чергу, тим, що модель економічної політики, яка забезпечила подолання економічної кризи і виведення економіки на траєкторію зростання, себе фактично вичерпала. Тому перед керівництвом країни сьогодні фактично поставлено задачу радикальної зміни цієї моделі. В центр політики передбачено поставити інноваційний розвиток, суттєве прискорення науково-технічного прогресу, інформатизацію суспільства та відповідні структурні зміни, подолання глибокої диференціації доходів населення, утвердження середнього класу, відчутне зменшення рівня тінізації економіки.

Проте складність реалізації такої стратегії обумовлюється і тим, що в існуючому арсеналі економічної політики інструменти вирішення цих завдань, по суті, відсутні. Після тривалої економічної кризи сформувалася ще слабка, не достатньою мірою структурована, надзвичайно вразлива від впливу зовнішніх чинників економіка, не достатньо ефективно ще функціонують ринкові механізми. Тому роль державного планування і стимулювання розвитку у потрібному напрямку набуває сьогодні додаткової ваги, а ця діяльність стає дуже важливою частиною реалізації управлінської стратегії владних структур країни. В цьому розрізі Президентом України передбачається найближчим часом здійснити заходи для:

- забезпечення посилення регулюючої функції держави;

- концентрації наявних матеріальних, людських та фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках політики розвитку;
- утвердження конкурентних переваг, зміцнення та розвиток, передусім, наукоємних галузей виробництва, забезпечення відчутного науково-технічного прогресу.

У контексті цих проблем визнано за необхідне опрацювати Стратегію економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Йдеться про підготовку Комплексної програми, яка має визначити не лише загальну перспективу української економіки на поточне десятиріччя, а й дати обґрунтування, по суті, нової моделі економічної політики держави. Головна вимога до стратегії: вона має виробити ефективні механізми, які б забезпечили не лише прискорене виведення економіки на траєкторію сталого зростання через посилення дієздатності держави та подальше поглиблення ринкових реформ, а й утвердження соціально орієнтованої структурно-інноваційної моделі розвитку.

Стрижнем нової економічної стратегії, її системним епіцентром передбачається створення реальних передумов вирішення основного геополітичного завдання нашої держави - вступу України до Європейського Союзу. Зазначена мета розглядається Президентом України як орієнтація на утвердження в Україні європейських стандартів, європейської моделі економічних та соціальних перетворень.

Європейський вибір означає, що йдеться про високі стандарти науково-технічного прогресу, добробуту населення, демократії та гуманітарного розвитку, утвердження основних засад громадянського суспільства, прав людини та верховенства права. Стратегія європейського вибору має оцінюватися і як додатковий стимул прискорення системних реформ, піднесення політичної та соціальної активності громадян України.

### Список використаних джерел

1. Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році”. - К.: Держкомстат, 2001.
2. Кучма Л. Вірю в український народ. Вибрані статті, виступи 1994-2000 рр. – К., Видавничій дім “Альтернативи”, 2000. – 504 с.
3. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; За заг.ред. Ю.Єханурова, І.Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
4. Інноваційний розвиток економіки та напрями його прискорення. – К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 2002. – 77 с.
5. Колодко, Гжегож В. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн. К.: Основні цінності, 2002. – 248 с.
6. Тенденції української економіки. Щомісячний статистично-аналітичний бюлетень. К., Українсько-європейський консультативний центр (UEPLAC), 2002.
7. Тодаро М.П. Экономическое развитие: Учебник / Пер. с англ. – М.: Эконом.ф-т МГУ, ЮНИТИ, 1997. – 671 с.
8. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / Інститут економічного прогнозування НАН України; за ред. акад. В.М.Гейця. – К.: Логос, 1999. – 500 с.
9. Building Institutions for Markets. World Development Report 2002. - Washington, D.C., The World Bank, Oxford University Press, 2002. – 249 p.
10. Costanza, R. (ed.) Ecological economics: the science and management of sustainability. Columbia University Press, New York, 1991; Costanza, R., Cleveland, C. and Perrings, C. (ed.) The Development of Ecological Economics. Edward Elgar, Hants, 1997.
11. Transition – The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. – Washington, D.C., The World Bank, 2002. – 128 p.

## РОЗДІЛ 4.

### Аналіз вигід і витрат в оцінюванні ефективності державного управління

Даний розділ присвячений розгляду методологічних підва-лин та проблем практичного застосування *методів кількісного аналізу* ефективності державної політики. Лише *якісні* аргумен-ти “за” і “проти” того чи іншого альтернативного рішення у га-лузі державного управління далеко не завжди є достатніми. Особі (чи органу державного управління), відповідальній за прийняття рішень, може бути вкрай важливим мати *кількісні оцінки* суспільної ефективності наявних альтернатив політики. Здійснення такого кількісного оцінювання ефективності - осно-вне завдання *аналізу вигід і витрат*.

#### 4.1. Аналіз вигід і витрат (АВВ) як інструмент оцінювання альтернатив політики

Про *аналіз вигід і витрат* (АВВ)<sup>1</sup> говорять, як правило, ко-ли йдеться про рішення стосовно розміщення суспільних ресур-сів. Яким чином повинні бути використані обмежені ресурси і які напрями їх використання є найкращими для суспільства? Які проекти повинні бути реалізовані в першу чергу, а які можуть бути відкладені на майбутнє? Повинен уряд інвестувати кошти у систему освіти чи у будівництво автошляхів? Доцільно чи ні будувати новий вокзал, аеропорт, міст через ріку, модернізувати комунальне господарство тощо? Все перераховане є типовими питаннями, на які повинен давати відповідь аналіз вигід і ви-трат. Більше того, загальні принципи аналізу вигід і витрат є універсальними для будь-яких економічних рішень (тобто рі-шень по розподілу обмежених ресурсів), що приймаються як окремими економічними суб'єктами (фірмами і домашніми гос-подарствами), так і державою.

Аналіз вигід і витрат іноді розглядають лише у вузькому ро-зумінні - як метод оцінювання ефективності інвестиційних про-єктів, що реалізуються у суспільному секторі. Такий підхід не є

---

<sup>1</sup> Cost-Benefit Analysis (CBA).

цілком вірним. Можливості застосування АВВ є значно ширшими. Фактично йдеться про можливість здійснити кількісний аналіз (тобто *кількісно оцінити* чисті суспільні вигоди) того чи іншого варіанту державної політики. Державна політика тут розуміється як *план дій*, спрямований на досягнення певних суспільних цілей.

#### 4.2. Ключові проблеми практичного застосування аналізу вигід і витрат

Основний принцип аналізу вигід і витрат, пов'язаних з певним рішенням, є гранично простим. Якщо необхідно відповісти - приймати деяке рішення  $X$  чи відмовитись від нього, критерій є наступним: необхідно здійснювати рішення  $X$ , якщо вигоди, пов'язані з цим рішенням, перевищують вигоди найкращого альтернативного рішення, і відмовитись від рішення  $X$  у протилежному випадку. Якщо цей критерій застосовується до всіх рішень, що приймаються, суспільство отримає максимальні можливі вигоди у межах існуючих можливостей. Тим самим, найкраща альтернатива рішенню  $X$  може розглядатись як витрати, пов'язані з цим рішенням, якщо дана альтернатива втрачається при прийнятті  $X$ . Таким чином, критерій прийняття рішень може бути сформульований також наступним чином: рішення  $X$  приймається, якщо вигоди, пов'язані з  $X$  перевищують витрати, що виникають при реалізації цього рішення.

Якщо сформульований вище основний принцип прийняття рішень виглядає простим, природним і зрозумілим, цього не можна сказати про методи вимірювання вигід і витрат. Виміряти всі можливі вигоди і витрати є завданням, яке виглядає неможливим, особливо з практичної точки зору. Проблеми починаються з простого запитання: за якими критеріями конкретна людина надає перевагу альтернативі  $X$  перед альтернативою  $Y$ ? Якщо, наприклад, для цієї людини єдиною і найвищою цінністю в житті є чисте повітря, вона буде заперечувати будь-яким рішенням, які мають своїм наслідком навіть найменше забруднення повітря. Для такої людини аналіз вигід і витрат є простою справою: всі рішення, що приводять до забруднення повітря, відхиляються, а рішення, які зберігають повітря чистим, є прийнятними. Аналіз рішення ускладнюється, якщо для людини

існує не єдина цінність у житті. Що вибрати, якщо рішення *X* краще ніж *Y* за одним показником, але гірше за іншим? Вирішенням подібних проблем є присвоєння певних чисельних (вартісних) оцінок всім різноманітним вигодам і витратам, і підрахунок сукупних вигід і витрат на підставі цих значень. Проект *X* буде прийнятним, якщо сукупні вигоди від його реалізації, обраховані на підставі певних значень цінності всіх його наслідків, перевищують відповідні сукупні витрати.

Ключовою концепцією, що лежить в основі аналізу вигід і витрат є *ефективність за Парето*. Розподіл благ та ресурсів у суспільстві є ефективним за Парето, якщо неможливо шляхом перерозподілу покращити добробут одного члена суспільства, не погіршивши при цьому добробут інших. З іншого боку, розподіл неефективний, якщо можливі рішення, що покращують становище одних членів суспільства без втрат для інших. Такі рішення називають “Парето-ефективними”. Звичайно, ідеальним є випадок, коли приймаються лише Парето-ефективні рішення, але це часто неможливо, тому що інтереси різних соціальних груп можуть істотно різнитись.

Аналіз вигід і витрат призначений для оцінювання *сукупних чистих суспільних вигід*. Наявність додатніх чистих суспільних вигід не означає, що прийняття даного рішення не шкодить певним людям чи соціальним групам. Якщо така шкода присутня - рішення не є Парето-ефективним. Але якщо чисті вигоди додатні - це створює можливість *компенсації* втрат для тих членів суспільства, що постраждали в результаті реалізації рішення. Наприклад, припустимо, що будівництво аеропорту забезпечує 10 млн. грн. суспільних вигід, але пов'язане з втратами для людей, що живуть у безпосередній близькості до місця будівництва (екологічні втрати, шум тощо), причому ці втрати оцінюються у 4 млн. грн. Реалізація такого проекту не є Парето-ефективною, але наявність чистих суспільних вигід (6 млн. грн.) робить можливим зробити такий проект ефективним шляхом *перерозподілу* (трансферту) вигід до тих членів суспільства, інтереси яких страждають. У даному випадку, за рахунок отриманих вигід може бути здійснена компенсація необхідного розміру (4 млн. грн.)

Визначення обсягів, форм і напрямів здійснення такої компенсації є окремою проблемою, вирішення якої на практиці може бути неможливим з ряду причин. Цими причинами є інформаційні та аналітичні труднощі щодо визначення витрат і вигід у розрізі соціальних груп, адміністративні витрати, пов'язані з здійсненням компенсаційних виплат, непередбачуваний вплив компенсаційних виплат на поведінку людей, створення мотивів переоцінювати власні втрати з метою отримання більшої компенсації. Тому на практиці у аналізі вигід і витрат критерій Парето-ефективності часто не є прийнятним. Практичним критерієм прийняття рішень є, як правило, *потенційна* ефективність за Парето. Такий критерій називають ще *критерієм Калдора-Хікса: рішення є ефективним, якщо в результаті його реалізації отримуються додатні чисті вигоди.*

#### **4.2.1. Етапи аналізу вигід і витрат**

Основними етапами аналізу вигід і витрат того чи іншого рішення<sup>2</sup> стосовно розподілу та напрямів використання суспільних ресурсів є наступні<sup>3</sup>:

1) Визначення *рівня аналізу* - локального, регіонального, національного чи глобального (міжнародного), тобто - чиї саме вигоди і витрати необхідно брати до уваги. Це залежить як від рівня прийняття рішень - наприклад, йдеться про місцеву владу чи центральний уряд, так і від особливостей проекту, що розглядається, - чиї інтереси і наскільки істотно він зачіпає. При локальному чи регіональному аналізі приймаються до уваги лише вигоди і витрати місцевої спільноти (чи резидентів даного регіону). Для рішень загальнодержавного рівня важливо врахувати вигоди і витрати для суспільства в цілому.

2) Визначення наявних *альтернатив*. Ґрунтовний аналіз вигід і витрат можливий лише за умови, якщо розглянуті альтер-

---

<sup>2</sup> Поняття "рішення" (чи використане в даному контексті в якості синоніма поняття "проект") тут розуміється у найбільш широкому сенсі - йдеться і про інвестиційні проекти у суспільному секторі, і про вибір альтернатив державної політики - як послідовності дій держави, спрямованих на вирішення тієї чи іншої проблеми.

<sup>3</sup> Перелік етапів наводиться згідно *Boardman et al.* [3].

нативні можливості. Альтернативи в дійсності можуть бути багатомірними: в першу чергу - прийняття проекту чи відмова від нього, негайна реалізація чи відкладення на майбутнє, склад ресурсів, які будуть використані, напрями використання та розподілу результатів тощо. Кількість альтернатив може бути надзвичайно великою, тому важливо обмежитись реалістичною кількістю найбільш важливих альтернативних варіантів.

3) Визначення переліку наслідків прийняття рішення та вибір способу кількісного вимірювання кожного з наслідків. До наслідків відносяться як обсяги ресурсів, які необхідно витратити для реалізації рішення, так і результати проекту, які можуть виражатись у збільшенні доступних до використання у суспільстві благ (товарів та послуг, натуральних ресурсів, часу), підвищення якості та доступності суспільних благ, збереженні людських життів.

4) Кількісне оцінювання кожного з наслідків. На етапі кількісного оцінювання важливо не просто адекватно і реалістично визначити кількісні показники по кожному з наслідків, але й здійснити підрахунок окремо для кожного інтервалу часу на протязі строку реалізації рішення.

5) Присвоєння *вартісних оцінок* для кожного з очікуваних наслідків. Йдеться про необхідність привести всі наслідки до єдиного - вартісного - виміру. Лише за цієї умови можливе зваження суспільних витрат і вигід і кількісна оцінка суспільної ефективності проекту.

6) Визначення *поточної (сьогоднішньої) вартості вигід і витрат*. Просте підсумовування вартісних оцінок наслідків рішення не може дати вірного результату, тому що як для окремого індивіда, так і для суспільства в цілому має значення - *коли саме* виникають ті чи інші вигоди і витрати - сьогодні чи у майбутньому. Тим самим необхідним етапом аналізу є сумірення вигід і витрат *у часі* або, що теж саме, - підрахунок поточної вартості (дисконтування) майбутніх вигід та витрат. Це передбачає необхідність визначення суспільної ставки дисконту.

7) Підсумовування сьогоднішніх вартостей вигід і витрат - *визначення чистої приведенної цінності рішення*. Чиста приведена цінність у аналізі вигід і витрат є мірою чистих суспільних



вигід проекту. Обиратись повинна та альтернатива, яка забезпечує найбільшу чисту приведену цінність.

8) Здійснення *аналізу чутливості*. Аналіз проекту - це оцінювання *майбутніх* вигід і витрат, які не можуть бути визначені *цілком точно*, тому що залежать від значного числа *випадкових факторів*. Аналіз чутливості передбачає обчислення впливу різноманітних випадкових факторів на чисту приведену цінність проекту. Крім того важливе здійснення аналізу чутливості по відношенню до вартісних оцінок вигід і витрат та суспільної ставки дисконту.

9) Здійснення аналізу розподілу вигід проекту між різними соціальними групами і підрахунок (при необхідності) зважених оцінок суспільної ефективності.

10) Вибір рішення з *найбільшими чистими суспільними вигодами*.

#### **4.2.2. Кількісне оцінювання вигід і витрат**

Ключова проблема, що виникає у аналізі рішень - як кількісно визначити цінність різноманітних вигід і витрат? Якщо стати на точку зору, що найважливішим для суспільства є добробут людей, відповідь зводиться щонайменше до вирішення двох наступних проблем.

По-перше, необхідно визначити, як рішення, що приймається, вплине на добробут кожного окремого індивіда. Щоб мати відповідь на це питання, ми маємо спиратись на оцінку зміни добробуту з точки зору даного суб'єкта: йдеться про приріст добробуту людини, як вона сама його оцінює. Найкращий спосіб це визначити - отримати відповідь на запитання: скільки максимумно людина погодиться віддати (заплатити) за отримання тих чи інших вигід, чи за уникнення тих чи інших витрат. Причому не є принциповим, виступають у якості одиниці виміру гроші чи деякі реальні блага. Проблема визначення цінності для людей тих чи інших вигід і витрат на підставі їх поведінки у реальному житті (тобто на підставі рішень, які приймають люди), є центральною проблемою у аналізі вигід і витрат. В ідеальному світі економіки з досконало конкурентними ринками, за відсутності факторів неспроможності ринку та державного втручання,

відповідь на це запитання дають ринкові ціни, але в реальному житті ринкові ціни часто не відображають суспільну цінність благ та ресурсів.

По-друге, необхідно визначити, як зміниться суспільний добробут в цілому в результаті певної зміни у добробуті конкретних груп людей. Це означає необхідність визначення цінності для суспільства в цілому збільшення на одну одиницю (наприклад, на одну гривню) добробуту конкретної людини чи соціальної групи. Якщо доходи (багатство) у суспільстві розподілені оптимально, приріст добробуту на одну гривню однаково цінний для суспільства, незалежно від того, *хто саме* цю гривню отримав (це, по суті, і є визначенням суспільно оптимального розподілу доходів - коли додаткова гривня добробуту всіх людей має однакову вагу). Якщо приріст добробуту, пов'язаний з певним рішенням, розподіляється неоптимально, то або він повинен бути перерозподілений державою, або в аналізі рішень ми повинні певним чином визначити цінність для суспільства збільшення добробуту для різних груп людей (скажімо, присвоюючи більшу суспільну цінність збільшенню доходів бідних членів суспільства у порівнянні з багатими). Раціональна оцінка проектів у суспільному секторі неможлива без чіткого визначення того, чи будуть вигоди проекту перерозподілені державою для отримання більш соціально бажаного стану (у цьому випадку врахування ефектів розподілу у аналізі проекту не потрібне), чи необхідно враховувати різну цінність для суспільства додаткової одиниці благ в залежності від того - хто саме її отримує.

Вигоди та готовність платити. Для кількісної оцінки суспільних вигід від виробництва тих чи інших благ в аналізі вигід і витрат використовується економічна концепція "готовності платити" за споживання блага. Розглянемо гранично простий приклад, в якому можливий вибір серед двох альтернатив: (1) виробити одну одиницю блага **X**, (2) не виробляти благо **X**. Вважатимемо, що виробництво блага **X** не потребує витрат ресурсів (вартість виробництва дорівнює нулю) і зачіпає інтереси лише трьох осіб: **A**, **B** і **B**. Максимальна сума, яку готова заплатити особа **A** за те, щоб благо **X** вироблялось, складає 100 грн. Готовність платити в даному випадку означає по суті *альтернативну*

*вартість* споживання блага **X** для **A**: якщо він справді заплатить 100 грн., він тим самим відмовиться від споживання інших благ, які можна було б придбати на дану суму грошей. Одночасно 100 грн. для **A** - це *вигоди* від споживання блага **X** - якщо він добровільно готовий відмовитись від споживання даного обсягу інших благ, його вигоди від споживання **X** повинні складати не менше 100 грн. Нехай сума, яку готова заплатити особа **B** за виробництво **X** дорівнює 50 грн., тоді як для **B** виробництво **X** є неприйнятним і він готовий заплатити 120 грн. за те, щоб дане благо не вироблялось.

Важливо ще раз підкреслити, що вигоди (втрати) та готовність платити не є деяким абстрактним поняттям. Скажімо, нехай благо **X** - це міст через ріку, особа **A** - торгівець, що перевозить товари через цю ріку, тоді вигоди для нього - це, наприклад, додатковий прибуток, отриманий від користування мостом, тоді як особа **B** - власник парому, необхідність у якому зникне після будівництва моста, і 120 грн. - це втрачений прибуток. Для особи **B**, яка регулярно подорожує з одного берега на інший, вигоди - це зекономлена плата за користування паромом та вартість вивільненого часу.

Сукупні суспільні вигоди виробництва блага **X** складають:

$$100 + 50 - 120 = 30 \text{ грн.},$$

що означає, що рішення про виробництво **X** відповідає критерію Калдора-Хікса, тобто *може бути* Парето-ефективним рішенням за умови, якщо буде знайдено шлях для компенсації витрат особи **B** за рахунок отриманих вигід.

Таким чином суспільні вигоди можуть вимірюватись як суспільний попит - сукупна готовність членів суспільства платити за кожну додаткову одиницю даного блага.

Витрати та альтернативна вартість ресурсів. Реалізація тієї чи іншої політики (чи рішення щодо виробництва тих чи інших благ) потребує витрат ресурсів. Вартісна оцінка цих витрат повинна здійснюватись також за принципом альтернативної вартості - які вигоди втрачаються у випадку відмови від використання даного ресурсу найкращим альтернативним способом. Альтернативна вартість ресурсів також може розглядатись як готов-

ність платити - готовність платити за можливість використати даний ресурс альтернативним чином. Наприклад, нехай для виробництва блага  $X$  необхідне використання матеріалів, які могли б бути продані на ринку за 40 грн. Тоді виробництво блага  $X$  стає неефективним - суспільні вигоди (30 грн.) недостатні для компенсації альтернативних витрат.

Тіньові ціни. Концепція тіньових (економічно ефективних) цін є центральною у аналізі вигід і витрат. Зміст даного поняття зводиться до наступного: тіньовою ціною деякого обмеженого ресурсу  $P$  називають приріст добробуту суспільства в цілому за умови, що доступна кількість ресурсу  $P$  зростає на одиницю. В ідеальній економіці, коли всі ринки є досконало конкурентними, інформація повною і загальнодоступною, відсутні ринкова влада, зовнішні ефекти, суспільні блага і державне втручання, ринкові ціни будуть в точності дорівнювати тіньовим цінам. Але в реальності ринкові ціни знаходяться під впливом всіх перерахованих факторів, тобто не є економічно ефективними.

Здійснення економічного аналізу проектів на практиці передбачає, таким чином, певну корекцію фактичних ринкових цін для наближення їх до ефективних значень. Наведемо декілька прикладів подібної корекції.

Нехай при реалізації проекту в якості ресурсу використовується певний товар  $A$ , що виробляється монополістом. По якій ціні повинні обчислюватись витрати на даний ресурс – по ринковій (тобто монопольній) чи по показнику граничних витрат на виробництво? Відповідь залежить від того (і це загальна закономірність при визначенні тіньових цін), якими будуть зміни у економіці в цілому, якщо проект буде реалізований. Якщо обсяг виробництва товару  $A$  в економіці збільшиться рівно на той обсяг, що буде використаний в проекті, то для оцінки вартості повинні бути використані граничні витрати. Якщо ж, загальна кількість виробництва даного товару не зміниться, тобто в проекті буде використано той ресурс, що у випадку відмови від проекту використовувався б іншим (альтернативним) чином, то витрати повинні оцінюватись по ринковій (монопольній) ціні, яка відображає вигоди від альтернативного способу використання.

Подібний принцип має використовуватись і коли йдеться про непрямі податки. Наприклад, ресурс **В** продається на конкурентному ринку, але оподатковується акцизним податком. Якщо певна кількість цього ресурсу витрачається для реалізації проекту, ресурс повинен оцінюватись по граничних витратах виробника (без акцизного податку), якщо обсяг його виробництва зрису зв'язку з реалізацією проекту. Якщо загальний обсяг виробництва ресурсу **В** економіці не зростає, то ефективною ціною є ринкова ціна (що включає акцизний податок), тому що вона є відображенням граничних вигід від використання даного ресурсу альтернативним способом.

Одним з відомих практичних підходів визначення тіньових цін є використання цін міжнародної торгівлі замість цін внутрішнього ринку. Аргументом на користь цього є те, що ціни міжнародної торгівлі не знаходяться під впливом факторів неспроможності внутрішнього ринку і відображають з одного боку альтернативні витрати використання ресурсів всередині країни (експортні блага), з іншого – граничні витрати збільшення внутрішнього споживання (імпортні блага).

Особливі труднощі при здійсненні економічного аналізу виникають, коли необхідно визначити цінність для суспільства тих благ, що не можуть продаватись і куплятись на ринку: наприклад, часу, чистого повітря, відновлення пам'яток культури. Нарешті, одною з найскладніших проблем для економічної оцінки є цінність людського життя, коли йдеться, скажімо, про проекти спрямовані на підвищення безпеки життєдіяльності чи збереження здоров'я людей. Даним проблемам присвячена велика кількість досліджень, і однозначних рекомендацій, як правило, не існує, але це не означає, що не потрібно робити відповідні оцінки, здійснюючи аналіз вигід і витрат: без них зважений аналіз суспільних рішень неможливий.

Ефекти розподілу та соціальна справедливість. Навіть якщо є впевненість, що вигоди і витрати по деякому проекту оцінені за ефективними цінами і продисконтовані за соціальною ставкою дисконтування, отримана величина цінності проекту не буде точно відображати чисті суспільні вигоди від проекту, якщо не враховано – як ці вигоди розподілені між різними соціальними групами. Однією з основних цілей суспільства є забезпечен-

ня соціальної справедливості та рівномірності розподілу благ, тому вигоди, що отримують бідні члени суспільства мають мати вищу суспільну цінність, ніж вигоди, отримані багатими.

Практично, в оцінці соціальних проектів ефекти розподілу враховуються за допомогою спеціальних вагових коефіцієнтів – коли одиниця приросту споживання людей з низькими доходами оцінюється порівняно вище ніж додаткова одиниця споживання осіб з високими доходами.

Нехай в результаті реалізації деякого проекту чисті суспільні вигоди склали  $E$  одиниць реального ресурсу. Величина  $E$ , тим самим, - це чистий приріст реальних ресурсів в економіці, розрахований за ефективними (тіньовими) цінами (із врахуванням дисконтування по суспільно ефективній ставці, якщо ці ресурси будуть отримані в майбутньому). Крім того, частина чистих вигід проекту використана для збільшення споживання - і в результаті споживання деякої соціальної групи зросло на  $C$  гривень. Вигоди, отримані суспільним сектором складуть:

$$E - b \times C,$$

де  $b$  – вартість 1 грн. споживання, виражена у одиницях реального ресурсу.

Загальні суспільні вигоди від реалізації проекту будуть рівними:

$$(E - bC) \times Wg + C \times Wc$$

де  $Wg$  – цінність для суспільства додаткової одиниці реальних ресурсів, доступних для використання у громадському секторі,  $Wc$  – цінність для суспільства одиничного приросту споживання відповідної соціальної групи. Остання формула не є прийнятною з точки зору практичного використання: для здійснення розрахунку суспільних вигід треба вибрати одиницю виміру (т.зв. нумерер). Якщо в якості нумерера вибрати одиницю реального ресурсу (наприклад, одну одиницю вільноконвертованої валюти - такий підхід прийнятий, скажімо, Світовим Банком), то суспільні вигоди проекту із врахуванням ефектів розподілу можуть бути обчислені як:

$$(E - b \times C) + w \times C = E + C \times (w - b)$$

де  $w = Wg/Wc$  - відносна гранична цінність одиниці реального ресурсу у громадському секторі по відношенню до цінності

одиниці споживання певної соціальної групи. Якщо в якості одиниці виміру вибрана вільноконвертована валюта, то величина  $b$  – це ефективний (тіньовий) обмінний курс: відношення сумарної вартості експорту і імпорту у одиницях вільноконвертованої валюти до сумарної вартості експорту і імпорту у внутрішніх цінах. Використання тіньового обмінного курсу виправдане, коли є підстави вважати, що офіційний обмінний курс є викривленим внаслідок державного регулювання чи факторів неспроможності ринку.

Остання формула має прозору інтерпретацію: сукупні суспільні вигоди від реалізації проекту дорівнюють чистому економічному ефекту (сукупному чистому приросту реальних ресурсів в економіці) плюс суспільна цінність ефектів розподілу.

### 4.2.3. Співставлення вигід і витрат у часі

Врахування фактору часу у аналізі вигід і витрат - одна з найскладніших проблем. Якщо навіть вигоди і витрати по деякому рішенню точно визначені за їх соціальною цінністю, буде помилкою просто підсумовувати значення вигід і витрат, що виникають *сьогодні* з тими, що виникнуть у *майбутньому*. Якщо вважати, що різниця між вигодами і витратами по певному рішенню являє собою чистий приріст споживання (по суті - чистий приріст реальних ресурсів, доступних для споживання), необхідно знати - якою є цінність споживання у майбутньому (скажімо, у наступному році) у порівнянні з сьогоднішнім споживанням. Сьогоднішня цінність однієї гривні майбутнього споживання може бути представлена як  $1/(1+r)$ , де  $r$  - є нормою міжчасових переваг (ставкою дисконту).

Аналіз вигід і витрат для суспільних проектів передбачає необхідність визначення т. зв. *суспільної ставки дисконту* (на відміну від проектів у приватному секторі, де ставкою дисконту є *вартість капіталу* для приватної фірми<sup>4</sup>) - такої величини  $r$ , за

---

<sup>4</sup> У випадку інвестиційних рішень у приватному секторі, поняття "вартість капіталу" розуміється як мінімально можливий рівень доходності, за якого раціональний інвестор погодиться вкладати кошти (фінансувати) даний інвестиційний проект. Величина вартості капіталу враховує як ризик проекту, так і форму у якій здійснюється фінансу-

якої суспільна цінність однієї одиниці споживання сьогодні і  $1/(1+r)$  одиниць споживання у майбутньому році є однаковою. Тоді величина  $1/(1+r)$  є сьогоднішньою цінністю однієї майбутньої (в даному випадку - отриманої через один рік) одиниці споживання. Якщо одиниця споживання отримується через  $t$  років, сьогоднішня його цінність складає  $(1+r)^{-t}$ . Величини  $(1+r)^{-t}$  є коефіцієнтами дисконтування. Наприклад, якщо  $r=10\%$  річних, одна гривня споживання, що буде отримана через один рік, має сьогоднішню цінність  $1,10^{-1}=0,91$  грн., а цінність гривні, отриманої через десять років дорівнює  $1,10^{-10}=0,39$  грн.

За наявності досконалих фінансових ринків, суспільно ефективна ставка дисконтування дорівнює, з одного боку, граничній продуктивності капіталу (або, іншими словами, - темпу зростання економіки), з іншого – усередненій граничній нормі міжчасових переваг домашніх господарств (див. Рис. 4.1). Гранична продуктивність капіталу характеризує міжчасові виробничі можливості, тобто відповідає на запитання - в якій пропорції сьогоднішні ресурси можуть бути перенесені у майбутнє. Гранична норма міжчасових переваг, з іншого боку, є показником відносної цінності для домашніх господарств споживання у різні часові періоди. Якщо фінансові ринки<sup>5</sup> є досконалими<sup>6</sup>, в умовах рівноваги обидві граничні норми будуть рівні між собою і дорівнюватимуть ринковій процентній ставці (як це показано на Рис. 4.1).

---

вання (запозичені чи власні кошти). У такому розумінні вартість капіталу є по суті альтернативною доходністю - тобто є найбільшим можливим рівнем доходності, який інвестор може отримати, інвестуючи у альтернативні інвестиційні проекти з таким самим рівнем ризику.

<sup>5</sup> На фінансових ринках (ринках капіталу) здійснюється, по суті, міжчасова торгівля - сьогоднішні блага обмінюються на майбутні, і навпаки.

<sup>6</sup> Досконали фінансові ринки є, звичайно, теоретичною абстракцією. Це ринки, на яких відсутні транзакційні витрати і податки, а доступ до інформації для учасників ринку є повним і безкоштовним.





**Рис. 4.1.** Суспільно ефективною ставкою дисконтування є величина  $r$ , яка одночасно дорівнює граничній продуктивності капіталу (дохідності інвестицій) і нормі міжчасових переваг:  $r=g=\rho$ .

Реальні та номінальні ставки. Перш ніж перейти до обговорення методів вибору ставки дисконтування, необхідно сформулювати правила щодо врахування фактору інфляції у аналізі вигід і витрат. Цінність вигід і витрат у аналізі вигід і витрат обраховується у вартісному (фактично - грошовому) вимірі за ефективними (тіньовими) цінами. Ці ціни можуть бути *поточними* - тоді говорять про підрахунок *номінальних* величин, або відноситись до деякого базового періоду. У останньому випадку використовуються однакові ціни (ціни базового періоду, тобто *реальні* величини), незалежно від того про який період часу йдеться. Підрахунок у реальних чи номінальних величинах безпосередньо пов'язаний зі ставкою дисконту. Ринкові процентні ставки, на підставі яких визначають суспільну ставку дисконту є *номінальними*, тобто включають сподівану інфляцію<sup>7</sup>. Правило, якому необхідно слідувати у аналізі вигід і витрат (та при оцінюванні ефективності будь-яких інвестиційних проектів) полягає у наступному: якщо підрахунок ведеться у номінальних величинах (тобто у поточних цінах), вигоди і витрати дисконтуються по номінальній ставці. Якщо ж використовуються реальні величини (ціни базового періоду), то необхідно використовувати реальну ставку дисконту, яка обраховується за формулою:

$$R = (r - \Pi) / (1 + \Pi),$$

де  $r$  - номінальна ставка,  $\Pi$  - сподіваний темп інфляції.

Практика аналізу вигід і витрат свідчить, що здебільшого використовуються розрахунки у *реальних величинах* і, відповідно - *реальна ставка* дисконтування. Але використання реальних величин - не означає незмінність цін. Навіть якщо рівень цін залишається незмінним, *відносні* ціни можуть змінюватись з часом. Якщо такі зміни є істотними, їх необхідно враховувати в аналізі.

<sup>7</sup> Нагадаємо, що у відповідності з ефектом Фішера, номінальна ставка  $r$  є сумою реальної ставки та сподіваної інфляції:  $r = R + \Pi$ , де  $R$  - реальна процентні ставка,  $\Pi$  - сподіваний рівень інфляції (температура приросту рівня цін). Відзначимо, що якщо  $R$  і  $\Pi$  - ефективні річні ставки, то більш точно ефект Фішера запишеться  $r = R + \Pi + R \times \Pi$ .

Методи визначення ставки дисконту. Способами вибору ставки дисконтування для суспільних проектів на практиці можна вважати наступні підходи:

1) *Гранична суспільна норма міжчасових переваг.* В якості ставки дисконту використовують реальну післяподаткову ринкову ставку дохідності довгострокових безризикових боргових фінансових інструментів (наприклад, дохідність довгострокових державних облігацій чи банківських депозитів). Ця величина, по суті відображає реальну післяподаткову дохідність заощаджень (і тим самим - граничну норму міжчасових переваг) домашніх господарств. Наприклад, нехай номінальна дохідність державних облігацій дорівнює 15% річних. Якщо доход по даним облігаціям оподатковується в середньому по ставці 20%, післяподаткова дохідність дорівнює 12%. Якщо сподівана інфляція (виміряна, скажімо, як сподіваний приріст індексу споживчих цін) оцінюється на рівні 8%, то реальна дохідність дорівнює

$$(0,12 - 0,08) / 1,08 = 0,037 = 3,7\% \text{ річних.}$$

2) *Гранична суспільна вартість капіталу.* Даний підхід заснований на тому факті, що використання ресурсів для здійснення інвестицій у суспільному секторі економіки зменшує обсяг ресурсів для приватних інвестицій. Тим самим альтернативною вартістю суспільних інвестицій є віддача від інвестицій у приватному секторі. Складність застосування такого підходу полягає в тому, що доступною є інформація про *середню* дохідність приватних інвестицій, тоді як в якості суспільної ставки дисконту повинна використовуватись *гранична* дохідність (віддача від останньої одиниці інвестованих коштів). Наприклад, нехай середня віддача від інвестицій у приватному секторі складає 15% річних, але при цьому реалізуються проекти з віддачею як 20% річних, так і 10%. Альтернативною вартістю суспільних інвестицій буде в цьому випадку 10%, виходячи з того, що суспільні інвестиції витісняють в першу чергу найменш ефективні приватні проекти.

3) *Зважена ставка дисконту.* Даний підхід базується на припущенні, що ресурси для здійснення суспільних інвестицій формуються частково за рахунок скорочення поточного приватного споживання, і частково - за рахунок скорочення приватних

інвестицій. У першому випадку альтернативною вартістю є гранична норма міжчасових переваг (перший з зазначених методів), у другому - гранична суспільна вартість капіталу (другий метод). Виходячи з цього ставкою дисконту для суспільних проєктів повинна бути зважена середня цих двох ставок. Наприклад, нехай для здійснення певної державної політики необхідно витрати ресурсів на суму 100 грн. При відмові від даного проєкту, 40 грн. було б використано для споживання, а 60 - для приватних інвестицій. Якщо гранична норма міжчасових переваг складає 3,7%, а суспільна вартість капіталу - 10% (всі ставки в реальному виразі), то суспільною ставкою дисконту у даному випадку буде:

$$0,037 \times 0,4 + 0,10 \times 0,6 = 7,48\%.$$

4) *Тіньова вартість капіталу*. Згідно даного підходу, вигоди і витрати, пов'язані з проєктом, конвертуються у еквівалентні обсяги приватного споживання. Якщо вигоди і так здебільшого вимірюються як приріст споживання, то витрати здійснюються як за рахунок скорочення споживання, так і за рахунок витіснення приватних інвестицій. Та частина витрат, що понесена за рахунок скорочення приватних інвестицій, повинна бути переведена у еквівалентний обсяг споживання, тоді для ставки дисконту, як і в методі 1, доцільно використати норму міжчасових переваг. Тіньова вартість капіталу - це коефіцієнт, що переводить одиницю інвестицій у еквівалентний обсяг споживання. Даний коефіцієнт залежить від дохідності приватних інвестицій ( $MRR$ ), норми зносу капіталу ( $D$ ), норми заощаджень ( $S$ ) та граничної норми міжчасових переваг ( $MRT$ ). Тіньова вартість капіталу може бути визначена як:

$$MRR \times (1 - S) / (MRT + D - S \times MRR)$$

Важливо зазначити, що на практиці часто не розрізняють цінність споживання і цінність інвестицій, тобто неявно припускають, що останній вираз дорівнює одиниці. Існує і ряд інших відмінностей практики аналізу суспільних проєктів від того, що рекомендує теорія аналізу вигід і витрат. Ставка дисконту для суспільних проєктів - дуже часто є результатом *політичного рішення*, яке, однак, може базуватись на тих чи інших теоретичних підвалинах.

#### 4.2.4. Ризик

Аналіз суспільних проектів передбачає оцінку вигід і витрат, що матимуть місце у *майбутньому*, тобто не можуть бути визначені абсолютно точно по тій простій причині, що майбутнє ніколи не може бути точно прогнозованим. Це означає наявність *ризик*у у будь-якому рішенні, що має віддалені у часі наслідки.

Вигоди і витрати, розраховані у процесі аналізу того чи іншого рішення (до реалізації проекту - *ex ante*), та фактичні (*ex post*) вигоди і витрати можуть істотно відрізнитись внаслідок дії фактору невизначеності. На етапі аналізу як правило йдеться про розрахунок сподіваних (середніх) величин. Для розрахунку використовується т. зв. базовий сценарій - сподівані (середні) значення параметрів, що впливають на кінцевий результат. Таким чином, чисті суспільні вигоди, отримані на етапі аналізу, залежать від тих припущень, які були зроблені щодо сподіваних значень параметрів.

Аналіз чутливості. Важливим етапом аналізу є визначення того, як ймовірні відхилення параметрів від базового сценарію вплинуть на чисті суспільні вигоди. Такі розрахунки називають аналізом чутливості. Аналіз чутливості дає можливість кількісно оцінити ступінь ризику, пов'язаного з даним рішенням, а також визначити ті параметри, які найбільш істотно впливають на суспільну ефективність проекту. Якщо в результаті здійснення аналізу чутливості виявилось, що ймовірні зміни певних параметрів можуть сильно вплинути на чисті вигоди, чи навіть зробити ефективний (по базовому сценарію) проект не вигідним, можливі наступні наслідки. По-перше, це може означати необхідність спрямування зусиль на більш точний прогноз даних параметрів. По-друге, в проект можуть бути закладені заходи, що обмежують ризик, - тобто зменшують вплив невизначеного параметру на кінцевий результат. Нарешті, якщо вплив невизначеності є надто великим і навіть за умови відносно реалістичних відхилень від базового сценарію будуть отримані від'ємні чисті суспільні вигоди - можлива відмова від даного рішення, як від надто ризикованого.

Сценарний аналіз. Аналіз сценаріїв є логічним продовженням аналізу чутливості. Якщо в аналізі чутливості вплив кожно-

го фактору на ефективність розглядається ізольовано, то при сценарному аналізі чисті суспільні вигоди розраховують для певної множини сценаріїв - наборів значень невизначених параметрів. Найпростішим варіантом є розрахунок для трьох сценаріїв - базового, помірно оптимістичного та песимістичного. Розглянемо приклад. Розглядається два альтернативні (тобто взаємовиключні) проекти А і Б. Чисті суспільні вигоди проекту А дорівнюють 100 млн. грн., проекту Б - 75 млн. грн. Якщо відома лише ця інформація, то у відповідності з критерієм Калдора-Хікса перевага повинна бути надана проекту А. Але сценарні розрахунки дали наступні результати: за песимістичного сценарію цінність проекту А дорівнює -50 (мінус п'ятдесят) млн. грн., проекту Б +60 млн. грн. Оптимістичний сценарій для проектів А і Б забезпечує відповідно 110 і 85 млн. грн. Маючи цю інформацію, природно сподіватись, що особа, відповідальна за прийняття рішення, надасть перевагу проекту Б, не дивлячись на те, що він приносить менші сподівані суспільні вигоди.

Більш складним варіантом сценарного аналізу є використання методу Монте-Карло. Необхідно побудувати імітаційну модель, яка генерує ймовірні сценарії, враховуючи як ймовірнісні розподіли випадкових параметрів, так і статистичні взаємозв'язки між ними. Для кожного варіанту розраховується своє значення чистих вигід проекту. Такий підхід дає можливість більш точного визначення як сподіваного значення чистих вигід, так і рівня ризику: в якості показників ризику можуть використовуватись, наприклад, величини стандартного відхилення чи дисперсії чистих вигід.

Несхильність до ризику та цінність детермінованого еквіваленту. Поведінка людей в умовах ризику відносно точно описується гіпотезою сподіваної корисності - люди вибирають ті рішення, сподівана корисність яких (тобто зважена за ймовірностями сума корисностей можливих наслідків) є найбільшою. Якщо гіпотеза сподіваної корисності справедлива, то виконання закону спадання граничної корисності (кожна наступна одиниця споживання має для людини меншу цінність ніж попередня) означає властивість *несхильності до ризику* у поведінці людей: люди завжди надають перевагу рішенню, яке приносить гаран-

тований виграш  $S$  грн., будь-якій ризикованій альтернативі, сподіваний (середній) виграш по якій також дорівнює  $S$  грн.

Несхильність до ризику означає, що в очах окремої людини, ризиковане рішення з більшими сподіваними чистими вигодами (різницею між вигодами і витратами) може виявитись менш привабливим ніж менш вигідне, але безризикове. Будь-яке збільшення ризику означає за цих умов втрати добробуту. Це, в свою чергу, приводить до висновку, що більш виправданим критерієм при прийнятті рішень є не сподіваний виграш (сподівані чисті суспільні вигоди), а т. зв. *детермінований еквівалент* випадкового виграшу. Детермінованим еквівалентом рішення називають мінімальний обсяг вигід, гарантовано отримуючи які, особа готова відмовитись від даного рішення. Різницю між сподіваною величиною виграшу при прийнятті деякого ризикованого рішення і його детермінованим еквівалентом називають *премією за ризик*.

Розглянемо приклад. В результаті прийняття деякого рішення з ймовірністю 50% будуть отримані вигоди в розмірі 100 млн. грн., і з ймовірністю 50% - 50 млн. грн. Тим самим, сподівані вигоди дорівнюють

$$100 \times 0,5 + 50 \times 0,5 = 75 \text{ млн. грн.}$$

Витрати є детермінованою величиною і дорівнюють 70 млн. грн. Якщо в якості критерію використовується сподівана величина чистих вигід, таке рішення є прийнятним (чисті вигоди додатні:  $75 - 70 = 5$  млн. грн.), але для несхильної до ризику особи альтернативи отримання *гарантованого* виграшу у розмірі 5 млн., чи *випадкового* виграшу з сподіваною величиною у 5 млн. грн. (у даному випадку -20 чи +30 з рівними ймовірностями) не є еквівалентними. Цінність такого проекту для особи несхильної до ризику *менша* від сподіваного виграшу. Прийнятність чи неприйнятність даного проекту залежить від ступеня несхильності до ризику. Наприклад, нехай для особи  $X$  детермінований еквівалент рішення, яке розглядається, дорівнює 2 млн. грн. Це означає, що  $X$  готова заплатити 2 млн. грн. за право участі у лотереї, виграші в якій складають -20 чи +30 млн. з ймовірністю 50%. В той же час для особи  $Y$ , яка в порівнянні з  $X$  у більшій ступені несхильна до ризику, детермінований еквівалент дорівнює -5 млн. грн., - тобто  $Y$  готовий віддати 5 млн., щоб *уникну-*

ти участі в даній лотереї. Якщо дане рішення зачіпає інтереси лише цих двох осіб, чисті суспільні вигоди (виміряні як сумарна готовність платити) будуть від'ємні:  $2-5=-3$  млн. грн., і від такого рішення слід відмовитись.

Наведений вище приклад не є цілком коректним. Ступінь несхильності особи до ризику залежить від того, наскільки великими є можливі втрати та виграші по відношенню до рівня багатства (добробуту) індивіда. В оцінці вигід і витрат не можна не приймати до уваги суттєву різницю між прийняттям індивідуальних та суспільних рішень. У випадку суспільних рішень, ризик *розподіляється* між членами суспільства. Скажімо, ризик втратити 50 млн. грн., розподілений між 50 млн. членами суспільства, означає для кожної людини ризик втрати лише 1 грн. Тим самим, розподіл ризику зменшує втрати добробуту, пов'язані з зростанням ризику. Це означає, що рішення, неприйнятні для окремого індивіда (чи приватного сектору в цілому) можуть бути ефективними з точки зору суспільства.

Наведені аргументи, а також складність оцінювання несхильності до ризику та детермінованих еквівалентів для суспільства в цілому, говорить на користь того, що прийняття рішень на підставі сподіваних величин чистих вигід (тобто за припущення про нейтральність до ризику) може бути у багатьох випадках виправданим. На практиці найчастіше використовують саме такий підхід, обраховуючи *сподівані чисті вигоди* і ігноруючи розміри премії за ризик.

### **4.3. Можливість і необхідність використання АВВ**

#### **4.3.1. Вартість АВВ**

Використання аналізу вигід і витрат в якості інструменту прийняття політичних рішень не є безкоштовним. В першу чергу сам по собі аналіз вигід і витрат по відношенню до складних рішень вимагає витрат ресурсів, часу, залучення кваліфікованих фахівців, витрат на здійснення досліджень тощо. Тому далеко не кожне рішення (проект) вимагає ретельного і всебічного аналізу. Очевидно, що коли витрати по здійсненню аналізу вигід і витрат істотно перевищують потенційні вигоди проекту, що розглядається, аналіз не є ефективним. Здійснення якісного аналізу вигід



і витрат необхідне у випадку, коли йдеться про справді важливі рішення, і коли вірна альтернатива неочевидна.

Вартість аналізу вигід і витрат - це не лише прямі витрати на його здійснення. Набагато більш важливим може бути ризик прийняття невірної рішення на підставі неадекватного підрахунку чистих суспільних вигід. Джерелом такого ризику може бути в першу чергу невірна оцінка цінності благ, як і не є ринковими (і, відповідно, не мають ринкових цін) - наприклад, навколишнє середовище чи людське життя.

Найчастіше об'єктом критики аналізу вигід і витрат є саме спроби оцінити у вартісному (тобто - грошовому) виразі ті блага, які, згідно з загальноприйнятою думкою, не мають і не можуть мати грошової оцінки. "Цінність життя не може бути виміряна у грошовому виразі, тому що життя безцінне" - типовий аргумент противників практичного використання аналізу вигід і витрат. В той же час більш уважний розгляд аргументів, що лежать в основі методології аналізу вигід і витрат, свідчить на користь того, сам по собі підхід є цілком вірним (за умови його вірного розуміння і інтерпретації), і небезпеку несуть в собі лише помилки в кількісному оцінюванні тих чи інших благ.

Дійсно, говорячи про цінність життя, в аналізі вигід і витрат мають на увазі готовність людей платити за зменшення ризику втрати життя. Розглянемо простий приклад. Деяке виробництво пов'язане з ризиком для життя. Статистичні дані свідчать, що на протязі одного року в середньому гине 1 людина з тисячі, тобто ймовірність нещасного випадку складає 0,1%. Заробітна плата на даному виробництві (за інших рівних умов - тобто при однаковому рівні підготовки робітників та однаковому рівні зусиль) перевищує заробітну плату в місцях з цілком безпечними умовами на 5 тис. грн. на рік. Ці дані дозволяють зробити наступний висновок: для середньостатистичного працюючого, який погоджується працювати на даному виробництві, корисність гарантованого отримання додаткових п'яти тисяч гривень перевищує корисність можливості втратити життя з ймовірністю 0,1%:

$$0,999 \times u(V + 5000 \text{ грн. на рік}) \geq u(V),$$

$V$  - цінність життя в грошовому виразі,  $u(\ )$  - функція корисності. Приймаючи до уваги, що  $u(\ )$  - зростаюча функція, матимемо:

$$V \geq 5000 / 0,001 = 5 \text{ млн. грн.}$$

Таким чином, вартість життя, оцінена на підставі поведінки (готовності платити) складає не менше 5 млн. грн. Нехай на даному виробництві працює 1000 чол. Заходи безпеки, які здатні звести ризик нещасних випадків до нуля, обійдуться у 2 млн. грн. на рік. Такий проект є суспільно ефективним, тому що сподівані суспільні вигоди перевищать витрати:

$$0,001 * 5 * 1000 = 5 > 2.$$

З іншого боку, якби проект вимагав витрат у сумі 8 млн. грн., він був би суспільно неефективним.

#### **4.3.2. АВВ як інструмент у політичному процесі**

Аналіз вигід і витрат може і повинен відігравати значну роль у прийнятті рішень щодо державної політики. Здійснений якісно і неупереджено, він повинен надавати органам влади об'єктивні оцінки наслідків тих чи інших дій держави, зменшуючи ймовірність прийняття неефективних рішень. Аналіз вигід і витрат не може і не повинен розглядатись як "заміна" чи "альтернатива" демократії та демократичних процедур прийняття рішень. Але розуміння принципів аналізу вигід і витрат особами, залученими у політичний процес та відповідальними за розробку та реалізацію державної політики, його застосування на етапі підготовки рішень здатне підвищити ефективність демократичного процесу, додаючи "кількісний вимір" обговорюваним альтернативам.

Здійснення аналізу вигід і витрат на практиці, як вже зазначалось, пов'язане з значними труднощами. Це, в першу чергу, труднощі об'єктивного характеру, викликані складністю кількісної оцінки багатьох елементів суспільних витрат і вигід, що породжує ризик невірних оцінок та висновків. Тим більш важливим є звільнити аналіз вигід і витрат від помилок, викликаних суб'єктивними поглядами та ті чи інші проблеми. Наведемо типові приклади таких суб'єктивних поглядів.

Досить типовим для державних органів є підхід, за яким в якості вигід і витрат проектів, здійснюваних у суспільному секторі, розглядають лише надходження та видатки державного (чи місцевого) бюджету, а всі негрошові вигоди (як і витрати) ігноруються. Наприклад, при виборі варіантів виробництва суспільних благ в якості основної мети розглядається мінімізація бюджетних видатків. Такий підхід не може бути вірним і прийнятним, тому що він ігнорує вигоди, отримувані людьми від користування суспільними благами (наприклад, коли користування даними суспільними благами є безкоштовним), у тому числі такі фактори як цінність часу чи цінність людського життя. Даний підхід буде невірно оцінювати також і витрати - скажімо, коли йдеться про використання ресурсів чи активів, що знаходяться у державній власності (тобто це використання є безкоштовним для бюджету), альтернативна вартість цих ресурсів (вигоди від найкращого альтернативного способу використання) буде ігноруватись.

Інший, також досить розповсюджений підхід, - розглядати всі витрати, що здійснюються за рахунок державного бюджету, як вигоди для членів суспільства. Наприклад, витрати на оплату праці в ході виконання деякої державної програми, будуть згідно даного підходу трактуватись як суспільні вигоди. Це також невірний підхід, тому що він ігнорує альтернативну вартість використання ресурсів.

Розглянемо наступний приклад. В ході реалізації деякого інвестиційного проекту, який фінансується за рахунок державного бюджету, витрати на оплату праці складуть 1 млн. грн. на протязі року (працюватиме 100 робітників, заробітна плата кожного дорівнює 10 тис. грн. на рік). Як повинна бути врахована дана стаття в аналізі вигід і витрат? У відповідності з вищезгаданими підходами (умовно назвемо їх "бюджетним" та "витратним") вигоди і витрати виглядатимуть як у Табл. 4.1:

**Таблиця 4.1.** Оплата праці з точки зору “бюджетного” та “витратного підходів

<i>Млн.. грн.</i>	“Бюджетний” підхід	“Витратний” підхід
Вигоди	-	1
Витрати	1	-
<b>Чисті вигоди</b>	<b>-1</b>	<b>+1</b>

Згідно з “бюджетним” підходом оплата праці - це видатки бюджету і повинні враховуватись як *витрати*, згідно з “витратним” підходом - це *вигоди*, тому що оплата праці являє собою доходи, отримані членами суспільства. І один, і інший підходи не є вірними. В аналізі вигід і витрат повинні бути враховані *чисті вигоди*, отримані суспільством *в цілому*, враховуючи альтернативну вартість ресурсів. Припустимо, що з 100 робітників, залучених у проект, половина на момент прийняття рішення є безробітними, інша половина - працює у приватному секторі, і отримує заробітну плату в середньому 9 тис. грн. на рік. Ця величина заробітної плати є для зайнятих робітників альтернативною вартістю їх залучення до виконання проекту. По відношенню до безробітних, альтернативною вартістю є цінність вільного часу, який вони втрачають, якщо починають працювати. Цінність вільного часу - це мінімальний рівень оплати праці, при якому безробітні погодяться працювати. Припустимо, що цінність вільного часу складає 5 тис. грн. на рік на одного робітника. Враховуючи ці міркування, більш ретельний аналіз дає результати, наведені в Табл. 4.2:

**Таблиця 4.2.** Оплата праці в аналізі вигід і витрат

	<i>млн. грн.</i>
<i>Вигоди:</i>	
1) Доходи робітників	1
<i>Витрати:</i>	
1) Видатки бюджету	1
2) Альтернативна вартість залучення зайнятих	0,45
3) Альтернативна вартість залучення безробітних	0,25
<b>Чисті вигоди</b>	<b>-0,7</b>

Як бачимо, доходи, отримані робітниками та видатки бюджету, використані для їх виплати, взаємопогашаються, і в кінцевому рахунку має значення лише альтернативна вартість використаних трудових ресурсів.

Підсумовуючи зазначимо, що аналіз вигід і витрат відіграватиме позитивну роль, якщо він буде вільним, наскільки це можливо, від суб'єктивізму різних соціальних і політичних груп, якщо ключові принципи аналізу, які є політично нейтральними, будуть поділятися учасниками вироблення політичних рішень.

#### 4.4. АВВ у реальних ситуаціях

##### 4.4.1. Суспільні інвестиційні проекти

Проектний цикл. У даному розділі під поняттям “проект” розглядатимемо комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на досягнення певних цілей у межах встановленого горизонту часу та бюджету<sup>8</sup>. Цілями проектів у суспільному секторі є здебільшого створення, розширення чи вдосконалення економічної та соціальної інфраструктури (транспортне сполучення, зв'язок, громадські інститути тощо), виробництво суспільних благ та розширення виробництва благ із значними позитивними зовнішніми ефектами (охорона громадського порядку, охорона здоров'я, освіта, культура тощо), обмеження дії негативних зовнішніх ефектів (наприклад, забруднення навколишнього середовища) та інші цілі, спрямовані на підвищення суспільного добробуту у сферах, де нерегульований ринок не забезпечує досягнення суспільного оптимуму.

Розробка, аналіз та реалізація проекту утворюють так званий *проектний цикл* – послідовність взаємопов'язаних стадій, спрямованих на досягнення кінцевої мети проекту. Типовими стадіями проектного циклу є:

- 1) Ідентифікація. Стадія, на якій мають бути визначені пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку, визначені проекти з найвищим пріоритетом реалізації.

---

<sup>8</sup> Див. Little and Mirlees [5].

лізації, здійснена попередня оцінка відповідності вигід, що приносить проект витратам, необхідним для його реалізації.

- 2) Підготовка. Розробка проекту по всіх його параметрах (технічних характеристиках, економічній і фінансовій реалістичності, впливу на навколишнє середовище, прийнятності з точки зору соціальних цілей).
- 3) Оцінка. Аналіз всіх аспектів проекту, включаючи чотири основних аспекти: технічний, інституційний, економічний та фінансовий.

*Технічний* аналіз передбачає розгляд технічних альтернатив реалізації проекту, вибору технічних рішень, необхідного обладнання та технологій, розробка графіку реалізації проекту. Технічний аналіз також включає питання оцінки витрат на здійснення проекту, наявності необхідних ресурсів. Розглядаються можливий негативний вплив проекту на оточуюче середовище і населення, та шляхи мінімізації цього негативного впливу.

*Інституційний* аналіз включає розгляд тих організацій та суспільних інститутів, що будуть залучені до реалізації проекту: чи здатні вони реалізувати проект, чи необхідні певні організаційні та інституційні зміни.

*Фінансовий* аналіз передбачає аналіз фінансової ефективності проекту: здатність проекту покрити початкові фінансові витрати, ефективність проекту з точки зору його реалізації приватним сектором.

*Економічний* аналіз передбачає аналіз вигід і витрат з точки зору суспільства в цілому з метою визначення доцільності реалізації проекту та вибору найбільш ефективного шляху його здійснення.

- 4) Переговори необхідні у випадку, коли проект фінансується повністю або частково зовнішніми кредиторами (зокрема, міжнародними організаціями). На даній стадії узгоджуються основні параметри самого проекту та умови позики, що видається для його здійснення.
- 5) Реалізація проекту.
- 6) Оцінка результатів реалізації проекту.

Фінансовий аналіз проекту. Основна задача фінансового аналізу інвестиційного проекту - визначення цінності проекту з точки зору особи, що його реалізує (приватного інвестора) згідно з наступними ключовими принципами:

1) Фінансовий аналіз інвестиційних рішень передбачає визначення вигід і витрат у *грошовому виразі* - тим самим цінність проекту також має грошовий вимір. Звичайно, одиницею виміру можуть бути одиниці будь-яких реальних ресурсів (тони металу, кіловати електроенергії тощо), але використання грошового виміру є найбільш зрозумілим і тому - загальноприйнятим.

2) Вигоди і витрати визначаються як *прирісні* величини: порівнюються ситуації "з проектом" і "без проекту". Тим самим, аналіз вигід і витрат інвестиційного проекту для приватного інвестора передбачає підрахунок того, як зміняться грошові надходження і витрати у зв'язку з прийняттям даного рішення.

3) Врахування *фактору часу*: прирости вигід і витрат розраховуються для кожного окремого часового інтервалу і підсумовуються із врахуванням зміни вартості грошей у часі.

4) Уникнення подвійного рахунку, зокрема:

- до витрат не включаються амортизаційні відрахування: витрати на основні засоби враховуються в момент придбання (створення) останніх;
- не враховуються фінансові потоки: отримання і виплата кредитів, виплата процентів і дивідендів.

5) Не враховуються т. зв. *втрачені витрати* (використання ресурсів з нульовою альтернативною вартістю). Наприклад, витрати, понесені в минулому, не повинні враховуватись у проектному аналізі, якщо рішення про доцільність проекту приймається сьогодні.

6) Послідовне врахування фактору *інфляції* - розрахунки в постійних (але не фіксованих) цінах з використанням реальної ставки дисконтування або у поточних (змінних) цінах з дисконтуванням по номінальній ставці.

Аналіз фінансової ефективності проекту зводиться у загальному випадку до виконання наступних кроків:

- 1) Визначення цілі та технічних параметрів проекту, строку проекту (планового горизонту).
- 2) Розрахунок прирісних грошових потоків окремо для кожного інтервалу часу в межах строку проекту.
- 3) Розрахунок приведеної вартості грошових потоків.
- 4) Розрахунок залишкової вартості проекту: приведеної вартості грошових потоків поза межами визначеного планового горизонту.
- 5) Сума дисконтованих грошових потоків за проектом дає в результаті чисту приведену вартість (*NPV*) інвестиційного рішення, яка є критерієм прийняття рішення - при позитивних значеннях рішення приймається, як таке, що *створює вартість*, при від'ємних - відхиляється.

Важливо відзначити, що з точки зору суспільної ефективності проекти, вигідні з фінансової точки зору *можуть* і здебільшого - *повинні* реалізовуватись приватним сектором - за умови, що вони не ведуть до соціальних витрат, які не оплачуються приватним інвестором.

Економічний аналіз проекту. Методологія і ключові принципи економічного аналізу подібні до фінансового, але на відміну від останнього, економічний аналіз передбачає оцінку вигід і витрат *для суспільства в цілому*. Формальна методика економічного аналізу також аналогічна фінансовому аналізу: необхідно оцінити пов'язані з проектом *прирісні* вигоди і витрати для кожного окремого проміжку часу і підрахувати сукупні *дисконтовані* чисті вигоди. Різниця полягає у складі вигід і витрат, що враховуються, *методах їх оцінки*, та підходах до *дисконтування* вигід і витрат, що матимуть місце у майбутньому.

З точки зору економічного аналізу, вигоди проекту полягають у збільшенні кількості благ (ресурсів), доступних до використання у суспільстві, з врахуванням ефектів їх розподілу між різними соціальними групами. Витратами є вигоди від найкращого альтернативного способу використання ресурсів, які будуть витрачені для реалізації проекту. *Цінність* отриманих в результаті здійснення проекту благ має визначатись у відповідності з готовністю споживачів платити за дані блага – тобто, використовуючи термінологію мікроекономіки, – за *приростом надлишку споживачів*.



Істотна різниця між фінансовим і економічним аналізом полягає у *складі вигід і витрат*, пов'язаних з проектом. Наприклад, *податки, трансферти та субсидії* мають враховуватись у фінансовому аналізі, тому що безпосередньо впливають на добробут суб'єкта, який реалізує проект. Для економіки в цілому податки та субсидії є лише перерозподілом благ від одних учасників економіки до інших, і не впливають *безпосередньо* на кількість реальних ресурсів, доступних до використання в економіці. Водночас, економічний аналіз має враховувати вплив на загальноекономічну ефективність економічної політики уряду (у тому числі і фіскальної політики), якщо її наслідком є втрати (чи виграш) у ефективності.

Важливою відмінністю є також те, що фінансовий аналіз враховує лише *приватні* вигоди і витрати – тобто ті вигоди і витрати, які отримує (несе) суб'єкт, який реалізує проект. Економічний аналіз повинен враховувати сукупні *суспільні* вигоди і витрати, тобто не лише приватні, але й *зовнішні*.

Вигоди і витрати по проекту у економічному аналізі мають оцінюватись *не за фактичними ринковими цінами*, які здебільшого знаходяться під впливом різноманітних факторів неспроможності ринку (ринкової влади, зовнішніх ефектів, недосконалої інформації тощо) та державного втручання, а за *ефективними (тіньовими) цінами* – альтернативній вартості ресурсів з точки зору економіки в цілому.

Нарешті, дисконтування майбутніх вигід і витрат, на відміну від фінансового аналізу здійснюється не за ринковою вартістю капіталу, а за *суспільно ефективною ставкою дисконтування*, яка відображає *суспільні переваги між сьогоdnішнім і майбутнім споживанням*.

Відтак, економічний аналіз ефективності суспільного інвестиційного проекту зводиться щонайменше до вирішення наступних проблем:

- 1) Оцінка *суспільних вигід і витрат* (за суспільно ефективними цінами), пов'язаних з даним рішенням, у ті моменти часу, коли ці вигоди і витрати виникають. Важливо пам'ятати, що фактично йдеться про *прирісні* вигоди і витрати, тобто про оцінку *приросту суспільних вигід і*

*витрат*, у випадку прийняття даного рішення (порівняння ситуацій “за умови прийняття даного рішення” та “за умови його відхилення”).

- 2) Відносна оцінка цінності вигід і витрат для різних моментів *часу*, яка базується на визначенні суспільно ефективної норми міжчасових переваг (ставки дисконтування).
- 3) Оцінка *ризикованості* рішення та втрат суспільного добробуту, пов’язаних з ризикованістю даного рішення.
- 4) Визначення цінності для суспільства *розподілу* вигід і витрат даного рішення серед людей з різним рівнем добробуту.

Розглянемо наступний приклад аналізу інвестиційного проекту. Урядом розглядається можливість фінансування проекту будівництва заводу, продукція якого, як вважається, має істотне значення для суспільства і економічного розвитку. Ключова проблема, що потребує вирішення, - чи може даний проект бути реалізованим приватним сектором, чи він повинен здійснюватись у суспільному секторі економіки і фінансуватись урядом.

Експертна комісія, залучена урядом, здійснила прогноз грошових потоків за проектом, наведений у Табл. 4.3. Розрахунок надходжень і витрат у Табл. 4.3 здійснено за внутрішніми ринковими цінами. Тривалість проекту складає 3 роки.

**Таблиця 4.3.** Прогноз надходжень і витрат по проекту у внутрішніх цінах млн. грн.

Статті вигід/витрат	Поточний рік	Роки з 1-го по 3-й
<i>Надходження:</i>		
Випуск продукції *	-	200
<i>Витрати:</i>		
Витрати на сировину *	-	40
Оплата праці	-	30
Витрати на електроенергію	-	10
Закупівля обладнання *	120	-
Витрати на будівництво	80	-

\* Статті позначені зірочкою відносяться до товарів, залучених у міжнародну торгівлю (т.зв. *tradables*), решта - ресурси, не залучені у міжнародний торговельний обіг (*non-tradables*).

Вартість тих складових надходжень і витрат, що залучені у міжнародний торговельний обіг, за світовими цінами наведені у

**Таблиця 4.4.** Вартість складових надходжень і витрат за проектом у світових цінах млн. доларів США

Статті вигід/витрат	Поточний рік	Роки з 1-го по 3-й
Випуск продукції	-	40
Витрати на сировину	-	6
Закупівля обладнання	18	-

Макроекономічна інформація, необхідна для розрахунків з економічного аналізу проекту, наведена у Табл. 4.5.

**Таблиця 4.5.** Макроекономічна інформація

Показник	Значення
Обсяг імпорту, за світовими цінами, млн. доларів на рік	9000
Обсяг експорту, за світовими цінами, млн. доларів на рік	8000
Імпортні тарифи, в середньому, %	20
Експортні податки, в середньому, %	0
Офіційний обмінний курс, грн. за долар	6
Ставка за банківським кредитом	45%
Сподіваний рівень інфляції	20%
Соціальна ставка дисконтування (ставка за урядовими запозиченнями у реальному виразі)	10%

Розглянемо фінансовий аналіз проекту. Вважатимемо, що амортизація обладнання та будівель, що може бути віднесена на витрати, складає 30 млн. грн. щорічно. Ставка оподаткування прибутку дорівнює 30%. Чисті прирісні грошові потоки по проекту та розрахунок чистої приведеної вартості наведений у Таблиці 4.6. Розрахунок здійснюється у постійних цінах. В якості вартості капіталу взята ставка 45% річних, що за умови інфляції 20% на рік відповідає реальній ставці у 21% річних:

$$(0,45 - 0,20) / (1+0,20) - 1 = 0,21 = 21\%.$$

Таблиця 4.6. Фінансовий аналіз проекту

млн. грн.

Рік	0	1	2	3
Виручка від реалізації	-	200	200	200
Витрати (сировина, оплата праці, електроенергія)	-	80	80	80
Амортизація	-	30	30	30
Прибуток	-	90	90	90
Податок на прибуток	-	27	27	27
Інвестиції (обладнання і будівництво)	200	-	-	-
Чистий грошовий потік (чистий прибуток плюс амортизація мінус інвестиції)	-200	93	93	93
Коефіцієнти дисконтування (при вартості капіталу 21% річних)	1	0,83	0,68	0,57
Дисконтований грошовий потік	-200	77,0	63,7	52,7

Чиста приведена вартість проекту за результатами фінансового аналізу складе, таким чином, **-6,6 млн. грн.** (внутрішня норма доходності дорівнює **19%**, що менше вартості капіталу), що означає, що проект є не вигідним і не буде реалізований приватним сектором.

Економічний аналіз проекту здійснюватиметься за методикою Світового банку, в якій в якості нумерера виступає одиниця вільноконвертованої валюти, товари, залучені у міжнародну торгівлю оцінюються за світовими цінами, а вартість ресурсів, що не залучені у міжнародний торговельний обіг, перераховується за тінзовим обмінним курсом, який у даному випадку дорівнює:

$$(9000 \times (1 + 0,2) + 8000 \times (1 - 0,0)) \times 6,0 / (9000 + 8000) = 6,64$$

грн. за долар.

Чисті грошові потоки і розрахунок чистої приведеної вартості проекту наведені у Табл. 4.7.

Таблиця 4.7. Економічний аналіз проекту

млн. доларів

Рік	0	1	2	3
Виручка від реалізації	-	40	40	40
Витрати на сировину	-	6	6	6
Оплата праці		4,5	4,5	4,5
Електроенергія		1,5	1,5	1,5
Інвестиції (обладнання і будівництво)	30	-	-	-
Чистий грошовий потік	-30	28	28	28
Коефіцієнти дисконтування (при вартості капіталу 10% річних)	1	0,91	0,83	0,75
Дисконтований грошовий потік	-30	25,4	23,1	21,0

Чиста приведена вартість проекту за економічною оцінкою дорівнює **39,5 млн. доларів**, внутрішня норма доходності - **76%** річних. Таким чином, за економічною оцінкою проект є вигідним, тому що чисті суспільні вигоди від його реалізації є додатними.

#### 4.4.2. Приватизація

Принципи аналізу вигід і витрат можуть бути використані для оцінювання альтернатив державної політики у різноманітних галузях, у тому числі - щодо приватизації державних підприємств.

Цілі приватизації. Найважливіші цілі приватизації є достатньо очевидними - це, по-перше, *підвищення ефективності* діяльності підприємств - з огляду на те, що державна власність внаслідок ряду об'єктивних причин не забезпечує належної ефективності, по-друге - забезпечення підприємствам *доступу до джерел фінансування* - в першу чергу, до приватного капіталу. Але в процесі приватизації важливими є і інші цілі, у тому числі - збереження чи збільшення кількості робочих місць, забезпечення податкових надходжень від приватизованих підприємств, власне обсяг надходжень від продажу державних підприємств, вирішення проблем заборгованості державних підприємств, ефективно для суспільства вирішення проблем соціальної сфери тощо. Детальний розгляд підходів, які можуть використовуватись для вирішення згаданих проблем, виходить за межі питань, яким присвячений даний розділ, наведемо лише деякі важливі

принципи та методи аналізу вигід і витрат, які необхідно враховувати при прийнятті рішень з приватизації.

Вартість підприємства. Вартість підприємства для приватного інвестора і для суспільства (у тому числі у випадку коли власником виступає держава), є різною.

З точки зору приватного *власника*, вартість власного капіталу підприємства є сума дисконтованих післяподаткових грошових потоків, які отримує цей власник від підприємства. Ставкою дисконту для приватного власника є дохідність альтернативних інвестицій, яка може бути ним отримана при аналогічному рівні ризику. Таким чином, ключовими факторами, що визначають вартість власного капіталу підприємства є:

(1) спосіб використання активів підприємства і, відповідно, - величина грошового потоку,

(2) рівень ризику, як його оцінює даний інвестор,

(3) форма, у якій інвестор отримує доходи, якщо це впливає на обсяг податкових платежів – тому що можливість зменшення податкових платежів збільшує вартість підприємства для приватного інвестора.

Вартість підприємства для суспільства - це дисконтована за суспільною ставкою дисконту *додана вартість*, створювана цим підприємством. Таке визначення є вірним, якщо

(а) товари та послуги, які виробляються підприємством, продаються на конкурентному нерегульованому ринку,

(б) всі ресурси, що використовуються підприємством, оплачуються за їх альтернативною вартістю,

(в) відсутні зовнішні ефекти.

Якщо згадані умови не виконуються - необхідні відповідні коректування. Наприклад, суспільна вартість підприємства підвищується, якщо підприємством створюються робочі місця - тобто коли виплачувана заробітна плата перевищує альтернативну вартість використаних трудових ресурсів. Суспільна вартість підприємства зменшується при наявності монопольної влади чи негативних зовнішніх ефектів, таких як забруднення навколишнього середовища.

Ключовим принципом є те, що рішення щодо приватизації, якщо їх метою є підвищення суспільної ефективності, повинні бути спрямовані на *підвищення суспільної вартості підприємства*.

Конфлікт приватних та суспільних інтересів. Мотиви та рішення приватного власника не протирічать суспільній ефективності за виконання наступних умов:

(а) підприємство діє у конкурентному середовищі,

(б) власник насправді має *залишкові вимоги* - тобто отримує доходи лише після сплати альтернативної вартості всіх використаних ресурсів (в тому числі праці і капіталу) та податків,

(в) зведена до мінімуму неефективність, пов'язана з т. зв. *агентськими проблемами* - асиметричною інформацією між власниками і менеджерами, власниками і кредиторами. нарешті - власниками і державою.

Порушення хоча б однієї з цих умов може привести до неефективності приватизації. Наприклад, приватизація монополій, за відсутності ефективних важелів державного регулювання, може привести, і як правило приводить, до втрат ефективності.

Якщо власник, який має право на управління підприємством, має можливість отримувати доходи до сплати вартості використаних ресурсів та податків, інтереси власників цих ресурсів можуть страждати, якщо у них немає важелів впливу на рішення, що приймаються власником. Саме по цій причині може виявитись неефективною ситуація, коли власність належить менеджменту чи робітникам - виникає конфлікт інтересів. Рішення, що максимізують вартість власного капіталу підприємства є одночасно і суспільно ефективними за умови, що власник володіє лише *залишковими* вимогами до грошового потоку підприємства.

Агентські проблеми виникають внаслідок неефективності системи *корпоративного управління*. Прояви проблем у галузі корпоративного управління зустрічаються, коли

(а) власник не має можливостей чи мотивів впливати на прийняття рішень з управління підприємством, а інтереси менеджерів знаходяться у конфлікті з інтересами власників,

(б) власник має можливості по управлінню, але може отримувати доходи до оплати використаних підприємством ресурсів та податкових платежів. Неєфективність системи корпоративного управління також може приводити до суспільних втрат внаслідок приватизації.

Борги. Проблеми списання боргів приватизованого підприємства перед державою, чи навпаки - передача державних боргів приватизованому підприємству також досить часто виникає у процесі приватизації. Згідно відомої теореми Модільяні-Міллера, за наявності ефективного фінансового ринку та відсутності податків, структура капіталу підприємства (співвідношення між боргом і власним капіталом) не впливає на вартість активів підприємства. Це означає, що збільшення величини боргу на 1 грн. зменшує вартість власного капіталу (тим самим, зменшує потенційні надходження від приватизації - ціну, яку готовий заплатити приватний інвестор за власний капітал) також на 1 грн. Але в реальності необхідно також враховувати ряд факторів, що відрізняють реальний світ від ідеальних умов теореми Модільяні-Міллера. По-перше, це - податковий захист по процентних платежах - збільшення витрат по обслуговуванню боргу зменшує оподатковуваний прибуток, тим самим збільшуючи вартість власного капіталу для приватного інвестора. По-друге, збільшення боргу може підвищити ризик фінансової неспроможності, що, в свою чергу, може негативно позначитись на оцінці інвестором вартості власного капіталу. По-третє, сам факт списання боргів чи передача підприємству державних боргів може створити невірні стимули діяльності для підприємств, що приватизуються. Нарешті, менший обсяг боргу і відносно великий грошовий потік на власний капітал породжує агентські проблеми - зменшує стимули по підвищенню ефективності діяльності підприємства та може приводити до неефективних інвестиційних рішень.



**Список використаних джерел**

1. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. - К.: Основи, 1999.
2. У. Финци. Всемирный Банк и анализ проектов: Введение. ИЭР Всемирного Банка, 1992.
3. Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. Prentice Hall, 1996.
4. Cost-Benefit Analysis. 2nd ed. / R. Layard and S.Glaister, eds. Cambridge University Press, 1996.
5. Little, I.M.D. and J.A.Mirrlees. Manual of Project Analysis in Developing Countries. Development Centre of the OECD, 1969.
6. Squire, L. and H.G. van der Tak. Economic Analysis of Projects. World Bank, 1975.

## РОЗДІЛ 5.

### Глобалізація – чинник реформувань економіки та управління

На рубежі тисячоріч виник феномен світового рівня, котрий отримав назву “глобалізація”. На початку 90-х рр. поняття глобалізації розглядалось винятково як економічний процес, у якому комерційна і фінансова діяльність усе більше ставали міжнародними в результаті усунення економічних і, як наслідок, політичних бар'єрів. Чим більше національні економіки (через розширення міжнародної торгівлі) втягувалися в міжнародний поділ праці, ставали усе більше інтегрованими, взаємозалежними, інтернаціоналізованими (шляхом інвестицій і фінансового капіталу), тим більше якісних змін відбувал *Е* безпосередньо в економіці, так і політиці, демократичних, ідеологічних, соціальних інститутах. Крім того, сучасні комунікаційні технології, що фактично не мають кордонів для свого поширення, підвищують ступінь взаємного проникнення економічних, соціальних і культурних цінностей. Тим самим, **процес економічної глобалізації усе частіше супроводжує політична глобалізація**, і економічна конкуренція тісно перетинається з конкуренцією політичної - у світовому масштабі залишається усе менше і менше економічних утворень, що знаходяться осторонь від поточних політичних процесів.

На жаль, в Україні термін “глобалізація” у переважній більшості політиків і управлінців асоціюється з західною (переважно американською) експансією. Таке викривлене тлумачення цілковито суперечить завданням формування раціональної економічної політики, міжнародному розвитку країни. Зазначимо, що динаміка сучасного світу визначається **саме глобалізацією, інформаційними технологіями, лібералізацією і демократизацією як економічних відносин, так і соціального розвитку**. І в цьому контексті всі чотири зазначених чинники розвитку є такими, що взаємно доповнюють і взаємно підкріплюють один одного, а у ряді випадків можуть навіть розглядатися як синоніми. Жодна з

компонент не може бути відірвана від інших, в однаковій мірі заперечення однієї з них означає відмову і від інших. Тому для країн і співтовариств, що хочуть скористатися досягненнями і можливостями сучасної цивілізації, доцільно **прикласти максимум зусиль не для заперечення феномена глобалізації, котра (глобалізація) ніби-то завдає шкоди національному господарству, як це часто припускається, а якнайшвидшому включенню в новий сучасний геоекономічний простір.**

### **5.1. Багатоплановість поняття глобалізації**

Незважаючи на те, що дискусії навколо глобалізації ведуться вже близько 10 років, філософське питання - добре це чи погано - не тільки не знаходить своєї прийнятної відповіді, але, у міру поглиблення досліджень, породжує все нові питання і втягує в розгляд нові сфери.

Одні автори розглядають глобалізацію як благо, оскільки вона спроможна різко підняти продуктивність і життєвий рівень у усьому світі. Глобалізація також дозволяє переміщувати капітал у будь-яку країну, котра пропонує більш вигідні умови для інвестицій, і не потрапляти в пастку низкої прибутковості місцевих фінансових проектів. Критики глобалізації пророкують “гонку вниз”, коли країни знижують заробітну плату, податки, витрати на соціальні програми і послабляють контроль за навколишнім середовищем, щоб стати більш “конкурентоспроможними”. Конкурентний тиск, на їхню думку, до того ж підриває можливості держав у проведенні власної економічної політики, а хиткі фінансові ринки спроможні викликати економічний хаос, як це відбувалося під час валютних криз, наприклад, у Південно-Східній Азії у 1997 році.

Професор Паризького інституту політичних досліджень Б. Баді стверджує, що єдиного визначення феномену глобалізації не існує, він відзначає три виміри цього поняття, важливі з точки зору науки про міжнародні відносини:

- глобалізація – це історичний процес, що розвивається протягом багатьох століть;

- глобалізація означає уніфікацію світу, життя за єдиними принципами, орієнтація на єдині цінності, дотримання єдиних звичаїв і норм поведінки, прагнення все універсалізувати;
- глобалізація – це визнання зростаючої взаємозалежності, головним наслідком якої є підрив, руйнування національного державного суверенітету під тиском дій нових акторів загальнопланетарної сцени – глобальних фірм, релігійних угруповань, транснаціональних управлінських структур, що взаємодіють на рівних підставах не тільки між собою, але і безпосередньо з державами – традиційними суб'єктами міжнародних відносин.

В цілому, під глобалізацією розуміється сукупність процесів, результатом яких є всесвітній взаємозв'язок країн і держав, при прискоренні обміну та подоланні фактора фізичної відстані між територіальними одиницями (організованими в “ринки”).

Значення фізичного місцезнаходження для формування соціальних відносин знижується по мірі того, як наднаціональні зв'язки набувають значимості. В цьому відношенні, глобалізація приносить глибокі зміни в природу соціального простору, торкаючись межі досяжності культурної, політичної та економічної діяльності, оскільки вона простирається через територіальні кордони.

Для того, щоб теоретичні та якісні розмірковування стосовно ролі глобалізації та ступеню “глобалізованості” країни набули об'єктивних кількісних оцінок, було впроваджено кілька методик, з котрих до відомих належить Індекс глобалізації. Критерії, відібрані для формування індексу глобалізації, не зовсім співпадають з рейтинговими та індексними системами, що затвердилися у світі. Зважаючи на це, тут криється причина розбіжності між місцем провідних індустріальних держав світу згідно індексу глобалізації і сприйняттям їхньої ваги в реальному процесі глобалізації.

Таблиця 5. 1. Сукупний індекс глобалізації 2001 року

	ПфІ* <sup>1</sup> / ВВП (%)	ПШ/ ВВП (%)	МГТ* <sup>2</sup> (%)	МТ* <sup>3</sup> / ВВП (%)	МДз* <sup>4</sup> / Осіб	Тури- сти/ Насе- лен. (%)	КІ* <sup>5</sup> / Насе- лен. (%)	Інтер- нет хос- тинги/ млн. осіб (тис.)
1. Сінгапур	11.8	12.2	1.7	287.2	847.5	296.3	23.7	21.2
2. Голландія	30.8	19.1	3.8	111.2	233.3	143	10.1	39.8
3. Швеція	18.5	18.5	3.5	84.9	238.8	158	39.5	42.8
4. Швейцарія	9.5	7.5	3.5	86.8	517.8	333.3	14	34.4
5. Фінляндія	5.6	24.8	2.7	71.9	153.7	128.1	28.5	89.2
6. Ірландія	6.8	4.9	5.4	162.8	537.3	253.9	8.1	15
8. Велика Британія	6.7	12.8	4.6	55.7	197.1	129.7	13.5	24.5
12. США	4.5	3.9	0.7	24.7	125.1	37	22.2	112.7
14. Німеччина	13.6	4.9	2.9	56.7	130.9	121.2	9.1	17.6
16. Франція	13.1	4.8	3.5	51.1	124	149.6	5.9	8.6
17. Угорщина	4.1	5	6.4	110.3	60.7	270	2.9	9.4
22. Чехія	2.1	4.6	2	121.7	73.7	317.1	3.8	8.4
25. Польща	1.2	4.2	2.6	60.1	45.1	176.1	4	3.3
33. Україна	3.1	1.6	2.1	83.5	21	39.3	0.3	0.3
45. Росія	2.2	1.3	0.3	58.5	14	18.7	0.6	1.2

\*<sup>1</sup> ПфІ – Портфельні інвестиції\*<sup>2</sup> МГТ – Міжнародні грошові трансферти\*<sup>3</sup> МТ – Міжнародна торгівля\*<sup>4</sup> МДз – Міжнародні дзвінки\*<sup>5</sup> КІ – Користувачі ІнтернетДжерело: *Measuring Globalization. Globalization index – A.T. Kearney, Inc. – 2001*

Історичні корені глобалізації пов'язані з процесом інтернаціоналізації, що із позиції окремих країн розвивається в двох напрямках – всередину і назовні. Розвиток всередину означає, що процес йде по шляху розширення використання іноземних товарів, капіталу, послуг, технології, інформації. Розвиток назовні характеризується переважною орієнтацією країн на світовий ринок і глобальну експансію національних фірм у торгівлі та інвестиціях за кордоном та міжнародних ринках. На сьогоднішній день **економічна наука**, наприклад, зосередила

свою основну увагу на **п'ятьох напрямках**: фінансова глобалізація, становлення глобальних транснаціональних корпорацій, регіоналізація економіки, інтенсифікація світової торгівлі, тенденція до конвергенції. Глобалізація породжує надзвичайно складну ситуацію з точки зору інтернаціоналізаційного процесу, і не тільки в зв'язку із зростанням кількості нових політичних і економічних центрів, що беруть участь в ухваленні рішення. Науково-технічний прогрес, що лежить в основі технологічних змін, по суті є інтернаціональним процесом. Виробництво і споживання в багатьох країнах вирішальним чином залежать від того, чи зможуть вони забезпечити імпорт сировини й енергоносіїв. Ряд країн для підтримки економічного зростання гостро потребує імпорту капіталу, сировинних і споживчих товарів, а іноді й кваліфікованої робочої сили, а також вимагає активізації фінансових потоків і послуг, створення мережі міжнародних комунікацій. Зазначимо, що з глобалізацією пов'язане і створення ринкових інститутів, зокрема, прийняття нових законів і формування нових організацій. До числа інституційних угод, що є одночасно елементами глобального інституціонального порядку, відносяться, наприклад, процедури регулювання торгівлі в рамках Світової Організації Торгівлі (СОТ), або стандарти, спрямовані на охорону природних ресурсів і навколишнього середовища.

Одразу зазначимо, що стосовно впливу глобалізації на сучасну державу утворюється два протилежних підходи. Одна стратегія аргументації стверджує, що:

- глобалізація обмежує можливість держав;
- вільна торгівля обмежує можливості політики захищати національні компанії;
- рух капіталів знижує конкурентноздатність;
- глобальні проблеми виходять за рамки компетенції окремих держав;
- глобальні норми та інститути стають могутнішими.

Протилежна позиція полягає в тому, що національні держави покликані відігравати більш вагомую роль в інтегрованому сві-

ті. Спеціальна роль держави полягає в тому, щоб створити умови зростання і компенсувати наслідки економічної конкуренції; держава є ключовим гравцем у міжнародних організаціях і договорах, що відносяться до глобальних проблем і процесів; а сама держава є глобальною моделлю, яка наділена авторитетом і владою для виконання глобальних правил.

Проте, багато спеціалістів вважають, що національні і міжнародні проблеми пов'язані не з глобалізацією як такою, а з нездатністю урядів багатьох країн пристосувати свою політику до умов, що змінилися. Однак, для того, щоб приймати політичні рішення, треба усвідомлювати в якому середовищі вони приймаються, на чиї і які інтереси зорієнтовані, яка можлива реакція партнерів і конкурентів - розуміння ситуації і процесів є першим кроком до прийняття адекватних політичних рішень.

Важливою компонентою міжнародної інтеграції й одним з основних джерел глобалізації є феномен транснаціоналізації, у рамках котрого суттєва частка виробництва, споживання, експорту, імпорту і доходу країни залежить від рішень міжнародних центрів за межами даної держави. У якості головних сил тут виступають транснаціональні компанії (ТНК), що самі є одночасно і результатом, і головними дійовими особами інтернаціоналізації.

## **5.2. Місце ТНК в економічній структурі світу**

Процес глобалізації економіки прискорився в останні десятиліття, коли різноманітні ринки, зокрема капіталу, технології і товарів, а певною мірою і праці, ставали усе більш взаємозалежними й інтегрованими в мережу ТНК. Ці дуже впливові і добре організовані утворення постійно спрямовують зусилля на створення нових зв'язків у виробництві, розробку, дизайн, товарну універсалізацію і "агресивний" маркетинг. Вони постійно націлені на експансію, рвуться до нових ринків, виступають за єдині ліберальні правила господарської гри, а також слугують важливим інструментом глобалізації ринків шляхом розширення інформаційної інфраструктури.

У 90-і роки експансія ТНК посилилася, що зумовлено цілим рядом причин. По-перше, вони зуміли увійти у деякі нові регіони: із розпадом Радянського Союзу і зміною орієнтації в колишніх соціалістичних країнах система світового ринку поширилася на значні території. По-друге, прискорилося глобалізація фінансового сектора й інтеграція фінансових ринків. Глобальні фінансові потоки стали суттєвим чинником міжнародних економічних відносин. По-третє, процеси приватизації і комерціалізації відкрили нові ринки і галузі, що раніше були не доступні або ж доступні з істотними обмеженнями. По-четверте, збільшилася значимість регіональних інтеграційних процесів і зон співробітництва. Один із найбільше показових прикладів – поглиблення європейської інтеграції і створення в даному регіоні єдиного ринку. Формування нових рамок корпоративного співробітництва і стратегічних союзів підсилює інтенсивність територіального поширення конкуренції. На ринку з'явилися нові конкуренти, зокрема з азіатських країн, що значним чином посилює конкуренцію у всьому світі.

Крім того, ряд чинників експансії ТНК пов'язані з поширенням технологічної революції:

- конвергенція технологічних можливостей у багатьох галузях виробництва, що полегшує швидку модернізацію і появу різноманітних видів товарів із кращими якістьми;
- в усьому світі одержали поширення сучасні технічні досягнення і технології, що обумовило структурні зсуви і породило нові можливості для підприємництва (особливо, внаслідок інформаційної революції).

Дуже важливим явищем у 90-і роки стали злиття і поглинання компаній. Особлива роль у цьому належить новітній стратегії конкуренції, відповідно до якої в багатьох галузях виробництва нарощування ринкової частки і завоювання домінуючого положення відбувається шляхом поглинання конкурентів. Відповідно до даної стратегії корпорація повинна вміти швидко мобілізувати величезні капітали, що можливо лише за умови наявності численних диверсифікованих джерел, котрими і володіють ТНК. Тим самим, економічна міць (а в переважній більшості випадків і політична) ТНК зростає.



Про могутність ТНК красномовно свідчать чисельні статистичні дані. Так, наприклад, обсяг продаж, здійснених ТНК у 1993 р., склав 5,2 трлн дол., а в 1997 р. - біля 7 трлн. дол., що еквівалентно 114% світового експорту і 22% валового світового продукту (див. також табл. 5.2). Що стосується 100 найбільших корпорацій, то частка їхніх закордонних продаж у загальному обсязі реалізації складає більш 40%. Обсяги закордонного виробництва американських ТНК у 4 рази перевищують експорт країни, англійських - більше ніж у 2 рази. ТНК належить 90% усіх патентів в області технології і різноманітних продуктів.

*Таблиця 5.2. 10 ТНК світу, що володіють найбільшими іноземними активами, 1998 рік (\$ млрд.)*

Корпорація	Країна	Галузь промисловості	Активи	
			Іноземні	Загальні
General Electric	США	Електроніка	128,6	355,9
General Motors	США	Автомобілебудування	73,1	246,7
Royal Dutch/Shell Group	Нідерланди/ Велика Британія	Нафто-виробування	67,0	110,0
Ford Motor Company	США	Автомобілебудування	Немає даних	237,5
Exxon Corp.	США	Нафто-виробування	50,1	70,0
Toyota	Японія	Автомобілебудування	44,9	131,5
IBM	США	Виробництво комп'ютерів	43,6	86,1
BP AMOCO	Велика Британія	Нафтов-виробування	40,5	54,9
Daimler Chrysler	Німеччина	Автомобілебудування	36,7	159,7
Nestle SA	Швейцарія	Напої та продукти харчування	35,6	41,1

*Джерело: [7]*

Більше половини прямих капіталовкладень за межами країн, до котрих “належать” ТНК, припадало на 100 найбільших корпорацій. У 1996 р. вартість їхніх активів склала приблизно 4,1 трлн дол., із котрих 1,7 трлн (тобто біля 40%) інвестовані за кордоном. Звичайно, список 100 найбільших ТНК не постійний, особливо він змінювався у 90-і роки, зокрема внаслідок просування європейських і японських компаній у протипагу американським. У цілому в цьому списку домінує декілька країн – 87% із числа внесених у список найкрупніших компаній припадає на США, держави ЄС і Японію.

Ступінь інтернаціоналізації компаній, як і країн, можна розрахувати через співвідношення зовнішньої і внутрішньої господарської діяльності (інвестиції, зайнятість, виробництво, продажі, НДР). Так, аналіз динаміки співвідношення між прямими іноземними інвестиціями (ПІІ) і ВВП показує, що в цілому у всіх промислово розвинутих країн воно зростає з 6% у 1980 р. до 11,5% - у 1995 р.; у той же період у країнах ЄС - із 6,3% до 14,6% (найбільший показник прийшовся на Велику Британію - 27,4% у 1995 р.), у США - із 8,1% до 9,8%, а в Японії - із 1,8% до 6%. Ще більші значення вказаного показника по окремих корпораціях. Так, майже 2/3 капіталовкладень бельгійських, голландських і швейцарських ТНК направлялося за кордон. Для компаній Royal Dutch Shell і Philips іноземні інвестиції склали 70% внутрішніх, американського концерну Еххон – 80%, ІВМ - 50%.

Позитивний вплив Транснаціональних корпорацій на процес глобалізації став особливо помітним у період до 70-х років, коли ТНК активно інвестували в країни, що розвиваються. Інвестиції супроводжувалися створенням робочих місць і стимулюванням купівельної спроможності населення. Перехід же до стратегії злиття та поглинання наприкінці століття ознаменував закінчення інвестиційного періоду і розширення ринку праці, з наступним загостренням соціального розриву між високооплачуваними робітниками місцевих (дочірніх ТНК) компаній та працівниками інших сфер національної економіки, не інтегрованих у виробничий ланцюжок ТНК.

Не має сенсу розглядати ТНК як силу, здатну врятувати країни, що розвиваються, від бідності. ТНК – це форма забезпечення максимальної ефективності масового виробництва для потреб платоспроможного населення, і не є благодійною установою.

Водночас, статистика діяльності ТНК у світі відкидає популярні звинувачення в імперіалізмі та експлуатації на адресу цієї форми виробничо-економічної організації. Справа в тому, що, незважаючи на високу прибутковість в країнах, що розвиваються, значна частка бізнесу цих корпорацій, все ж таки, сконцентрована в розвинутих, індустріальних країнах ринкової економіки.

В 90-ті роки підприємства світу стали перед необхідністю швидко мобілізувати величезні капітали. Це було можливим лише за умови наявності численних джерел, якими володіють ТНК, оскільки обсяг вільних інвестиційних ресурсів у світі залишався на тому самому рівні, незважаючи на збільшення кількості претендентів на одержання інвестицій. Так у 1985 році \$1 млрд. прямих іноземних інвестицій (ПІІ) розподілявся серед 15 країн. У 2000 ж році кількість країн претендентів стала вже 51. При цьому, у 1996 р. 71% світового обсягу ПІІ спрямовувалось у промислово-розвинуті країни (32% – у країни ЄС і близько 20% – у США), приблизно 27% – у ті, що розвиваються, і 2% – у колишні соціалістичні держави.

Незважаючи на обмеженість ресурсів, що виділяються на прямі іноземні інвестиції, обсяг коштів, що експортуються на міжнародний ринок постійно збільшується. Так, якщо у 1985 році у світі було всього 13 країн, які вивозили капітали, що перевищують \$1млрд., то у 2000 році таких країн вже стало 33.

Відомо, що при виборі місця спрямування капіталу та ресурсів, іноземні інвестори, зокрема транснаціональні компанії, керуються рядом чинників економічного, політичного та соціального характеру.

**До економічних критеріїв, насамперед, відносяться:**

- рівень економічного розвитку;
- наявність конкурентного середовища та конкурентів серед партнерів та постачальників;
- розвиток інфраструктури підтримки бізнесу;

- законодавча та економічна політика держави-реципієнта: рівень оподаткування; ступінь лібералізації і дерегуляції ринку; співвідношення між витратами виробництва і нормою прибутковості.

Серед **політичних умов**, що приваблюють іноземних інвесторів, можна назвати відкритість, передбачуваність, стабільність і послідовність регуляторної системи та комерційного права.

Зазначимо, що ТНК, володіючи такими великими ресурсами, ніколи не “викидає їх на вітер”, а у більшості випадків схильні до консервативних оцінок щодо привабливості країн світу. Крім того, для таких компаній вже не цікаві окремі позитивні, проте короткотермінові чинники розвитку (такі, наприклад, як дешева сировина чи робоча сила). **ТНК більше схильні до (довгострокового) надійного економічного середовища**, і саме це, в першу чергу, повинні враховувати країни, котрі хотіли б залучити міжнародні капітали.

### **5.3. Деякі сучасні економічні суперечності глобалізації**

Практично всі західні економісти і більшість політиків згодні з тим, що розвиток вільної міжнародної торгівлі став благом. Проте економісти і політики по-різному оцінюють сучасні і перспективні позиції. Політики більшості держав світу виступають за подальше зростання світової торгівлі, тому що це означає збільшення експорту, що розуміється, у свою чергу, стимулює створення нових робочих місць (а якщо експорт включає технологічно складну продукцію, наприклад, легкові автомобілі або комп'ютери двигуни, то навіть збільшення “добре оплачуваних” робочих місць).

Економісти ж часто не погоджуються з подібною точкою зору. Так, велике експортне замовлення може спонукати компанію збільшити число своїх працівників, але загалом це не вплине на загальну зайнятість у країні, рівень якої обумовлений ширшим колом чинників. Більше того, реальні вигоди від торгівлі можна одержати імпортуючи, ніж екпортуючи. Політики часто наполягають на тому, щоб споживачі віддавали перевагу товарам вітчизняного виробництва, інтерпретуючи зростаючий торговельний дефіцит як економічну проблему.

Проте економісти вважають, що чи не найважливішою причиною розширення експорту є прагнення дістати кошти для імпорту. Вигода, одержувана від обміну якогось товару на інший, визначається у усіх випадках цінністю придбаного, а не реалізованого товару. Ця вигода є навіть тоді, коли одна країна може робити всі товари набагато дешевше, ніж інші країни (що пояснюється теорією порівняльних переваг).

Питання, що часто задають щодо глобалізації - наскільки вона сприяє економічному зростанню і підвищенню добробуту, наскільки вона змінює і/або удосконалює економічне середовище? Глобалізація і справді потребує нових ліберальних правил. Але той, хто приборкав би конкуренцію між країнами і фірмами за допомогою жорстких обмежуючих міжнародних правил, зменшив би потенційне зростання світової економіки і зрештою зашкодив би тим, кому хоче допомогти, - бідним.

Прихильники глобалізму мають певні об'єктивні аргументи щодо сприятливості глобалізації світовому розвитку. Так, наприклад, розвиток глобалізму в період між 1978-1997 рр. (період інтенсивної експансії ліберальних глобалістичних принципів), згідно з дослідженнями, призвів до наступних результатів:

- країни, що активно залучалися до глобальних ринків і процесів не тільки досягли вищих темпів економічного зростання, але поліпшили стан з дитячою смертністю, тривалістю життя, рівнем освіти, політичними свободами, а також збільшили державні витрати на соціальні програми. В середньому, економічне зростання в цих країнах було на 30-50% вище, порівняно з іншою групою країн. У цих країнах відзначалося покращання стану прав і свобод людини;
- досягнення в сфері людського розвитку в таких країнах перевищувало досягнення інших країн в два рази. Середні темпи людського розвитку тут складали 25%, в той час як у світі – 7-12%;
- добробут в країнах світу в період глобалізації реально покращився. Головним результатом цього процесу в 1980-1990 роках стало абсолютне скорочення кількості людей, що живуть за межею бідності на 40%, з 1,3 млрд. до 737 млн. осіб

згідно методології Світового банку. Тобто частка таких людей за цей період скоротилася з 7,9% у 1980 до 3,3% сьогодні. Водночас спостерігалось реальне покращання добробуту всіх прошарків населення землі. Кількість людей, чий дохід вище межі бідності, збільшилася на 1 млрд. осіб. Доход середнього класу збільшився майже на 15%. При цьому в Азії, що більше за всіх виграла від глобалізації, дохід середнього класу зріс на 45% (див. також табл. 5.3);

- разом з тим, одночасно загострилися проблеми, пов'язані з корупцією і забрудненням навколишнього середовища, а також збільшився розрив між доходами різних прошарків населення в країнах, що досягли кращих результатів у процесі глобалізації.

**Таблиця 5.3. Досягнення глобалізму у 1980-1990 рр:**

Критерії	Глобальне досягнення (у дужках - досягнення найбільш активних країн)
Економічне зростання	Більш 20-30%
Скорочення чисельності людей із доходом менше \$2 у день	На 40%
Скорочення чисельності людей із доходом менше \$1 у день	З 7,9% до 3,3%
Зростання чисельності людей із доходом, що перевищує \$2 у день	З 65,6% до 83,4%
Зростання чисельності людей із доходом, що перевищує \$3 у день	З 48,5% до 69%
Зниження чисельності людей, з доходом нижче межі бідності	Від прогнозованого зростання до 42,4% населення землі до реального скорочення до 17%
Зростання доходів середнього класу	15% (У Азії: 45%)
Поліпшення рівня соціального розвитку	На 12% (Більше, ніж на 25%)
Поліпшення стану політичної свободи	Зниження на 10-20% (Збільшення на 10%)
Корупція	Зростання на 2-11% (зростання на 70%)

*Джерело: [7,15]*

Критики глобалізму у відповідь часто вказують на зростання нерівномірності доходів. Так, сьогодні доходи зконцентровані вкрай нерівномірно (див., наприклад, табл. 5.4), і більш потужні країни мають більше можливостей примножувати своє багатство. Проте, не потрібно забувати, що окремі ринки і національні економіки стали більш взаємозалежні. І намагання країни “уберегтися” від світових економічних процесів (наприклад, віддаючи перевагу різним заходам протекціонізму), тільки збільшуватиме технологічну відірваність і розрив у рівнях доходів між регіонами, країнами й усередині країн.

*Таблиця 5.4. Розподіл валового світового продукту по групах країн у 1995 р.*

	Усього	У тому числі в країнах із рівнем доходу		
		високим	середнім	низьким
Валовий світовий продукт, трлн дол.	24100	19,280	3,615	1,25
Кількість країн	132	24	63	45
Населення, %	100	13,5	31,5	55
ВВП на душу населення, дол.	4 300	23 200	2 000	324
ВВП на одного зайнятого, дол.	9 700	51 318	5 471	836
Споживання на душу населення, дол.	2 714	14 800	1 440	236
Валові інвестиції на душу населення, дол.	1 470	3 650	520	84
Обсяг експорту на душу населення, дол.	700	3 600	410	50
Прямі іноземні інвестиції на душу населення, дол.	450	2 350	250	32

*Джерело: [2,7]*

З очевидністю Україна, у поданій у табл. 5.4 класифікацією, розташовується в безпосередній близькості до країн із низьким рівнем доходів (нагадаємо, наприклад, у 2000 році ВВП на душу населення - близько \$ 600, ПІІ на душу населення - \$ 60). Проте,

країни, котрі обрали шлях швидких реформ, якнайширше залучення прямих іноземних інвестицій (у тому числі, від ТНК) і включення в процеси глобалізації (наприклад, приєднання до всесвітніх союзів та інститутів) за відносно короткі строки спроможні забезпечити економічне зростання і стійке підвищення життєвого рівня свого населення (табл. 5.5).

*Таблиця 5.5. ВВП на одного жителя, \$*

	1995	1996	1997	1998
Латвія	1779	2071	2294	2623
Литва	1623	2129	2588	2889
Угорщина	4448	4439	4511	4668
Польща	3273	3702	3703	4087
Словаччина	3234	3523	3608	3774

*Джерело: [7]*

Доля глобалізації багато в чому буде залежати від того, як світова економіка розвиватиметься в наступні роки. Стане вона творчою чи руйнівною силою, залежить багато в чому від того, чи зможе вона підтримувати швидке економічне зростання. Незважаючи на хиби й економічну нестабільність глобалізації, не існує іншої альтернативи для економічного розвитку. Мексика, після катастрофічної валютної кризи (наприкінці 1994 р.), усупереч сильним марксистським і націоналістичним традиціям не бачила іншої можливості окрім послідовного зближення з Північно-американською зоною вільної торгівлі. Певний час азіатська (протекціоністська) модель здавалась реальною альтернативою глобалізації, проте після затяжної стагнації Японії і проблем, що постали перед іншими країнами регіону, вона вже довгий час не буде сприйматися як конкурент ліберальному зближенню країн світу.

Безсумнівно, глобалізація сприяє розвитку саме ліберальної демократії. Глобальна економіка потребує створення інститутів, що, насамперед, будуть забезпечувати функціонування ринків; іноземні інвестори потребують наявності прозорої правової держави, а також стабільних систем прав власності й особи, відхиляючи можливості впливу і контролю національних “захисників” виробництв, знань та інформації. Тим самим,



політичні цінності і гуманітарні свободи, а значить і процеси демократизації, стають невід’ємною рисою країн глобалізованого світу. Безперечно, глобалізація несе і ризики економічного і політичного поглинання, але лише для тих країн, що, не розуміючи історичних реалій, намагаються заперечити самий факт раціональності глобалізації (пояснюючи феномен останнього лише “агресією” США і транснаціональних корпорацій).

У багатьох аспектах суперечки про “доцільність” глобалізації просто не мають змісту. Ми або приймаємо глобалізацію і намагаємося скористатися її перевагами, або відхиляємо її, а значить занурюємося в усі її протиріччя і хиби. І цілком зрозуміло, що вже через десятиліття основні протиріччя і лінії розмежування будуть проходити не між військово-політичними союзами й об’єднаннями, а між країнами, що приймають глобалізацію, і такими, що її відкидають, або ж такими, що з тієї або іншої причини не спроможні грати по її правилах (на жаль, до останніх відноситься і Україна). І тому для молодих країн потрібні не суперечки навколо глобалізації, а активний пошук моделей і практичних шляхів включення у сучасний світовий процес.

#### **5.4. Нові чинники в моделі держави**

Говорячи про світовий розвиток, ми зобов’язані ставити питання про роль і місце майбутніх урядів, про розвиток партнерських (або антагоністичних) відносин між державою й економічними агентами (приватним сектором) у глобалізованому світі. Завдання держави в такому глобалізованому світі перетерплюють істотні зміни, ігнорування котрих може призвести не тільки до зникнення національної держави як інституту, але і до втрати народом країни своєї державної ідентичності.

Аналіз успіхів і падінь країн світу у останні десятиріччя 20-го століття дозволяє виявити закономірності: **темпи економічного зростання знаходяться в оберненій залежності від рівня господарської діяльності держави; при збільшенні масштабів утручання держави в економічну діяльність темпи росту, як правило, знижуються, при ослабленні державної**

інтервенціоністської політики - зростають. Тому напрямки і заходи економічної політики держави в сфері підприємництва є визначальними чинниками для стимулювання економічного розвитку: посилення активності держави веде до зниження темпів економічного зростання; забезпечення більш високого рівня економічного зростання можливе лише при скороченні масштабів втручання держави в економічне життя країни.

Поряд із цим, певні функції держави для формування громадянського суспільства стають домінуючими, і сфера повноважень держави достатньо чітко визначена, це, насамперед, забезпечення:

- недоторканності приватної власності;
- внутрішньої і зовнішньої безпеки учасників ринку;
- єдиних, рівних, прозорих і стабільних правил господарської діяльності;
- виконання контрактних правил, прав кредитора; а також ліквідація обмежень на участь громадян у господарській діяльності, сприяння конкуренції.

**Такі функції держави визначають її (держави) відмову від особливих економічних інтересів, невтручання в економічну сферу. Але в епоху глобалізації і цього вже видається забагато. Якщо соціальна ринкова економіка потребує орієнтації на ефективність, то сьогодні на передній план виступає вже навіть не ідея ефективності, а формується мета створення деполітизованого суспільства, в котрому влада все більше набуває рис, притаманних менеджменту.**

Цьому також сприяє те, що взаємовідносини держави з приватним сектором усе більше входять у сферу аполітичності, свідченням чого є ширше залучення приватного сектора у надання послуг, що історично знаходилися у державному підпорядкуванні. Причому, таке нове партнерство сприяє зниженню вартості послуг (унаслідок конкуренції, притаманної включенню приватного сектору), що знаходить відображення у поліпшенні бюджетів - час марнотратства вже давно минув й уряди вчаться рахувати гроші. А звільнений приватний бізнес дозволяє підтримувати стабільне та тривале економічне

зростання. Останнє красномовно проявилось у виборах Президента США у 2000 році. Обидва кандидати (Буш та Гор) мали подібні програми, сповідували єдині принципи розвитку країни. І зовсім не важливо, хто переміг у боротьбі двох рівних кандидатів. Більш важливим є те, що Америка у 2000 році підтвердила свою приверженість прагматичності, приватному підприємницькому таланту, неоліберальній державній політиці, лідерству у економічному та політичному світі. І не викликає сумніву, що ці характерні риси будуть домінувати і зміцнюватись у найближчі роки і визначатимуть геоекономічні та геополітичні тенденції світового розвитку, не зважаючи на обмеження, що об'єктивно накладаються вимогами антитерористичних заходів.

Рамки національної держави стають занадто вузькими для регулювання процесів у національній економіці, оскільки “поведінка” останніх часто залежить від того, що в цей час відбувається в інших країнах. Ситуація ускладнюється тим, що в міру відкриття національних економік і зростання ролі зовнішніх чинників традиційні інструменти макроекономічного регулювання - податки, ставки рефінансування, інтервенції на валютному ринку тощо - видаються все менше ефективними. Більш того, часто привносять ефект обернений бажаному: у світі, де практично немає обмежень для потоків капіталів, підвищення податків у країні, наприклад, для вирішення соціальних проблем може призвести до стрімкої втечі капіталів із цієї країни, що супроводжуватиметься поглибленням соціальних проблем.

Макроекономічне регулювання виявляє все більш колективний, міждержавний характер, хоча має на меті стабілізацію економіки конкретних країн з врахуванням їхніх національних інтересів. І чим тісніше взаємозалежні національні господарства різноманітних країн, тим вагомішою стає потреба у “колективізмі”. Більшість таких об'єднань сьогодні має економічний характер, проте, необхідно відзначити зростаючу заполітизованість подібних об'єднань, у яких держави поступаються (добровільно і свідомо) частиною свого *суверенітету*.

Парадоксально, але поняття національного суверенітету на сьогоднішній день, з одного боку, поступається місцем регіоналізму та децентралізації, а з іншого боку, - "глобалізму" в особі міжнародних організацій і інститутів, а також транснаціональних корпорацій. Дійсно, держави усе частіше змушені передавати частину своїх повноважень із центру на периферію, оскільки це є універсальним засобом запобігання конфліктів і протистояння. Поряд з цим, політика держав усе частіше визначається і контролюється міжнародними організаціями й інститутами. Прихильники ідеї "відмирання" національної держави, як приклад, згадують Європейський Союз, котрому його члени делегували значну частину своїх повноважень.

Нарешті, уже сьогодні могутність Інтернету, мобільного зв'язку, супутникового і кабельного телебачення практично унеможлиблює інформаційний та фінансовий контроль і обмеження, а значить Інтернет у найближчому майбутньому буде справляти на уряд не менш сильний вплив, ніж вже сьогодні справляє на приватний сектор. Так само, як сьогодні приватні виробники конкурують на різноманітних ринках за споживачів, пропонують все нові і більш сучасні товари і послуги, Інтернет стане каталізатором змін в уряді. І уряди багатьох розвинутих країн поступово починають технологічні нововведення, щоб не тільки вчасно впроваджувати необхідні технології, але і бути психологічно готовим до нової ідеології функціонування державних органів влади. Нові взаємовідносини потребують і нових навичок, чиновникам необхідна нова кваліфікація, і держава, як інститут, ніяк не може сподіватися на силовий тиск або регулювання, а повинна будуватися на принципах підтримки і сприяння конкуренції.

У сучасному менеджменті питання компетенції і повноважень державного і приватного менеджерів достатньо точно розмежовані - діяльність менеджера приватної компанії спрямована на максимізацію прибутків (або мінімізацію збитків) своєї фірми; державний же менеджер, не обтяжений необхідністю сприяння прибуткам, здебільшого зайнятий забезпеченням споживання і перерозподілом ресурсів і

національного доходу (у тому числі, на користь найбільш лобійованих галузей або підприємств). У реальності, жодне суспільство, жодна країна не задоволені діяльністю своїх чиновників, якістю наданих ними послуг, проте, обмежені бюджети і зростаючі очікування жителів країни примушують уряди вишукувати і впроваджувати нову політику для гарантування гнучкості та ефективності у наданні послуг.

Методологія вигод і витрат, що спочатку була розроблена і застосовувалася для оцінки ефективності інвестиційних проектів приватного сектора, починає усе більше домінувати і при оцінці ефективності державних програм. Навіть такі раніше не обговорювані категорії як людське життя, вимушено оцінюються у грошовому еквіваленті, хоча такий підхід у недалекому минулому багатьох міг би шокувати. Проте, держава повинна точно виділяти альтернативи політики і давати чіткі рекомендації, що для суспільства важливіше – наприклад, робити одну надскладну операцію на серці в рік або ж забезпечити всіх першокласників букварями. І кількість (та складність) таких альтернатив із року в рік буде тільки збільшуватися, особливо з розширенням участі країни у глобалізованому економічному і політичному просторі.

Не менш складні завдання постають стосовно, наприклад, такої традиційної сфери державних інтересів, котрою є антимонопольна політика. Більшість аналітиків сьогодні згоджується, що старі правила конкуренції вже не сумісні з новими умовами інформаційно наповненої економіки. Зокрема, пропонується послабити вимоги в роботі з високотехнологічними компаніями. При швидких темпах технологічного прогресу і поширення конкуренції частка ринку практично нічого не значить; жодна монополія не протримається довгий час. Крім того, розділ монополії може піти на шкоду споживачам. Традиційна монополія нарощує свої прибутки за рахунок обмеження пропозиції і підвищення цін. Проте на ринку інформаційних товарів фірма, що відчуває ефект масштабу як із боку попиту, так і з боку пропозиції, повинна поводитися по-іншому, збільшуючи виробництво і знижуючи ціни. Відтак, виникає ризик: якщо антимонопольна політика буде спрямована

на обмеження частки ринку високотехнологічних компаній, ціни можуть зрости. Можливо, у даному випадку варто більш терпимо поставитися до монополій, дозволивши їм сповна скористатись ефектом масштабу, пам'ятаючи про те, що швидкий прогрес у галузі буде змушувати їх постійно знаходитися в стані бойової готовності та інновацій.

Тому у найближчому майбутньому, найважливішим із усіх питань, можливо, стане роль антимонопольного регулювання у високотехнологічних галузях. Справа Microsoft показала ту роль, що повинні грати антимонопольні регулювання в умовах "нової економіки" [2] та глобалізованого розширення інструментів новітніх технологій. І ключовою проблемою політики конкуренції в умовах нової глобалізованої економіки є не розмір частки ринку, а те, що домінуючі на ринку фірми зловживають ринковою владою. Підкреслимо, суть претензій американського уряду до Microsoft полягає не в тому, що фірма стала монополістом, і не в тому, що велика компанія - це погано, а в тому, що вона відстоювала і нарощувала своє домінуюче положення на ринку, користуючись прийомами недобросовісної конкуренції. Бажання Microsoft задушити інновації конкурентів - факт, більш характерний для старої, ніж нової економіки. Однак, приймаючи до уваги, що переважна більшість управлінського апарату продовжує знаходитись у національній чи галузевій системі координат, подальший розвиток антимонопольної політики не видається простим та очевидним.

### **5.5. Глобалізація і проблеми державного управління<sup>1</sup>**

Нова технологічна та інформаційна революція є джерелом важливих структурних та інституціональних зсувів у співвідношенні між виробництвом і послугами, а також у самих відповідних секторах, що веде до принципових змін на світовій економічній карті. Експортна орієнтація, дерегулювання, лібералізація, приватизація формують суттєві чинники поширення та поглиблення глобалізованого процесу. Водночас ці процеси є джерелом внутрішніх і міжнародних конфліктів,

---

<sup>1</sup> Параграф підготовлено за участю О.Кілієвича

оскільки безпосередньо пов'язані з зовнішньою конкурентоздатністю. Проблема гармонізації зусиль по досягненню конкурентних переваг поряд з соціальними завданнями стала ключовою для всіх без винятку країн світу.

Витрати і вигоди процесу глобалізації розподіляються між учасниками вкрай нерівномірно. Оскільки витрати і вигоди, близькість та суперечності інтересів одночасно виявляються не тільки в окремих країнах, але і далеко за їхніми межами, то і проблеми можуть вирішуватися лише шляхом міждержавного співробітництва. Зазначимо, що окремі країни не можуть дозволити собі виключатися із системи всесвітнього ринку, не заплативши за це високу ціну. У той же час глобалізація неминуче спричиняє необхідність посилення ролі національних урядів у внутрішньоекономічній сфері, перш за все стимулювання економічної свободи. Більше того, саме внутрішня політика визначає міжнародне відношення до країни, її (країни) прийнятність для входження у міжнародне співтовариство. Це дає можливість мінімізувати соціальні витрати, пов'язані з глобалізацією, легше домогтися домовленості з міжнародним капіталом у плані досягнення більш справедливого розподілу вигоди від торгівлі та іноземних інвестицій. Місце країни в сучасному світі сьогодні більше визначається якістю людського капіталу, станом освіти і ступенем використання науки і техніки у виробництві. Успіх підприємництва не залежить більше від класичної комбінації чинників виробництва, а визначається комбінацією елементів знань та досконалістю управління. Надлишок робочої сили і сировинних матеріалів усе менше можна розцінювати як конкурентну перевагу - відповідно до того, як знижується частка цих факторів у створенні доданої вартості. І капітал вже не спрямовується у дешеві ринки факторів виробництва (у всякому разі, дешевизна вже далеко не є вагомим чинником), а зорієнтовується на стабільність, прозорість, передбачуваність, єдність "правил гри".

Отже, глобалізація потребує відповідного мислення, підходу до світу як до єдиного цілого, що вкрай необхідно для управління та розв'язання суспільних проблем і постійним політичним діалогом по життєво важливих сферах загальної безпеки і

співробітництва. Відсутність бажання до співробітництва, зростання глобальної загрози, розвиток внутрішньої і зовнішньої напруженості і конфліктних ситуацій можуть підірвати і навіть повернути назад весь глобалізаційний процес. Говорячи про глобалізацію, ми можемо сперечатися як завгодно довго добре це чи погано, хто виграє, а хто програє, хто сильнішає, а хто слабшає. Проте вірогідно, що вже через десятиліття основні протиріччя і лінії розмежування будуть проходити не між військово-політичними союзами й об'єднаннями, а між країнами, що приймають глобалізацію і котрі її відхиляють, або ж такими, що з тієї або іншої причини не спроможні грати по її правилах. Життєво важливо, щоб серед останніх не зосталась Україна.

У другій половині ХХ століття внаслідок різноманітних соціально-економічних чинників розвинулись економічна теорія державного сектора, теорія і методологія аналізу державної політики, в яких була обґрунтована необхідність державного втручання в економіку (тобто проведення активної державної політики) лише в тих ситуаціях, коли саморегульований ринок або *неспроможний* функціонувати ефективно, або коли результати роботи ринку не задовольняють суспільство з огляду на соціальні, моральні або політичні чинники [10].

Виявляється, що і світовий ринок неспроможний функціонувати ефективно без “надбудови”, яка виконує у світовому або регіональному масштабі деякі функції національних урядів. На світових ринках простежується весь спектр класичних ситуацій неспроможностей ринку.

По-перше, це проблема *зовнішніх ефектів* (наявність вигід або витрат для третьої сторони, яка не є учасником операції купівлі-продажу, і ці ефекти не враховуються в ринкових цінах), особливо негативних, які не знають національних кордонів. Адже економічна діяльність людини, шкідливі викиди призводять до парникового ефекту, і визначальний внесок у загальні джерела забруднення земної атмосфери вносять окремі країни. Так, знищення лісів, зокрема в Бразилії, сприяє змінам у кліматі, від яких потерпають й інші країни.

По-друге, деякі *суспільні блага* (товари або послуги, якими всі користуються одночасно і можуть не сплачувати за користу-



вання ними), мають глобальний, наднаціональний характер. Зокрема, результатами фундаментальних наукових досліджень може користуватися весь світ, хоча фінансуються вони урядами окремих країн.

По-третє, деякі глобальні проекти мають характеристики галузей із спадною вартістю виробництва, де економія на масштабі змушує різні країни об'єднувати свої зусилля (зокрема деякі проекти на ринку космічних послуг, такі, як міжнародні космічні станції, експедиції до інших планет). Тобто відповідні світові ринки мають риси *природних монополій* (ринок, на якому існування більше ніж одного виробника економічно недоцільне).

На світових ринках також має місце *неповна конкуренція*, через яку потерпають економіки багатьох країн. Згадайте хоча б нафтовий картель ОПЕК, який через змову його учасників щодо обсягу пропозиції нафти дестабілізує світовий ринок, спричиняє значне підвищення цін. Якщо в національних антимонопольних законодавствах більшості країн світу така змова вважається протизаконною, то у світовій торгівлі подібна практика не стикається з юридичними перешкодами.

У міжнародній торгівлі також виникають проблеми *асиметричної інформації*, коли через відсутність достатньої поінформованості деякі учасники ринків неспроможні прийняти ефективні рішення.

Через нерівність економічного розвитку (яка історично зумовлена різними причинами, що потребують окремого аналізу) виникає загроза світовій стабільності не тільки для бідних, але й “благополучних” країн. Її вирішення вимагає створення міжнародних механізмів перерозподілу благ. Тобто ця проблема є аналогом ситуації неспроможності ринку в національних масштабах через соціальні чинники (коли конкурентні ринки нездатні забезпечити справедливий розподіл благ і доходів між членами окремого суспільства).

Усі ці ситуації створюють економічне і соціальне підґрунтя процесів глобалізації, об'єктивні економічні підстави для координації діяльності національних урядів, створення регіональних і світових “квазіурядів”, яким країни-учасники відповідних міжнародних угод делегують певні повноваження у сфері наддер-

жавного управління. У світовому масштабі, щоправда, такі інститути, (ООН, МВФ, Світовий банк) поки що недостатньо ефективні, але деякі регіональні об'єднання, такі як Європейський Союз, демонструють свою здатність вирішувати складні континентальні проблеми і тому поступово перебирають на себе все більше владних повноважень. Міжнародні союзи країн, як показує світовий досвід, більш результативні у разі близьких рівнів соціально-економічного розвитку, наявності спільних кордонів, відсутності суттєвих релігійно-культурних протиріч.

Але навіть поверховий аналіз практики існування міжнародних організацій і установ з наднаціональними повноваженнями демонструє наявність іншої групи проблем, притаманних будь-якій національній владі - існування ситуацій *неспроможності влади* (коли влада нездатна забезпечити ефективне функціонування економіки і справедливий розподіл, тобто не забезпечує те, для чого, власне, вона втручається в економіку) [10]. Так само, як і на національному рівні, міжнародні керівні структури стикаються з проблемою асиметричної інформації (вони ніколи не мають вчасно всієї інформації, яка необхідна для прийняття найкращих політичних рішень); вони нездатні повністю передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень. Світова спільнота має обмежені можливості щодо контролю над міжнародними структурами; завжди існує загроза надмірного зростання їхнього апарату (достатньо пригадати такі звинувачення на адресу Секретаріату ООН). І на міжнародному рівні політичні процеси є недосконалими, зокрема при ухваленні політичних рішень, адже безпосередньо ухваленням займається досить обмежене коло осіб. На керівництво міжнародних структур має поширюватись гіпотеза про раціональну поведінку влади (що означає орієнтацію на власну вигоду).

Проблеми неспроможності влади є певним застереженням на шляху до створення ефективної міжнародної влади і делегування в такі структури власних владних повноважень. Особливо, коли йдеться про регіональні об'єднання.

Так, важко припустити, що робочі органи, створені країнами-членами СНД, можуть працювати більш дієво, ніж уряди країн, які делегували їм якісь владні чи консультативні повно-

важення. І навпаки, якщо подивитись на практику роботи Європейських комісій, Європейського парламенту, то рівень їх роботи в цілому відповідає високому професійному рівню державного апарату країн-учасниць ЄС і демократичним традиціям цих країн. Отже, і з цих позицій європейський вибір України, намагання інтегруватись у європейські структури є виправданим.

Поширена думка щодо того, що “в Європі на нас не чекають”, має певну рацію саме через невідповідність українських інституційних умов (зокрема українських владних інститутів) високим європейським стандартам. Отже, рівень державного управління в Україні є одним із найважливіших чинників, що визначає результативність як наших євро-інтеграційних зусиль, так і участь країни у світових процесах глобалізації.

## 5.6. Глобалізація як виклик для України

Україна об'єктивно знаходиться на перетині глобалістичних тенденцій, що надає країні як унікальний шанс, скориставшись її (глобалізації) вигодами, швидко увійти у світове співтовариство, так і посилює ризик бути відкинутою на узбіччя світового процесу.

Оцінки ступеня інтеграції України в ці процеси досить суперечливі:

- країна має позитивний вплив на ті чи інші окремі сфери глобального значення – ядерні та аерокосмічні технології;
- за кордоном проживає значна чисельність людей української національності, яка впливає на поведінку реальних учасників процесу глобалізації (Канада, Австралія, Аргентина та ін.);
- впадає в око певний провал країни саме в тих секторах, де особливо інтенсивно йде процес глобальної інтеграції, – СОТ, енергетика, інформаційні технології, регіональна реалізація глобальних рішень. Зберігаючи стару структуру економіки, країна може виявитися відкинутою, разом з іншими сировинними додатками, на периферію глобального центру світового життя. Незабаром, незважаючи на звільнення від кайданів комуністичного тоталітаризму, українські громадяни можуть все

частіше натрапляти на обмеження пересування по мірі інтеграції різних частин Європи та інших континентів;

- країна все більше занурюється в конфігурацію антиглобалістських тенденцій – глобальні структури відмивання грошей, глобальна культура корупції, глобальна мережа наркоторгівлі, нелегальної еміграції і торгівлі людьми.

Високі посадові особи країни пишаються тим, що завдяки затягуванню ліберальних реформ, відповідно віддаленості від процесів глобалізації, країну вдалося захистити від удару кризових хвиль кінця 90-х. Цей факт, однак, добре корелює з поступовим сповзанням країни в яму нового технологічного вододілу: спеціальні служби та силові структури країни наполегливомагаються контролю над поширенням інтернет-технологій; під час же нового виборчого циклу стає все більш очевидним вузькополітичне підґрунтя фінансування багатьох інтернет-проектів і програм. Ні в кого не викликає сумніву, що нинішні економічні досягнення України ґрунтуються на неререформованій структурі старої товарно-сировинної економіки, – це прямо протилежний напрямок новому етапу розвитку глобалізму.

**Небезпека маргіналізації України також пов'язана з реальним вакуумом влади** (у світовому її значенні) в країні. В умовах віддаленості від глобальних процесів тут не сформувалися ні авторитетна, суверенна, справжня державна влада, ні свої суб'єкти глобальних процесів, свої транснаціональні групи й інтереси. Нагадаємо ще раз, що сьогодні вже немає необхідності підтримувати порядок у тих чи інших регіонах або країнах тільки з військово-політичних міркувань, навпаки, неконсолідовані території, котрі не в змозі себе презентувати глобально, виявляються на задвірках глобальних інтересів, у тому числі транснаціональних компаній.

**Україна реально не бере участі у глобальній раді з нового гуманізму, заснованого на принципах свободи і добробуту.** Дійсно, про це не може йтися, коли в країні тільки зараз підходять до реального скасування заборон на свободу пересування трудових ресурсів, коли рівень оплати праці та соціального забезпечення утримується на непристойно низькому рівні, коли фінансова система в цілому вважається “важкою дитиною” на-

ціональної економіки, коли права на інформацію і знання не забезпечуються повною мірою. Більш того, країна, що замикалася в надуманому просторі протистояння “олігархів”, “опозиції влади”, протистояння світів і геополітичних центрів тощо, далека від колективної постановки глобальних проблем гуманізму та свободи.

### Список використаних джерел

1. Глобализация: благо или угроза. – <http://www.cer.uz/Review/9803-R/Ru/>
2. Глобализация: взгляд с периферии. Аналитический доклад / В.Грановский, Т. Хариманга, В.Юрчишин. – Киев, 2002. – 62 с.
3. Економічний розвиток і державна політика / Ред. Ю.Єхануров, І.Розпутенко. – К.: УАДУ, 2001. – 480 с.
4. Илларионов А. Критерии экономической безопасности // Вопросы экономики. - 1998. - № 10.
5. Илларионов А. Экономическая свобода и благосостояние народов. – Вопросы экономики, 2000. № 4.
6. Иноземцев В. “Глобализация национальных хозяйств и современный экономический кризис. – [http://www.ptpu.ru/issues/3\\_99/](http://www.ptpu.ru/issues/3_99/)
7. Мировые дискуссии. 2000 (різні випуски).
8. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы ? // Вопросы экономики. - 1998. - № 11.
9. Фаминский И. Экономическая глобализация: основа, компоненты, противоречия, вызовы для России (материалы к лекциям и семинарам) // Российский экономический журнал. - 2000. - № 10.
10. Шимаи М. Глобализация как источник конкуренции, конфликтов и возможностей. – [http://www.ptpu.ru/issues/1\\_99/](http://www.ptpu.ru/issues/1_99/)
11. Шимаи М. Роль и влияние транснациональных корпораций в глобальных сдвигах в конце XX столетия. – [http://www.ptpu.ru/issues/3\\_99/](http://www.ptpu.ru/issues/3_99/)

12. Шишков Ю. Экономическая роль государства в современном мире // Экономист. - 1999. - № 1.
13. Facts From the Corporate Planet: Ecology and Politics in the Age of Globalization. –  
<http://www.corpwatch.org/trac/feature/planet/>
14. Measuring Globalization. Globalization index – A.T. Kearney, Inc. – 2001
15. TNCs Stride the World. –  
<http://www.corpwatch.org/trac/globalization/corp/>

## **РОЗДІЛ 6.**

### **Україна: співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями і конкурентоздатність**

Початок 21-го сторіччя ознаменувався зміцненням нового чинника світового розвитку - глобалізації, котра привнесла разом із безсумнівними вигодами і досягненнями також нові ризики і виклики. Наслідком процесів глобалізації стало суттєве зростання економічних, інформаційних, фінансових взаємозв'язків між різноманітними країнами світу, а ключовим чинником економічного зростання і прогресу країни є стан її конкурентності та інфраструктури. При цьому ефективність державної політики вже визначається не окремими економічними досягненнями чи успіхами в окремих галузях, а загалом конкурентоспроможністю економіки, включеністю країни у міжнародне співтовариство, розширення та поглиблення національної інфраструктури до потреб і вимог міжнародної кооперації та співробітництва. Безсумнівно, розвинута інфраструктура забезпечує розвиток конкуренції і найоптимальнішого використання ресурсів, також сприяє інвестиціям і накопиченню капіталу як матеріального, так і людського, включеності країни у світогосподарські зв'язки, що і далі призводить до більшої продуктивності і багатства. Тому, говорячи про конкурентоздатність економіки країни, потрібно мати на увазі можливість залучення країни у співробітництво з міжнародними фінансовими інститутами, насамперед, з метою формування сучасної інфраструктури.

#### **6.1. Формування сучасної фінансової інфраструктури**

Загалом, коли люди говорять про інфраструктуру нації, вони мають на увазі її дороги, мости, греблі, залізниці, телекомунікаційні мережі, енергетичні станції тощо. Однак, інфраструктура включає в себе не тільки ці матеріальні форми капіталу, але також і деякі менш матеріальні ресурси, які також дуже необхідні у забезпеченні зростання і процвітання. До них, наприклад, належать права власності (і правова система, яка забезпечує їх

дотримання), стандартна бухгалтерська система, стабільні гроші та надійна фінансова система. Тому, коли ми говоримо про майбутнє країни, її розвиток, співробітництво (у тому числі з міжнародними фінансовими інститутами, то поняття інфраструктури, насамперед, слід розуміти в інституційному сенсі, що є ключовим у визначенні ефективності державної політики.

Зрозуміло, чому матеріальний капітал необхідний. Здатність рухати товар, капітал, працю, ідеї та інформацію для щонайкращого їх використання є ключовим фактором у визначенні зростання і добробуту. Вдосконалення в системі опалювання, вентиляції, кондиціонування повітря разом з покращеними матеріалами і будівельним дизайном зробили можливим побудову хмарочосів, у результаті чого стало можливим прибуткове поєднання високої концентрації людей і торгівлі. Список таких інновацій є досить довгим. І традиційно держава орієнтувалась саме на вказані (матеріальні) складові інфраструктури.

Що не так зрозуміло з першого погляду, це роль менш матеріальних типів інфраструктури. На перший погляд видається суперечливим, чому інститути та організації здійснюють інвестиції в дорогі дослідження і розвиток. Або що спонукає інвесторів відмовитись від деякої частини багатства сьогодні заради можливості (супроводжуваної економічними, політичними, соціальними ризиками) отримати багатство у майбутньому. Як визначитись від якої частини матеріальних цінностей повинен відмовитись інвестор заради певної мети у майбутньому. І наскільки держава може та вміє раціонально використовувати свої обмежені ресурси для вирішення як термінових та актуальних соціальних проблем разом з витратами, пов'язаними з формуванням інфраструктури. Зокрема, коли мова йде про нематеріальні чинники, результативність впровадження котрих не є очевидною. Наприклад, патентне право дозволяє винахідникам пожинути плоди років досліджень і розвитку необхідних для створення нових ідей та продуктів. Правила власності, які чітко окреслені і дотримуються, дають впевненість власникам капіталу вкладати його і отримувати прибутки. Вони також дають їм впевненість, що з ними не трапиться конфіскації власності, включаючи конфіскацію правлячим урядом, без чіткого дотри-



мання законодавства. Проте, якщо у країнах розвинутої демократії, права власності та інтелектуальні права вже набули чітких окреслень та мають стійку історичну традицію, то у країнах, що розвиваються (а таких більшість у світі), реалізація політичних ініціатив часто є болісною для населення.

Підходи до політики такого сорту безумовно вимагають зміцнення міжнародного співробітництва (у тому числі, для врахування тенденцій та перспектив світового розвитку), насамперед, з міжнародними фінансовими інститутами. На жаль, більшість українських політиків оцінюють взаємовідносини України з міжнародними фінансовими організаціями лише в контексті одержання кредитів. Проте, не можна забувати про те, що існує цілий ряд проблем, пов'язаних із включенням України у світову економіку, її виходом на міжнародні фінансові ринки, ефективне вирішення яких (проблем) вимагає широкого співробітництва з такими організаціями світового рівня, зокрема, із Міжнародним валютним фондом і Світовим Банком, з якими Україна в свій час досить швидко налагодила стосунки і почала одержувати фінансові ресурси.

Особливе місце належить також Світовій організації торгівлі (СОТ), з котрою наші відносини все ще ніяк не можуть налагодитися. Однією з причин такого гальмування, вірогідно, є те, що СОТ - це організація, участь у якій не дає якихось фінансових результатів у плані одержання позик або інвестицій. СОТ формує правила зовнішньоторговельної політики, обов'язкові для всіх членів. І тут виникає проблема - адже дотримання правил (і навіть законодавства) не є сильною стороною України, а тому і ефективність нашої державної політики ставиться під сумнів переважною більшістю як міжнародних інвесторів, так і провідних політичних сил.

Зупинимось детальніше на стосунках з Міжнародним валютним фондом, оскільки саме він у попередні роки відіграв визначальну роль як у нашій стабілізаційній політиці, так і відношення до України міжнародних інвесторів та громадськості. І ефективність впровадження стабілізаційних заходів в Україні багато в чому залежала як від наданих рекомендацій, так і їх втілення керівництвом країни. Тому саме змінюючій ролі МВФ у

стосунках з країнами, котрим надається допомога, ми і присвятимо далі більше уваги.

Стратегія міжнародних фінансових організацій є в останні роки об'єктом серйозної критики не тільки з боку одержувачів кредитів, але й самих представників цих організацій. Світова фінансова криза 1997-1999 р. виявила серйозні хиби в діяльності МВФ і показала необхідність не просто зміни підходів фонду щодо надання допомоги країнам із трансформаційною економікою, але, насамперед, активізації процесів створення нової фінансової архітектури, що відповідає сучасному глобальному характеру інститутів фінансового сектору. Ключовим елементом такої інфраструктури є надійна, стабільна, фінансова система. Проте, в останні роки успіхи МВФ у створенні такої фінансової системи були сумнівними.

Так, по-перше, швидкість і масштаби приватних валютних потоків ставлять під сумнів ефективність таких інститутів, як МВФ. На відміну від періоду після Другої світової війни, коли приватні валютні потоки були незначними, зараз загальний обсяг валютних трансакцій в основному складається з приватних капіталів і перевищує \$2 трлн. на день. Водночас, у розпорядженні Фонду знаходиться \$220 млн. на рік, з яких лише частина може бути використана для фінансових трансакцій. Обсяги приватного капіталу для ринків, що розвиваються, набагато вище офіційних потоків (див., наприклад, табл. 6.1). І саме потоки приватних капіталів справляють вирішальний вплив на валютну політику (а не платіжний баланс, як традиційно було прийнято вважати). Відтак, здатність МВФ впливати на стабільність обмінних курсів дуже мала в порівнянні з обсягом трансакцій на світовому ринку.

По-друге, прямі іноземні інвестиції не вимагають необхідності існування МВФ. Під час заснування МВФ обсяг ПІІ в країни, що розвиваються, був незначним. Згідно даним Світового банку, приватні інвестиції перевищують державні в країнах, що розвиваються, і складають більше 80% або \$285 млрд. чистих довгострокових потоків.

*Таблиця 6.1. Європейські економіки, що розвиваються, млрд. дол. США*

	1998	1999	2000 (о)
Сальдо рахунку поточних операцій платіжного балансу	-15,8	1,9	12,0
Чистий приплив приватних капіталів	34,9	34,3	36,6
Прямі інвестиції	12,6	14,8	18,1
Портфельні інвестиції	3,9	1,5	3,0
Чистий приплив офіційних капіталів	8,8	0,8	1,3
Резерви (- = збільшення)	-1,9	-12,7	-23,1

*Джерело: IIF, DBR.*

По-третє. Далеко не завжди рекомендації Фонду були адекватні завданням економічної політики. Одним з останніх яскравих доказів помилкової політики МВФ стосовно країн, що розвиваються, стала фінансова криза в Аргентині. Починаючи з 1991 року, МВФ підтримував органи валютного контролю (Curecny Board) в Аргентині, гарантуючи обмін доларів на національну валюту за фіксованим курсом. Згодом одержання Аргентиною кредитів вийшло з-під контролю. Знаючи про небезпеку, МВФ продовжував надавати кредити Аргентині, довівши ситуацію до безнадійної.

Кредити МВФ створюють, скоріше, довгострокову залежність, ніж надають допомогу в короткостроковому періоді для країн, що розвиваються. І більшість країн насправді стають "постійними клієнтами" фонду. Так, у період з 1965 по 1995 рік МВФ надав кредити 137 країнам. А з 1981 по 1995 рік кількість позик 81 збільшилася в середньому на 50% у порівнянні з періодом з 1965 по 1980 рік, 44 країни скоротили число кредитів, а активність кредитування 12-ти з них не змінилася. МВФ також мав сприяти зміцненню стабільності у світі, проте під його наглядом кризи стали більш глибокими, частково в результаті невваженої політики лібералізації ринків. Шляхи виходу з криз, пропоновані ним, створювали спекулятивні можливості і припу-

скали надання часто невиправданих кредитів (як це було у Росії у 1998 році).

У Східній Азії надто жорстка фіскальна політика МВФ спричинила подальше уповільнення темпів економічного зростання – помилкова політика реструктуризації банків в Індонезії призвела до руйнування фінансового сектора. Така ситуація, разом із скороченням субсидій на харчування та пальне для бідних, викликала обурення у населення, що посилювало утікання капіталу й еміграцію, ще більше поглиблюючи спад і знижуючи ймовірність оздоровлення економіки.

У деяких країнах Латинської Америки на обслуговування боргу іде більше половини державного бюджету. Загальний міжнародний борг регіону складає \$706 млрд., що на \$646 млрд. більше, ніж 40 років тому. Відповідно до статистики Світового банку, з 1982 по 1996 рік на обслуговування боргу регіон витратив \$739 млрд. (тобто на \$33 млрд. перевищує суму боргу на сьогодні).

По-четверте – політичний вплив. Несхвалення кредиту МВФ є негативним чинником для приватних інвесторів. Крім того, відповідно до статей угоди, найбільше джерело фінансової допомоги – Світовий Банк – не має права продовжувати кредитування країн, що не одержали схвалення МВФ. Відмова МВФ значно знижує доступ до кредитів для країн, що розвиваються, і негативно впливає на стосунки між самими країнами, що розвиваються, через загрозу також впасти в немилість МВФ.

З самого початку МВФ створювався як консультативний інститут, а не кредитор. До скасування золотого стандарту він рідко брав участь у кредитуванні країн, цю функцію виконував Світовий банк. Проте після 1971 року МВФ починає здійснювати кредитування країн, що розвиваються, дублюючи таким чином функції Світового банку.

По-п'яте, МВФ дублює функції інших основних міжнародних організацій. Одним із завдань МВФ була пропаганда стандартів міжнародної фінансової і торгової системи серед країн, що розвиваються. Проте, сьогодні найбільше вагомою причиною, що змушує країни, що розвиваються, прийняти

існуючу систему валютних відносин, є потреба в одержанні кредитів, інвестиції і здійсненні торгівлі з іншими країнами. І навіть якщо припустити, що МВФ у минулому зіграв важливу роль у встановленні міжнародних стандартів у торгівлі, зараз система міжнародної торгівлі знаходиться під контролем СОТ.

Узагальнюючи, основна критика на адресу МВФ полягає у наступному:

- він нав'язує рецепти економічного розвитку, що не зовсім адекватні суспільно-економічним системам і проблемам країн-реципієнтів; в останні роки деяким країнам вдалося досягти вражаючих успіхів саме тоді, коли перестали спиратися на кредити МВФ;
- допомога цього інституту часто залежить від геополітичних вигод основних її акціонерів (у першу чергу, США) і обумовлюється серйозними політичними вимогами;
- дозволяє національним урядам уникнути тиску громадськості в середині країни, що певним чином порушує права і можливості населення країни;
- створює сприятливий ґрунт для нецільового використання бюджетних коштів держав, оскільки покриває дефіцит, що утворився в бюджеті; можливість одержати пільгові кредити від цієї організації утримує уряди від співробітництва з приватними, транснаціональними банками і фінансовими організаціями, що працюють за законами ринку.

Визнаючи певні упущення, МВФ наполягає на своїй загальній ефективності. Зокрема – зниження рівня бідності, що спостерігається вперше за останні 200 років. Згідно даних Світового банку, у період з 1987 по 1998 рік, кількість людей, що проживають за межею бідності – менше \$1 на день – знизилася з 1,181 млрд. до 1,174 млрд. У Китаї з населенням у 1,3 млрд. осіб, число бідних скоротилося з 250 млн. у 1978 році до 34 млн. у 1999 році.

Дебати щодо реформи МВФ, розпочаті кілька років тому, тривають і досі, виокремлюючи пріоритети такої роботи, що має безпосереднє відношення до України та напрямках подальшого співробітництва.

Важливе значення в діяльності міжнародних фінансових інститутів належить розробці та введення в дію міжнародних правил переміщення капіталів, що дозволяють зводити до мінімуму втрати від цілеспрямованих спекуляцій (наприклад, одним із таких механізмів є „захист“ на етапі притоку капіталів, для призупинення спекулятивного капіталу і ревальвуючого тиску на національну валюту, а експорт капіталу – максимально лібералізується). Адже неконтрольований притік капіталу у високоприбуткові ринки українських ОВДП у 1997-98 рр. був вагомим чинником валютної та фінансової кризи в Україні. Звідси впливають сучасні умови міжнародних фінансових організацій одержання кредитів та розширення кооперації - реструктуризація і зміцнення національних банківських систем, упровадження нових стандартів фінансової діяльності, надання достовірної й оперативної фінансової інформації. Зокрема, актуальність таких завдань підвищується внаслідок необхідності приєднання України до іншого інституту світового рівня – Світової організації торгівлі.

## **6.2. СОТ для України- шлях входження у світовий економічний простір**

Коли заходить мова про Світову Організацію Торгівлі (СОТ), у переважній більшості випадків українців лякають тим, що включення України в такі світові інститути, як СОТ, призведе до втрат вітчизняних виробників, що не зможуть витримати конкуренцію іноземних товарів і капіталів. Хоча насправді ситуація протилежна - ми не маємо ані розвинутого товарного ринку з працюючим ціновим механізмом, ані надійних передбачуваних прозорих правил гри в національному і міжнародному економічних просторах. Сьогодні торговельний режим (та й великий бізнес узагалі) в Україні це не система правил, а система винятків. А критерії, котрими ми намагаємось оцінити ефективність державного управління в Україні не має нічого спільного з методиками, підходами та традиціями, притаманними цивілізованим країнам світу.

Протягом останніх десяти років Україна здійснює економічні реформи, але, незважаючи на окремі успіхи, цей процес ще

тільки-но розпочинається. Українська промисловість продовжує користуватися відносно високим рівнем захисту від міжнародної конкуренції. Дуже повільно в процес реформувань включаються іноземні інвестиційні фонди та компанії, необхідні для реструктуризації та модернізації української промисловості. В результаті багатьом українським підприємствам важко конкурувати на рівних з іноземними компаніями. На це також вказує той факт, що за останні 10 років українські експортери не менше 80 разів були звинувачені компаніями й урядами інших країн у нечесній торгівельній практиці, в основному в “демпінгу” – продажу експортованих товарів нижче нормальної ринкової ціни, або навіть нижче собівартості. Такі випадки розслідувалися відповідно до встановлених міжнародних норм, і дуже часто український експорт піддавався штрафним санкціям у формі підвищення ввізного мита. Чи були справедливими ці санкції в кожному окремому випадку, чи ні, сам факт висунення таких звинувачень вказує на проблеми, з якими зустрічається Україна, ведучи торгівлю в умовах міжнародної конкуренції.

Крім того, акцентуючи увагу на торгівельних аспектах, ми зумисне або підсвідомо звужуємо проблематику. Торгівельні товарні угоди, торгівельні суперечності - для їхнього вирішення у світі вже давно відпрацьовані механізми. Сьогодні, говорячи про міжнародний розвиток, треба говорити про домовленість й угоди в сфері фінансів, сільського господарства, телекомунікацій, інтелектуальної власності, інвестицій. Зациклюючись на металах і хімії, відстаючи від сучасних тенденцій, знаходячись поза світовими дискусіями про шляхи світового розвитку, ми прирікаємо себе на відставання. Тому далі, говорячи про загальну проблематику СОТ, ми виділимо деякі аспекти завдань у фінансовій сфері у світлі нашого прямування до цього міжнародного інституту. Підкреслю, хоча Україна не є членом СОТ, проте питання співробітництва з СОТ у фінансово-банківській сфері (котра традиційно потребує довгих і складних домовленостей) повинні зайняти головне місце в переговорному процесі. І сьогодні саме успіхи у реформуванні вказаної сфери зможуть стати критерієм ефективності реформ в Україні

Найвагомішим викликом і суттєвим чинником розвитку - у контексті міжнародного розвитку України - є необхідність переходу від безладдя до системи міжнародно визнаних правил й інструментів регулювання торгівлі. І "втратять" від цього не економічні суб'єкти (виробники і споживачі), а ті так звані управлінські державні структури, котрі отримують традиційні вигоди від монопольної ренти прийняття господарських рішень. Тому сьогодні немає більш важливого і відповідального завдання в сфері економічної політики, окрім якнайшвидшого вступу в СОТ, і ефективність державної політики визначатиметься тим, наскільки швидко ми впорасмось з таким завданням. Підкреслимо, наше спрямування до СОТ, не повинно стати єдиним чинником розвитку. Ми повинні мати внутрішні стимули для розвитку, не залежно від того, наскільки ми економічно і психологічно готові до входження у світове співтовариство.

Наведемо лише три чинники необхідності вступу країни у СОТ. Перший – економічний: у стратегічній перспективі відкриття національних ринків для міжнародної конкуренції привнесе притік нових технологій та менеджменту, внутрішніх інвестицій, кращий вибір товарів і більш низькі ціни для споживачів, а також стимул для розвитку нових форм бізнесу в Україні. Приєднання до СОТ впливає з завдань сучасної торгівельної політики, котрі (завдання) спрямовані на ефективну інтеграцію країни у світову економіку і міжнародну торгівлю, розвиток експортних можливостей країни і "облагороджування" структури торгівлі. Другий – прагматичний: правила СОТ накладають жорсткі зобов'язання на уряди країн, але вони також забезпечують захист і компенсацію від дискримінаційних і свавільних торгівельних обмежень, що можуть бути нав'язані іншими членами СОТ (введення США жорстких тарифів на імпорт на початку 2002 року багатьох видів сталі на основі фальшивих "захисних" заходів служить цьому підтвердженням, оскільки практично одразу у СОТ почалися заходи по скасуванню таких тарифів). Третій інституційний: яку вигоду можна отримати, залишаючись поза системою майже загальноприйнятих правил, якщо інші країни не повинні дотримуватись їх з тими



країнами, котрі не бажають прийняти всесвітніх правил і домовленостей?

Звичайно, проблематика приєднання до СОТ виходить далеко за межі інтересів державного сектору чи державного управління. Очевидно, що СОТ - це нові перспективи і нові можливості розвитку бізнесу, але вже в новому конкурентному середовищі, а значить і нові ризики. Тому, крім чиновників, котрі завжди є гальмом корінних перетворень у суспільстві, значна частина представників бізнесу, а значить і контрольованих ними політичних партій і об'єднань, ставиться з острахом до участі країни у СОТ. І хоча Президентом України у вересні минулого року був виданий Указ, а в лютому нинішнього ним була затверджена програма активізації зусиль у напрямку до СОТ, проте теперішній стан переговорного процесу ставить під сумнів реалістичність задекларованого приєднання до СОТ до кінця 2002 року.

І найбільшим упущенням в сфері міжнародного розвитку та державного управління можна вважати те, що ще не були проведені навіть парламентські слухання по проблематиці СОТ, що, в свою чергу, дає підстави стверджувати – навіть якщо зусилля уряду будуть послідовні та цілеспрямовані, то навіть у цьому (найкращому) випадку процес адаптації законодавства і ратифікації угод навряд чи зможе відбутися в середньостроковій перспективі.

Підкреслимо, наше прямування до СОТ:

- є тестом на готовність країни до кардинальних економічних реформ,
- сприятиме формуванню як правового поля, так і встановленню ділової етики й атмосфери довіри,
- створить передумови зміцнення повноцінного інституту власника (у тому числі на землю), детінізації економіки,
- негайно вплине на сферу державного управління взагалі, та адміністративну реформу зокрема, оскільки обмежить можливості чиновників створювати тиск або протидію в прийнятті рішень,
- виведе регіональну політику на рівень розвитку регіонів, а не виживання хронічних дотаційних територій,

- вимагатиме негайного удосконалювання фінансово-банківської системи.

Хоча СОТ є чинником зовнішньоекономічного розвитку, проте, насправді зачіплює всі сторони соціально-економічного життя і означає підвищення ефективності державного управління. І в такому контексті вже немає місця аргументації, котрою часто спекулюють і котра ґрунтується на слабкості нашої економічної і фінансово-банківської системи і негайної втрати фінансової незалежності національного бізнесу (і національних фінансів) при входженні України у СОТ. Така логіка слабкості, якщо її прийняти, має своє продовження і потребує відповіді, наприклад, на такі питання:

- що ж таке (наша українська) конкурентноздатність про яку ми міркуємо,
- коли ж ми виростимемо до рівня, котрий гарантує нас від поглинання (нагадаємо, весь капітал нашої банківської системи знаходиться на рівні середнього нормального європейського банку),
- чи повинні ми дійсно чекати кілька десятків років, не боючись, що в такому чеканні ми назавжди відстаємо від світового розвитку

Зупинимось далі на проблематиці фінансової сфери, пов'язаною з СОТ. Входження у СОТ означає, що країна відчиняє сферу своїх фінансових послуг для міжнародної конкуренції. Лібералізація й інтернаціоналізація сфери послуг (і, насамперед, фінансово-банківських) стає ключовим чинником посилення і розвитку фінансової системи, фінансових і фондових ринків країни. Національна фінансова система повинна бути готова конкурувати на міжнародному рівні. У той же час, рівень відкритості багато в чому залежить не тільки від політичних аспектів, але і від структури і "якості" активів і пасивів банківської системи. Чи готові ми самі до активного входження в міжнародні фінансові ринки?

Слабкість банківської системи носить як якісний, так і кількісний характер, що обмежує можливості стимуляції економічного розвитку. Так, сьогодні капітал українських комерційних банків складає близько 7,7 млрд. грн. при кредитному

портфелі в 32 млрд. грн. (3,8% і 16% ВВП 2001 року, відповідно), при кредиторській заборгованості українських підприємств 241 млрд. грн. (що на 18% перевищує ВВП і в 8 разів більше обсягу банківських кредитів). Наявність неплатежів і схем отримання неконтрольованих доходів є істотним обмежувачем розвитку банківської системи, що періодично спонукає до державного регуляторного втручання у фінансово-банківський сектор.

Однак, слабкість фінансово-банківської системи зовсім не означає, що зусилля повинні направлятися тільки на захист своїх “виробників”, а навпаки - повинні стати додатковим стимулом поліпшення й удосконалення як усієї банківської системи, так і окремих її учасників, визнання міжнародних правил гри. Стабільність і прозорість багато в чому зв'язуються з впровадженням міжнародних стандартів і міжнародної практики. Ліквідація дискримінаційних обмежень для іноземних інвесторів у порівнянні з національними в сфері фінансових послуг, а також зниження бар'єрів для капітальних потоків повинні сприяти приходові міжнародних інвесторів, що стане істотним стимулюючим чинником фінансової стабілізації й економічного зростання. Підкреслимо, **фінансова система буде продовжувати залишатися слабкою поки не відбудуться реформування у власності, визначення реальних активів і створення сучасної інфраструктури розвитку власності.** Тільки за таких умов держава зможе розпочати процес підвищення ефективності управління.

Сприяння ефективності відбуватиметься не тільки на державному рівні. Єдині зрозумілі правила є також сигналом та орієнтиром місцевим органам влади. Це в значній мірі буде **сприяти економічній інтеграції всередині України**, оскільки сьогодні Україна залишається роз'єднаною міжобласними й іншими регіональними бар'єрами, що не тільки є обмеженням для бізнесу, але також стримує ринок фінансових і банківських послуг, а тому обмежуюче впливають на залучення регіонів у міжнародну інтеграцію.

Все більше число держав стають відкритішими не тільки для торгівельних потоків (за рахунок, наприклад, більш низьких тарифів і скорочення різного роду кількісних обмежень), але і для потоків інвестицій. Транснаціональні корпорації (ТНК) на

сучасному етапі розташовують свої активи там, де ведеться ринково-орієнтована політика - і при розміщенні активів в інших країнах шукають насамперед такий режим, що забезпечував би одночасно і безпеку входження в місцевий ринок і відсутність дискримінації у порівнянні з вітчизняними інвесторами.

Що ж буде у випадку зволікання країни зі вступом у СОТ? Щоб бути точним у відповіді, потрібно пам'ятати, що до середини 2003 року СОТ буде на півдорозі нового раунду переговорів. Тоді вже будуть оголошені основні ідеї так званого ліберального пакету. Це означає, що вже зараз Україна веде переговори щодо вступу в Світову Організацію Торгівлі, але не в сьогоднішню, а в ту, якою, на думку найбільш впливових її членів, вона буде (або повинна бути) через два чи три роки. Однак, результат залежить не тільки від України. Вступ до СОТ – це довгі та суперечливі переговори з існуючими членами. Партнери України по переговорах наполягатимуть, щоб умови її вступу істотно не відрізнялися від того режиму торгівельної лібералізації, котрий 114 нинішніх членів СОТ збираються застосувати до себе в 2005 році. Саме зараз Україні потрібно розставити пріоритети та прийняти стратегічні рішення щодо своєї майбутньої політики. Такі рішення і будуть визначати ефективність державної політики.

### **6.3. Оцінка конкурентоспроможності України у 2001 році<sup>1</sup>**

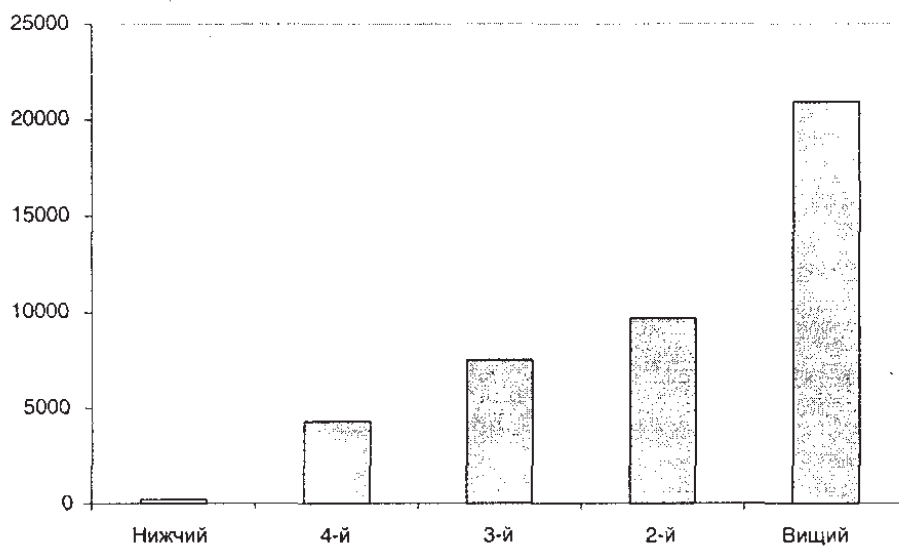
Для оцінки стану економічного та соціального розвитку країни, її інтегрованості у світовий простір існують не тільки якісні характеристики, але впроваджені також кількісні показники. Однією з відомих числових характеристик економіки є так званий Індекс економічної свободи, що, оцінюючи різноманітні аспекти економічного й інституційного середовища країни, найбільші вагові коефіцієнти відводить законодавчій структурі забезпечення і гарантій прав власності, лібералізації торгового режиму, свободі доступу до фінансових ринків і ринків капіталів, а також ефективності державного управління. При

---

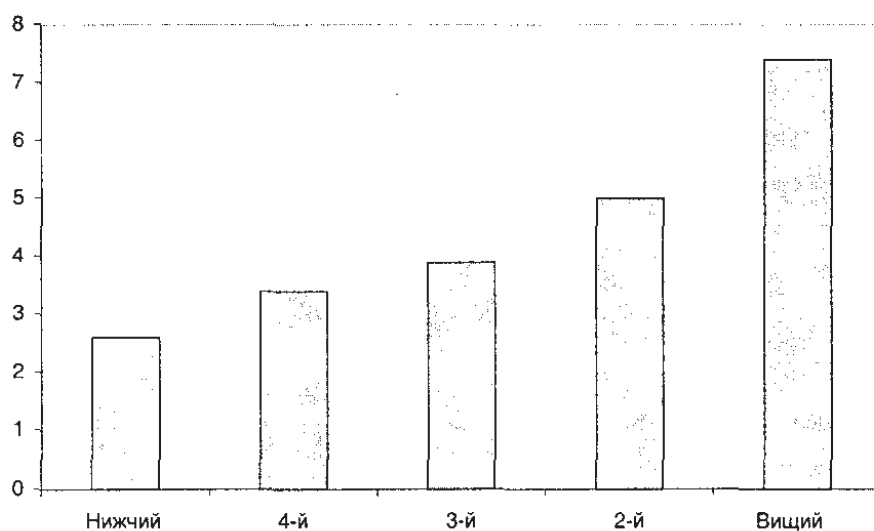
<sup>1</sup> Використано матеріали Л.Дорошенко “Мировые дискуссии”

цьому, виявляється, що Індекс економічної свободи пропорційний добробуту націй. На жаль, Україна знаходиться наприкінці ранжування країн, входячи в найслабкішу групу, для якої, крім іншого, характерні низькі доходи і висока корупція (див. графіки нижче).

*ВВП на жителя (1998 р. з врахуванням паритету купівельної спроможності – ПКС)*



*Індекс корумпованості (вищий рейтинг = менша корумпованість)*



Іншим підходом є дослідження конкурентоспроможності, проведене J.E. Austin Associates (JAA), що дозволяє оцінити рівень розвитку країни в сферах, які прийнято вважати показовими для оцінки конкурентоздатності. Конкурентоспроможність на національному рівні можна визначити як здатність країни

виробляти товари та надавати послуги, що відповідають вимогам світового ринку і сприяють підвищенню рівня життя середнього громадянина.

При оцінці конкурентоспроможності України у цьому дослідженні було відзначено суперечливі тенденції, на котрі ми вкажемо, як це зазначено у звіті ЈАА, див. фрагмент таблиці нижче для України. Деякі тлумачення для таблиці видаються доцільними, причому ми наведемо їх такими, якими їх бачать автори дослідження. Наскільки це було можливо, ЈАА використовувала дані за 2001 рік. Однак, використовувалось багато даних 2-річної давнини, що є наслідком часового лаге між звітним роком і моментом надання інформації країнами. З огляду на те, що ситуація в Україні швидко змінюється, ці дані можуть не точно відображати поточну ситуацію в країні.

Вкажемо, що з одного боку, Україна є однією з провідних країн у світі по чисельності освічених людей. Україна демонструє відносно високі показники якості робочої сили і має досить пристойну інфраструктуру. Однак, економічна ситуація в країні не відповідає “якості” її населення. Рейтинги України по обсягу іноземних інвестицій, рівню державного регулювання та фінансовому сектору – також на низькому рівні. З огляду на значні людські ресурси, Україна могла б продемонструвати більш високі показники в науці і технологіях, а також у секторі науково-дослідних і виробничо-конструкторських робіт (НДВКР), особливо важливих для забезпечення конкурентоздатності в довгостроковому періоді. Водночас, за показником добробуту вона займає позицію серед найбільш відсталих країн. За показником вчених та інженерів на душу населення Україна входить у перші 25% провідних країн, однак тільки 8% експорту країни приходить на продукцію високотехнологічного сектору. Економічні показники України та обсяг інвестицій в країну протягом 1990-х років були на низькому рівні.

Сектор	Рік	Абсолютний показник	Рейтинг	Кількість країн в рейтингу	Відсотковий рейтинг
<b>Економіка</b>					
ВВП на душу населення (з врахуванням ПКС) (\$)	1999	3 458,0	93	155	60
Середній темп зростання ВВП, (з врахуванням ПКС)	1990-1999	-7,6%	147	148	99
Темп росту ВВП, (%)	2000	6,0%	29	155	19
Коефіцієнт Джині	Різні	32,5	28	96	29
				<b>Середній</b>	<b>52</b>
<b>Експорт і туристична галузь</b>					
Експорт (млн. \$)	1999	20 390	39	147	27
Експорт (% ВВП)	2000	54,3%	12	72	17
Експорт товарів на душу населення, (\$)	1999	231,8	99	157	63
Середній темп зростання експорту на душу населення (%)	1992-1999	-0,43%	108	138	78
Доход від туризму на душу населення (\$)	1998	107,5	56	112	50
Експорт послуг (млн.\$)	1999	3 869,0	42	126	33
				<b>Середній</b>	<b>45</b>
<b>Інвестиції</b>					
Валові внутрішні інвестиції (% ВВП)	1998	19,8%	85	147	58
Приватні інвестиції у капітал (% ВВП)	1999	Н/д	н/д	н/д	н/д
Темп зростання внутрішніх інвестицій	1990-1998	Н/д	н/д	129	н/д
Прямі іноземні інвестиції (ПІІ), чисті потоки	1999	489	35	111	32
ПІІ (% ВВП)	1999	1,3%	92	152	61
ПІІ на душу населення, (\$)	1999	9,9	109	164	66
Індекс ПІІ	1998-2000	0,5	89	135	66
				<b>Середній</b>	<b>56</b>

<b>Управління</b>					
Індекс адміністративного навантаження на бізнесу	2000	3,2	56	60	93
Адміністративне регулювання	2000	2,6	55	60	92
Індекс корумпованості	2001	2,1	83	91	91
Захист прав інтелектуальної власності	2000	2,5	60	60	100
Бюрократія в державних органах	2000	2,2	53	60	88
Тіньова економіка	2000	4,4	54	60	90
				<b>Середній</b>	<b>92</b>
<b>Наука і технологія</b>					
Експорт високотехнологічної продукції (млн.\$)	1999	н/д	н/д	93	н/д
Експорт високотехнологічної продукції (% загального експорту)	1999	8	37	91	41
Кількість вчених та інженерів (на 1 млн. осіб)	1999	2 171	22	88	25
Видатки на НДВКР (% ВВП)	1999	н/д	н/д	78	н/д
Рівень технологічного розвитку	2000	2,8	52	60	87
				<b>Середній</b>	<b>51</b>
<b>Інфраструктура</b>					
Асфальтовані дороги (%)	1996	95%	25	159	16
Асфальтовані дороги на душу населення (кв. км)	1996	-	44	148	30
Телефонізація (ліній на 1 тис. осіб)	1999	199	77	178	43
Мобільний зв'язок (ліній на 1 тис. осіб)	1999	4,3	123	180	68
Споживання електроенергії на душу населення, (кВт/год)	1998	2 449	44	118	37
				<b>Середній</b>	<b>39</b>



<b>Людські ресурси та робоча сила</b>					
Загальна ефективність виробництва (ВВП, з врахуванням ПКС, на зайнятого)	1999	7 500,2 грн.	52	59	88
Індекс розвитку людського потенціалу ООН	1999	0,742	74	162	46
Зайнятість серед жінок, (% загальної робочої сили)	1999	48,8%	10	170	6
Неосвічені, (% населення понад 15 років)	1999	0,4%	4	133	3
Без середньої освіти, (% дітей середнього шкільного віку)	1998	н/д	н/д	103	н/д
Утікання мізків	2000	2,7	52	60	87
Конкурентна перевага дешевої робочої сили	2000	2,7	51	60	85
				<b>Середній</b>	<b>52</b>
				<b>Загальний середній</b>	<b>57</b>

Процентний рейтинг показника експорту товарів на душу населення України складає 60% (у даному дослідженні процентний рейтинг у 1% означає максимально високий результат, а 100% – найгірший). По обсягу експорту, що склав у 1999 році \$20,4 млрд., Україна увійшла в число провідних 40 країн світу. Доходи від туризму на душу населення вивели Україну з показником у \$107 на 56-у позицію серед 112 країн. Україна має потенціал до покращання в найближчі роки показників експорту. В країні є значні сільськогосподарські ресурси, виробничі традиції, вигідне з погляду торгівлі географічне положення та потенціал для розвитку чорноморського туризму. Майже 30% всіх іноземних гостей в Україну прибувають з Росії. Середня тривалість туристичної поїздки в Україну складає 4 дні й обходиться візитеру в \$600. Найбільш популярними напрямками іноземних туристів є Київ (на місто приходиться більше 30% всіх інозем-

них туристів), Крим (також 30%), Карпати та Львів (близько 20%) і Одеса.

У 1999 році Україна отримала \$489 млн. чистих іноземних інвестицій, зайнявши 35-у позицію серед 111 країн. У 2000 році чисті прямі іноземні інвестиції досягли \$594 млн. З огляду на масштаби України, цей показник є досить низьким. Поновлення процесу приватизації, що розпочався в 2000 році, можливо, залучить нові інвестиції, однак, цього все одно буде недостатньо. Лише покращання ділового клімату та реформа системи оподаткування можуть забезпечити необхідний приплив інвестицій.

Людські ресурси – це “безпрограшна ставка” України. Україна входить у 3% найбільш освічених націй у світі (4-а серед 133 країн), а також займає 10-у позицію в світі по показнику зайнятості жінок. Крім того, країна також входить у 30% країн з найбільш високими оцінками в середній школі. Рейтинг України в Індексі людського розвитку ООН – вище середнього. У звіті про глобальну конкурентоспроможність Україна займає 19-у позицію серед 60 країн за рівнем математичної та наукової освіти. Однак, за обсягом “утечі мізків” Україна займає 52-у позицію серед 60 країн рейтингу. Це вказує на нагальну необхідність негайного вирішення проблеми для підвищення конкурентоздатності країни. Конкурентні економіки експортують товар, а не людей. Продуктивність – обсяг ВВП на одного зайнятого з урахуванням паритету купівельної спроможності – вказує на суть економічних проблем України. Вона займає 52-у позицію серед 59 країн з абсолютним показником у \$7500, при тому, що цей показник у лідерів складає \$60 тис.

Відтак, людський потенціал, традиції науки і технології та рівень інфраструктури є міцною основою для підвищення конкурентоспроможності країни. Однак, низькі показники політичного середовища, фінансового сектору та інвестицій вказують на пріоритетність реформ у цих сферах. Визначення місця України у світовій економіці, яке забезпечить процвітання її народу, вимагає правильної державної стратегії спрямованої на розвиток приватного підприємництва, а також підвищення ефективності державного управління у всіх ланках суспільно-економічного життя країни.

## Література

1. І.Бураковський, В.Грановський, В.Хорошковський, В.Юрчишин. Втрата СОТ – геополітичний ризик для України / *Финансовые риски. 2002, #1-2, с. 23-31.*
2. Глобализация: взгляд с периферии. Аналитический доклад / В.Грановский, Т.Хариманга, В.Юрчишин. – *Киев, 2002.* – 62 с.
3. В.Грановський, І.Бураковський, В.Юрчишин. Стратегічні орієнтири для України. Переговорний процес Україна-СОТ. Результати та перспективи /– *Київ, 2002.* – 36 с.
4. Мировые дискуссии. 2000-2002 (різні випуски)
5. Хроніка економіки та політики / В.Юрчишин – наук. редактор. – К, 2001-2002, № 1-5.
6. Global Economic Prospects and the Developing Countries. 2002 – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. – 2001.
7. How Does the IMF Lend? A Factsheet. – September 2001. – IMF External Relations Dept. – <http://www.imf.org>
8. UNCTAD, World Investment Report 1997-2000.

## РОЗДІЛ 7.

### Ефективність монетарної та валютної політики в країнах з перехідною економікою

Важливими інструментами макроекономічної політики є монетарна (грошово-кредитна) та валютна політика, за допомогою котрих уряд контролює грошовий обіг держави, вартість національних грошей, кредит та банківську систему, заохочує розвиток зовнішнього сектору. Стабільність національної грошової одиниці є умовою стійкого розвитку економіки. І від стану та динаміки валютного курсу як у коротко-, так і довгостроковій перспективі залежать стабільність та привабливість взагалі економічного простору країни. Монетарна та валютна політики нерозривні у своїй важливості і своєму впливові на економічний розвиток.

Змінюючи грошову пропозицію, центральний банк країни впливає на багато економічних і фінансових змінних: процентні ставки, курси акцій та валюти, чистий експорт. Слабка грошова система не тільки не сприяє розвитку торгівлі та інвестиціям між країнами, а й призводить до періодичних економічних потрясінь, коли необхідні пристосування до змін не виконуються або відкладаються. Обмеження пропозиції грошей призводить до підвищення процентних ставок та зменшення інвестицій, що, в свою чергу, зменшує ВВП. Якщо центральний банк стикається зі спадом ділового циклу, він може збільшити пропозицію грошей та знизити процентні ставки, щоб стимулювати економічну активність. Збільшення грошової маси (пропозиції грошей) зменшує ринкові процентні ставки, що стимулює видатки на інвестиції, споживчі товари тривалого споживання, чутливі до процентної ставки, що, в свою чергу, підвищує обсяг виробництва і ціни вище від того рівня, який би вони мали в іншому випадку.

Загалом, грошово-кредитна та валютна політика останніх двох років в Україні відповідає завданням і потребам економічного розвитку країни, забезпечували стабілізацію валютного курсу та наповнення міжнародних резервів країни. Структура активів центрального банку набула стійкої тенденції до свого покращання – нарощування чистих зовнішніх активів НБУ зна-

чно перевищувало зниження рівня внутрішніх активів, що дозволяло послідовно нарощувати пропозицію грошей. Більше того, оскільки зниження внутрішніх активів в основному відбувалося за рахунок зниження кредитування державних органів, така динаміка знижувала інфляційний і девальваційний тиск.

Незважаючи на значні виплати в 2000-2001 рр. зовнішнім кредиторам, значно покращився стан не тільки чистих зовнішніх активів НБУ, але й зросли також валові резерви. Наприкінці 2001 року вдалося підняти коефіцієнт покриття грошової бази резервами до 60%, а величина покриття імпорту резервами сягнула 5-6 тижнів. Вказані коефіцієнти покриття є надзвичайно важливими індикаторами запобігання валютних ускладнень. Тому найвагомим завданням у валютній сфері на найближчі роки є продовження нарощування резервів, котрі, в свою чергу, слугують запорукою валютної стабільності.

Як нарощування активів, так і підтримка курсу в останні два роки стали можливими завдяки активізації зовнішнього сектору, що також відіграв вирішальну роль в економічному зростанні минулого року. Практично все нарощування пропозиції грошей відбулося завдяки активним інтервенціям НБУ на міжбанківському ринку по купівлі доларів. У свою чергу, стабільний курс був найважливішим чинником зниження процентних ставок кредитування в національній валюті, а також сприяв утриманню низької інфляції.

Отож, відповідно до розвитку монетарного сектору, економіка України дійсно почала складний шлях до одужання, формування більш раціонального грошового простору. А заходи монетарної політики загалом відповідали вимогам подальшого розвитку економічного та фінансового середовища країни.

У пропонованому розділі розглядаються теоретичні положення макроекономічних моделей, вияву в них монетарних інструментів, а також окремі питання розвитку монетарної та валютної політик у країнах з перехідною економікою у кінці 90-х років, а також в Україні на рубежі тисячоліть. Важливою особливістю періоду була ціла низка валютних криз у різних країнах світу, а також початок впровадження єдиної європейської валюти євро. Світовий досвід очевидним чином може допомогти Україні у формуванні раціональної стабілізаційної політики.

## 7.1. Вплив валютного курсу на макроекономічне середовище

Для характеристики макроекономічного середовища країни традиційно виділяють та розглядають певну сукупність показників та індикаторів. Звичайно, опис середовища не вичерпується навіть найдетальнішою зведеною таблицею таких основних індикаторів, проте дає досить чітке розуміння про стан і перспективи економічного розвитку країни. До найвагоміших індикаторів належать валютний курс, процентна ставка та рівень інфляції, і саме від їх динаміки та поведінки у багатьох аспектах залежить стабільність взагалі економічного простору країни. В той же час, валютний курс в країнах, що розвиваються, виявляє певний домінуючий вплив, тому чи не найвагомішими є ризики, пов'язані з непередбачуваними коливаннями валютного курсу, і значні зусилля уряду та центрального банку країни бувають спрямовані саме на стабільність чи передбачуваність динаміки валютного курсу. Тим самим, макроекономічні ризики в багатьох аспектах сконцентровані у валютному курсі, і у нашому пропонованому розгляді також головна увага зосереджуватиметься на валютній складовій макроекономічного середовища, а також монетарному впливові на це середовище.

### 7.1.1. *Режими валютних курсів та їх особливості.*

Валютний курс визначається як вартість грошової одиниці однієї країни в термінах іншої. Для конкретизації подальшого викладення припускаємо, що обмінний курс визначається як вартість одиниці іноземної валюти у термінах національної – звичний для нас варіант, оскільки ми говоримо, що “курс 5,3 гривень за **один** долар США”. У цих припущеннях зростання курсу означає ослаблення національної валюти, або її девальвацію (тобто, зростання вартості одиниці іноземної валюти), а зниження курсу - зміцнення національної валюти, або її ревальвацію.

Причому, оскільки і сама валюта будь-якої країни може виступати як товар, на який формується попит і пропозиція, то, очевидно, що й на вартість такого товару впливають найрізноманітніші внутрішньо- і зовнішньоекономічні чинники. Специ-

фічність і виділеність грошей (як міри вартості, засобу обміну, накопичення тощо) зумовлює і специфічну особливу державну політику як з метою забезпечення вартості своєї валюти на міжнародних ринках, так і її (національної валюти) підтримки. Узагальненою характеристикою державного підходу до своєї валюти є так званий режим валютного курсу, що практикується органами грошово-кредитного регулювання країни.

Існують різні класифікатори валютних режимів з різним ступенем деталізації (див., наприклад, [5,8]). Разом з тим, узагальнюючи, виділяють три режими:

- фіксований, який включає точне (законодавче) визначення вартості (чи прив'язки) національної валюти у термінах окремої виділеної валюти чи кошика валют;
- плаваючий (гнучкий), де визначальним є формування валютного курсу ринковими механізмами;
- контрольований, що базується на урядовому контролі та обмеженнях у конвертованості валют.

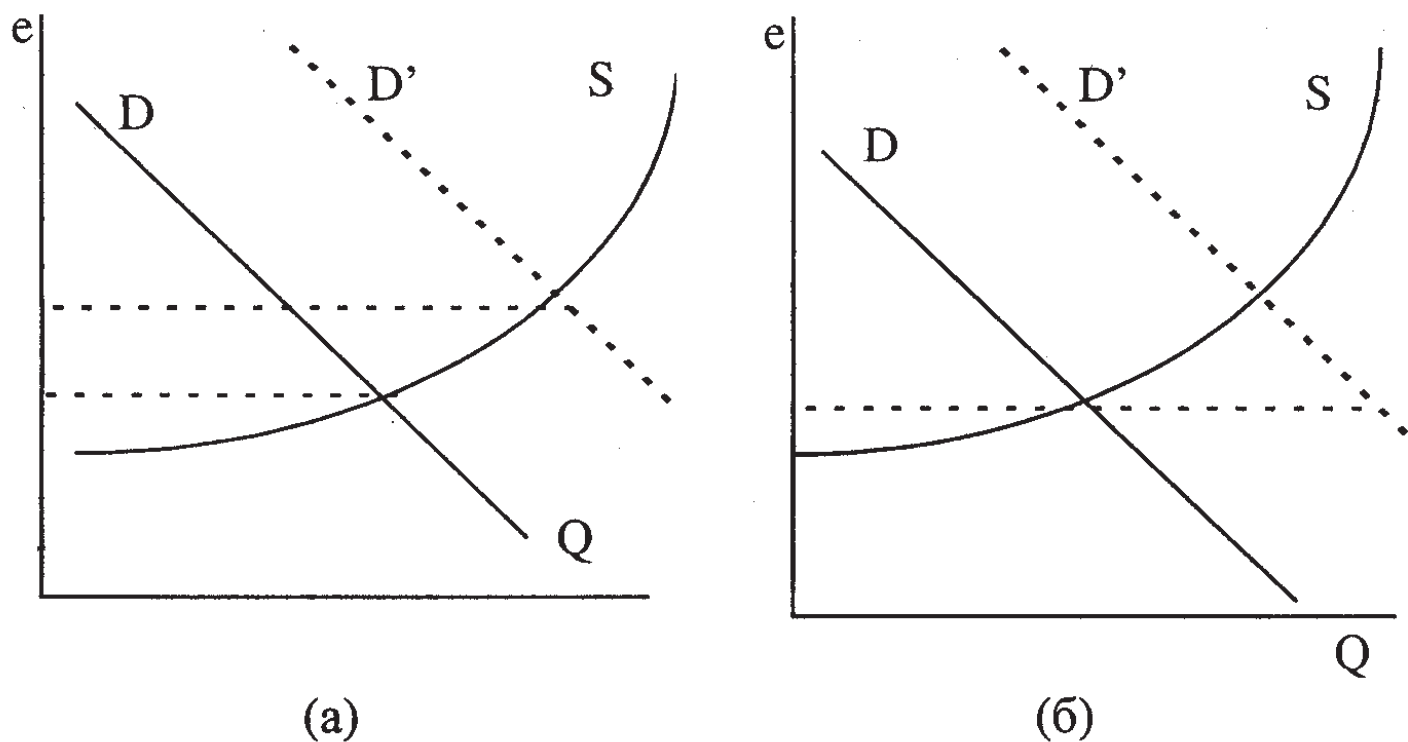
Як бачимо, принциповим положенням при виборі режиму виступають механізми формування валютного курсу (вартості однієї валюти в термінах іншої), а також ступінь втручання органів грошово-кредитного регулювання (центрального банку) у процес курсоутворення. Підкреслимо, що за будь-якого варіанту фіксованого курсу валютна політика вже чітко виступає інструментом економічної політики із впровадженням і розвитком політичних інструментів. За плаваючих режимів курсоутворення формування ціни відбувається завдяки ринковим принципам, і у якості політичних інструментів вже виступають інструменти монетарної політики, насамперед, процентної ставки та пропозиції грошей. Для конкретизації і уточнення далі зосередимось саме на виявах політики у режимі фіксованого та плаваючого валютних курсів.

Вартість валюти (або обмінний курс) та її кількість, яку хочуть утримувати агенти ринку, як і будь-якого іншого товару, визначається попитом і пропозицією, при цьому, поведінка й динаміка обмінного курсу залежать від режиму - плаваючого чи фіксованого. Цю поведінку корисно проілюструвати на простій

моделі досягнення рівноваги в системі координат: курс  $e$  - обсяг купівлі-продажу валюти на ринку  $Q$  (рис. 7.1).

За суто плаваючого режиму обмінний курс повністю визначається попитом і пропозицією з боку економічних агентів (рис. 7.1,а). У випадку зростання попиту на іноземну валюту крива попиту  $D$  зсувається праворуч до рівня  $D'$ . Таке зростання попиту може бути викликане, наприклад, збільшенням імпорту, або ж бажанням інвесторів та населення збільшити свої іноземні активи. За умови сталої пропозиції  $S$  вказаний зсув призводить до зростання вартості іноземної валюти (так само, як для будь-якого товару, зростання попиту супроводжується зростанням ціни), тобто відбувається зростання величини курсу чи девальвація національної валюти.

*Рис. 7.1. Попит на валюту за різних режимів валютного курсу*



У випадку фіксованого курсу (рис. 7.1,б) завданням центрального банку є необхідність підтримки політично визначеного рівня валютного курсу. Це означає зобов'язання купувати чи продавати будь-яку кількість валюти відповідно до попиту економічних агентів (готових платити вищу ціну), для того, щоб урівноважити перевищення попиту над пропозицією і утримати валюту від девальвації (дисбаланс може бути також спровокований також спекулятивними міркуваннями). Очевидно, що такий



надлишковий продаж валюти центральним банком означає не що інше, як валютні інтервенції. Звичайно, інтервенції не можуть продовжуватись до нескінченності (центральный банк країни не може друкувати іноземну валюту<sup>1</sup>). Тому наслідком продовження перевищення попиту над пропозицією може бути: або встановлення нового вищого рівня фіксації курсу, або відмова від фіксованої прив'язки взагалі (перехід до плаваючого режиму).

Зауважимо, що центральні банки переважної більшості країн відповідають як за проведення валютної політики, так і за рівень внутрішніх цін. Тому позиція центрального банку в запровадженні стабілізаційних програм є вирішальною у виборі валютного режиму. При гіперінфляційних рівнях ряд країн більш схильні обирати режим фіксованого курсу як центрального елемента своїх стабілізаційних програм, при цьому номінальний валютний курс виступає якорем, а монетарна політика повністю підпорядкована завданням утримання обраного курсу (в тому числі, через інтервенції центрального банку<sup>2</sup>). Однак за такого вибору завжди виникає суперечність між необхідністю обмеження рівня інфляції і підтримки конкурентоспроможності вітчизняних товарів на міжнародних ринках (внаслідок реальної девальвації національної валюти).

За плаваючого режиму вже управлінню монетарними агрегатами і пропозиції грошей належить чільне місце в ефективності впровадження та виконання стабілізаційної програми. Невиконання завдань у грошово-кредитній сфері, передбачених монетарною програмою стабілізації, супроводжується інфляційним і девальваційним тиском, що розбалансовує економічне середо-

---

<sup>1</sup> Якщо рівень резервів центрального банку скорочується до низького, то агенти економіки можуть бути занепокоєні спроможністю подальшої фіксації курсу і можливою стрімкою девальвацією. Це може призвести до нової хвилі спекулятивних атак - намагання якнайшвидше звільнитись від національної валюти на користь іноземної (щоб захистити себе від втрат, що насуваються). Наслідком буде дуже швидка втрата центральним банком решти своїх валютних резервів.

<sup>2</sup> Як правило, інтервенції мають проводитися тільки стосовно однієї виділеної валюти, навіть якщо фіксація курсу йде до валютного кошика.

вище і підриває довір'я до фінансового керівництва країни. Водночас, недотримання монетарних орієнтирів сприймається як менша видима невдача влади, ніж можливий вимушений перехід до плаваючого курсу чи суттєва девальвація. В останні роки все більшу привабливість знаходить варіант так званої (повзучої) прив'язки, коли органи грошово-кредитного регулювання оголошують бажану динаміку чи траєкторії валютного курсу і шляхом різноманітних політичних інструментів коригують її в залежності від динаміки інших головних макроекономічних показників та індикаторів.

Зауважимо, що за режимів фіксованого курсу відмова від коригування дефіцитів (бюджету і платіжного балансу) відкладає на майбутнє інфляційний тиск, використовуючи для такого коригування міжнародні резерви або накопичуючи зовнішні борги. При гнучкому режимі недоліки державної політики можуть проявитися значно раніше у вигляді коливання цін та курсів, тоді як втрату резервів і нарощування боргів (які найчастіше бувають наслідком негативного сальдо рахунку поточних операцій) виявити значно важче, враховуючи періодичність і особливості статистичної звітності уряду та інформації центрального банку. Тобто ринкове середовище значно раніше і видиміше вказує на виникнення диспропорції за режиму плаваючого курсу, а отже і коригування може бути менш болісним. При виборі валютного режиму взагалі та прив'язки зокрема, в різних країнах світу традиційно перевага віддавалась найважливішим торговельним партнерам (країнам, на які припадало понад 50% торговельного обороту, або ж 50% обороту належало групі країн, що мали взаємну валютну прив'язку)<sup>3</sup>. За відсутності такої виділеної групи, сьогодні вважається доцільним застосування кошика з 3-5 валют, (куди, як правило, входять американський долар, японська йена та хоча б одна з європейських валют або еку, раніше, чи євро). Такий підхід дає можливість певним чином уникнути небезпечних перепадів вільного коли-

<sup>3</sup> Цікавим є також факт, що вибір основних валют-орієнтирів (передусім американського долара та німецької марки) у останні роки, за оцінками експертів, відображав швидше надійність грошово-кредитної політики США та Німеччини, ніж близькість торговельних відносин чи перспективу отримання матеріальної допомоги від цих країн.

вання найвпливовіших валют (однієї відносно іншої) на фінансових світових ринках.

Стосовно практичних застосувань для прогнозування динаміки курсу національної валюти за умови її прив'язки до "сильної", то найчастіше для оцінки місячної зміни валютного курсу використовується методика базована на різниці вітчизняного і міжнародного рівнів інфляції (або рівня інфляції у країні-прив'язки) у попередній період (див. також про базові тотожності далі). Привабливість такого підходу полягає в тому, що дозволяє "узгоджувати" внутрішній і міжнародний рівні інфляції через реальний валютний курс, тим самим підтримуючи конкурентну спроможність вітчизняного виробництва<sup>4</sup>. Одним з недоліків такого підходу виступає невизначеність (завчасна) майбутнього обмінного курсу чи відхилення від інфляційних показників, що може спровокувати чинники спекулятивної гри, стимулюючи подальшу валютну нестабільність. Інший підхід до валютних орієнтирів полягає у завчасному оголошенні очікуваних чи бажаних змін валютного курсу у часі – так звана система табліта, котра активно використовувалась у ряді південноамериканських країн, зокрема у Чилі у кінці 70-х років. Перевагою підходу є, звичайно, усунення спекулятивних джерел, що зменшує ризики валютних криз. У той же час, потрібно мати на увазі, що зазвичай уряди з політичних міркувань закладають оптимістичні оцінки динаміки макроекономічних показників та індикаторів, у тому числі занижують потенційний рівень девальвації, тому джерела для спекуляцій зберігаються.

Додатковою перевагою повзучої прив'язки є можливість для центрального банку країни утримувати нижчий рівень міжнародних резервів (у порівнянні з режимом фіксованого курсу) навіть зважаючи на незадовільні показники платіжного балансу. Пояснення полягає у тому, що за повзучої прив'язки значно легше узгоджувати наявні резерви з темпами девальвації, тим самим включаючи механізми переорієнтації, чого важко досягти за режиму фіксованого курсу.

---

<sup>4</sup> У місячному обчисленні показники інфляції та валютного курсу не зможуть далеко відірватись один від іншого.

Встановлення так званого валютного коридору (виділення допустимих меж “безпечного” коливання курсу) не знімає питання управління курсом, а вимагає готовності до проведення інтервенцій на його (коридору) підтримку. Наближення курсу до однієї з виділених меж (найчастіше верхньої) провокує валютних спекулянтів до активізації атак на валюту для отримання надприбутків (оскільки “пробиття” межі вимагатиме встановлення нового коридору, а отже й пошуку нового рівноважного рівня, який може значно відрізнятись від попереднього, що, тим самим, може принести спекулятивні доходи в короткотерміновій перспективі). Нагадаємо, що в Україні було встановлено кілька валютних коридорів, проте практично ні один з них не був витриманий.

### ***7.1.2. Валютні впливи на заходи монетарної політики***

Проведений короткий аналіз стосовно режимів валютного курсу вказує на неможливість однозначного й універсального виділення переваг будь-якого з валютних режимів чи конкретних схем реалізації валютної політики. Разом з тим, виділимо певні загальні положення [5,8]:

- фіксований валютний курс сприяє встановленню грошово-кредитної структури, основаної на надійному валютному “якорі” та строгій фінансовій дисципліні, хоча в умовах сучасної економіки такий режим заперечує проведення автономної монетарної політики; ефективність режиму буде тим вищою, чим вища гнучкість національної економіки;
- плаваючий курс забезпечує незалежність у проведенні монетарної політики, однак негативним наслідком порушення незалежності є розкручування інфляційних процесів (услід за ймовірними девальваційними тенденціями);
- “керований” режим не знімає ризиків і проблематики балансування валютного курсу, а в окремих випадках навіть може прискорити спекулятивні тенденції;
- інтервенції центрального банку за відсутності стерилізації можуть негативно вплинути на динаміку монетарних агрегатів, що, до речі, також негативно впливатиме і на динаміку валютного курсу;

- інтервенції, що супроводжуються стерилізацією (так само, як і операції на відкритому ринку), зменшують валютний тиск і ризики, однак виявляються дійовими тільки в короткостроковій перспективі; їх (інтервенцій) ефективність визначається розвинутістю структури фінансових ринків та інструментів;
- контроль капіталів є більш ефективним на етапі припливу, а не відпливу, однак в обох випадках дієвість контролю є короткотерміною; порушення ринкового перерозподілу фінансових ресурсів (за умови адміністративних обмежень) може бути руйнівним для національних економік з втратою довіри і привабливості національних ринків для іноземних стратегічних інвесторів.

Зазначимо, що хоча девальвація валюти (за постійного негативного тиску) виглядає привабливим заходом збалансування валютних ринків та рахунку поточних операцій, однак цей інструмент має застосовуватись також дуже виважено і критично, оскільки рівень і темпи девальвації повинні відповідати різним, а часто й таким, що суперечать одна одній, цілям. З одного боку, значне зниження вартості національної валюти може дозволити покращити стан та розвиток платіжного балансу, стимулюючи розширення експорту та знижуючи імпорту. З другого – значна девальвація національної валюти означає подорожчання імпорту, що підриває завдання імпорту інвестицій, знижує критерії ефективності внутрішнього виробництва, а у випадку значної імпортової складової у проміжних виробничих товарах створює інфляційний тиск на споживчих ринках. При цьому виникає також небезпека стримування структурних реформувань, оскільки дозволяє неконкурентним (на сусідніх ринках) товарам та виробництвам знаходитись у виграшному становищі й обмежувати більш ефективний перерозподіл ресурсів.

Зробимо дві ремарки стосовно валютного індикатора стабілізаційної політики. Перша. Вільно плаваючий валютний курс залишає країну без чітких цінових сигналів, що ускладнює інвесторам визначення своєї поведінки та зважування ризиків. А для малої відкритої економіки, яка активно залучається до міжнародної торгівлі, непередбачуваність і повна залежність від зовніш-

ніх шоків може виглядати катастрофічно. Друга. Валютний курс для нових економік може слугувати корисним індикатором для монетарної політики, а далі їй необхідним заходам фіскальної політики для збалансування економічного середовища (детальніше далі). Вільно плаваючий курс може не давати такого цільового індикатора, а тому інфляційний чинник здатний порушити добрі наміри. На противагу, фіксований режим виглядає привабливо, проте йому притаманний один суттєвий недолік – утримувати його довго надзвичайно важко.

## **7.2. Макроекономічна модель взаємозв'язку монетарної та фіскальної політики та їх впливу на валютний курс**

Для дослідження макроекономічного розвитку визнаною і поширеною є так звана модель IS-LM-BP, що є розширенням класичної моделі IS-LM (нагадаємо, досягнення рівноваги на товарних і грошових ринках, у системі координат доход – процентна ставка), з включенням кривої BP, що відображає рівновагу на зовнішньоекономічних ринках.

### **7.2.1. Базові положення моделі IS-LM-BP**

Розглянемо коротко узагальнюючу схему досягнення внутрішнього і зовнішнього балансів з урахуванням платіжного балансу у IS-LM-BP-моделі. Нагадаємо, що IS-LM-BP є макроекономічною моделлю, яка відображає вплив фіскальної та монетарної політики на стан і динаміку національного доходу країни (з метою досягнення рівноваги на товарних і грошових ринках, а також платіжного балансу). Зауважимо, що розгляд ведеться за умови відносно постійного рівня цін (тому динаміка номінального курсу збігається з динамікою реального), а також відносно постійної структури економічного середовища.

Крива *IS* зображує взаємозв'язок (аналогічно моделі закритої економіки) між виробництвом чи доходом  $Y$  і процентною ставкою  $i$  таким чином, що спостерігається рівновага на товарному ринку (величина вироблених товарів дорівнює величині попиту на них). Вказана крива має негативний нахил, оскільки збільшення процентної ставки зменшує інвестування в основні виробничі фонди та устаткування, а через ефект мультиплікато-

ра веде до зменшення і виробництва та випуску. Крива  $LM$  зображує взаємозв'язок між доходом  $Y$  та процентною ставкою  $i$  при рівновазі на грошовому ринку. Крива  $LM$  має, як і у випадку закритої економіки, позитивний нахил.

Крива  $BP$  включає як баланс поточних операцій або чистого експорту  $TB$  (різниці між експортом  $EX$  та імпортом  $IM$ ), який пропорційно залежить від обмінного курсу, так і рахунку рухів капіталу  $KA$ , що позитивно залежить від різниці внутрішніх та міжнародних процентних ставок. Рівняння для  $BP$  може бути подане у вигляді [20]:

$$i - i^* = - (1/k)(EX - IM + KA) + (m/k)Y.$$

Зазначимо важливий наслідок, що безпосередньо впливає з рівняння: зростання доходу країни повинно супроводжуватись зростанням різниці процентних ставок для підтримки платіжного балансу на нульовому рівні. Це пов'язано з тим, що імпорт зростає разом з доходом, а процентна ставка повинна зрости для того, щоб зробити привабливою внутрішню процентну ставку порівняно з іноземною, що, в свою чергу, сприятиме припливу капіталів для фінансування торговельного дефіциту. Також зауважимо, що нахил кривої залежності процентної ставки від доходу обернено залежить від ступеня мобільності руху капіталів  $k$  (більша мобільність означає менший рівень зростання процентної ставки для гарантування припливу капіталів).

Взаємозв'язок базових кривих  $IS$ ,  $LM$ ,  $BP$  задається наступними рівняннями:

$$IS : Y = [ A - b(i) + EX - IM ] / (s+m),$$

$$LM : MS / P = L(i, Y),$$

$$BP : BP = TB + KA = EX - IM - mY + KA + k(i - i^*) = 0$$

Стимулююча фіскальна політика в цій моделі (збільшення державних видатків або зменшення оподаткування) зображується зсувом кривої  $IS$  (крива рівноваги на товарних ринках) вправо, стимулююча монетарна політика (розширена пропозиція грошей) також зображується зсувом вправо кривої  $LM$ . У режимі фіксованого курсу балансування зовнішнього сектора відбувається вздовж кривої платіжного балансу  $BP$ , а в режимі пла-

ваючого курсу балансування зовнішнього сектора відбувається зсувом кривої  $BP$  вправо (покращення торговельного сальдо).

Виходячи з макроекономічної моделі, вкажемо, що рівновага в економіці (яка є потенційно бажаним положенням) досягається у точці одночасного перетину кривих товарного і грошового ринків, а також платіжного балансу (див. рис. 7.2, для випадку досконалої мобільності капіталу).

### 7.2.2. Модель встановлення рівноважного курсу

На рис. 7.2, а, б наведено приклад визначення обмінного курсу за умови досконалої мобільності капіталу в парі систем координат (ставка-дохід, курс-дохід), причому за умови урівноваженого платіжного балансу. Вертикальна крива  $LL$  зображає комбінацію доходу і обмінного курсу, коли грошовий ринок знаходиться у рівновазі (зауважимо, що рівняння для кривої  $LM$  прямо не залежить від компоненти обмінного курсу). Крива  $YY$ , в свою чергу визначає таку комбінацію доходу і валютного курсу, що гарантує рівновагу на товарному ринку. Відмітимо, що для товарного ринку характерна позитивна залежність доходу і обмінного курсу, оскільки зростання номінального обмінного курсу (девальвація) означає переключення попиту з іноземних товарів (які стають відносно дорожчими) до національних, а отже вимагає збільшення виробництва для досягнення рівноваги товарного ринку. Отже, саме той обмінний курс, який збалансовує обидва ринки, може розглядатись урівноваженим.

Аналогічним чином спрацьовує механізм зростання обмінного курсу при монетарній експансії, дещо розширивши межі даної моделі  $IS-LM-BP$  (рис.7.3). Як раніше вказувалось, зсув кривої  $LL$  до положення  $L'L'$  пов'язаний зі зростанням доходу (рис. 7.3.а). Рівноважний обмінний курс також визначається новою рівноважною точкою перетину кривих товарного і грошового ринків (рис.3.б).

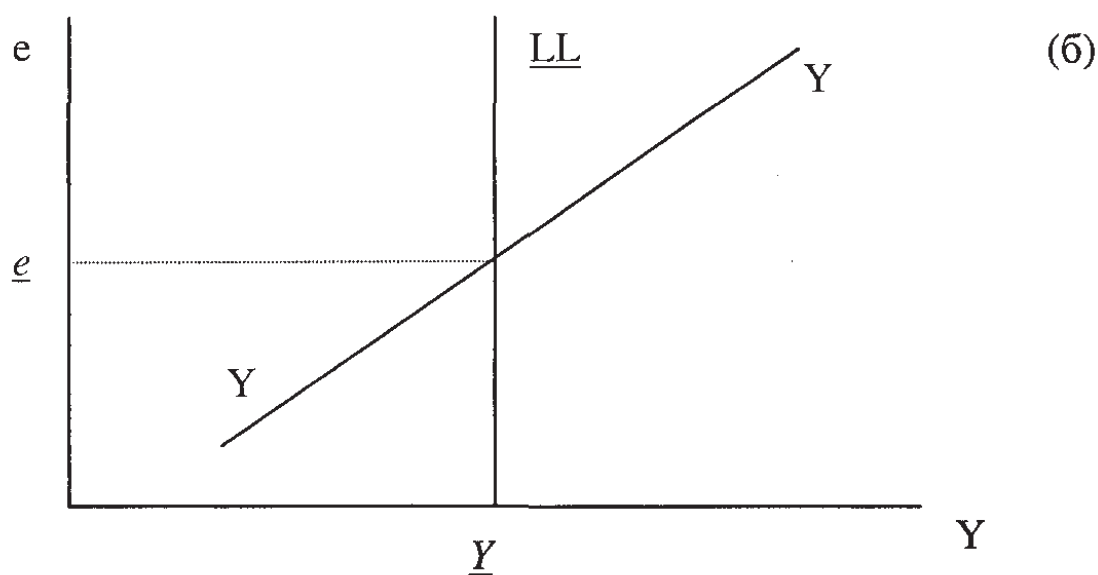
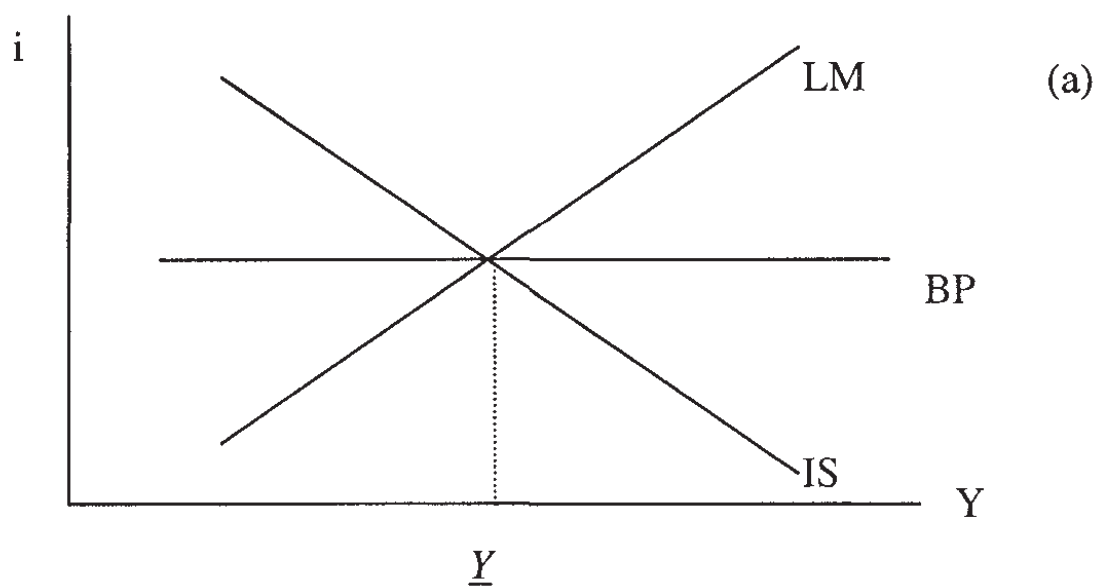
Виділимо кілька фундаментальних макроекономічних взаємозалежностей, на які ми будемо посилались (рис. 7.4):

- обмежуюча фіскальна політика у поєднанні зі стимулюючою монетарною політикою слугують чинником девальвації національної валюти;



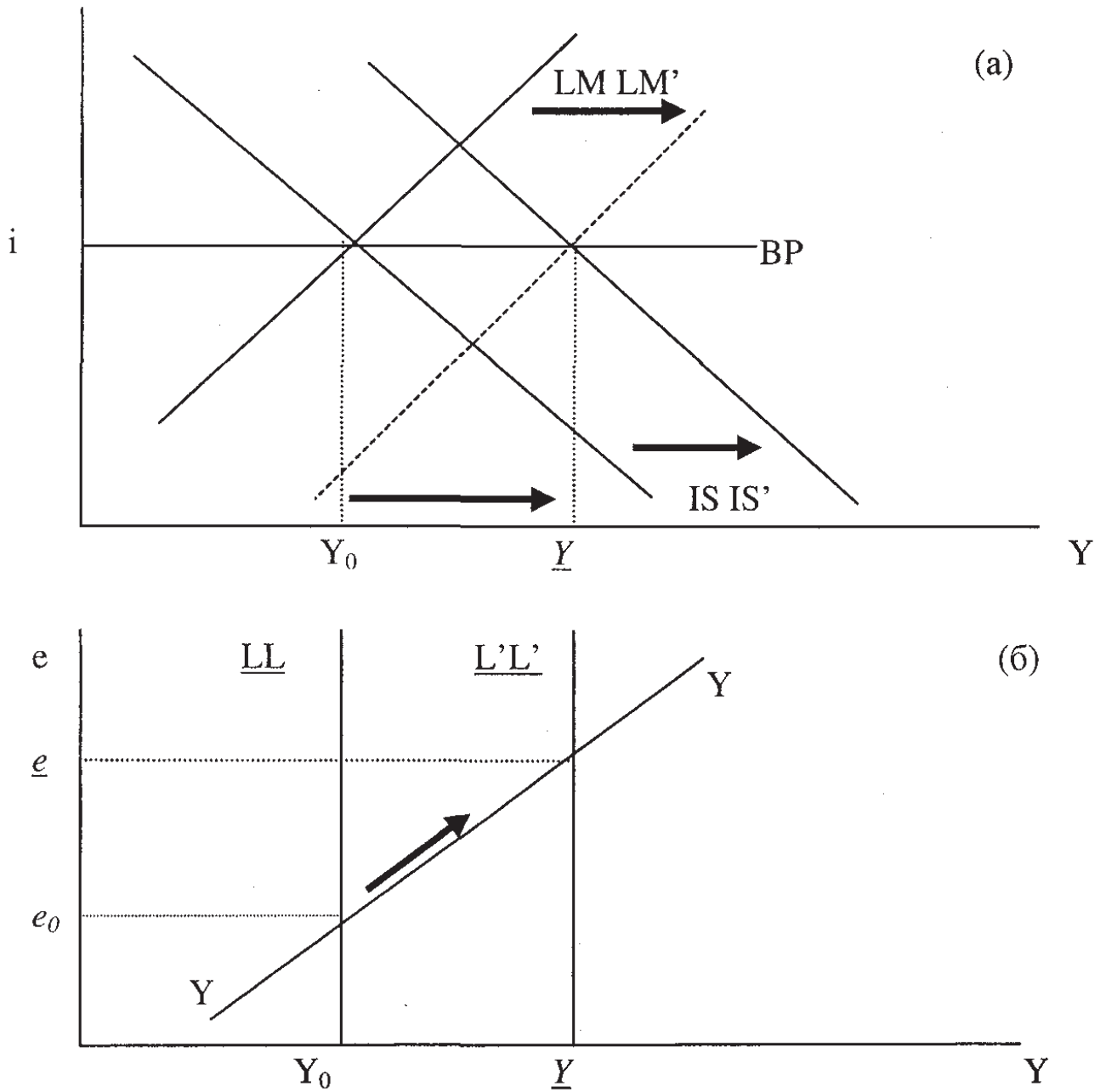
- обмежуюча монетарна політика у поєднанні зі стимулюючою фіскальною політикою слугують чинником ревальвації національної валюти;
- невизначені зміни за інших комбінацій політики.

*Рис. 7.2. Визначення рівноважного доходу і обмінного курсу*



Джерело: [30]

*Рис. 7.3. Вплив монетарної експансії на економічне зростання і обмінний курс за досконалої мобільності капіталу.*



Джерело: [12,30]

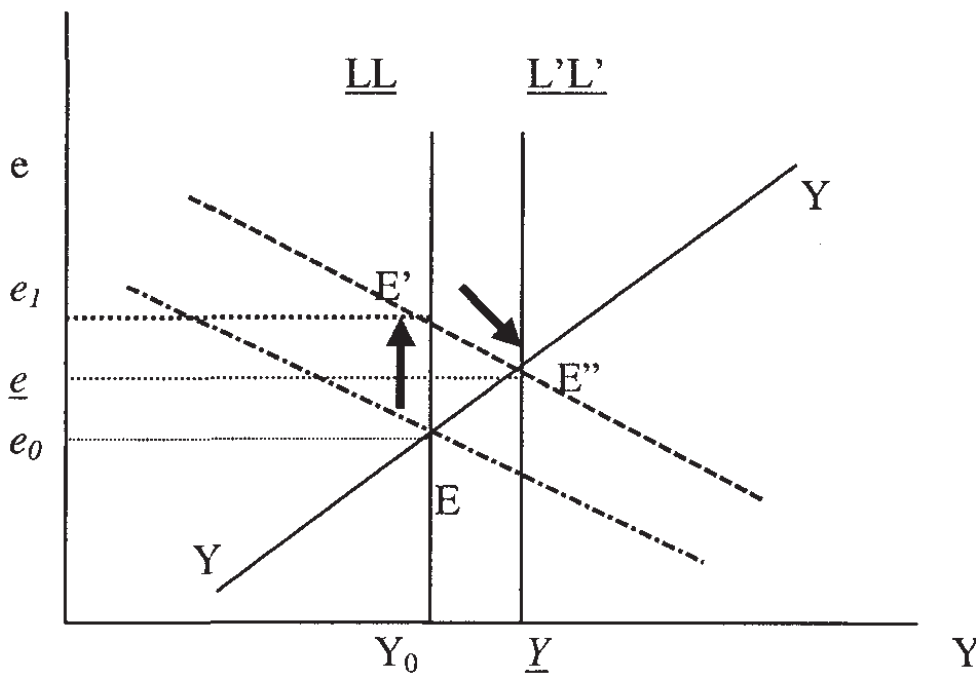
**Рис. 7.4.** Вплив взаємодії монетарної та фіскальної політики на валютний курс

	Стимулююча монетарна політика	Обмежуюча монетарна політика
Стимулююча фіскальна політика	Неоднозначний результат	Зміцнення національної валюти
Обмежуюча фіскальна політика	Девальвація національної валюти	Неоднозначний результат

Джерело: DBR

Наведена модель, що пов'язує валютний курс з рівнем доходу, є гарним інструментом для демонстрації впливу монетарного "шоку" на стан валютного курсу (рис. 7.5). Під неочікуваним монетарним шоком розуміємо різке зростання пропозиції грошей, що може бути викликано, наприклад, купівлею центральним банком значних обсягів державних цінних паперів на відкритому ринку.

**Рис. 7.5.** Вплив неочікуваного монетарного шоку на динаміку валютного курсу



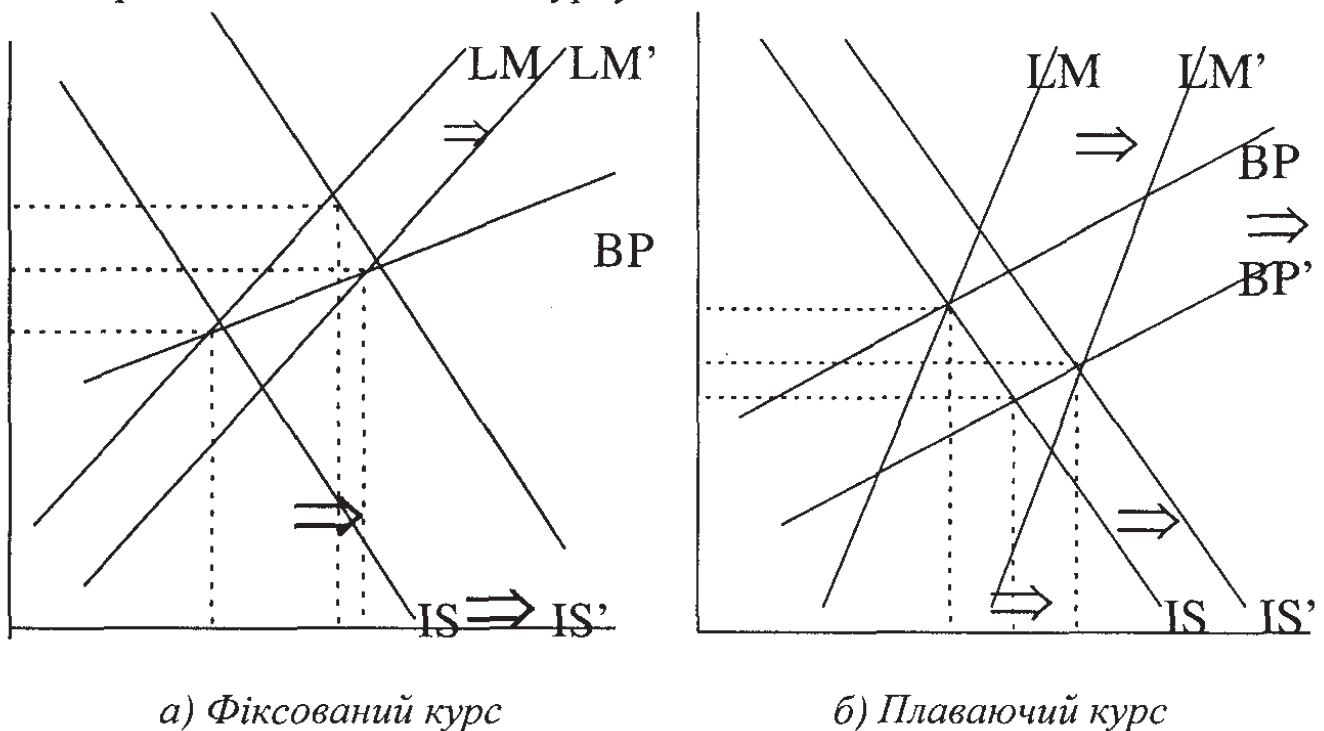
Джерело: [12,30]

### 7.2.3. Вияви заходів політики за різних режимів валютного курсу.

Нагадаємо, що попит на гроші зі сторони економіки є функція, що залежить від ВВП та процентних ставок:  $MS/P = L(i, Y)$ . Очевидно, що розширена пропозиція грошей призводить до понижуючого тренду внутрішніх процентних ставок, а також девальвації національної валюти. В результаті відбувається переорієнтація споживачів на національні товари замість імпортованих. Загальним наслідком такої політики буде покращання торговельного балансу, а отже і збільшення доходу країни. З розвитком ринків капіталів і підвищення мобільності капіталів, роль останніх справляє підсилюючий вплив на ефективність дії політичних інструментів.

Зазначимо, що поведінка обмінного курсу значною мірою пов'язана зі ступенем мобільності капіталу в економіці. Чим вища мобільність, тим швидше (у короткостроковому аспекті) проявиться вплив потоків капіталів на динаміку валютного курсу. Водночас, не потрібно відкидати вплив торговельного балансу навіть за умови досконалої мобільності капіталу, який, утім, проявляється переважно в довгостроковому аспекті. Звичайно, короткостроковий попит на валюту для торговельних операцій не може "конкурувати" з валютними флуктуаціями, зумовленими потоками капіталів, і, насамперед, короткострокових.

*Рис. 7.6. Стимулююча фіскальна і монетарна політика за різних режимів валютного курсу*



Дія і ефективність фіскальної і монетарної політики як за різних режимів валютного курсу, так і за різної мобільності капіталу виявляється різною і вимагає чіткого аналізу взаємовпливу політичних інструментів. Резюмуючі висновки у термінах вказаної макроекономічної моделі IS-LM-BP (рис. 7.6) можуть бути наступними:

- фіскальна експансія (стимулююча фіскальна політика<sup>5</sup>) в режимі фіксованого обмінного курсу є ефективним заходом впливу на доход країни, за винятком випадку абсолютної немобільності капіталу; чим вища мобільність капіталу, тим більш ефективною виявляється фіскальна експансія;
- в режимі фіксованого валютного курсу монетарна політика виявляється малоефективним засобом стимулювання економіки;
- (адміністративна) девальвація (встановлення нового рівня фіксації курсу за обраного режиму фіксованого валютного курсу) може виступати політичним інструментом стимулювання зростання доходу; як і у випадку фіскальної експансії, ефективність запровадження такої політики буде тим вищою, чим вища мобільність капіталу;
- ефективність фіскальної політики в системі плаваючого режиму валютного курсу ґрунтується на ступені мобільності капіталів. За низької мобільності фіскальна експансія може стимулювати економіку і сприяти збільшенню доходу навіть більшою мірою, ніж у системі фіксованого курсу. Із зростанням ступеня мобільності капіталу фіскальна політика стає все менш ефективною;
- монетарна політика виявляється більш ефективною в системі плаваючого курсу, ніж у системі фіксованого курсу. Чим вища мобільність капіталу, тим ефективнішою виявляється монетарна політика в системі плаваючого обмінного курсу. Однак, чим вища мобільність капіталів, тим активнішою повинна бути монетарна політика для балансування зовнішнього сектора. Якщо процентна ставка не змінилась або змінилась

---

<sup>5</sup> Традиційно розуміють як збільшення державних видатків чи зниження оподаткування.

мало у відповідь на монетарну експансію, то інвестиції залишаються незмінними і розширення національного доходу відбувається через зовнішній сектор. Для всіх рівнів мобільності капіталу за режиму плаваючого курсу характерним є те, що зовнішній сектор супроводжує і підсилює результати монетарної експансії, сприяючи нарощуванню доходу.

### ***7.3. Вплив потоків капіталів на формування валютного курсу***

Після розгляду основних моделей необхідні також деякі узагальнення стосовно державної стабілізаційної політики. Говорячи про зовнішній сектор, платіжний баланс і його взаємозв'язок з динамікою валютного курсу на модельному рівні не можна залишити поза увагою і цілу низку суто практичних наслідків та зауважень. Структура капітальних потоків, насамперед таких, що надходять у країну, має виняткове значення для визначення державної політики щодо можливості фінансування негативного сальдо рахунку поточних операцій, впливу на валютну стабільність.

Незважаючи на виняткову важливість сальдо рахунку поточних операцій платіжного балансу для визначення попиту-пропозиції іноземної валюти, а також встановлення рівноважного рівня обмінного курсу, в останні роки у зв'язку з широкою лібералізацією ринків капіталів роль торговельного балансу все далі знижується. І на чільне місце виходять потоки капіталів.

Приплив капіталів, для того, щоб він був ефективно використаний, вимагає добре розвинутого в країні фінансового посередництва, зокрема відкритої банківської системи. Крім того, для ефективного фінансового посередництва необхідним є існування розвинутого фінансового ринку. Це особливо важливо для переважної кількості національних банків, які не мають доступу до міжнародних фінансових ринків, а можуть отримувати кредити, в тому числі в іноземній валюті, тільки від великих національних банків (які, в свою чергу, отримують валютні ресурси від своїх фінансових іноземних партнерів) або представництв міжнародних фінансових установ.

Традиційно торгівельний надлишок розглядається як позитивний чинник підтримки національної валюти, джерело наповнення міжнародних резервів і виконання зовнішньоекономічних зобов'язань країни, а торгівельний дефіцит чи дефіцит рахунку поточних операцій спричиняє негативний тиск на динаміку валютного курсу. Разом з тим, в останні роки у зв'язку з широкою лібералізацією потоків капіталів, ситуація значним чином змінилась – торгівельний надлишок практично не має ніякого значення для стабільності національної валюти. Як видно з даних таблиці 7.1, приватні іноземні інвестиції (і зокрема прямі іноземні інвестиції) у країни світу, що розвиваються, більш, ніж на порядок перевищують рівень рахунку поточних операцій платіжного балансу (тим самим, саме від них залежить і рівень тиску на національну валюту).

**Таблиця 7.1.** Економіки країн світу, що розвиваються, млрд. дол. США

	1998	1999 (о)	2000 (о)
Сальдо рахунку поточних операцій платіжного балансу	-10,1	8,3	-15,7
Чистий притік приватних капіталів	147,8	148,7	193,1
Прямі інвестиції	117,9	138,8	119,8
Портфельні інвестиції	13,7	17,0	33,7
Резерви (- = збільшення)	-42,2	-52,0	-74,5

*Джерело: [18]*

Вказаний глобальний вияв у повній мірі відноситься і до “регіональних” рівнів – тенденція ринків Європи, що розвиваються, співпадає зі світовою (табл. 7.2). Причому, ресурси офіційних фінансових інститутів та кредиторів (МВФ, Світовий банк, ЄБРР, тощо) також втрачають свою значимість як за обсягами спрямованих ресурсів, так і впливом на поведінку приватних інвесторів.

Таблиця 7.2. Європейські економіки, що розвиваються, млрд. дол. США

	1998	1999 (о)	2000 (о)
Сальдо рахунку поточних операцій платежного балансу	-16,0	-1,6	-6,9
Чистий притік приватних капіталів	35,1	31,9	32,5
Прямі інвестиції	12,3	14,7	15,9
Портфельні інвестиції	3,6	3,6	3,5
Чистий притік офіційних капіталів	8,1	3,0	4,4
Резерви (- = збільшення)	-1,9	-9,3	-7,7

Джерело: [18]

З точки зору “якості” капіталів для підтримки національної валюти, прямі іноземні інвестиції є найбільш надійним і привабливим джерелом, порівняно з короткотерміновими “гарячими грошима”, котрі легко повернути до країни, проте які легко можуть повернути у зворотному напрямку щойно економічні умови погіршаться або, на думку власників ресурсів, можуть погіршитись у найближчій перспективі.

Серед боргових потоків найбільшою стійкістю відрізняються кредити офіційних інвесторів, які маючи низьку вартість, не надто чутливі до короткотермінових змін, однак можуть пов’язуватись з політичними вимогами. Очевидно також, що кредити міжнародних та великих іноземних банків є більш стійкими, ніж портфельні інвестиції інших фінансових установ чи приватних інвестиційних фондів. Проте, за симптомів наближення валютної чи боргової кризи навіть значні міжнародні резерви виявляють мало можливостей для запобігання кризовим розкручуванням, оскільки зростаючі ризики і недовіра надзвичайно швидко “вимивають” існуючі у країни фінансові ресурси практично незалежно від їх структури та джерела походження.

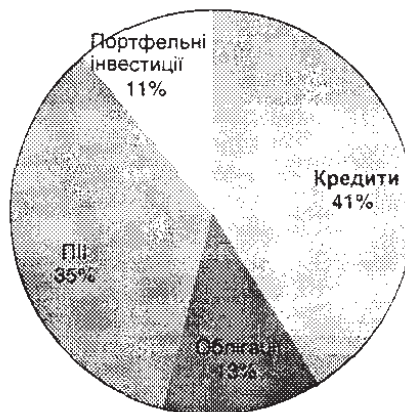
Сьогодні переважно капітальні потоки, як вказувалось, є визначальними. І, як не дивно, ризик стрімкого припливу, як чинника ускладнень, не менший, ніж відпливу. Це проявляється в разі стрімкого припливу капіталів у вітчизняний ринок, і насамперед, у випадку стрімкого припливу у спекулятивний ринок високодоходних державних облігацій (країн, що розвиваються),



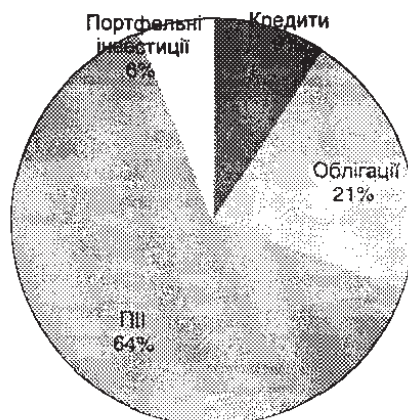
підвищуючи попит на вітчизняну валюту. В такому випадку приплив капіталів привнесе ревальваційний тиск і слугуватиме обмежуючим фактором девальвації національної валюти такого рівня, який би утримував стабільним реальний валютний курс. Спроби запобігти ревальвації також можуть бути безуспішними - інтервенції центрального банку за значного припливу портфельних капіталів призведуть до стрімкого нарощування пропозиції грошей (монетарної бази), що може стати додатковим чинником подальшого зростання інфляції (що в Україні чітко проявилось у 2000 році), а стерилізація потоків утримуватиме високі процентні ставки. Саме вказаний ризик і його вияв є одним з додаткових аргументів підвищення контролю за припливом капіталів та їх призначенням.

*Графік 7.1. Структура припливу приватних капіталів у країни Центральної та Східної Європи, %*

1994 – \$ 10,9 млрд.



1999 – \$ 38,1 млрд.



Певна частина країн для вирішення своїх проблем, пов'язаних зі слабкими можливостями нарощування експортних операцій впроваджувала контроль руху капіталів, досягаючи певної збалансованості у короткотерміновому аспекті. Однак зазначимо, що яку б форму контролю не впроваджували, вже існують відпрацьовані цілком легальні механізми уникнення такого контролю або доведення його неефективності. Вкажемо лише два:

- технологічний розвиток надзвичайно ускладнив можливості контролю. Як наслідок – контроль матиме лише тимчасовий ефект, у тому числі проти спекуляцій; вартість адміністративного строгого контролю виявляється надто високою;
- будь-який контроль у глобалізованих ринках знижує конкурентні можливості насамперед вітчизняного бізнесу, і робить незацікавленою участь міжнародних та великих фінансових установ у таких економічних та фінансових середовищах.

#### **7.4. Базові залежності між рівнем інфляції, процентною ставкою та обмінними курсами**

Говорячи про купівлю-продаж валюти та обмінний курс, як правило, мають на увазі номінальний обмінний курс на поточний момент з того денним (або, як практикується у більшості розвинутих країн, на протязі двох днів) виконанням укладеного контракту купівлі-продажу валюти. Такий курс відомий як спотовий обмінний курс. Зауважимо, що обмінний курс встановлюється для кожної пари валют. Однак, в узагальненнях, як правило, виділяється одна чи декілька іноземних валют (основних торговельних партнерів для даної країни, чи найбільш впливових для економіки даної країни) відносно яких і мається на увазі поняття “обмінного курсу”. Якщо не визначено інакше, то далі, говорячи про валютний курс, ми матимемо на увазі курс гривні до долара.

На додаток до спотового ринку, існує форвардний ринок, під яким розуміється купівля й продаж іноземної валюти з встановленням договірної ціни у поточний момент, а виконанням угоди у певний час в майбутньому, найчастіше через 1, 3 чи 6 місяців.

Якщо агент ринку передбачає оплату чи отримання іноземної валюти у певний час у майбутньому, наприклад через 6 місяців (звичайно курс у той період напевно буде відрізнитись від поточного), то він (агент) може уникнути збитків, купуючи чи продаючи так звані форвардні контракти. В цьому контексті форвардний контракт це ціна, яку ви згодні заплатити за валюту через 6 місяців, коли вона вам знадобиться. Якщо форвардний курс, наприклад гривні, більше спотового, то це означає, що у майбутньому ви можете отримати більше гривень за ту саму кількість доларів, ніж отримаєте через спотовий контракт сьогодні.

Як указувалось, до найважливіших показників, які характеризують економічне середовище країни, відносяться рівень інфляції, процентні ставки та обмінні курси. Економічні стосунки та зв'язки в міжнародному економічному співтоваристві неможливі без урахування вказаних показників для кожної країни. Звичайно, всі вартісні показники у всіх країнах різняться, і природньо можуть виникнути наступні питання, без урахування котрих ефективний міжнародний бізнес неможливий:

- чому процентні ставки, наприклад, в Україні ( $i_{UH}$ ) різняться від процентних ставок у США ( $i_{\$}$ )?
- чому спотовий обмінний курс гривні за долар ( $s_{UH/\$}$ ) різниться від форвардного ( $f_{UH/\$}$ )?
- що і яким чином визначає очікуваний спотовий курс гривні до долара наступного року ( $E(s_{UH/\$})$ )?
- який вплив рівнів інфляції<sup>6</sup> у США ( $\pi_{\$}$ ) й в Україні ( $\pi_{UH}$ ) на процентні ставки чи обмінні курси?

Для відповіді на подібні питання припустимо, що ми маємо безризикові активи, а також не існує обмежень чи бар'єрів по переміщенню капіталів. Тоді маємо наступний "чотирикутник" рівностей (рис. 7.7), справедливості котрого неважко перевірити.

Наприклад, розглянемо наступний випадок. Нехай процентна ставка на 1 річний депозит у США складає 5%, в Україні – 20%. Поточний (спотовий) обмінний курс складає 5.5 гривні за 1 долар,

---

<sup>6</sup> Очевидно, що не повинно виникати непорозуміння, якщо інфляція вимірюється у процентах, десятковим дробом чи індексом.

форвардний – 6,25. Припустимо інвестор має 1 млн. доларів, які він збирається інвестувати на 1 рік. В якій країні це прибутковіше - в США, чи Україні (за умови вільного руху капіталів)?

Інвестуючи у США, через рік інвестор матиме  $1\ 000\ 000 * 1.05$  (5%) = 1 050 000 доларів. За 1 млн. доларів інвестор сьогодні може отримати 5 500 000 гривень. Отже через рік інвестор отримає  $5\ 500\ 000 * 1.2$  (20%) = 6 600 000 гривень. Користуючись форвардним курсом, який складає 6.25 гривень за долар, і уклавши форвардний контракт на купівлю доларів, інвестор може бути певним, що через рік він отримає  $6\ 600\ 000 / 6.25 = 1\ 056\ 000$  доларів.

Як бачимо, доход у гривнях (конвертованих в долари) є де-що вищим у зв'язку з вищими процентними ставками. Однак, весь виграш може бути втрачений, оскільки майбутній курс вищий за теперішній й інвестору потрібно буде більше гривень заплатити за долар. Отже, більші процентні ставки ще не гарантують більшого прибутку, тому що навіть у безризикових ситуаціях, втрати, пов'язані із зміною майбутнього курсу можуть перебивати можливий виграш від різниці процентних ставок. Зауважимо, якщо внутрішні процентні ставки на протязі довгого періоду часу перебивають курсову різницю, то ми матимемо так звану грошову машину (постійне отримання прибутку шляхом реінвестування).

*Рис. 7.7. Базові залежності динаміки валютного курсу, процентної ставки та інфляції*

*Зміна в процентних ставках*

$$(1 + i_{UH}) / (1 + i_{\$})$$

=

*Очікувана зміна у рівнях інфляції*

$$E(1 + \pi_{UH}) / E(1 + \pi_{\$})$$

=

*Зміна форвардного курсу відносно спотового*

$$(f_{UH/\$}) / (S_{UH/\$})$$

=

*Очікувані зміни у спотовому курсі*

$$E(S_{UH/\$}) / S_{UH/\$}$$

Отже, одним з висновків взаємодії та взаємовпливу валютного курсу та процентних ставок є так званий *паритет процентних ставок*, котрий стверджує, що різниця в процентних ставках має дорівнювати процентній різниці між форвардним та спотовим курсами<sup>7</sup> (перший стовпчик рівностей рис. 7.7).

Аналогічним чином, зміна форвардного курсу по відношенню до спотового курсу повинна дорівнювати очікуваним змінам у спотовому курсі (другий рядок рівностей рис. 7.7), що узгоджується з *теорією очікувань* стосовно валютного курсу.

Наслідком двох попередніх викладень є прояв так званого міжнародного ефекту Фішера:

$$\begin{array}{ccc} \text{Зміна в процентних} & & \text{Очікувані зміни} \\ \text{ставках} & = & \text{у форвардному курсі} \\ \\ (1 + i_{UH}) / (1 + i_{\$}) & & E(S_{UH/\$}) / S_{UH/\$} \end{array}$$

Розглянемо третю пару взаємодії – зміни у спотовому обмінному курсі та рівні інфляції. Якщо вітчизняні експортоспроможні товари дешевші, ніж зарубіжні, то буде відбуватись стимуляція експорту з відповідним зменшенням зарубіжних цін. Такий механізм носить назву *закону єдиної ціни* або *паритету купівельної спроможності*. Закон єдиної ціни гарантує, що зміни у рівнях (очікуваної) інфляції повинні бути “урівноважені” змінами в обмінному курсі (другий стовпчик рівностей рис. 7.7).

Далі, як ми знаємо, капітал завжди прямує туди, де вища реальна прибутковість. І у стані рівноваги, для фінансових ринків очікувана реальна прибутковість однакова у різних країнах (рівновага капіталу вимагає рівності реальних процентних ставок у партнерських країнах). Тому номінальні процентні ставки на

<sup>7</sup> Інакше неодмінний перетік капіталів до країни з вищою прибутковістю.

гроші відображають також очікувані рівні інфляції<sup>8</sup>, що є виявом **ефекту Фішера** (перший рядок рівностей рис. 7.7).

Існує й інша інтерпретація вказаних взаємозв'язків. За торговельного паритету величина курсу визначається як відношення цін на національних та закордонних ринках:  $s = P/P^f$ . Тоді за раціональної поведінки інвестора очікувані зміни в обмінному курсі виглядають наступним чином:

$$ds/s = dP/P - dP^f/P^f,$$

тобто, національна валюта матиме тенденцію до девальвації (ослаблення), якщо рівень внутрішніх цін вищий порівняно з іноземними<sup>9</sup>. Іншими словами, для утримання торговельного паритету обмінний курс девальвує на процентну величину, яка дорівнює різниці між внутрішніми та іноземними цінами. Зворотний взаємозв'язок також справедливий – вища девальвація вимагає більшої інфляції вітчизняного ринку:  $dP/P = ds/s + dP^f/P^f$  [34]. Дія подібного механізму проявилась в Україні у 1993-96 рр., коли девальвація та інфляція “бігли наввипередки” - здешевлення (тоді ще) карбованця відносно долара одночасно підштовхувало внутрішні ціни, і навпаки, кожний інфляційний сплеск неодмінно викликав здешевлення національної валюти.

Інший цікавий висновок отримаємо, якщо попереднє рівняння скомбінуємо з відомою тотожністю кількісної теорії грошей  $MV = PY$ . Маючи  $P = MV / Y$ ,  $P^f = M^fV^f / Y^f$ ,  $s = P/P^f$  отримаємо  $s = (M/M^f) (V/V^f) (Y^f/Y)$ . А приймаючи, що швидкість обігу грошей не змінюється високими темпами, а також, що різниця у темпах економічного зростання для відносно стабільних економік не буває значною, отримаємо  $ds/s = dM/M - dM^f/M^f$ , що означає, що величина зміни валютного курсу приблизно дорівнює різниці нарощування грошової маси у відповідних країнах. Такий висновок дозволяє безпосередньо пов'язувати курсову динаміку з темпами пропозиції грошей, а саме, що девальвація

<sup>8</sup> Номінальні ставки проценту в країні еквівалентні реальному прибуткові інвестора плюс очікуваний рівень інфляції.

<sup>9</sup> Нагадаємо, курс вимірюється в термінах національної валюти за одиницю іноземної (долара), тому девальвація еквівалентна зростанню курсу (похідна є позитивна величина).

часто носить монетарний характер викликаний надмірною пропозицією грошей (наприклад, для фінансування високого бюджетного дефіциту, від чого часто страждають країни з перехідною економікою).

Більш широко, загальна зміна валютного курсу під впливом довгострокових та короткострокових факторів (без курсових очікувань) може оцінюватись величиною:  $\delta e = (\delta M - \delta M^f) + (\delta Y^f - \delta Y) + (i^f - i) + (\pi - \pi^f) + (\delta NX^f - \delta NX)$ , де  $e$ ,  $M$ ,  $i$ ,  $\pi$ ,  $NX$  - валютний курс, пропозиція грошей, процентна ставка, очікувана інфляція та чистий експорт національної економіки, символ  $f$  вказує на ті ж показники іноземної країни, відносно валюти якої розглядається курс, а  $\delta$  - відносні зміни у процентах відповідних показників. У випадку стрімкого нарощування пропозиції грошей, а разом з цим і розкручування інфляційної спіралі, тиск на валютний курс має шоківий вияв.

Можемо констатувати, що за інших рівних умов очікуване зростання інфляції призводить до девальвації національної грошової одиниці. Так само вища інфляція може бути асоційована з вищими номінальними ставками та розширеною пропозицією грошей, які зменшують попит на реальні гроші (агенти ринку чутливо реагують саме на номінальні ставки у короткотерміновому аспекті), що може вимагати і зменшення пропозиції грошей для утримання існуючої рівноваги на ринках грошей. Зазначимо, що вказані рівності мають сенс тільки в тому випадку, якщо утримується паритет купівельної спроможності. В іншому випадку, цінові диспропорції можуть зовсім не позначатись на динаміці валютного курсу (чи навпаки), і, як крайній випадок, цікавою виглядає девальвація, що збільшує ціни імпортованих товарів, не зачіпаючи ціни вітчизняних товарів, що виявить ефект переорієнтації, позитивний для вітчизняного виробника.

Тут же вкажемо, що девальвація може покращити торговельний баланс тільки тимчасово. А у довгостроковому аспекті ймовірно призведе до підвищення рівня внутрішніх цін і пропорційно до зростання пропозиції номінальних грошей, залишаючи пропозицію реальних грошей без змін. При цьому рівень резервів центрального банку може підвищитись внаслідок "додаткових" надходжень від експортних операцій. Однак, оскі-

льки девальвація не впливає на міжнародні ціни, то і відносна ціна імпорту в термінах експорту не зазнає змін. Тому за відсутності структурних змін, швидко відновиться і встановлений раніше баланс, і країна втратить відносні переваги, якщо покладатиметься тільки на девальваційний інструмент (або повинна буде все далі продовжувати і розширювати нові девальваційні хвилі). Звичайно, не потрібно також забувати, що девальвація створюватиме тенденцію покращання платіжного балансу з одночасним підвищенням внутрішніх цін і зниженням реальних грошей в економіці, що вже далі може призвести і до втрати резервів.

Що взагалі визначає загальне співвідношення між національними та іноземними грошима, які громадяни країни хотіли б утримувати? Звичайно, принциповим тут виступає альтернативна вартість утримання національної валюти порівняно з іноземною, яка часто пов'язується з очікуваним рівнем девальвації національної грошової одиниці. Зростання в очікуваному рівні девальвації підвищує очікувану вартість утримання вітчизняної валюти, а тому і збільшує частку іноземної валюти в загальному обсязі грошових ресурсів. На противагу, очікувана ревальвація підвищує частку національної валюти у портфелях агентів ринку.

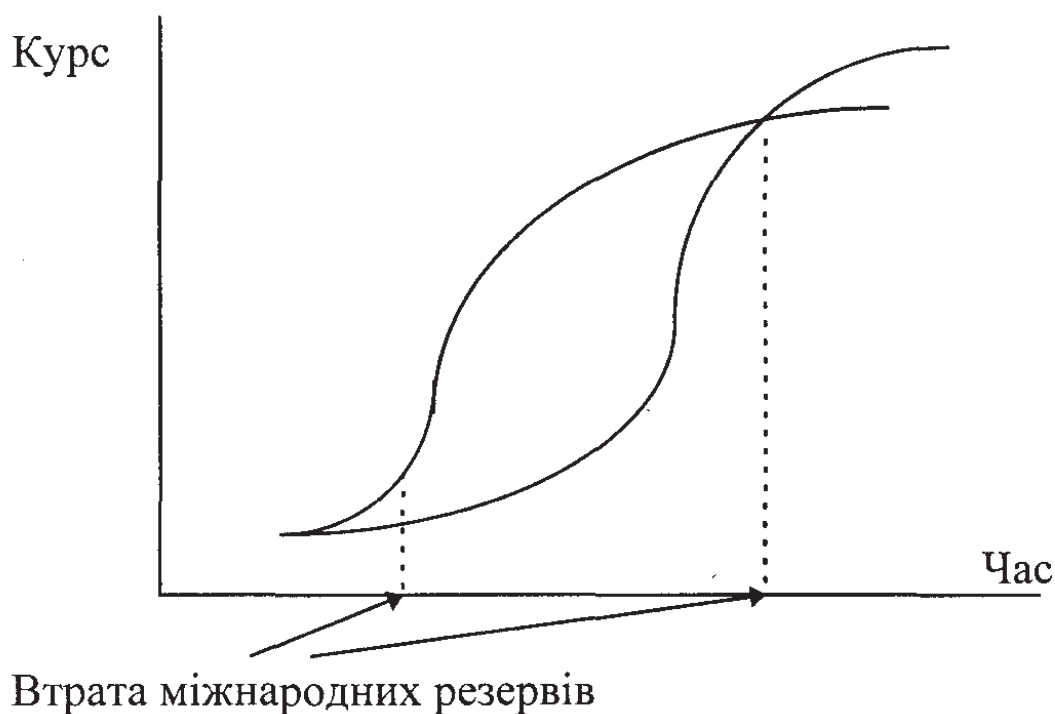
Вказані паритети звичайно мають місце швидше у довгостроковому аспекті, ніж у короткостроковому. А політичні заходи короткострокової чи антикризової дії можуть вимагати від керівництва країни заходів зовсім іншого спрямування. Водночас, політичний чинник може "примушувати" уряди до популістських чи недостатньо вивірених заходів, в особливості напередодні виборів. У цьому контексті характерним є втримати стабільність національної валюти всупереч макроекономічним тенденціям.

Підкреслимо, що відкладання "на майбутнє" девальвації шляхом валютних інтервенцій у переважній більшості випадків не має довгострокового успіху. Проста макроекономічна модель пояснює недосконалість механізму "відкладання" на валютних ринках (рис. 7.8). Тимчасові заходи підтримки національної валюти шляхом валютних інтервенцій за відсутності реформувальних заходів, що підвищували б інвестиційну привабливість країни, означа-



ють лише накопичення девальваційного тиску. Загальний результат може виявитись навіть гіршим, ніж той, якого керівництво країни намагається уникнути - внаслідок подальшої втрати міжнародних резервів девальваційний шок буде більш руйнівним для економічного середовища.

*Рисунок 7.8. Проблема девальвації національної валюти за валютної кризи*



На деяких виявах взаємодії валютного курсу та процентної ставки зупинимось більш детально, оскільки саме вони дають необхідне розуміння ефективного практичного застосування політичних заходів стабілізації та стимулювання економіки країни.

### **7.5. Особливості валютної політики в європейських країнах з перехідною економікою**

Спочатку деякі узагальнюючі зауваження. Високий девальваційний тиск на українську гривню ставив (і, очевидно буде ставити) перед українським керівництвом завдання захисту національної валюти, одним з монетарних інструментів котрого є підвищення процентної ставки. Зрозуміло, що негативним наслідком такого застосування є зниження інвестицій і доходу

країни. У той же час, альтернативою політики “захисту” валюти може стати пом’якшення монетарної політики (розширення пропозиції грошей та зниження процентної ставки) для прискореного кредитування економіки й економічного зростання. Проте, навіть якщо керівництво країни і визначиться у альтернативі “захист національної валюти – зниження процентної ставки”, далеко не очевидними будуть результати, котрі можуть навіть суперечити очікуванням. Так девальвація може зняти тиск на валютних ринках, що дасть можливість збалансувати не тільки попит і пропозицію валюти, а й стимулювати внутрішнє виробництво і зовнішню торгівлю. В той же час девальвація може сприйматись, як зростання дестабілізаційних виявів, наслідком чого стане підвищення процентної ставки з пригнічуючим впливом на виробництво. (Вказане є прямим наслідком макроекономічних моделей, описаних вище.) Тепер продемонструємо ці теоретичні положення на прикладах розвитку валютної та монетарної політики в країнах Центральної та Східної Європи, країнах, котрі обрали шлях європейської інтеграції і проводять політику спрямовану на успіх цього процесу.

### **7.5.1. Валютна та монетарна динаміка – подібні риси та відмінності політики**

Впровадження євро наприкінці 90-х є характерною особливістю економічного середовища країн Європи, включаючи країни з перехідною економікою. Починаючи з 1 січня 1999 року, а з 1 січня 2002 року й у готівковій формі, країни Європейського Союзу (ЄС), окрім Данії, Великої Британії та Швеції, мають спільну валюту - євро. Ще десять<sup>10</sup> країн Центральної та Східної Європи<sup>11</sup> (ЦСЄ) почали процес приєднання до єдиної Європи, тим самим, у валютному відношенні зорієнтувавшись також на євро. Розширення монетарного союзу означає, що країни можуть скористатись перевагами єдиного валютного простору:

- прозорість і стабільність цін,

---

<sup>10</sup> Десятка країн для приєднання до ЄС: Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія.

<sup>11</sup> Крім вказаної десятки до країн ЦСЄ також відносять Білорусь, Молдову, Росію та Україну.

- зниження торговельних та інвестиційних ризиків,
- покращання інформаційного середовища,
- підвищення мобільності робочої сили та капіталів,
- зниження транзакційних витрат.

З початком демократизації Європи роль і місце ЄС для країн Центральної та Східної Європи постійно зростала. Так, наприклад, експорт з ЦСЄ в ЄС у 1998 році склав 114,8 млрд. екю<sup>12</sup> і зріс в чотири рази порівняно з 1992 роком (28,3 млрд. екю). Для порівняння, за той же період для вказаних країн загальний експорт за винятком експорту в ЄС зріс всього на 130%.

Водночас, третина зовнішньоторговельного обороту країн ЦСЄ припадає на країни ЄС (з чого приблизно половина припадає на Німеччину) і ще 31% складає зовнішня торгівля країн ЦСЄ між собою. Частка ж Росії, США та Японії у зовнішній торгівлі досягала лише 8%, 4% та 2%, відповідно. Звичайно, з подальшим наближенням до ЄС і розширенням зони євро, значення європейського партнерства буде тільки посилюватись.

Розширенню зв'язків сприяла інвестиційна діяльність. Так на початок 1998 року інвестори з країн ЄС інвестували в регіон 27 млрд. екю, причому 90% цієї суми було інвестовано в Чехію, Угорщину, Польщу, Естонію та Словенію. У середньостроковій перспективі нижча вартість робочої сили, а також розширення місцевих ринків у поєднанні з політичною стабільністю, повинні стимулювати подальший приплив прямих інвестицій у регіон, що повинно надати додаткового імпульсу розвитку.

Мінімальними необхідними передумовами інтеграції є стан і динаміка рівня інфляції, процентної ставки, бюджету, боргу та обмінного курсу. Звичайно успіх у наближенні до євро суттєво різниться від країни до країни (графіки 7.2-7.4). Вкажемо на деякі характерні особливості проявів економічної політики. Умовно всі країни ЦСЄ можна розбити на дві групи – тих, котрі продемонстрували раціональність та послідовність своєї політики, а тому і мають позитивні результати (насамперед, Естонія, Польща, Чехія, Угорщина, Словенія), та такі, котрі мають суперечли-

---

<sup>12</sup> 1 екю = 1 євро

ві результати щодо економічних трансформацій. Зазначимо, що загалом, країни застосовують різні режими та варіанти режимів валютних курсів (табл. 7.3).

*Таблиця 7.3. Режими валютних курсів<sup>13</sup>*

Країна	Характеристика режиму	Пояснення
Болгарія	Валютна рада, фіксовано до євро/німецької марки	Офіційно впроваджено з 1 липня 1997 року
Хорватія	Керований плаваючий (євро/німецька марка використовуються у якості неформальної прив'язки)	Впроваджена у 1994 р. куна залишається стабільною з незначними коливаннями відносно марки у діапазоні 3,5-3,9.
Чехія	Вільноплаваючий (євро використовуються у якості неформальної прив'язки)	З 1991 до травня 1997 року використовувалась повзуча прив'язка до валютного кошика (німецька марка – 65%, долар – 35%) з допустимими коливаннями +/-7,5%.
Естонія	Валютна рада, фіксовано до євро/німецької марки	Впроваджено у червні 1992 р.
Угорщина	Валютний коридор з +/-15% до євро	До 2000 року прив'язка до кошика (євро – 70%, долар – 30%) з допустимими місячними відхиленнями +/-2,25%. З 1.01.2000 р. – прив'язка до євро.
Латвія	Прив'язка до валюти МВФ - СПЗ	Фактична прив'язка з лютого 1994 р. Формалізовано у 1997 р.
Литва	Валютна рада, фіксовано до долара	Впроваджено у 1994 р. Центральний банк країни оголосив про переорієнтацію прив'язки до євро з 2002 р.

<sup>13</sup> Станом на січень 2002 р.

Польща	Вільноплаваючий	Валютний кошик впроваджено у травні 1991 року (долар –45%, марка – 35%, фунт – 10%, швейцарський і французський франки – по 5%). Нахил і ширина коридору коригувались в залежності від макроекономічних умов. У 1999 р. в кошику залишено лише долар та марку.
Румунія	Керований плаваючий (євро використовується у якості неформальної прив'язки)	Впроваджено у серпні 1992 р. Валютний якор визначає монетарну політику. Офіційної зміни у політиці оголошено не було.
Словаччина	Керований плаваючий (євро використовується у якості неформальної прив'язки)	З 1994 по 1998 р. використовувався кошик (долар – 40%, марка – 60%). У 1996 році коридор коливання розширено до +/-7%. З жовтня впроваджено кероване плавання до марки, котра 1.01.1999 р. була замінена на євро.
Словенія	Керований плаваючий (євро використовується у якості неформальної прив'язки)	З 1992 року лише слабке коливання у вузькому коридорі відносно марки (котра з 1999 року замінена на євро).

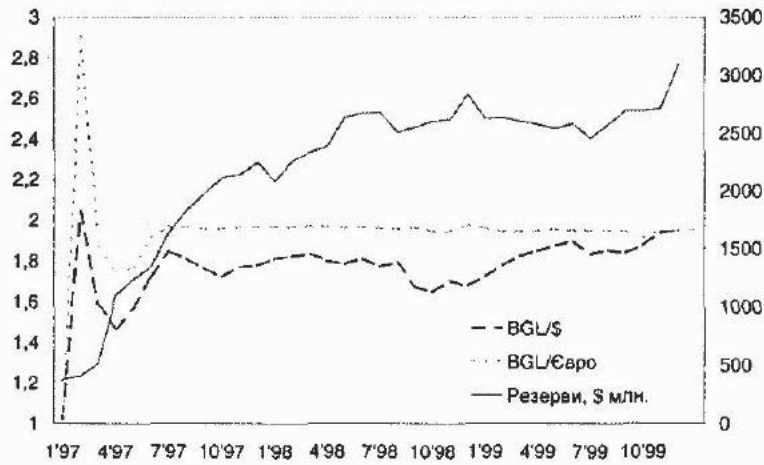
---

*Джерело: JPMorgan*

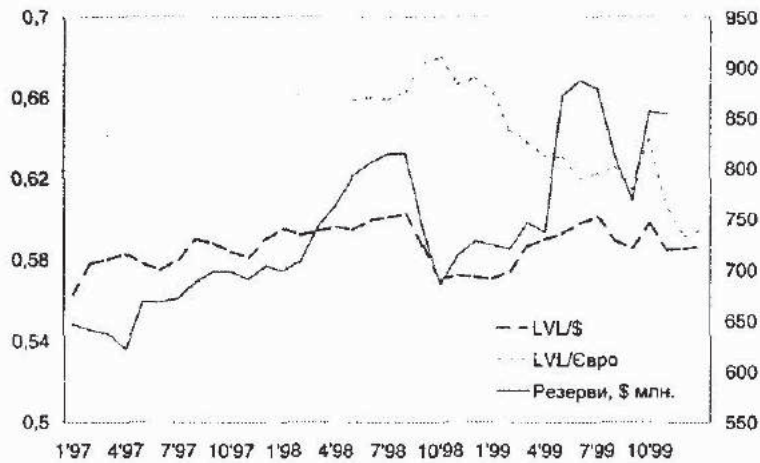
---

Як указувалось, валютний чинник займає ключову нішу у визначенні успішності реформувань, на аналізі котрого ми зупинимось детальніше. Можна зазначити, що у країнах успішних реформувань загалом утримувався стабільний курс з незначною девальвацією національної валюти (графіки 7.2, 7.4), що дозволяло країнам не погіршуючи свого економічного середовища підтримувати конкурентоспроможність своїх виробників.

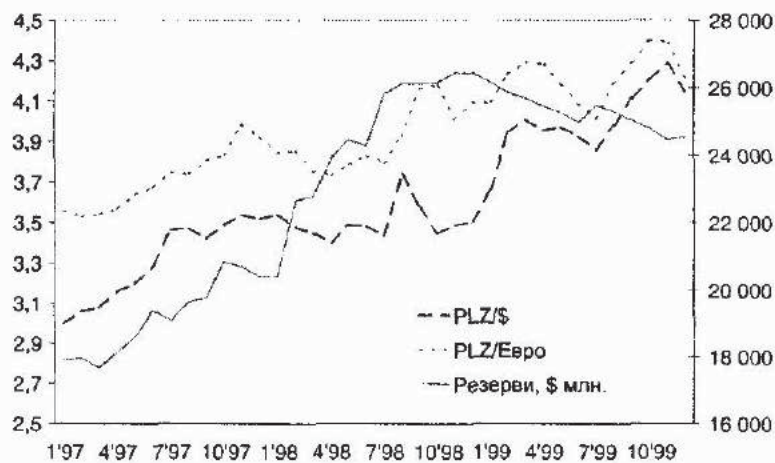
Графік 7.2,а. Болгарія: валютний курс та резерви (права)



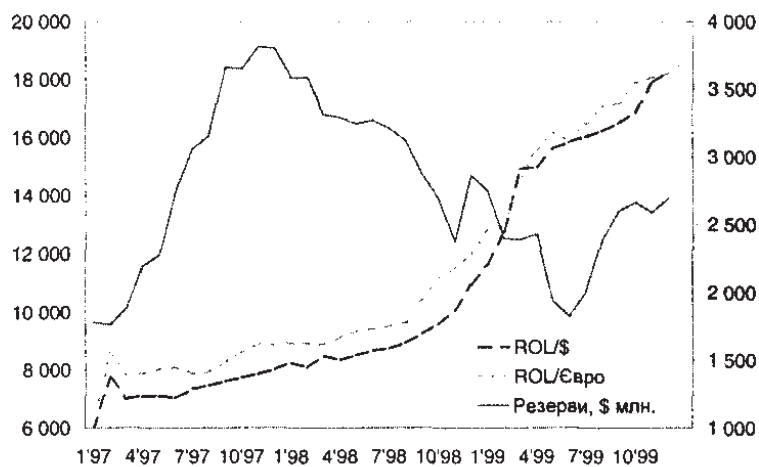
Графік 7.2,б. Латвія: валютний курс та резерви (права)



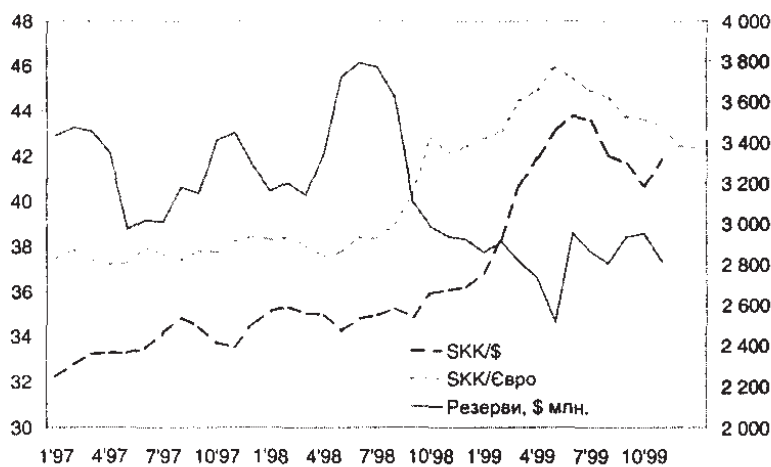
Графік 7.2,в. Польща: валютний курс та резерви (права)



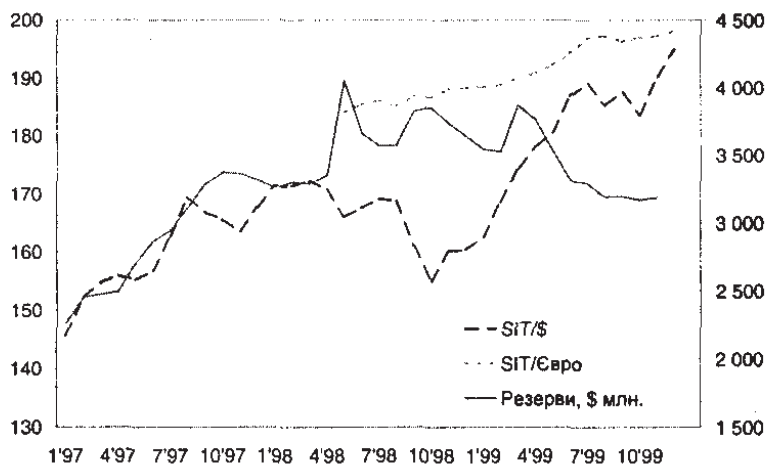
Графік 7.2,г. Румунія: валютний курс та резерви (права)



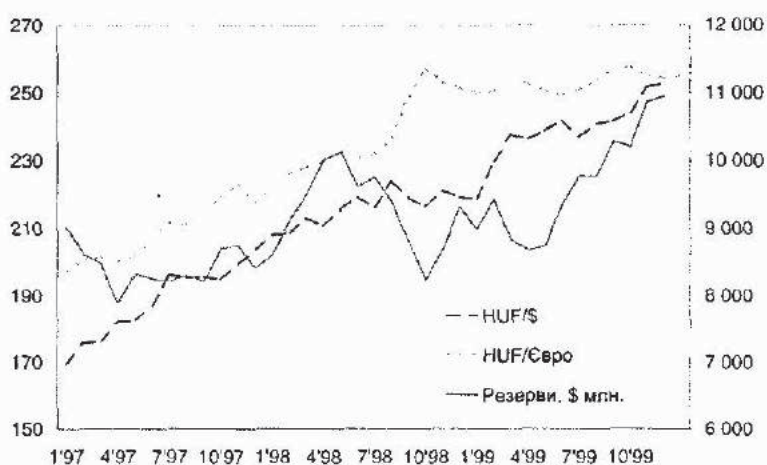
Графік 7.2,д. Словаччина: валютний курс та резерви (права)



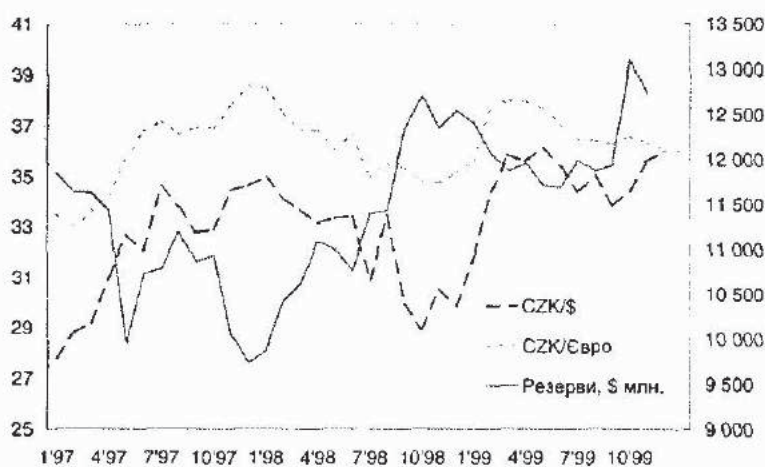
Графік 7.2,е. Словенія: валютний курс та резерви (права)



Графік 7.2,є. Угорщина: валютний курс та резерви (права)



Графік 7.2,ж. Чехія: валютний курс та резерви (права)

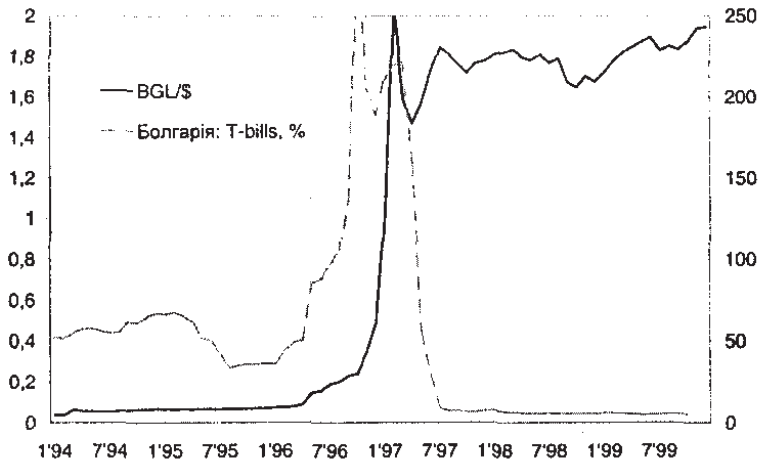
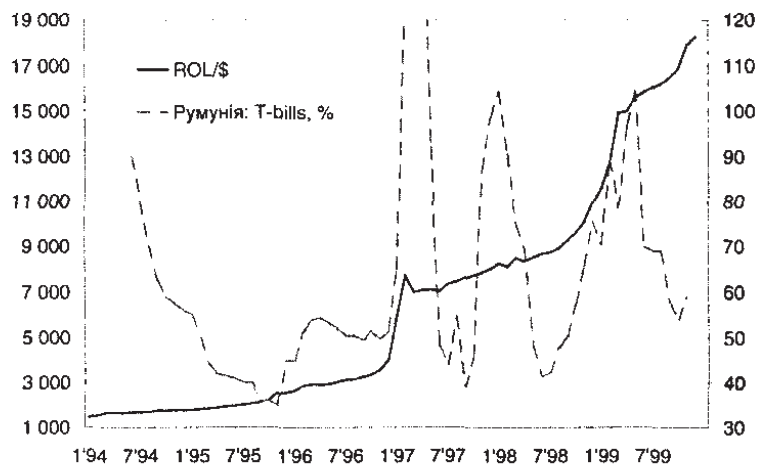


Джерело: [25]

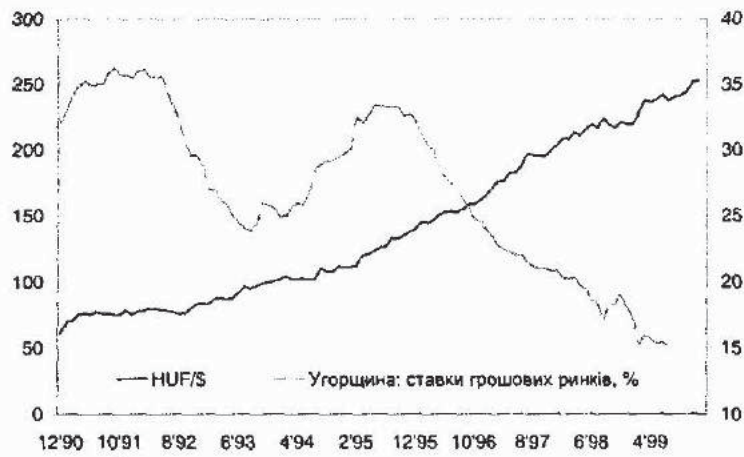
Передбачуваність валютної динаміки очевидним чином сприяла притоку інвестиційних капіталів, що, в свою чергу, слугувало вагомим чинником стабільного розвитку. Виваженість політики дозволила таким країнам з мінімальними втратами пережити кризовий шок падіння як азіатських, так і російських фінансів у 1997-98 рр.

Валютна стабільність дозволяла проводити послідовну політику зниження процентних ставок (графіки 7.3). Водночас, процентна політика не була пасивною. За кризових проявів на внутрішніх чи зовнішніх ринках (наприклад, російської кризи) центральні банки країн вдавалися до підвищення процентних ставок з метою запобігання утікання капіталів (графіки 7.3,в, 7.3,е).



*Графік 7.3,а. Болгарія: курс та процентна ставка (права)**Графік 7.3,б. Румунія: курс та процентна ставка (права)**Графік 7.3,в. Словаччина: курс та процентна ставка (права)*

Графік 7.3,г. Угорщина: курс та процентна ставка (права)



Графік 7.3,д. Хорватія: курс та процентна ставка (права)



Графік 7.3,е. Чехія: курс та процентна ставка (права)



Джерело: [25]

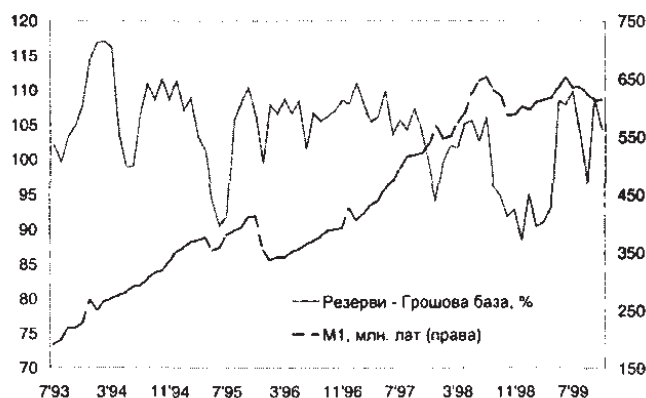
У переважній більшості випадків у країнах успішних реформувань такі вчасні заходи політики дійсно дозволяли уникати подальших кризових розкруток. Заспокоєння на фінансових ризиках означало і здешевлення інвестиційних ресурсів, що, в свою чергу, надавало економічному зростанню нових імпульсів.

Звичайно, основою політики було послідовне наповнення резервів, як в абсолютних показниках, так і як частка резервів у формуванні пропозиції грошей (грошової бази, графіки 7.4). Вкажемо, що навіть Болгарія (графіки 7.2,а, 7.3,а, 7.4,а), котра піддавшись прокомуністичним лозунгам у 1995-96 рр. спровокувала кризове падіння добробуту свого населення, спромоглася у короткий строк запровадити строгу стабілізаційну політику, в основі котрої лежав механізм “валютної ради” з послідовним наповненням міжнародних резервів для гарантування валютної стабільності.

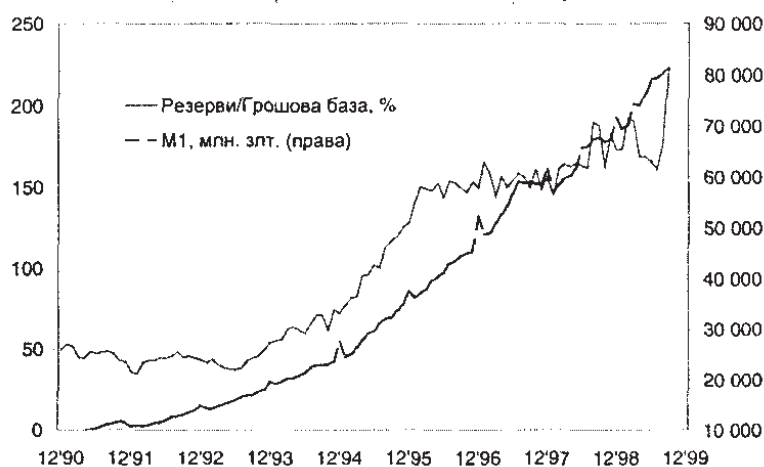
**Графік 7.4,а.** Болгарія: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)



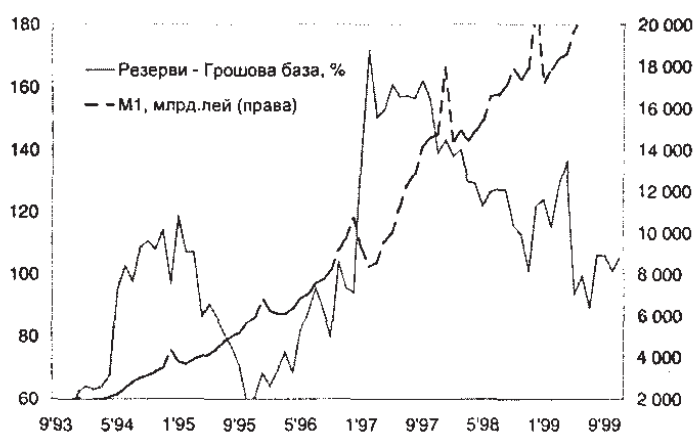
**Графік 7.4,б.** Латвія: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)



**Графік 7.4,в. Польща: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)**



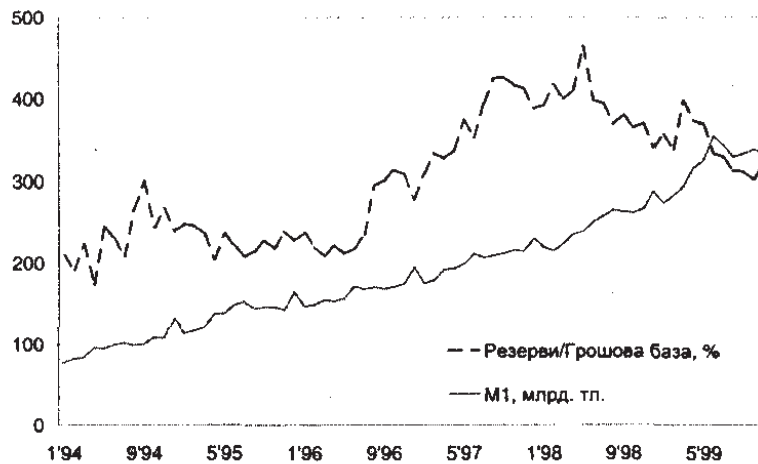
**Графік 7.4,г. Румунія: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)**



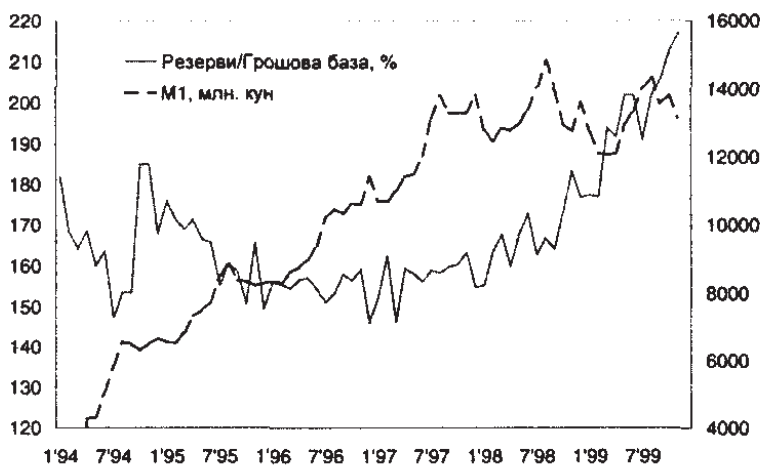
**Графік 7.4,д. Словаччина: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)**



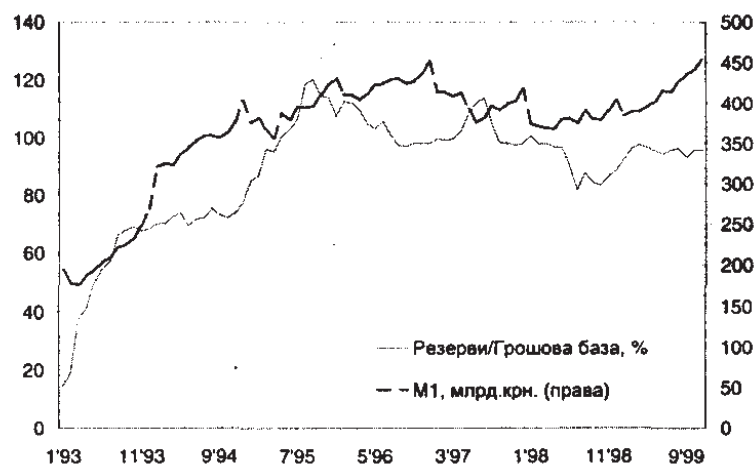
**Графік 7.4,е.** Словенія: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)



**Графік 7.4,є.** Хорватія: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)



**Графік 7.4,ж.** Чехія: покриття грошової бази резервами і пропозиція грошей (права)



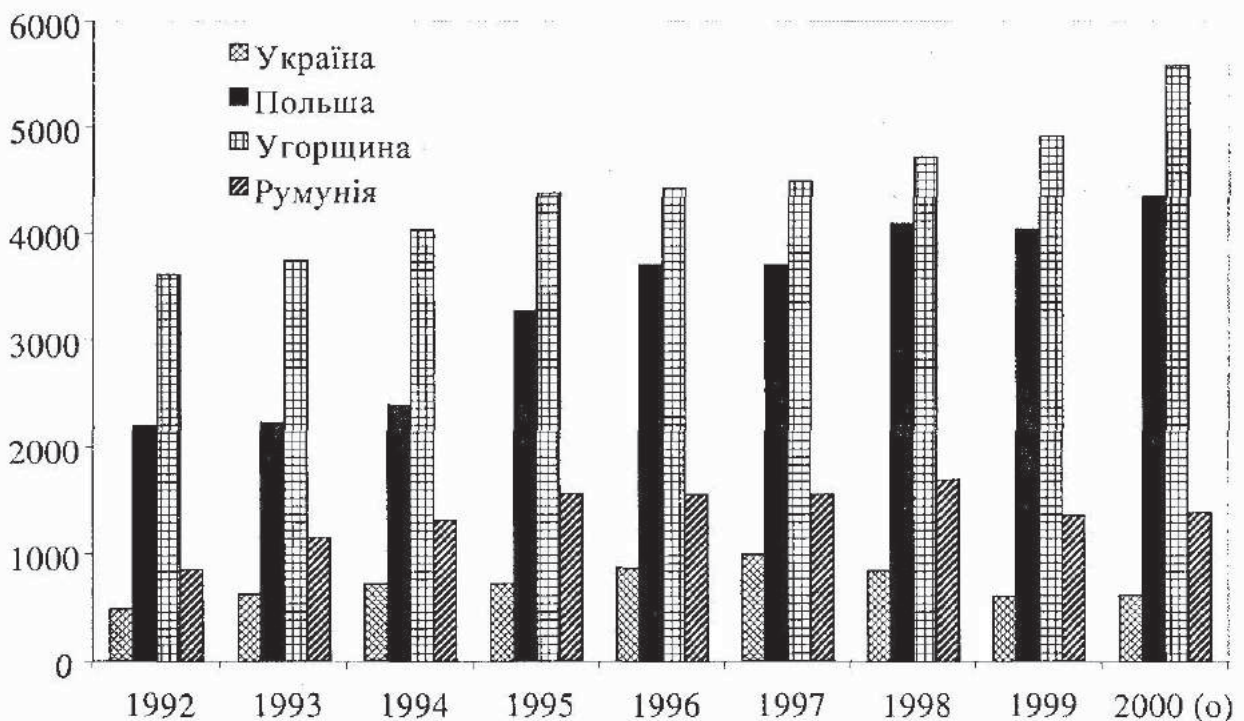
Що ж стосується країн слабких реформувань, то ми вкажемо на певні недоліки чи провали політики на прикладі України у подальшому розгляді.

### 7.5.2. Валютний чинник – наслідок для добробуту

Очевидним чином, нестабільність валютного курсу завдає суттєвих збитків національній економіці. Динаміка ВВП, у поєднанні з валютною, не могла не відобразитись на реальних доходах громадян країн. Як приклад, проведемо порівняння рівнів доходу чотирьох країн колишнього соціалістичного табору – Польщі, Угорщини, Румунії та України – дві з котрих проводять успішні реформування, а дві інші не спромоглися до 2000 року вийти на довгостроковий стабілізаційний рівень.

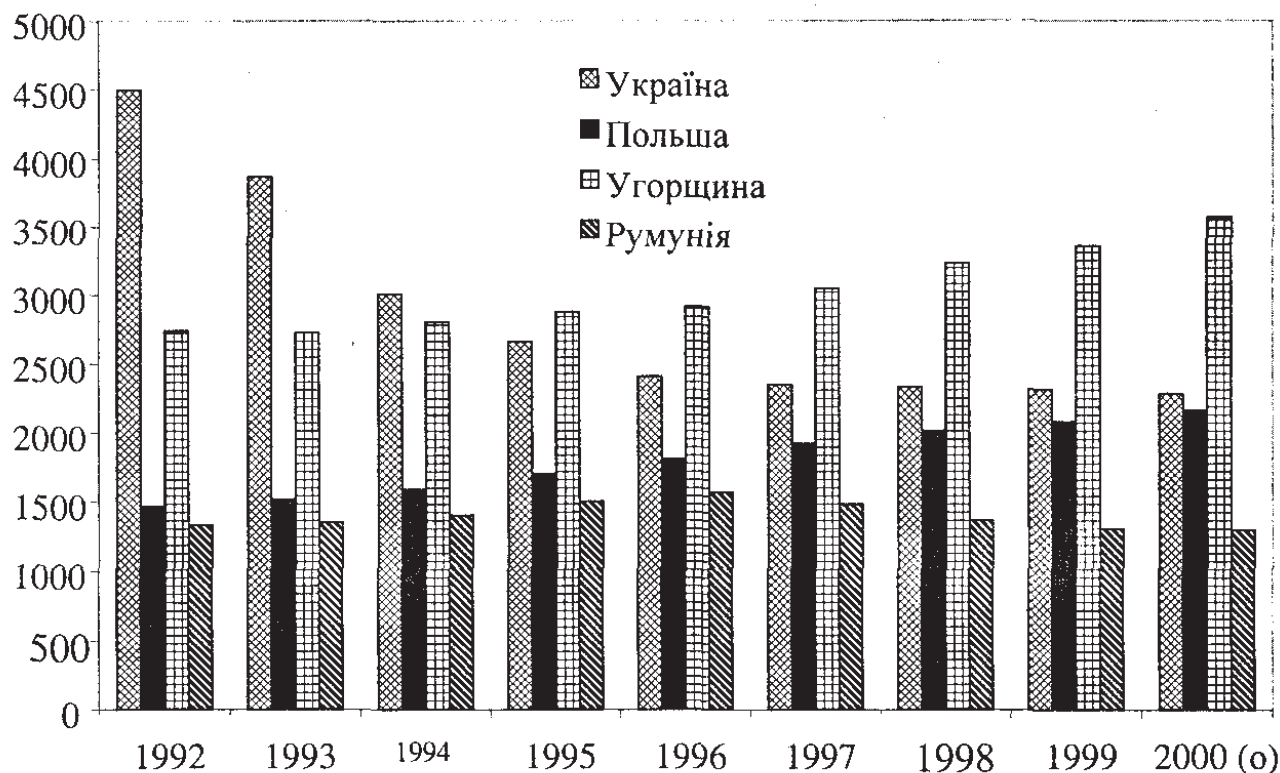
У той час, як доходи громадян Польщі та Угорщини у доларовому еквіваленті (як визнаному уніфікаторі) зростали помітними темпами, Україна і Румунія, не закріпивши успіх реформувань і допустивши значне падіння національних валют, суттєво погіршили добробут своїх громадян (графік 7.5). Зростання розриву між успішними і слабкими Східноєвропейськими країнами небезпечно віддаляє останні від можливості економічного відновлення і включення у міжнародний розподіл праці.

**Графік 7.5. ВВП на одного жителя, USD**



Джерело: [25]

Графік 7.6. ВВП на одного жителя, в постійних USD 1990 р.



Джерело: [17, 25]

Втім, слід зауважити, що, якщо зважити на реальні доларові ціни (з врахуванням не тільки номінальних курсів, а й рівнів інфляції, а також цінове коригування внаслідок державних інтервенцій), то Україна виглядає значно привабливіше у порівнянні з сусідами (графік 7.6). Це закладає надію, що при нарощуванні виробництва і недопущенні валютних обвалів, країна може не допустити подальшого погіршення реального добробуту своїх громадян.

Виважена валютна політика Польщі та Угорщини (графіки 7.2, 7.4) – країни, встановивши “нахилений” коридор зі слабкою девальвацією національної валюти, чітко і послідовно впроваджували політику його підтримки – дозволили стабілізувати макроекономічне середовище на довгостроковій основі, сприяли зростанню довіри до власної валюти і розширенню довгострокового кредитування та інвестування. Крім того, для зменшення залежності від взаємних коливань найкрупніших валют на світових ринках, обидві країни зорієнтовувались на валютний кошик, з поступовою переорієнтацією з американського долара на євро. До 2000 р., Польща була прив’язана до кошика, де 55% складало євро, а з квітня 2000 р. перейшла до режиму плаваючо-

го курсу з метою ринкового встановлення рівноважного рівня злота до євро у середньо - та довгостроковій перспективі. Угорщина, в кошику для орієнтації форинту котрої було 70% євро, з початку 2000 року також повністю переорієнтувалась на євро і має намір наслідувати Польщу, встановивши режим плаваючого валютного курсу для визначення рівноважного валютного курсу ринковими силами. На противагу, Україна та Румунія, намагаючись штучно утримувати гривню і лей від девальвації (в тому числі, внаслідок політичних амбіцій<sup>14</sup>), тільки накопичували валютні проблеми. І перехід в Україні до режиму плаваючого курсу у кінці 1999 року був вимушеним заходом, проте зовсім не неочікуваним, оскільки вже з самого початку 1999 року фактично впроваджувався плаваючий курс гривні до долару (нагадаємо, що наднизькі міжнародні резерви того часу не дозволяли сподіватись на інтервенційну підтримку гривні).

Як бачимо, невиважені кроки щодо штучної чи “надлишкової” підтримки національної валюти не досягають декларованих цілей забезпечення життєвого рівня, а навпаки, додають складнощів, котрі тільки погіршують макроекономічну та соціальну ситуацію в країні.

### **7.6. Складові формування валютної та монетарної політики України у 2000-01 рр.**

У 2000-2001 рр. в Україні спостерігався цікавий феномен – практично протягом всього періоду утримувався стабільний валютний курс гривні відносно долара, хоча НБУ ще наприкінці 1999 року, як вказувалось, впровадив плаваючий режим валютного курсу.

Стабільність курсу (а тому і зниження валютних ризиків) надавала можливість агентам зовнішньоекономічної діяльності розширювати взаємовигідне співробітництво. Більше того, справедливим є і зворотнє – зовнішньоторговельний успіх

---

<sup>14</sup> В Україні, наприклад, економічно не було ніякої потреби утримувати курс нижче верхньої межі 1,9 на протязі останніх місяців 1997 року. Точно так само, утримання курсу 3,427 в кінці 1998 – початку 1999 рр. (також в межах оголошеного коридору, швидкий розвал котрого ні в кого не викликав сумніву) тільки накопичувало девальваційний тиск, що і мав наслідком подальшу шокову розрядку.

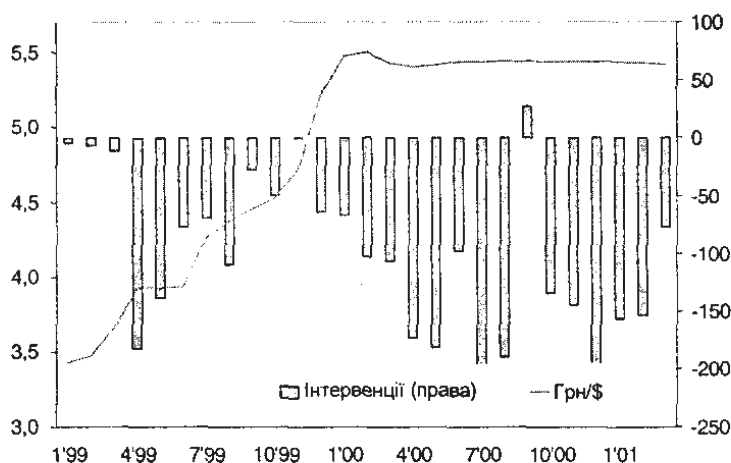


дозволив уникнути валютної кризи, ризик якої на початку 2000 року був високий, внаслідок очікуваних високих боргових виплат і низьких резервів. Зростаючі протягом двох років обсяги торгівлі і промислового виробництва дозволяли утримувати надходження в резерви на достатньо стабільному рівні.

### 7.6.1. Валютна та монетарна динаміка

Підтримка курсу стала можливою завдяки активізації зовнішнього сектора, що також зіграв вирішальну роль у економічному зростанні. Практично все нарощування пропозиції грошей відбулося завдяки активним інтервенціям НБУ на міжбанківському ринку по покупці доларів (графіки 7.7, 7.8). За 2000 рік НБУ викупив на валютному ринку України близько 1,6 млрд. доларів США, а у 2001 році цей показник перевищив 2,1 млрд. доларів.

Графік 7.7. Курс та інтервенції НБУ (\$ млн.)



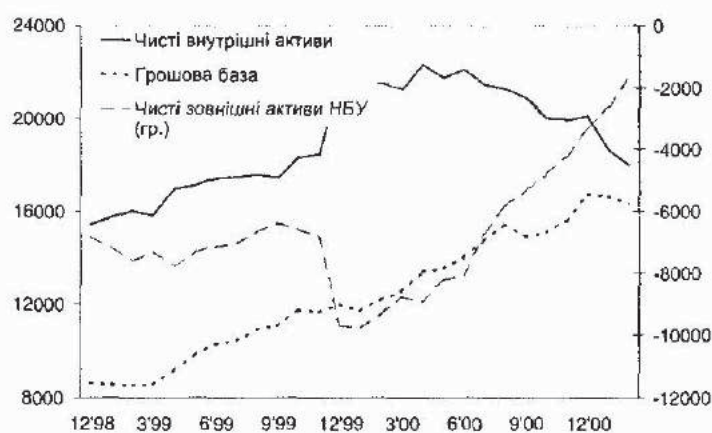
Графік 7.8. Курс (права) і покриття грошової бази резервами



Говорячи про монетарний розвиток, насамперед зазначимо, що за останній рік структура активів центрального банку набула стійкої тенденції до свого покращання – нарощування чистих зовнішніх активів НБУ значно перевищувало зниження рівня внутрішніх активів, що дозволяло послідовно нарощувати пропозицію грошей (графік 7.9). Більше того, оскільки зниження внутрішніх активів в основному відбувалося за рахунок зниження кредитування державних органів, така динаміка знижувала інфляційний і девальваційний тиск.

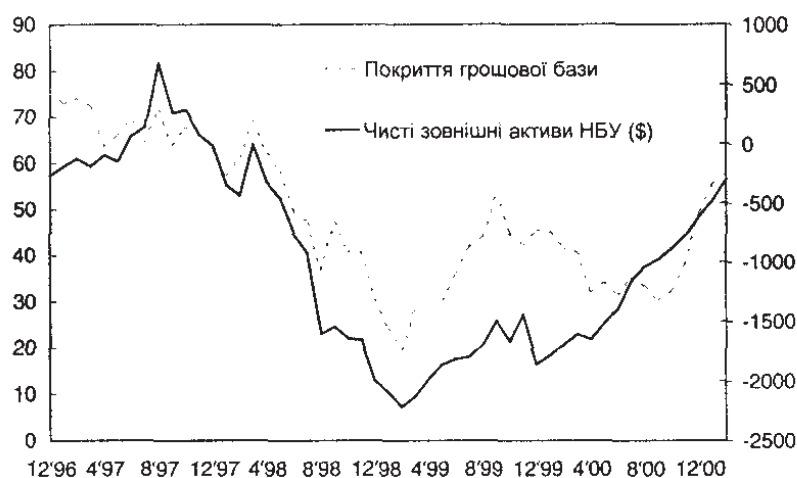
Незважаючи на значні виплати зовнішнім кредиторам, значно покращився стан не тільки чистих зовнішніх активів НБУ, але й зросли також валові резерви, таким чином, під кінець року вдалося підняти коефіцієнт покриття грошової бази резервами до 50% (графіки 7.8, 7.10). Міжнародна практика свідчить, якщо коефіцієнт покриття резервами грошової бази не перевищує 50%, то національній валюті країни притаманний високий девальваційний ризик. Україна лише на початку 2001 р. перевищила зазначену ризикову планку, однак досягнуті 60% вимагають продовження політики наповнення резервів<sup>15</sup>.

**Графік 7.9.** Чисті внутрішні та зовнішні (права) активи НБУ і грошова база (млн. грн.)



<sup>15</sup> Згідно з “кривою валютних криз”, побудованою в Інституті економічного аналізу (Москва) [5] для країн, що пережили в останні роки валютні кризи чи спекулятивні атаки темпи ймовірної девальвації національної валюти безпосередньо пов’язані з рівнем забезпечення (покриття) валютними резервами грошової бази. В країнах з високим рівнем покриття (близько 100%) темпи девальвації не перевищували 15-25%. Там, де забезпеченість бази резервами менше, 70%, темпи девальвації можуть досягати 45-85%.

**Графік 7.10.** Чисті зовнішні активи (права, \$ млн.) та покриття грошової бази резервами



Джерело: [3]. Оцінка: автор

Безумовно, стабільний курс був найважливішим чинником зниження процентних ставок кредитування в національній валюті, а також сприяв утриманню низької інфляції.

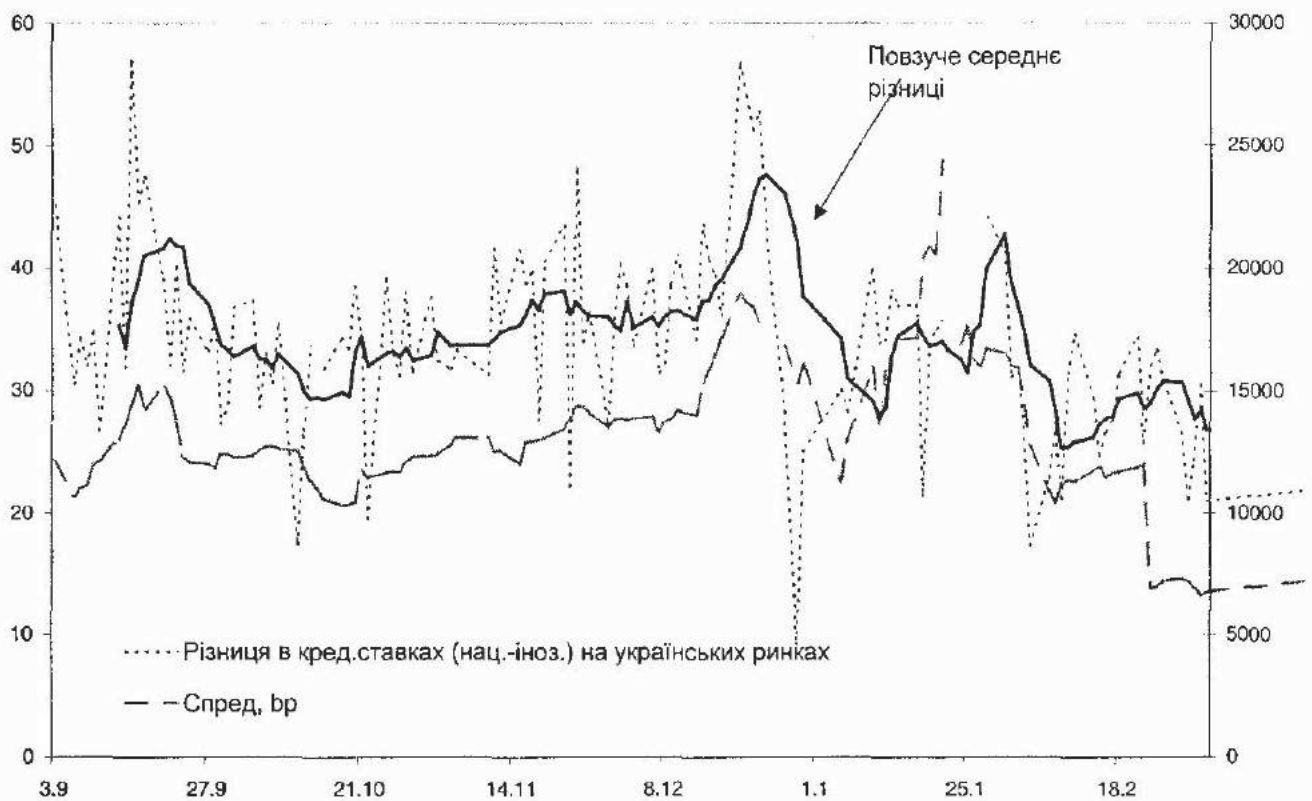
Зазначимо, що з виходом України на міжнародні ринки, останні вже також відіграють роль індикатора економічного середовища та його ризиковості. Це красномовно проявилось у період кінця 1999 - початку 2000 років, коли Україна стояла на межі дефолту. Одним з найвагоміших критеріїв довіри до країни у світовій практиці є вартість чи доходність міжнародних активів. Українські євробонди демонстрували високу негативну "стійкість" - доходність 120-150% євробондів погашення у 2001 році, утримувана з другої половини 1999 року (графік 7.11), означала нульовий рівень довіри. Тобто міжнародні інвестори вже за півроку були впевнені у наближенні кризових явищ на українських фінансових ринках і вірогідній так званій реструктуризації<sup>16</sup>.

Цікаво, що настрої національного бізнесу повністю співпали з очікуваннями західних інвесторів – різниця у процентних ставках кредитування української економіки у національній та міжнародній валютах, котра слугує досить надійним індикатором ризиковості вітчизняного економічного простору, повністю повторює динаміку доходності євробондів (графік 7.11).

<sup>16</sup> І котра дійсно відбулася у березні-квітні 2000 р. для уникнення прямого дефолту.

Підкреслимо, саме стабільний курс є запорукою притоку інвестиційних капіталів. У періоди стабілізації відбувалось послідовне нарощування прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в країну. Девальваційні ж шоки підвищували ризики і призводили до суттєвого зменшення ПІІ (графік 7.12).

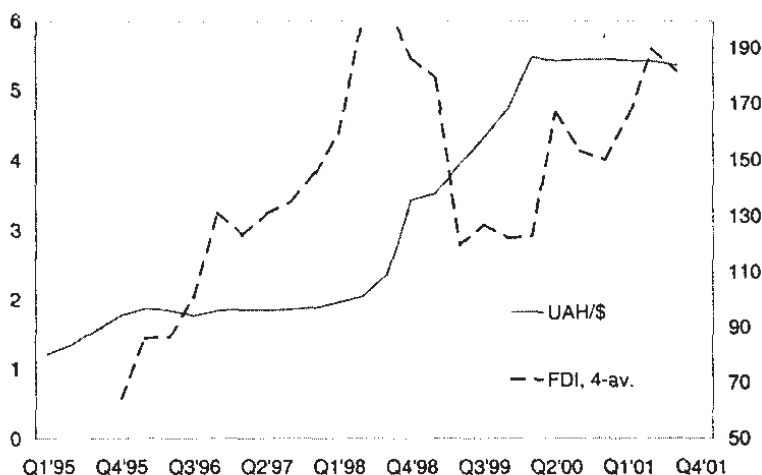
**Графік 7.11.** Динаміка ставок кредитування економіки (різниця ставок кредитування у національній та іноземній валютах) і доходність (спред, права) українських Євробондів



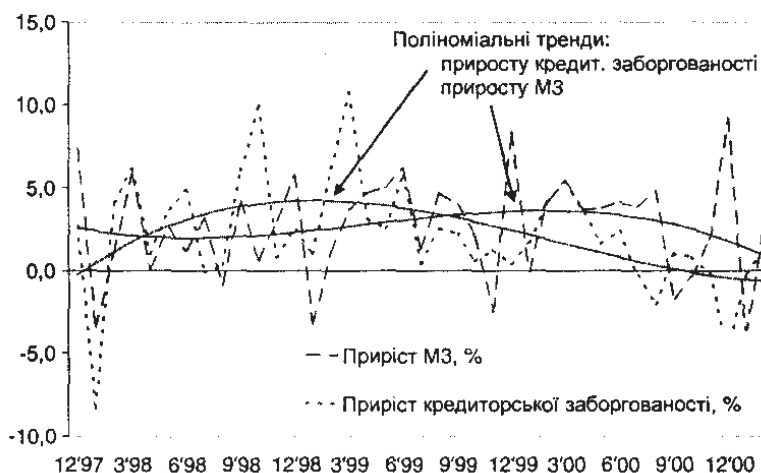
Джерело: [3], Bloomberg

Іншими позитивними тенденціями в монетарному розвитку, що супроводжували розширену пропозицію грошей, є певне зниження немонетарних розрахунків, а також зниження темпів заборгованості між українськими підприємствами порівняно зі зростанням грошової маси та кредитування економіки (графік 7.13), хоча загалом проблема заборгованостей все ще залишається "ахіллесовою п'ятою" української економіки.

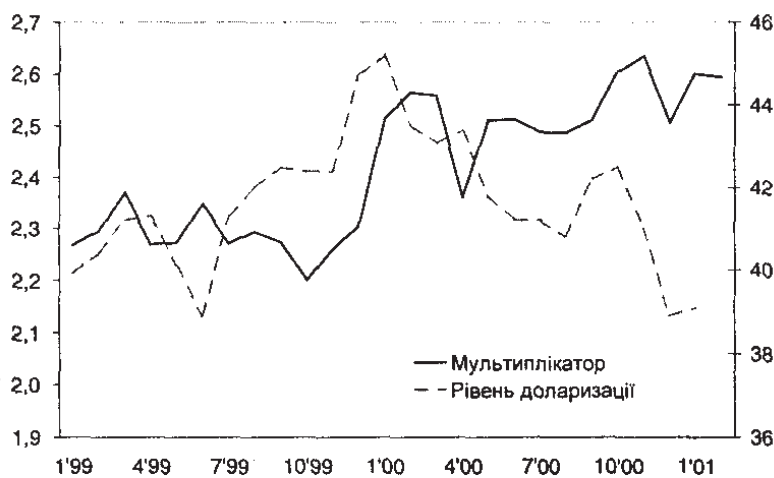
**Графік 7.12.** Курс (ліва) та прямі іноземні інвестиції (млн. дол., середнє на 4 останні квартали)



**Графік 7.13.** Динаміка зростання пропозиції грошей і кредиторської заборгованості



**Графік 7.14.** Мультиплікатор (ліва) та рівень доларизації



**Графік 7.15.** Готівка в обігу (млн. грн.) та купівля валюти населенням (права, \$ млн.)



Джерело: [3]. Оцінка: автор

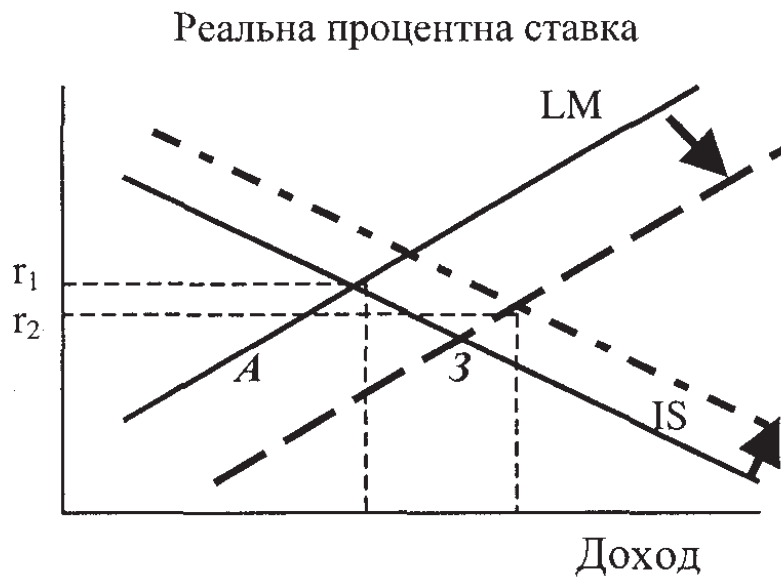
Підвищення рівня довіри до національної валюти (що відобразилося у високій стабілізації гривні, незважаючи на монетарне розширення і політичні протистояння) сприяло також покращанню структури грошової маси (зниження готівкової складової), збільшенню мультиплікатора, що підтримує розширене кредитування, а також зниженню рівня доларизації (графік 7.14). Підтвердженням такої збільшеної довіри є також фактична збалансованість на готівковому валютному ринку – обсяги попиту (купівлі) доларів лише незначно відрізнялися від пропозиції (графік 7.15), хоча частка готівки в обігу в структурі широких грошей залишалась високою і перевищувала 40%.

Отже, відповідно до розвитку монетарного сектору, економіка України дійсно почала складний шлях до одужання, формування раціональнішого грошового простору.

Цікаво зазначити, що динаміка фактичних показників монетарного сектору підтверджується і на макроекономічному модельному рівні. Як вказувалося раніше, монетарна політика мала експансіоністський характер. Щодо фіскальної політики зробимо наступні зауваження. Хоча рівень доходів у структурі ВВП склав 28,4% у 2000 р. при 25,9% ВВП 1999 року, однак, у бюджеті 2000 року відображалися також власні надходження бюджетних установ, що раніше були винесені з бюджету. Загальні ж доходи без власних надходжень бюджетних установ і фонду соціального страхування в 2000 році скоротилися до 24,1% ВВП

порівняно з 25,9% у 1999 р. Така тенденція продовжувалась і у 2001 році. Тому можемо прийняти, що фіскальна політика в 2000-2001 рр. мала слабкий експансіоністський характер.

*Рис. 7.9. Монетарна та фіскальна політика в 2000-2001 рр.*



Як вказано на рис. 7.9, експансіоністська монетарна політика в Україні відобразилася на зрушенні кривої  $LM$  вправо вниз, а послаблення фіскального навантаження призвело до зрушення кривої  $IS$  вправо вгору, однак рівень останнього зрушення трохи менше зрушення монетарної кривої. Нове рівноважне положення  $3$  означає: вказана комбінація політичних інструментів дійсно знизила реальну процентну ставку і стимулювала виробництво (в тому числі, внаслідок більшої доступності грошових ресурсів) разом з утриманням валютного курсу.

### 7.6.2. Довгострокова курсова динаміка міжнародних валют

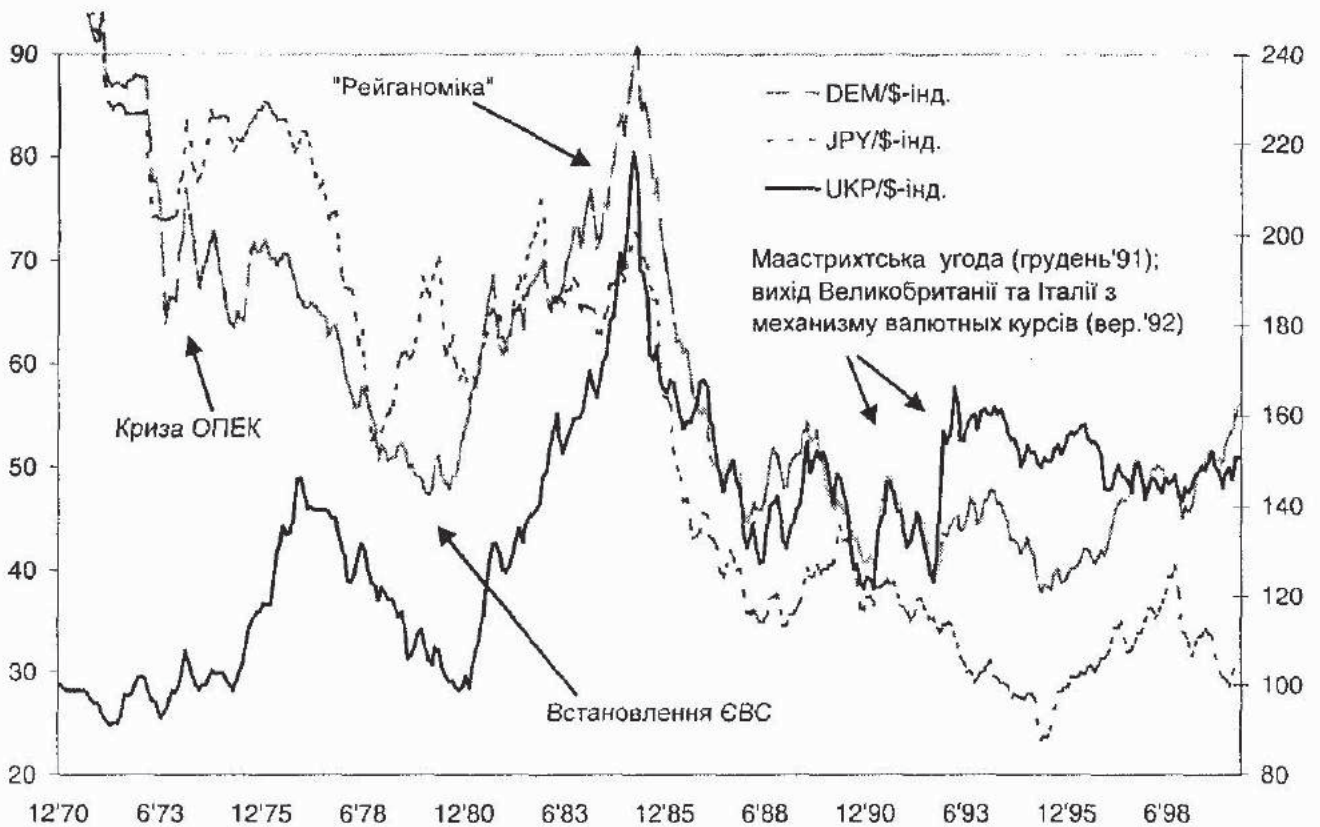
До ключових питань світової економіки сьогодні, безумовно, відносяться валютні перспективи. Розширення інтеграційних процесів і більш широке включення України у світовий економічний простір означає, що валютні ризики для країни виходять на перше місце. Тому в пропонованому розгляді ми на основі аналізу розвитку динаміки<sup>17</sup> провідних валют представимо бачення середньострокових валютних перспектив, у тому числі гривні.

<sup>17</sup> Для аналізу використано 30-річний період – з 1970 по 2000 рр. Саме в цей період відбувалося формування та зміцнення сучасної світової валютної системи.

Коливання на валютних ринках, що останнього року, в зв'язку з незначним послабленням долара, викликали стурбованість у фінансових колах, не являються чимось особливим або незвичайним. Скоріше навпаки, в останні два десятиріччя валюти поводитися досить “передбачувано” – починаючи з середини 90-х провідною тенденцією є стабільне зміцнення долара відносно інших основних валют, в однаковій мірі, як раніше, з середини 80-х, провідною тенденцією було послаблення долара (графік 7.16).

Найбільше зміцнення долара відбулося в першій половині 80-х, коли, з одного боку, була сформована європейська валютна система (ЄВС), а з іншого - активно реалізовувалася політика стимулювання американської економіки (“рейганоміка”). Інший “кризовий” прояв на валютних ринках відбувся на початку 90-х, коли були укладені Маастрихтські угоди, а Велика Британія вийшла з угоди про ЄВС (графік 7.16).

*Графік 7.16. Індeksi валютних курсів*



Джерело: [25]



Враховуючи **сформовану валютну динаміку**, а також констатуємо що в середньостроковій перспективі:

- не передбачається істотних (непередбачених) змін у монетарній і валютній політиці провідних країн світу,
- не передбачається зовнішніх шоків для основних міжнародних валют,

ми **оцінюємо позиції долара** (з точки зору початку 2002 року) на міжнародних фінансових ринках **як цілком стабільні**.

Звернемось також до макроекономічних складових американської економіки. Сьогодні, крім дефіциту торгового балансу, інші фундаментальні чинники американської економіки – цілком у нормі:

- економічне зростання – нехай і сповільнилось, в тому числі в результаті терористичних актів, однак, у середньостроковій перспективі очікується вище, ніж в Європі або в Японії (яка, ймовірно, і в найближчі два роки залишиться в рецесії),
- збалансований бюджет – хоча податкові надходження нижче тих, що планувалися при введенні фіскальної реформи і спостерігається незначний дефіцит, однак, як і раніше бюджет не викликає занепокоєння американської фінансової влади,
- триваючий приплив інвестиційних капіталів, що є основою подальшої підтримки сильного долара,
- стабільні ставки на довгострокові облігації, що є критерієм позитивних очікувань і довіри до фінансової політики країни.

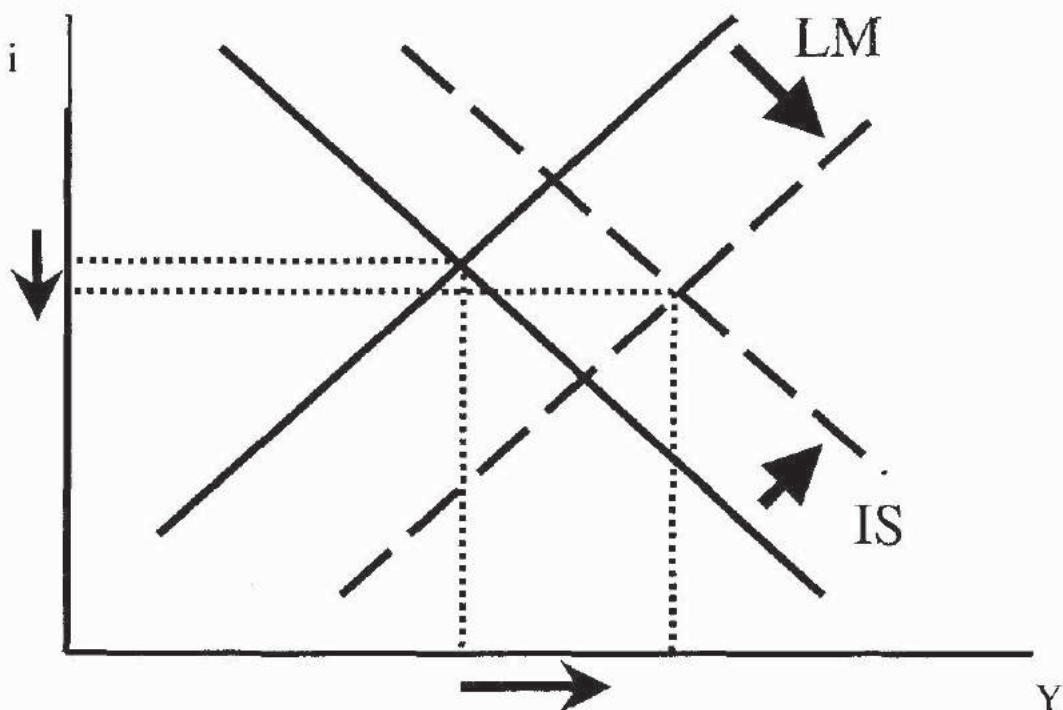
Тобто, фундаментальні показники американської економіки не дають приводу для песимістичних або кризових очікувань. Подібним же чином, досить стабільно виглядає й економіка зони євро. Зниження європейських валют сприяло розвитку міжнародної торгівлі, і позитивне зовнішньоторговельне сальдо підтримувало європейські валюти, незважаючи на те, що темпи зростання економік зони євро поступалися в останньому десятиріччі темпам американської економіки.

Ще одним чинником, що впливає на курсоутворення є структура міжнародних резервів. Які б не відбувалися зміни у світі,

долар залишається провідною резервною валютою. Незважаючи на зниження частки американського долара в структурі міжнародних резервів країн на початку 90-х рр. (порівняно з 70-ми), до початку 1999 року ця частка перевищила 60%, а враховуючи певну слабкість євро та ієни за останні два роки, ймовірно, долар продовжив розширюватися в структурі міжнародних резервів. Отож, і з погляду міжнародних резервів позиції долара продовжують залишатися стабільними, що підтверджує його (долара) позитивну середньострокову перспективу. Зазначимо, що найбільші інвестиційні банки у своїх аналітичних прогнозах також розглядають другий квартал 2002 року, як початок нової хвилі зміцнення долара відносно провідних світових валют.

Розглянемо економічні перспективи США на модельному рівні. Відомо, що США почали довгострокову програму зниження податків. Водночас, передбачається істотне розширення бюджетних видатків, спрямованих на відновлення і зміцнення інфраструктури, викликаной терактами, тобто збільшення видатків на так звані public goods. Одночасно, ФРС до крайності знизила дисконтну ставку (до 2% станом на лютий 2002 р.). Зазначені заходи державної політики, свідчать про те, що ми маємо стимулюючу монетарну та фіскальну політику (рис. 7.10), результатом чого повинно стати економічне зростання, а значить і подальше посилення фундаментальних основ міцного долара.

*Рис. 7.10. Монетарна та фіскальна експансія*



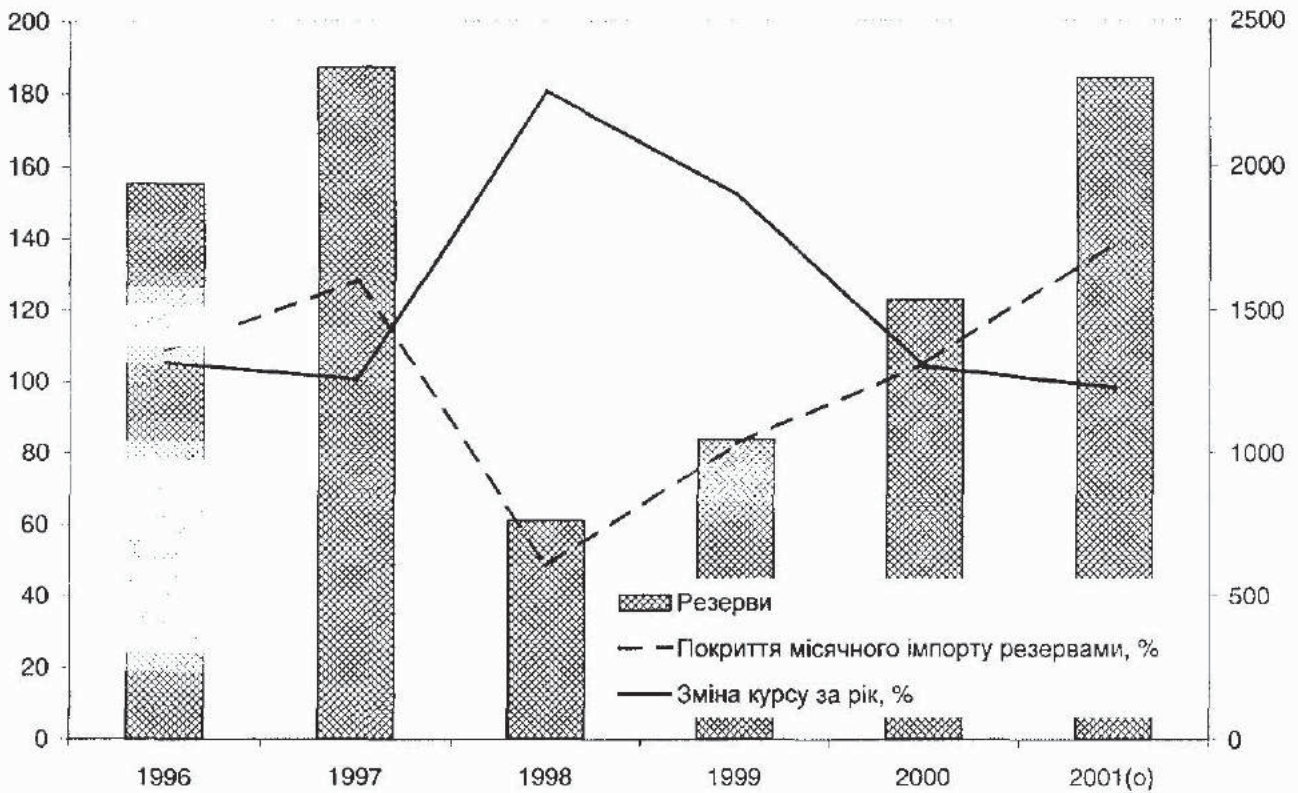
Приведені положення є для нас серйозним свідченням того, що американська економіка в середньостроковому аспекті має цілком позитивні перспективи вже на другу половину 2002 року, що також означає стабільні позиції долара. Тому, з високою вірогідністю, динаміка валют у середньостроковій перспективі продовжить тренд, сформований у другій половині 90-х – тренд зміцнення американського долара.

### ***7.6.3. Ключові завдання для України у монетарній та валютній сфері***

Щодо валютної політики України зазначимо, що режим плаваючого валютного курсу, що реалізується в Україні, сьогодні цілком виправдовує себе. Це зумовлено, насамперед, тим, що валютні резерви країни, незважаючи на істотне зростання в останні два роки, продовжують залишатися все ще на низькому рівні. Звернемося до двох фундаментальних характеристик “достатності” резервів.

Про покриття грошової бази резервами ми вже вказували (графік 7.7), і, зважаючи на низький рівень такого покриття, політика наповнення резервів має продовжуватись.

Друге, покриття імпорту резервами. З представленого на графіку 7.17 видно, що вказаний коефіцієнт, який фактично цілком визначається величиною резервів, також вкрай низький для України (знижувався до 3-4 тижнів покриття імпорту резервами). Відповідно, падіння гривні (зростання значення курсу) було найбільшим саме в періоди різкого зниження вказаного показника. Отож, визначається ще один аргумент того, що серцевиною валютної політики повинна залишитись політика наповнення міжнародних резервів центрального банку країни – необхідна умова підтримки гривні.

*Графік 7.17. Резерви НБУ і покриття місячного імпорту<sup>18</sup>*

*Джерело: [3]. Оцінка: автор*

Потрібно також зазначити, що сьогодні в Україні обговорюються питання про необхідність переорієнтації на (або прив'язки до) євро. Однак, євро ще не є валютою, що зарекомендувалася у міжнародних фінансах, а втрата євро своєї вартості в 1999-2000 рр. вимагає більш зваженого підходу до визначення структури валютних резервів. Безумовно, розвиток міжнародного економічного співробітництва в Європі природним чином сприятиме і припливу євро, тоді й буде відбуватися диверсифікація валютного портфеля НБУ. Однак, підкреслимо, це повинен бути послідовний процес у рамках раціональної довгострокової економічної та валютної політики.

Представлений аналіз дозволяє зробити і деякі прогнози відносно 2002 року для України. Оскільки в першому півріччі не передбачається різких коливань на зовнішніх ринках, а в пер-

<sup>18</sup> Квота покриття імпорту зазвичай вимірюється у тижнях або місяцях. Тут ми приводимо процентні показники для демонстраційних цілей графіку 17.

шому кварталі продовжують утримуватися позитивні зовнішньоекономічні тенденції, то слід очікувати як монетарної підтримки зростання, так і стабільності на валютних ринках. Крім того, саме зростання, зумовлене розглянутою комбінацією, благотворно вплине і на гривню – низькі фіскальні вилучення та монетизація, зумовлена зростанням, утримають вартість національної валюти на нинішньому рівні. Однак, починаючи з серпня-вересня, економічні умови можуть значно погіршитися. Серед найважливіших чинників слід назвати очікуване погіршення в зовнішньому секторі для наших найважливіших галузей, насамперед, металургії, а також боргові виплати (крім того, не забудемо про політичне загострення в рамках виборчого парламентського марафону). В таких умовах при недонадходженні приватизаційних ресурсів для запобігання падіння гривні буде потрібна обмежувальна монетарна політика з подорожчанням кредитних ресурсів (наслідок графіка 7.11), а, виходить, можливим зростанням немонетарних розрахунків (наслідок графіка 7.13) і дисбалансу на готівковому валютному ринку (наслідок графіка 7.15). І хоча гривня до кінця 2002 року навряд чи опуститься нижче 5,9-6,1 (в тому числі, завдяки активному адмініструванню НБУ), однак, негативні очікування на українських товарних і грошових ринках вимагатимуть жорсткості як монетарної, так і фіскальної політики, отже, зможуть спричинити негативний тиск і на економічне зростання (наслідок рис. 7.9).

### Літературні та інформаційні джерела

1. Аналітичні матеріали німецької консультативної групи при уряді України, 1999-2000.
2. Аналітичні матеріали німецької консультативної групи при уряді України, 1999-2000.
3. Бюлетень НБУ. № 1999-2001 (різні випуски).
4. Дурманова Е., Юрчишин В. Смены валютных ориентиров // Финансовые риски. - 2000, № 2.
5. Илларионов А. Как был организован российский финансовый кризис // Вопросы экономики. - 1998. - № 11,12.
6. Леттер Т. Выбор режима валютного курса / Справочники о деятельности центральных банков. - Bank of England, 1996.

7. May V. Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики. – 1998. - № 11.
8. В.Хорошковський, В.Юрчишин. Від кризи до зростання? / Working Papers in Ukrainian Studies. London, UK. 2000, № 11.
9. Цеттельмейер Д., Ситрин Д. Стабилизация: сравнение политики фиксированных и плавающих обменных курсов: Курс по финансовому программированию и макроэкономической политике. - Т. 3. - 1998.
10. Чернецький В. Євро проти долара // Вісник Національного банку України. - 1998. - № 12.
11. Юрчишин В. Макроекономічна стабілізація в Україні: факти, тенденції, проблеми. Монографія. – К.: УАДУ, 1999.
12. Юрчишин В. Валютні кризи. Монографія. – К.: УАДУ, 2000.
13. Appleyard D.R., Field A.J. *International economics*. - IRWIN Inc., 1992.
14. *Approaches to exchange rate policy: choices for developing and transition economies* / Eds. R.C. Barth, C.-H. Wong. – IMF, 1994.
15. C.Bergsten. *The Global Trading System and the Developing Countries in 2000*. / Institute for International economics, Working Paper 99-6, 1999.14 p.
16. *Capital Flows to Emerging Market Economies*. / Institute of International Finance (IIF), September 2000.
17. *Central Europe Weekly* / JP Morgan, 2002.
18. *Economic & Financial Outlook* / Deutsche Bank Research (DBR), 2000.
19. *Economic Report (Ukraine, Russia, Kazakhstan, etc.)* / The Institute of International Finance (IIF), 2000.
20. *Exchange rate policies in developing and post-socialist countries* / ed. E.-M. Claassen. - 1990.
21. *Exchange Rate Policy in Developing Countries: Some Analytical Issues* / IMF. Occasional paper 78. - 1991.
22. Gros D., Steinherr A. *Winds of change: Economic Transition in Central and Eastern Europe*. – 1995.

23. Halpern L., Wyplosz C. Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies. – IMF Working Papers. - 1996. - N 125.
24. R.Hausmann, etc. Financial Turmoil and Choice of Exchange Rate Regime. / Latin American Economic Policies, 1999.
25. International Financial Statistics / (IFS) IMF, January 2000. 828 p.
26. Kern S. Eastern Europe and EMU: economic relations and outlook on membership. / in Research Topic. Deutscher Bank Research (DBR), Febr. 2000.
27. Krugman P. Currency Crises. 1998.
28. Lewis M. The Euro and the Global Power of the U.S. Dollar / in Global FX Outlook & Strategy. DBR, Jan. 2000.
29. Mundell R. The European Monetary System 50 Years after Bretton Woods. 1994.
30. Noyer C. The international impact of the euro. / European Central Bank (ECB). Jan., 2000.
31. Rivera-Batiz F.L., Rivera-Batiz L.A. International Finance and Open Economy Macroeconomics. - Macmillan Publishing Co., 1994.
32. Road maps of the transition: the Baltics, the Czech republic, Hungary and Russia / B. Banerjee [et al.] – IMF. Occasional paper 127. – 1995.
33. Rosenberg M.R. The Euro's Long-Term Struggle / in Deutsche Bank Foreign Exchange Research. Jan., 2000.
34. Roubini N. An Introduction to Open Economy Macroeconomics, Currency Crises and the Asian Crisis. – 1997.
35. Schneider S. Euro: Around parity until summer? / in Research Topic. DBR, Febr., 2000.
36. Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs / IMF Occasional paper 55, 1987.
37. Ukraine: accelerating the transition to market: proceeding of an IMF/World Bank seminar / eds. P.K. Cornelius, P. Lenain. - IMF, 1997.
38. Williamson J. A Comparison of Exchange Rate Regimes / in the Crawling Band as an Exchange Rate Regime. - Institute for International Economics (IIE), 1996.

## РОЗДІЛ 8.

### Державне управління інноваційним розвитком

#### 8.1. Інноваційні науково-технологічні зміни як пріоритет державної економічної політики

Сучасна наука і практика переконливо доводять, що ефективні інноваційні технологічні зміни є головним фактором довгострокового економічного розвитку будь-якої країни, чинником її загального багатства та добробуту всіх громадян. З цих причин всі розвинуті країни формують так звані “національні інноваційні системи”, тобто державний інституційно-правовий механізм щодо цілеспрямованого управління інноваційним процесом як стратегічним фактором соціально-економічного розвитку.

В Україні державними програмними документами, які визначають стратегію і тактику розвитку українського суспільства, необхідність інноваційного спрямування економічної політики номінально враховується. Програма “Україна-2010” одним з пріоритетів економічної політики називає “перехід до інноваційного вектору розвитку”, а державна інноваційна політика розглядається як важлива підойма виведення економіки України з кризи і забезпечення динамічного економічного зростання. Можна також відзначити, що в цій програмі проблеми пріоритетів науково-технічного та інноваційного розвитку виділено як окремий розділ.

Однак, на сьогодні, правильні декларації не підкріплюються реальною політикою. Найпоширенішим аргументом щодо виправдання такого стану є посилення на те, що інноваційний розвиток для України ще не на часі, ця стратегія може зачекати, бо спочатку потрібно вийти з кризи, накопичити додаткові ресурси, а за тим вже більш предметно зайнятися інноваційною політикою. Таке бачення поточної ситуації обумовлює питання, а чи існує альтернатива інноваційному алгоритму розвитку для України? Розгляд аргументів, чому це питання повинно отримати негативну відповідь, є, на наш погляд, дуже важливим у контексті формування сучасної інноваційної політики в Україні, бо специфіка економічного стану, в якому ми опинилися після роз-



паду СРСР, за великим рахунком, не залишає вибору щодо інших сценаріїв.

Головною причиною необхідності запровадження інноваційної моделі розвитку є те, що перехід на ринкові відносини в Україні вивів на перший план проблему низької ефективності використання ресурсів та екстравитратності виробництва на мікро- та макрорівні. Стара неефективна структура виробництва підтримує стагфляційні процеси, які є реакцією по відновленню макроекономічної рівноваги шляхом створення прогресуючої кризи відносного надвиробництва та значного зниження сукупного попиту.

Зазначеному станові економіки притаманна така особливість, що вихід із кризи подібного типу не може бути здійснено шляхом прямого втручання держави в економіку засобами фіскальної чи монетарної макроекономічної політики. Рецепти подолання "стагфляції" пов'язані, насамперед, з інституційними заходами щодо стимулювання структурних змін на мікрорівні через зміну технологій для пристосування до нових ринкових умов. Такі процеси можуть відбуватися переважно тільки через інноваційні технологічні зміни, які обумовлюють структурну перебудову економіки.

Теоретичне узагальнення цього становища вперше в економічній науці було зроблено визначним українським вченим-економістом світового рівня М.І.Туган-Барановським ще наприкінці ХІХ сторіччя<sup>1</sup>. Він висунув гіпотезу, що головним чинником економічної кризи виступає відсутність інноваційності відтворення основного капіталу. Йозеф Шумпетер назвав цю ідею наріжним камінцем на шляху розвитку економічної теорії<sup>2</sup>. Суть теорії М.І.Туган-Барановського полягає у тому, що виникнення відносного перевиробництва потребує зміни орієнтації напрямів інвестицій, які раніше спрямовувалися на відтворення старої структури основного капіталу. Якщо цього не відбувається, то

---

<sup>1</sup> Туган-Барановский М.И. Периодические промышленные кризисы. Избранное. – М.: Наука, 1997. – С. 315 – 316.

<sup>2</sup> Schumpeter J.A. History of Economic Analysis. N.-Y., 1954, p. 1125-1126.

виробництво скорочується не тільки на величину перевищення пропозиції над попитом, а й у обсязі зменшення інвестицій, які б призначалися на відтворення основних фондів цього виробництва, та ще й з виникненням негативного мультиплікативного ефекту. Паралельно, зазначений відтворювальний капітал, не знаходячи собі традиційного використання, переходить у форму “вільного” фінансового капіталу, який утворює інфляційний “навіс”.

Запобігти такому розвитку подій можна тільки при поглинанні цього вільного капіталу новим інноваційним виробництвом, яке створює принципово новий попит в економіці. Саме таким інноваційним чином може бути розв’язана проблема кризової фази економічного циклу. Правильність такого бачення природи чинників і механізмів виникнення економічних криз та шляхів їх подолання переконливо підтверджена практикою країн, що успішно долали економічні кризи в ХХ сторіччі.

Стан, в якому опинилася перехідна економіка України на початку 90-х років минулого сторіччя, повністю відповідав зазначеним кризовим передумовам і подальший перебіг подій тільки підтвердив теоретичні висновки нашого знаного співвітчизника.

У колишньому Радянському Союзі, як і в інших “соціалістичних” країнах, процес виробництва відбувався із значним перевитрачанням ресурсів у порівнянні з ринковими економіками інших країн. Командно-адміністративна система постійно відтворювала тип економіки, який в радянській економічній літературі отримав назву “витратний”. З “витратною економікою” безуспішно боролися на самому вищому державному рівні до останніх днів існування командно-адміністративної системи. Саме це і стало головним чинником її історичного фіаско, а не якісь суб’єктивні фактори.

Неспроможність подальшого існування старої системи управління економікою, яка існувала в колишньому СРСР, можна проілюструвати за допомогою такого синтетичного показника ресурсомісткості виробництва, як параметр його енергомісткості. Оцінити стартову позицію України за цим індикатором напередодні початку ринкової реформи дають можливість дані Таблиці 8.1.

*Таблиця 8.1. Порівняння ефективності споживання енергії в Україні та вибраних країнах-аналогах у 1991 році.*

Країна	ВНП на душу населення, долари США	Первинне споживання енергії на душу населення, гігаджоулі	ВНП на один гігаджоуль спожитої енергії, долари США
Україна	2340	176	13,3
Польща	1790	103	17,4
Туреччина	1780	31	57,4
Аргентина	1790	58	48,1
Мексика	3031	55	55,1
Респ. Корея	6330	87	72,8

*Джерело: The World Bank. Annual Report 1993; 1992 Energy Statistics Yearbook. - UN, N.Y., 1994*

Доповнити очевидні висновки, які випливають з даних таблиці, можна інформацією про характеристику обсягів ВНП, що припадали на одиницю спожитої енергії, в 1991 році у деяких розвинутих країнах: Японія - 193,7 долара США; Німеччина - 136,7; Франція - 128,2. Беручи до уваги, що Україна мала обсяги споживання енергії на душу населення на рівні Німеччини та Франції, можна зробити висновок про більш як десятикратне перевитрачання ресурсів українського виробництва у порівнянні з розвинутими країнами. Це чітко віддзеркалює стартовий потенціал його конкурентоспроможності напередодні ринкової реформи і запровадження режиму вільної міжнародної торгівлі.

Окрім цього, українська економіка увійшла в процес ринкового реформування у стані, коли більшість її виробництв не тільки значно програвали в ефективності використання ресурсів і, відповідно, у продуктивності праці, а й також знаходилися на заключній фазі свого технологічного "життєвого циклу". Проілюструвати це можна даними про вік та зношеність основних фондів. В Україні за 1970-1990 роки в матеріальному виробництві середній вік основних фондів збільшився у 1,5 рази, у промисловості він зріс на 50%, а у сільському господарстві - на 85%. Значно зросли обсяги зношеності основних фондів: в матеріальному виробництві від 24 до 42%, в промисловості - від

26,7 до 45%, у будівництві - від 32 до 57%<sup>3</sup>. Відповідно знижувалася економічна віддача виробничого апарату.

Неефективна економіка, успадкована незалежною Україною, стала стартовим плацдармом для ринкових реформ. Але перехід на ринкові рейки міг виправити ситуацію, що склалася, тільки у разі усунення зазначеної головної системної вади. Намагання збереження старого стану економіки тільки подовжували генерацію процесів її руйнування. Принципове оновлення всієї виробничої структури на визначених засадах нерозривно пов'язане з інноваційним процесом, бо тільки сучасні технологічні досягнення можуть зробити українського виробника конкурентоспроможним, як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках.

Зволікання у структурній інноваційній перебудові обумовили всі ті процеси, про які попереджав М.І.Туган-Барановський: виробничий капітал почав акумулюватися у фінансовій формі "вільного капіталу", кредитні ресурси банків почали стрімко зростати одночасно із значним падінням обсягів інвестицій та виробництва, не знаходячи собі застосування у реальному секторі, поглиблення економічної кризи супроводжувалося високим рівнем процентних ставок і нормою резервування банківської системи. Так, у 1992-1994 роках фактична норма резервування фінансових ресурсів комерційними банками України була на позначках біля 50%, тоді як встановлена норма обов'язкового резервування коливалася біля позначки 15%. Прибутки комерційних банків в 1993 році склали суму, яка дорівнювала 40% загального прибутку промисловості, потім ця частка понизилася, але все одно залишалася надто високою.

Намагання держави продовжувати підтримувати стару структуру економіки тільки сприяло поглибленню кризи, бо така політика відтворює зазначений механізм акумуляції "вільного" капіталу. Циркуляція фінансових ресурсів переважно поза виробничим сектором призводить до підтримки потенціалу інфляції, який останніми роками повністю не реалізувався тільки через застосування адміністративних, абсолютно неринко-

---

<sup>3</sup> Народне господарство України у 1990 році. – К.: Техніка, 1991. – 496с.

вих, заходів щодо обмеження пропозиції грошей через утворення заборгованості по заробітній платі та пенсіях. Це призвело до того, що обсяг таких невиплат став однопорядковим з обсягом грошової маси (M1) країни і став рахуватися деякими аналітиками як специфічна складова грошових агрегатів України.

Отже, інноваційна теорія економічного розвитку, започаткована М.І.Туган-Барановським, доводить, що саме інноваційна структурна перебудова повинна лягти в основу сучасної економічної політики в Україні. Підтримка старих традиційних виробництв не забезпечує досягнення економічних цілей структурної трансформації. В Україні це теоретичне питання набуло виняткової практичної гостроти, бо реально державна політика залишається в залежності від потужного галузевого лобіювання на користь існуючого структурного “статус-кво” і практично не має інноваційної спрямованості. Сподівання на те, що “ринок сам все вирішить” у цій проблемі, у стратегічному плані також ілюзорні з причин, які будуть розкриті далі у наступному підрозділі.

## **8.2. Інноваційні науково-технологічні зміни як “суспільне благо” і “позитивна екстерналія”**

Особливістю розгортання інноваційного процесу в умовах функціонування ринкової економіки є необхідність здійснення щодо нього певної державної підтримки. Конкурентні фірми, які максимізують свій прибуток, часто-густо не спроможні здійснювати додаткові витрати, щоб потім отримати монопольний прибуток інноватора, як і нести економічну відповідальність, пов'язану з ризиком упровадження нової продукції чи освоєння нового ринку збуту. Тому вільна конкуренція сама по собі не максимізує можливості суспільства щодо технологічних змін. Країни ринкового спрямування, які спеціальними заходами не підтримували інноваційний процес, досить швидко опинялися в ар'єргарді міжнародних змагань з економічного розвитку.

Світова практика засвідчила, що хоча найефективнішим механізмом стимулювання технологічних змін є ринкове конкурентне середовище, найбільший ефект досягається тоді, коли держава певним чином втручається у стихію ринкової саморегуляції, щоби підтримати тих суб'єктів ринку, які беруть на себе

тягар інноваційної ініціативи. В цьому підрозділі ми розглянемо економічну теорію раціональності такої поведінки держави.

Коли мова йде про державне регулювання, то часто його пов'язують з фіаско ринкового механізму. Але сучасна економічна наука розглядає це питання і пояснює його саме в межах класичної ринкової теорії, доводячи, що існує багато економічних явищ, які безпосередньо не беруть участі у формуванні основних регулюючих механізмів ринку, але саме через це негативно впливають на кінцевий результат їх дії - розподіл ресурсів, який може бути неоптимальним. Йдеться про так звані позитивні та негативні екстерналії, до яких інноваційний процес має безпосереднє відношення.

Для того щоб визначити технологічні зміни як фактор позитивних екстерналій, нагадаємо значення основних категорій, які ми тут вживатимемо для з'ясування теоретичної суті підтримки технологічних змін державою.

*Суспільними видатками* на виробництво певного блага вважаються, по-перше, *приватні видатки*, які є витратами, здійсненими у процесі продукування певного блага окремою фірмою виробником (приватні видатки ще називають *внутрішніми*) і, по-друге, *зовнішні* для цієї фірми видатки, які здійснили *інші* юридичні чи фізичні особи в країні у зв'язку з продукуванням цього блага даною фірмою. Отже, *суспільні видатки* - це сума внутрішніх та зовнішніх видатків при виробництві даного блага. Відповідно до цього визначаються *граничні видатки*: суспільні, внутрішні та зовнішні, які характеризують приріст відповідних витрат унаслідок збільшення на одиницю виробництва цього блага.

За тією ж логікою визначаються категорію *зиску* від такого блага, який може бути - "приватний", "зовнішній" та "суспільний". Останній є сумою перших двох. Це стосується і граничних характеристик, що показують значення приросту цих зисків на додаткову одиницю продукції при її виробництві та споживанні.

Відносно технологічних змін суспільні видатки та зиски виступають їхніми зовнішніми параметрами, які відображають додаткові витрати та зиски суспільства. Наслідком втручання держави в ринкові відносини між фірмами у зв'язку зі стимулюван-

ням підприємців-інноваторів буде перерозподіл таких зовнішніх ефектів на користь останніх.

Вказані вище зовнішні витрати та зиски називають в теорії суспільних благ *екстерналіями*. Тобто це - наслідки, що виникають у третіх осіб, які не виступають контрагентами ринкових відносин при здійсненні певної угоди між виробником та покупцем блага. При ігноруванні існування таких екстерналій вони не знаходять відображення в цінах рівноваги. У цьому випадку останні стають спотвореними і призводять до неефективного функціонування ринкового механізму і відповідного нераціонального розподілу ресурсів.

*Позитивні екстерналії* фактично означають присутність в угоді між виробником та покупцем прихованих ресурсів, що формували благо, яке є об'єктом цієї угоди, причому ресурсів, не оцінених в угоді, тобто *зарахованих як безкоштовні*. Те ж саме стосується зисків, пов'язаних з корисністю блага для споживача. Можна сказати, що *позитивна екстерналія* - це корисність, яка не відбита в ціноутворенні.

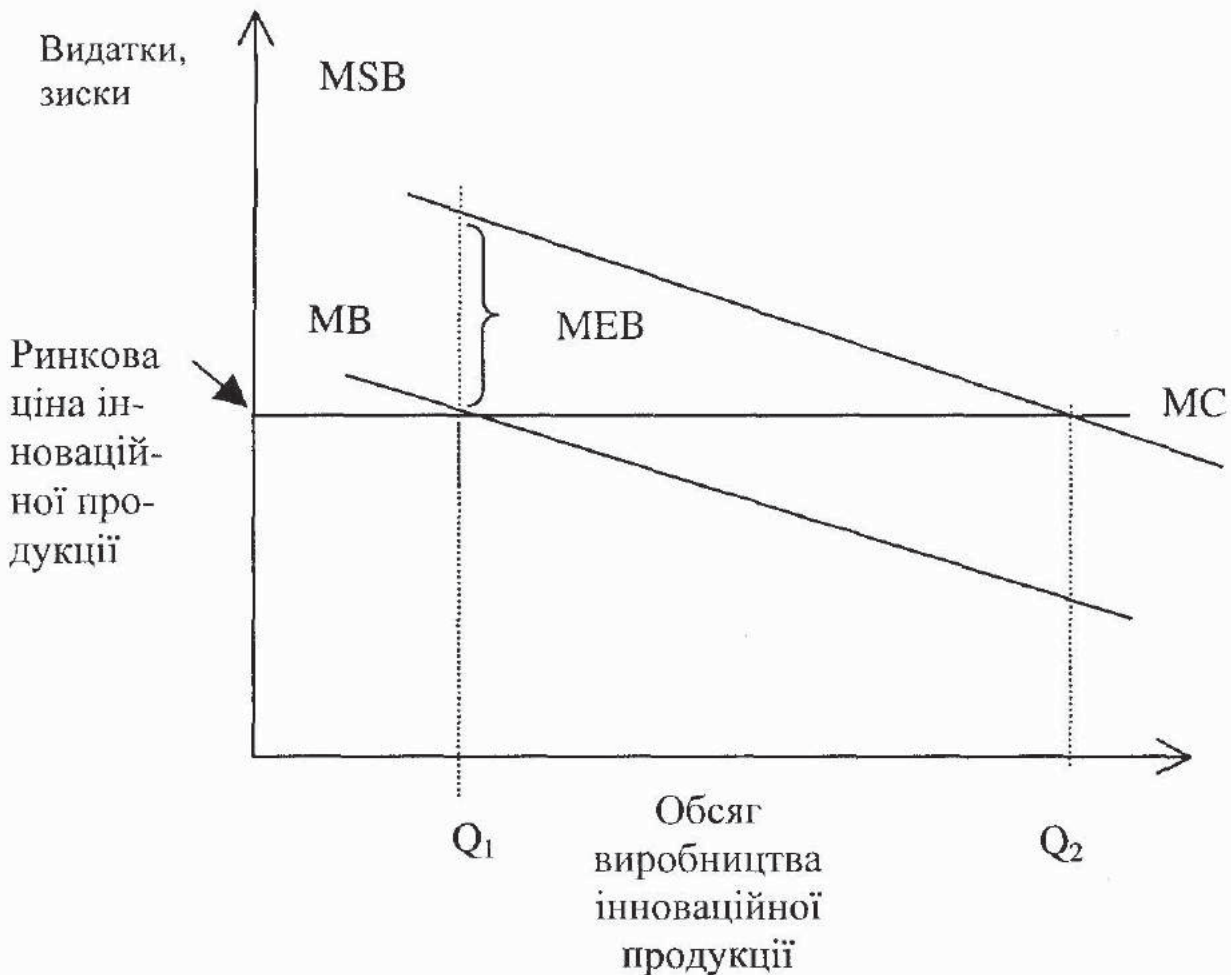
Звідси, позитивні екстерналії - це безкоштовні ресурси та споживчі якості блага, що дістаються третім особам, які не беруть участі в угоді стосовно купівлі-продажу, а значить не враховуються при ціноутворенні. Наслідком позитивної екстерналії є недовиробництво даного блага, що також є результатом недовикористання ресурсів, які могли бути використані для продукування блага, на яке існує в суспільстві ефективний попит.

Втручання держави в ринкові відносини щодо процесів технологічних змін стає необхідним, якщо технологічні інновації вважати суспільним благом, або такими, що мають позитивну екстерналію. Тоді вся логіка теорії врахування суспільних витрат, корисностей, доходів як повнішої та реалістичнішої моделі ринкового механізму стає обґрунтуванням державної інноваційної політики. Отримання значного ефекту від підтримки державою технологічних змін підтверджується досвідом розвинутих країн.

Для ілюстрації інноваційного процесу як категорії позитивної екстерналії розглянемо його на прикладі економічної мотивації фірми щодо виробництва інноваційної продукції. Цей випадок може характеризувати класичну позитивну екстерналію, коли части-

ну підвищених інноваційних видатків приватних фірм компенсує держава. У цьому випадку фірми будуть отримувати зиск від виробництва цієї інноваційної продукції, а суспільство в цілому отримає зиск від того, що така продукція буде випускатися у більших масштабах проти ситуації, коли фірми будуть відшкодовувати підвищені інноваційні витрати самостійно. Ця ситуація представлена на рис. 8.1, де графік зображає криві граничних видатків на інноваційну продукцію та її граничного зиску (корисності) для окремої фірми та “третіх” осіб (суспільства).

**Рисунок 8.1.** Позитивна екстерналія виробництва інноваційної продукції



На рисунку зображено графіки граничних приватних видатків фірм, які виробляють інноваційний продукт (MC); граничного приватного зиску цих фірм (MB); граничного суспільного зиску від цієї інноваційної продукції (MSB); величина MEB - позитивна екстерналія чи зовнішній зиск “третіх” осіб від випуску інноваційної продукції. Як бачимо, позитивна екстерналія MEB - це неотриманий суспільством зиск внаслідок того, що фірми приймуть приватне рішення про виробництво тільки  $Q_1$  інноваційної продукції в разі залишення їх наодинці з ринком.



У цьому прикладі представлено дві ситуації: коли держава не втручається у дію “ринкових сил” (рівноважний обсяг випуску інноваційної продукції буде  $Q_1$ ) та коли держава частково відшкодовує витрати фірм виробників, що збільшує їх зиски (рівноважний обсяг випуску інноваційної продукції стає  $Q_2$ ). За теорією - розширення випуску зупиняється в точці, де граничний приватний зиск фірм зрівняється з їх граничними витратами. Зрозуміло, що для суспільства в цілому економічно ефективною буде ситуація, коли буде випущено (і куплено – рівновага)  $Q_2$  інноваційної продукції, тобто обсяг споживання цієї продукції виявиться набагато більшим, ніж у першому випадку. На графіку ми бачимо величину позитивної екстерналії для суспільства, яку воно отримує у випадку випуску  $Q_2$  інноваційної продукції.

Наявність значної позитивної екстерналії інноваційної діяльності свідчить про те, що в звичайному класичному ринковому середовищі буде мати місце недовиробництво нової техніки і технології проти того, на яке спроможна країна. Це має особливе значення для України, яка є однією з найосвіченіших у світі.

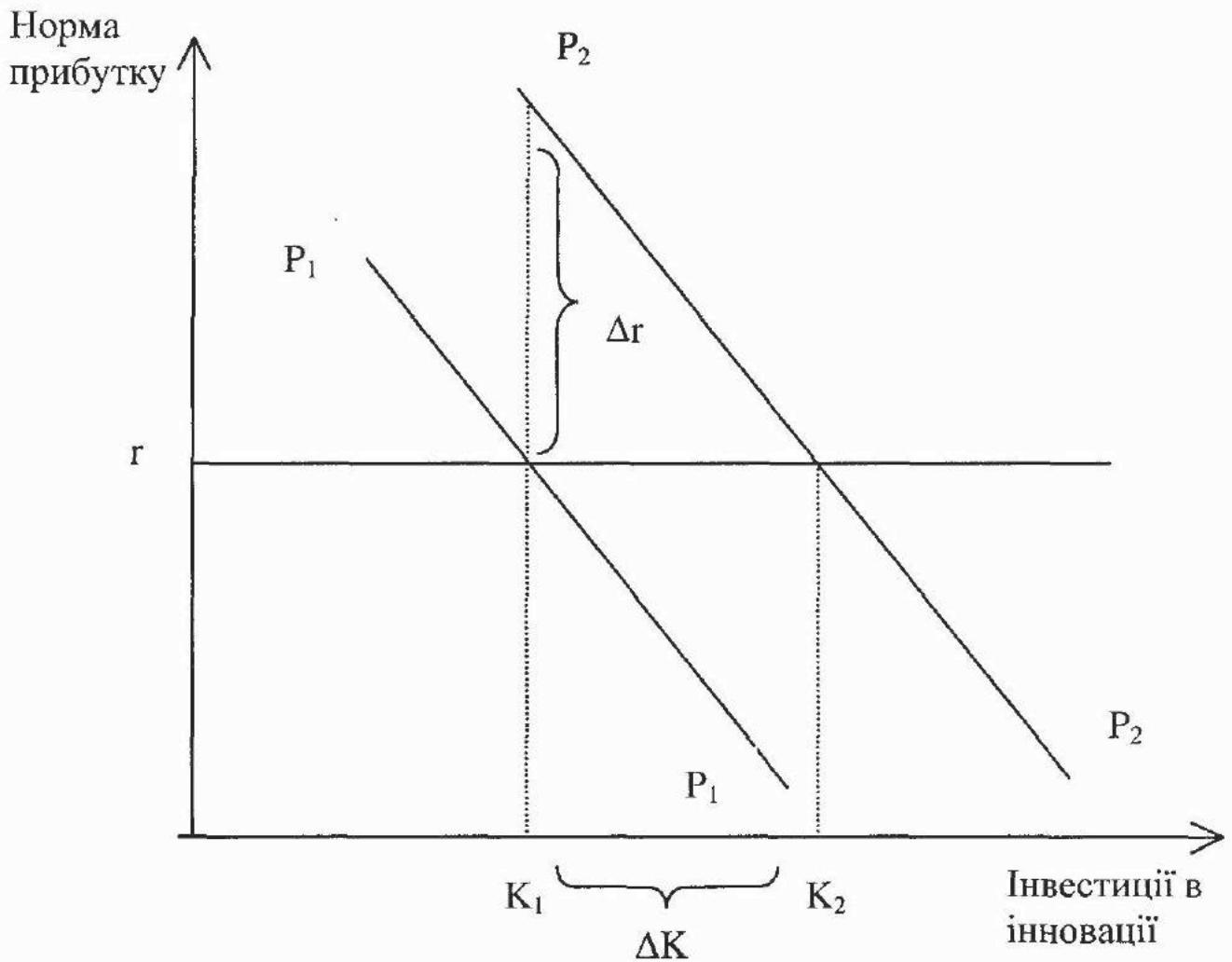
Вирішення проблеми позитивної екстерналії в економічній теорії передбачається шляхом переведення зовнішніх видатків і зисків, тобто величини цієї екстерналії, у внутрішні (приватні). Даний процес дістав ще назву “інтерналізація”. Це дає змогу підключити ринкові механізми до “зняття” проблем екстерналій.

Суть такого підходу полягає в тому, щоб передати неотриманий суспільством зиск унаслідок недовиробництва продукції в розпорядження приватних виробників та споживачів цієї продукції. Якщо так зробити, то графік функції граничного приватного зиску підніметься до лінії граничного суспільного зиску, що призведе до збільшення випуску інноваційної продукції. На рис. 8.1 це було добре видно. Так само збільшиться виробництво інноваційної продукції, якщо величину екстерналій спрямувати на зменшення граничної вартості продукції чи ціни конкурентного ринку. В обох цих випадках лінія МС пройде нижче, і відповідним чином обсяг ефективною продукції у суспільстві збільшиться.

Наведену ситуацію можна також розглянути через показник прямої ефективності інновацій  $\tau$  (коефіцієнт віддачі) і обсяги інтерналізації позитивної екстерналії у вигляді додаткових витрат держави на підтримку інноваційної діяльності  $K$ . Ця ситуа-

ція представлена рис. 8.2. Там ми можемо бачити, що при орієнтації виробників інноваційної продукції на ринкові критерії максимізації прибутку продавця й покупця товару і відсутності дій щодо інтерналізації позитивної екстерналії цих інновацій, у країні буде здійснено тільки  $K_1$  інвестицій в інноваційний процес, хоча суспільство готове оплатити таких товарів в обсязі, відповідному капіталовкладенням  $K_2$ .

**Рисунок 8.2.** Ефективність державної підтримки інноваційної діяльності



На вертикальній осі відображені коефіцієнти ефективності інвестицій у технологічні зміни, а на горизонтальній осі - обсяги цих інвестицій. У таких координатах побудовані графіки функцій: приватної граничної норми капіталу ( $P_1 P_1$ ); граничної суспільної норми капіталу ( $S_1 S_1$ ) та заданої норми банківського процента на капітал, що існує на момент аналізу. Також показано розрив  $\Delta r$  у рівнях приватної та суспільної норми капіталу, якому відповідає певний обсяг позитивної екстерналії, що може бути інтерналізованим у вигляді додаткових державних витрат на підтримку інноваційних проектів ( $K_2 - K_1$ ). Як наслідок, обсяги інноваційного інвестування збільшуються з  $K_1$  до  $K_2$ .

Недовиробництво інноваційних товарів у країні зумовлене тим, що безпосередні творці інновацій не отримують приватного зиску, який вони мали б при врахуванні на боці попиту позитивних зовнішніх екстерналій від своєї продукції. При передачі цього зовнішнього зиску підприємцям-інноваторам їхня функція приватної граничної норми капіталу зміститься вгору до лінії функції граничної суспільної норми капіталу і обсяг здійснених інвестицій зросте до величини  $K_2$ .

### **8.3. Необхідність державної політики “інтерналізації” соціально-економічних ефектів інноваційних науково-технологічних змін**

Теоретичні побудови, представлені у попередньому підрозділі, обґрунтовують висновок про існування суспільної економічної доцільності передавати частку зовнішнього зиску, яку отримує держава у вигляді позитивної екстерналії інноваційного процесу, у приватний сектор саме для стимулювання динаміки технологічних змін. Наведений аналіз показує, що державна підтримка науково-технічного прогресу в країні не є якоюсь благодійною чи економічно не вмотивованою акцією, а ґрунтується на суто економічному розрахунку максимізації національного доходу.

У цьому сенсі ослаблення державної підтримки науково-технологічного розвитку на підставі обмеженості бюджетних коштів, що живить думку про доцільність очікування кращих часів для збільшення фінансового ресурсу для науково-технічних та інноваційних робіт, не тільки не економить суспільні кошти, а навпаки, значно звужує можливості їх збільшення через дестимулювання виробництва.

Наведений теоретичний аналіз свідчить про необхідність інтерналізації позитивної екстерналії інноваційного процесу для його стимулювання і прискорення. Цю думку сьогодні підтримує більшість економістів. Формальна схема аналізу доповнюється і дослідженнями мікрорівня, де з'ясовуються обставини бажаності державної підтримки приватних фірм, що проводять технологічні зміни. Ці обставини також пояснюють, чому сьогодні мало хто вірить у те, що чиста конкуренція на ринку вільних

підприємців без державного втручання може ефективно розподіляти інноваційні ресурси країни, щоб отримати потенційно можливий інноваційний продукт в обсязі, що відповідає ефективному попиту на нього.

В економічній літературі окреслюють декілька причин необхідності державної підтримки інноваційних зусиль приватних фірм:

1. Окремі приватні фірми, чи індивідуали, не в змозі привласнювати адекватну частку загального зиску, що виникає від їхньої інновації в суспільстві. Наприклад, вони не можуть привласнити собі весь прибуток, який отримує суспільство внаслідок дифузії їхньої інновації. Але цього сумарного прибутку не було б у разі нездійснення цієї приватною фірмою-піонером даної інновації.

2. Ризик, що існує в інноваційній діяльності, часто не під силу приватній фірмі, бо означає для неї високу вірогідність банкрутства.

3. Немоżliвість організації відповідного науково-технічного інформаційного простору для потреб інноваційної поведінки на рівні окремої фірми.

4. Недосконалість ринку капіталів для звичайного отримання позики під інноваційний проект. Не враховуючи суспільний зиск, ціна такого капіталу залишається надто високою для багатьох інноваційних проектів.

5. Можливості уникнути розпорошення ресурсів суспільства при нераціональному дублюванні робіт з наукових досліджень, розробок та впровадження.

6. Потреби національної безпеки. Особливо це стосується військової техніки, де інновації вирішують переваги країни в озброєнні. Але в ширшому плані стан економіки країни, її конкурентоспроможність також є предметом аналізу і планування підтримки розвитку державними інституціями.

7. Зовнішні стосунки країни й окремих її фірм. На цьому терені часто стає важливим підтримати свої інноваційні ініціативи всупереч ринковій ситуації, яка складається на певний момент, заради майбутнього зростання.

## 8.4. Центральна проблема державного фінансування інноваційної сфери в Україні

У контексті проблем державного фінансування науково-технічної сфери часто в Україні головний акцент робиться на необхідності збільшення обсягів такого фінансування, головним чином через бюджет. Проте аналіз засвідчує, що зведення проблеми державної підтримки українського інноваційного потенціалу тільки до пошуку джерел збільшення обсягів бюджетного фінансування науково-технологічної сфери сильно обмежує поле діагностування проблеми і, відповідно, пошуку результативних рішень щодо її розв'язання. Сьогодні на перше місце серед причин гальмування науково-інноваційної діяльності виходить феномен мізерності обсягів відносного фінансування, яке припадає на одного вченого, науково-технічний проект чи державну науково-технічну програму.

Ця проблема притаманна всім постсоціалістичним країнам, бо її виникнення пов'язане із згадуваною раніше “родовою” властивістю командно-адміністративної системи – формуванню витратної економіки, яка у даному випадку проявилася у величезній невідповідності між накопиченим кадровим науково-технічним потенціалом і загальною продуктивністю національної економічної системи, яку прийнято вимірювати показником валового національного продукту (ВНП) на душу населення.

Це протиріччя також висвітлює фундаментальну управлінську ваду української інноваційної системи - надзвичайно низьку її економічну ефективність, що обумовлює все помітніше відставання нашої країни від ходи розвитку світової спільноти. Збереження цієї вади у соціально-економічних механізмах державного управління спричинить подальше збільшення існуючого розриву у рівнях добробуту проти успішних країн. Усунення ж її - актуалізує наявний інноваційний потенціал, що забезпечить стрімкий розвиток України у XXI столітті.

Для демонстрації зазначеного протиріччя української науково-технологічної сфери скористаємося наявною статистикою

Світового Банку<sup>4</sup>, яка є уніфікованою для різних країн і розробляється, власне, для міжнародних порівнянь. Для цілей нашого аналізу ми зробили вибірку тих країн, де кількість фахівців, що виконують науково-дослідні та дослідно-конструкторські розробки (НДДКР), на один мільйон населення перевищує число 100 (див. Таблицю 8.2). Ця характеристика в статистиці Світового Банку представлена як середня за 15 років (1981-1995), отже вона дає уявлення про накопичений сумарний кадровий науково-технічний потенціал країн. Валовий національний продукт країн, що порівнюються, представлено у доларовому (США) вимірі за паритетом купівельної спроможності (ПКС). Для України обмінний курс долара за ПКС статистика Світового Банку у 1997 р. визначала як 0,846 UAH/\$.

*Таблиця 8.2. Міжнародні порівняння продуктивності національних економік та їх кадрового наукового потенціалу (ранжування країн - за кадровим науковим потенціалом)*

Країна	Фахівці, що виконують НДДКР, на мільйон населення, середня за 1981-1995	ВНП на душу населення (за ПКС), 1997, доларів
1. Україна	6761	2170
2. Японія	5677	23400
3. Ізраїль	4826	16960
4. Росія	4358	4190
5. Болгарія	4240	3860
6. США	3732	28740
7. Швеція	3714	19030
8. Фінляндія	3675	18980
9. Норвегія	3434	23940
10. Білорус	3300	4840
11. Естонія	3296	5010

<sup>4</sup> Knowledge for Development. World Development Report 1998/99. - The World Bank, 1999.

12. Німеччина	3016	21300
13. Словенія	2998	12520
14. Нідерланди	2656	21340
15. Данія	2647	22740
16. Корея, Респ.	2636	13500
17. Франція	2537	21860
18. Сінгапур	2512	29000
19. Австралія	2477	20170
20. Велика Британія	2417	20520
21. Канада	2322	21860
22. Словаччина	1922	7850
23. Ірландія	1871	16740
24. Бельгія	1814	22370
25. Нова Зеландія	1778	16600
26. Узбекистан	1760	2450
27. Австрія	1604	21980
28. Румунія	1382	4290
29. Італія	1303	20060
30. Чехія	1285	11380
31. Литва	1278	4510
32. Латвія	1165	3650
33. Угорщина	1157	7000
34. Іспанія	1098	15720
35. Польща	1083	6380
36. Греція	774	13080
37. Португалія	599	13840
38. Коста Ріка	539	6410
39. Китай	537	3570
40. Конго, Респ.	461	1380
41. Єгипет	458	2940

42. Туніс	388	4980
43. Чилі	364	12080
44. Маврикій	361	9360
45. Аргентина	350	9950
46. Сенегал	342	1670
47. В'єтнам	334	1670
48. Перу	273	4390
49. Гвінея	264	1850
50. Тринідад і Тобаго	240	6410
51. Нікарагуа	214	2370
52. Туреччина	209	6430
53. Венесуела	208	8530
54. Габон	189	6540
55. Індонезія	181	3450
56. Бенін	177	1260
57. Шри Ланка	173	2460
58. Таїланд	173	6590
59. Еквадор	169	4820
60. Бразилія	165	6240
61. Індія	151	1650
62. Йорданія	106	3430

*Джерело: Knowledge for Development. World Development Report 1998/99. - The World Bank, 1999, Табл. 19.*

За поданими даними Україна впевнено посідає перше місце у світі за густиною накопиченого кадрового науково-технічного потенціалу, значно випереджаючи Японію, Ізраїль, Росію і США. В той же час за рівнем продуктивності національної економіки Україна займала у 1997 році тільки 82 місце у світі, програючи Японії у 10,8 рази; Ізраїлю у 7,8 ; Росії у 1,9 ; США у 13,2 рази. Такий вражаючий розрив між наявним ресурсом одного з головних факторів економічного зростання та рівнем національної продуктивності є характерним для всіх постсоціаліс-

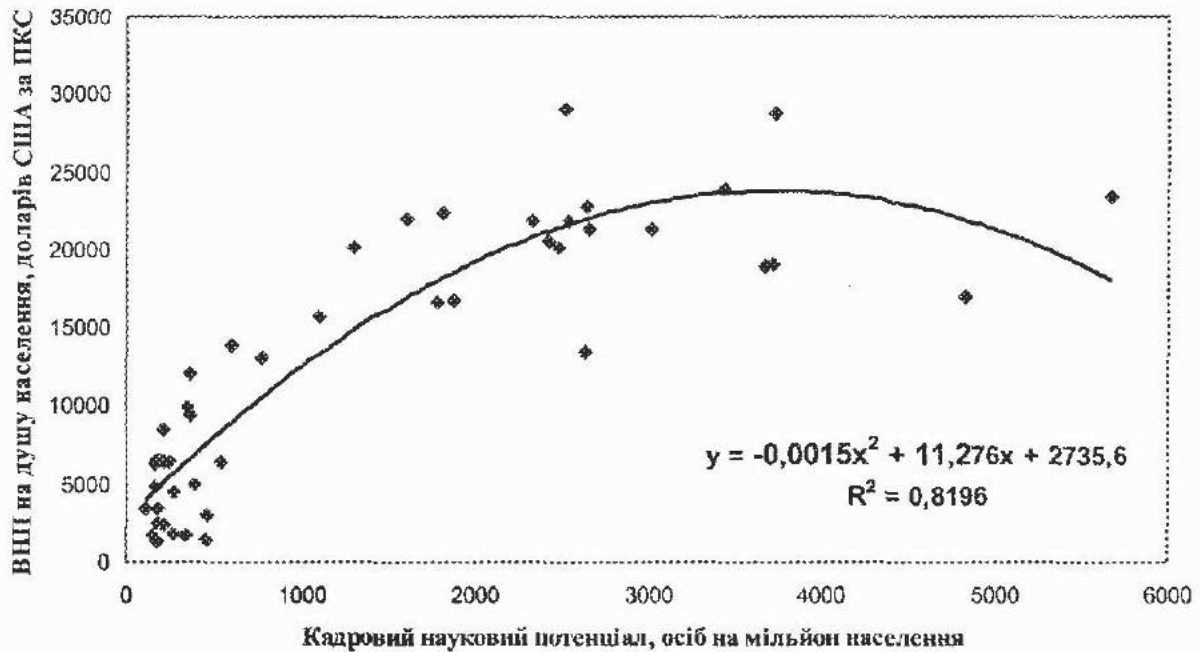


тичних країн. Так, пари номерів місць, які займають ці країни відповідно по показниках, що порівнюються, виявляються такими: Росія - 4 та 59; Болгарія - 5 та 61; Білорусь - 10 та 52; Естонія - 11 та 50; Словенія - 13 та 26; Словаччина - 22 та 36; Румунія - 28 та 58; Польща - 35 та 46; Угорщина - 33 та 39.

Аналізуючи цю групу країн, можна спостерігати закономірність, що чим успішніше країна запровадила сучасні ринкові відносини в економіці, тим ближчі номери місць, що розглядаються. Це свідчить про те, що співвідношення кадрового наукового потенціалу та рівня продуктивності економіки природно балансується і ці характеристики в ринковій економіці взаємозалежні та взаємообумовлені. Особливість же командно-адміністративного устрою полягає у тому, що мінімальні інноваційні результати досягаються надмірним витрачанням кадрових ресурсів науково-технологічної сфери.

Інша картина спостерігається у розвинутих капіталістичних країнах, де кадровий науковий потенціал відповідає високому рівню продуктивності національних економік. Позитивна залежність між рівнем наукового потенціалу та продуктивністю національної економіки чітко простежується за статистичними критеріями по сукупності країн з традиційною ринковою економікою. Так, якщо вилучити з сукупності держав, представленої у таблиці 8.2, постсоціалістичні країни, то ми отримаємо статистично значиме рівняння парної регресії між цими двома показниками, яке графічно подано на рис. 8.3. Причому добре видно, що стійка позитивна залежність починається приблизно з рівня - 600 осіб фахівців науково-технічної сфери на мільйон населення.

*Рис. 8.3. Залежність між кадровим науковим потенціалом та продуктивністю національних економік в 1997 р. (46 країн з ринковою економікою, де середньорічна кількість наукового персоналу на мільйон населення за 1981-1995 рр. перевищує 100 осіб)*



У 2000 році в Україні фактична кількість фахівців, які виконували наукові дослідження й розробки, на мільйон населення складала 2464 осіб. Це у 2,7 рази менше, ніж середньорічний її потенціал, розрахований за 1981-1995 роки Світовим Банком. Але, якщо це фактичне число підставити у виведене на рис. 8.3 рівняння регресії, то ми отримаємо показник ВВП на душу населення (21413 дол.), який більш ніж у 5 разів перевищує фактичний рівень у 2000 році в Україні.

Зазначене протиріччя науково-технологічної сфери України генетично пов'язане з наслідками командно-адміністративної системи управління економікою, яка багато років визначала принципи розподілу ресурсів на наших теренах. Ця система ви-

явилася неспроможною забезпечити широкий інноваційний процес, бо була позбавлена його головної рушійної сили - підприємців-інноваторів. Цей процес відбувався під командним тиском повільно і з великим перевитрачанням ресурсів. Тому в плановій економіці постійно існувала проблема "впровадження" інновацій.

Наведені дані переконливо ілюструють висновок, що відтворення старої системи управління науково-технічною сферою призведе тільки до відтворення протиріччя української науково-технологічної сфери, що розглядається. Так саме позбавлені рації пропозиції щодо збереження чинників та організаційних схем, які відтворюють названі парадоксальні явища, в координатах ринкової економіки. Цей сценарій є неможливим через те, що ринкова система усуває неефективні форми розподілення ресурсів. Тому, навіть у спотвореному ринковому середовищі України, збереження існуючого організаційного стану науково-технологічної сфери буде підживлювати процеси її деструкції.

В українській інноваційній системі утворився цикл "зачарованого кола" - великий кадровий ресурс не може бути адекватно профінансований, що, у свою чергу, спричиняє низьку його економічну ефективність, що, далі, спричиняє брак коштів для фінансування. В цих умовах урядом вибрана дивна тактика фінансової політики щодо підтримки науково-технічної сфери - вибіркоче і нерегулярне виділення коштів тільки на заробітну плату, та ще й у розмірах сум, які не забезпечують елементарних потреб науковців. Ясно, що ця практика створює ілюзію фінансування науки, а реально виконує функцію допомоги з безробіття.

Важливо також звернути увагу на те, що в умовах відкритого науково-технічного простору необхідні соціально-економічні витрати на проведення успішних НДДКР уніфікуються між країнами. Українські вчені, як їх колеги з практично всіх куточків світу, за тими ж самими цінами: купують необхідні обладнання, матеріали, прилади та інформацію, сплачують реєстраційні внески, транспортні тарифи та кошти за помешкання і харчування при участі в міжнародних наукових конференціях, семінарах, школах, програмах стажування; до того їм всім треба

мати відносну матеріальну незалежність для вирішення стандартних побутових проблем і родинних зобов'язань з тим, щоби вони могли повністю віддаватися улюбленій справі і реалізувати свої таланти і здібності.

Відносні витрати на одного ефективного дослідника не можуть в Україні так сильно відрізнятись від середньоєвропейських, як це фактично склалося. Тим паче, що і на українському ринку сьогодні більшість товарів і послуг вже давно реалізуються за світовими цінами. Провал у політиці фінансування науки і, зокрема, заробітної плати науково-технічних працівників, який допущений низкою урядів, у жодному разі не може вважатися природним і повинен бути ліквідованим якнайшвидше.

### **8.5. Уроки міжнародного досвіду проведення активної державної інноваційної політики**

Вивчення міжнародного досвіду державної інноваційної політики дозволяє зробити певні узагальнення, корисні для української практики. Перш за все, треба зауважити, що для України було б ілюзорним ставити масштабне інноваційне завдання широкого виходу на західний ринок наукомісткої продукції. Проте такий намір посідає значне місце і в програмах економічної політики, і в риториці державних мужів. Очевидно, що в наших умовах орієнтувати підприємства на пріоритет виходу за кордон будь-якою ціною - значить орієнтувати їх на економічно неефективний демпінговий шлях.

Аналіз структурної динаміки європейського ринку технологічних товарів обробної промисловості свідчить, що для завоювання хоча б малої частки цього ринку потрібні неординарні зусилля і результати світового рівня. Такий прорив, особливо спочатку, виходячи з сучасного стану промисловості, широким фронтом неможливий. Навіть США та Японія не досягають лідерства відразу на декількох галузевих напрямках. І навіть неординарні зусилля США та Японії не дають такого відчутного швидкого результату щодо зміни структури ринків на свою користь, якого ми чомусь сподіваємося досягти в режимі "великого стрибка".

Враховуючи стан нашої інноваційної сфери, буде прожектерством ставити завдання щодо орієнтації державної політики

на завоювання зовнішніх ринків наукомісткої продукції. Економічною метою інноваційної політики спочатку має стати наповнення внутрішнього ринку наукомісткими товарами світового рівня і вихід за кордон, використовуючи тактику японського “лазерного променя” щодо принципово нових для світового ринку продуктів, якщо такі будуть у нас створені в комерційному виконанні.

Конкурентоспроможний рівень наукомісткої продукції, як показує досвід країн, що динамічно розвиваються, є підсумком успішного проходження стадії “учнівства”, на якій створюється така продукція фірм-піонерів інноваційного процесу, яка ще є масовою на ринку, але вже застарілою стосовно впроваджуваної найновішої. Провідні інноваційні фірми “йдуть” з традиційного ринку і дають можливість конкурентам “вийти” на нього за допомогою поліпшуючих інновацій. Цим у свій час широко скористалася Японія і нові індустріальні країни для завоювання міжнародних ринків збуту трудомісткої продукції. В результаті був створений науковий і промисловий потенціал, який дав змогу цим країнам “замахнутися” на більше - конкурувати у сфері високих технологій з передовими світовими фірмами.

Аналіз характеру міжнародної технологічної конкуренції показує, що країни, які традиційно не були технологічними лідерами, але потім увійшли в їхнє число, починали завоювання експортних ринків з імітації інновацій, потім знаходили методи їх удосконалення і лише тоді за окремими напрямками ставали світовими лідерами. Тому країни, які спочатку з різних причин (кадрових, ресурсних тощо) не мали можливості створювати конкурентоспроможну продукцію, орієнтувалися на трансфер науково-технологічних інновацій з інших країн та їх дифузії на внутрішньому ринку.

Розбудова національної інноваційної системи в розвинутих країнах ведеться з орієнтацією на характеристику наукомісткості виробництва, яка виконує при формуванні державної інноваційної політики також аналітичну функцію. Ця характеристика віддзеркалює найважливішу економічну мету передових компаній і країн – досягти високого ступеню конкурентоспроможності, як на внутрішньому, так і, особливо, на зовнішньому ринку,

що стає можливим тільки завдяки активному впровадженню науково-технічних інновацій.

Показник наукомісткості виробництва визначається як відношення видатків на дослідження і розробки до різних показників обсягів виробництва і докладно відстежується органами статистики розвинутих країн. За ним визначається класифікація галузей і виробництв за ступенем наукомісткості і ведеться різноманітний аналіз інноваційного процесу. Для віднесення галузі промисловості до наукомісткої названий показник має перевищувати середній рівень. Підраховано, що в торговельному балансі США за 20 років (1960-1980 рр.) наукомістка група продуктів забезпечила 25 млрд. дол. прибутку, тоді як ненаукомістка принесла 16 млрд дол. збитків. Метод класифікації виробництв за критерієм їх належності до тієї чи іншої групи за показником наукомісткості висвітлює реальну пріоритетність галузевого розвитку в країні. Аналіз світових тенденцій у розвитку інноваційного процесу свідчать про те, що досягнення зростання наукомісткості виробництва є найважливішою економічною метою державного управління.

### **8.6. Методи та інструменти державної підтримки інноваційної науково-технологічної діяльності**

Ми розглянули теоретичні й практичні аргументи на користь державного втручання в ринковий механізм, коли мова йде про інноваційну діяльність. Тепер проаналізуємо і представимо конкретні інструменти такого втручання, які і є змістом того, що називають державним управлінням інноваційним розвитком. Характер такої політики в різних країнах має свої особливості, але ми спробуємо дати певні узагальнення цих інструментів. Спочатку виділимо загальні теоретичні ознаки впливу держави на інноваційний процес, після чого розглянемо окремо основні методи державної підтримки: податкові пільги, пряме субсидування, пільгове кредитування, амортизаційні пільги та ін. Також будуть наведені приклади застосування цих методів в науково-технічній сфері різних країн.

Найбільш узагальненою класифікацією інструментів державної політики в аспекті, що розглядається, є так званий

“попит-пропозиція” підхід. Суть його полягає в тому, що вплив держави розрізняється з точки зору стимулювання: чи попиту на інноваційні продукти, чи пропозиції таких продуктів, чи створення сприятливого інституційно-правового середовища для підприємців-інноваторів.

Інструменти з боку попиту являють собою випадки, коли центральний чи регіональний уряд купує (або укладає відповідні контракти на розробку й виробництво) інноваційні продукти, технології та послуги.

Інструменти з боку пропозиції включають дії щодо забезпечення інноваторів фінансовою та технічною допомогою, в тому числі створення наукових і технологічних інституцій, які реалізують функцію інфраструктури інноваційного процесу.

Інструменти створення сприятливого середовища для інноваційного процесу включають податкову політику, політику щодо промислової власності, сприятливий для інновацій загальний стан економіки, умови для особистого розвитку людини, охорону здоров'я, соціальне страхування, охорону природи тощо.

Наведені узагальнені широкі категорії можна представити дрібнішим розподілом, спрямованим на виділення інституційного об'єкта та предмета, на який впливає той чи інший інструмент державної підтримки інноваційної діяльності. Їх можна також назвати сферами застосування державного впливу.

- Проведення державної науково-технічної політики через державні підприємства. Це може бути утворення нових галузей виробництва, які освоюють нові продукти й технології. Також можна рекомендувати державним підприємствам використовувати нову техніку, яка ще мало поширена і є продуктом піонерних розробок та джерелом підвищеного фінансового ризику для приватних підприємств.
- Підтримка і прямиї розвиток науково-технічної сфери. Тут можливо створення перспективних науково-дослідних інститутів і лабораторій, підтримка громадських наукових товариств, навчальних спілок, професійних організацій, надання гарантій окремим дослідницьким та технологічним проектам.

- Створення державної інформаційної інфраструктури. Це розвиток загальнонаціональної інформаційної мережі з приєднанням до таких світових мереж: бібліотек, інформаційних центрів, різноманітних банків даних, установ для надання консультаційних, дорадчих та організаційних послуг інноваторам.
- Розвиток та підтримка системи освіти в країні. Сюди входить повне або часткове утримання закладів загальної освіти, університетів, спеціальної фахової підготовки, системи безперервного навчання і перекваліфікації робочої сили, курсів вузькопрофільного тренінгу та менеджменту.
- Фінансова допомога. Це надання інноваторам грантів, позик, субсидій, гарантованих кредитів, дослідницьких податкових кредитів, забезпечення дослідників та інженерів відповідним обладнанням та приладами, приміщенням та сервісом, експортне кредитування та ін.
- Податкові пільги. Підприємствам та установам, включеним в інноваційний процес, надаються різні податкові пільги, які можуть стосуватися як фірм, так і фізичних осіб, бути прямими і непрямими.
- Створення сприятливого правового середовища для інноваторів. Це передусім розвиток державою патентного права, правничих засад виробництва та споживання якісної продукції: системи стандартизації і сертифікації виробництв та окремих видів продукції, регулювання монопольних підприємств і видів діяльності, дозвіл тимчасової монополії інноватора.
- Підтримання високого суспільного статусу вчених, конструкторів, інженерів усіх суб'єктів інноваційного процесу. Це здійснюється шляхом установлення різноманітних державних премій, проведення конкурсів, установлення почесних звань, пропаганда переваг інноваційного суспільства та його видатних діячів.
- Посередництво державних установ у замовленні та реалізації інноваційної продукції. Це може бути державне



замовлення (контракти) на об'єкти технологічних змін, створення державних інституцій для поєднання науки й виробництва різних форм власності, наприклад, шляхом створення та сприяння розвитку технопарків, виставок, ярмарок тощо.

- Сприяння інноваційному розвитку сфери суспільних послуг: охорони здоров'я, відпочинку, приватного та суспільного будівництва, транспорту, телекомунікацій, зв'язку тощо.
- Установлення сприятливих умов міжнародної комерційної діяльності, а саме торговельних угод, зовнішньоекономічних тарифів, режимів валютного регулювання.
- Відстоювання прав та інтересів вітчизняних інноваторів у міжнародній кооперації праці та захист у випадках недовзведеної чи несумлінної конкуренції.

Останнім часом у розвинутих країнах пряма підтримка інноваційної діяльності дедалі більше замінюється непрямими методами регулювання. Причому частка державної підтримки в багатьох розвинутих країнах зростає. Так, уряд має приблизно 50-процентну частку у фінансуванні всіх витрат на дослідження і розробки у США, Німеччині, Франції, а на субсидування проєктів реконструкції та технічного переозброєння держави витрачають від чверті до половини необхідних видатків.

Якщо йти далі шляхом розукрупнення класифікаційних ознак інструментів державної політики підтримки, можна подати узагальнений перелік таких інструментів. Цей перелік сформульовано нами та С.Пономаренко на основі вивчення досвіду державної політики США, Франції, Швеції, Німеччини, Великої Британії, Швейцарії, Нідерландів, Австрії, Канади, Японії, Бельгії, Італії, Ізраїлю, Китаю, Польщі та Угорщини:

- Пряме фінансування створення нової продукції та технології.
- Надання позик, у тому числі безпроцентних.
- Державні дотації.
- Зниження ставок податків на прибуток.

- Податковий кредит на приріст обсягів досліджень та розробок.
- Виключення з прибутку, що оподатковується, поточних видатків на НДДКР.
- Пільговий режим оподаткування видатків на НДДКР при міжфірменній кооперації.
- Звільнення (зменшення ставки) податку на дохід.
- Звільнення від деяких відрахувань до бюджету.
- Звільнення від сплати податку на прибуток та капітал власників акцій ризикових інноваційних фірм.
- Пільгове кредитування.
- Створення фондів для впровадження інновацій з урахуванням ризику.
- Зниження державного мита для індивідуальних винахідників.
- Відстрочка сплати мита чи повне звільнення від нього.
- Прискорена амортизація та інші амортизаційні пільги.
- Державне замовлення та закупівля продукції інноваційних фірм.
- Повне розпорядження валютними коштами для інноваційних фірм.
- Прийняття пільг щодо джерел ризикового фінансування інновацій.
- Доплата кваліфікованим науковим кадрам з державних коштів.
- Створення спеціальних законів для ефективної роботи малого інноваційного бізнесу.
- Створення необхідної інноваційної інфраструктури.

З наведених інструментів державної підтримки інноваційної діяльності найпоширенішими є методи регулювання податків при інноваційній діяльності шляхом зниження ставок податків на прибуток, використання податкового кредитування на приріст обсягів НДДКР та звільнення від оподаткування певних потоків прибутків підприємців-інноваторів.

*Політика оподаткування інноваторів.* В економічній літературі окреслюють такі характерні риси сучасної податкової політики відносно інноваційного процесу:

1. Застосування системи пільг щодо податку на прибуток корпорації чи окремої фірми.

2. Галузева диференціація податкових пільг та їх гнучкість залежно від цілей та завдань національної політики технологічних змін.

3. Чітка цільова спрямованість податкових пільг та їх обов'язковий характер згідно з діючим законодавством, а не за суб'єктивними рішеннями чиновників.

4. Наявність гнучкої та обов'язкової системи загальнодержавного статистичного обліку використання податкових пільг.

Якщо розглянути ситуацію з податковими пільгами в Україні, можна назвати тільки один пункт з наведених вище, який враховано нашим законодавством, але на початок 2002 року ще не введений у дію. Це – пільги для інноваційного підприємства щодо податку на прибуток. Інші методи та інструменти не враховані. Однією з головних причин такого стану є слабкість інституційної системи щодо адміністрування застосування таких пільг: спроби їх запровадження закінчувалися скасуванням через те, що ці пільги ставали не виключенням, а правилом, перевищуючи бюджетні можливості держави.

Досвід розвинутих країн свідчить, що тільки комплексне скоординоване використання всіх кредитно-фінансових та податкових важелів дає змогу отримати позитивні результати в політиці підтримки інноваційної діяльності в країні. Причому треба постійно пам'ятати, що інноваційна діяльність це передусім піонерний прорив у локальному місці економічної системи, тому він неможливий як масове явище і тому підтримка повинна мати точковий характер.

В розвинутих країнах останніми роками сформувалися три основні напрями податкової політики, що стимулює інвестиції в ризикові інноваційні проекти. Такі країни, як США та Велика Британія, підтримують низький рівень оподаткування корпорацій і вважають це сильним стимулом для ризикових технологічних змін. У Німеччині, Іспанії та Італії додатково до низьких

ставок податків існують спеціальні системи заохочування ризикових проектів. Франція застосовує іншу комбінацію - високі податки для всіх і різні спеціальні стимули інноваційного підприємництва. Це зайвий раз доводить, що для України потрібне не сліпе копіювання досвіду, а постійний пошук різноманітних форм, які на нашому історичному та ментальному ґрунті дадуть імпульс виробникам повернутися обличчям до науково-технічного, інноваційного типу розвитку.

*Дослідницький податковий кредит.* Така форма кредитування набула поширення як ефективний інструмент державної підтримки інноваційної діяльності. Тому розглянемо її окремо, як приклад. Цей вид кредитування означає право вилучати з оподатковуваного доходу поточні витрати на дослідні та впроваджувальні роботи. Передбачається, що таке зниження суми податку на прибуток створює для фірми стимул до розширення видатків на розробку та впровадження нової техніки за рахунок власних коштів.

Системи такого типу кредитування інноваційної діяльності дуже різноманітні в різних країнах і постійно змінюються. Наприклад, у Франції під податкові пільги в межах "дослідницького податкового кредиту" підпадають такі видатки:

1) витрати на амортизацію основного капіталу, який придбаний у Франції і прямо використовується в науково-дослідницьких цілях;

2) витрати на науково-дослідницький персонал, безпосередньо зайнятий в НДДКР, як постійно працюючий у фірмі, так і за сумісництвом;

3) інші операційні видатки, але не більше 50 % від витрат на науковий персонал;

4) видатки на дослідницькі роботи, які здійснюються громадськими чи приватними установами під патронажем Міністерства наукових досліджень і промисловості та визнані як доцільні науковими та технічними експертами;

5) видатки на впровадження винаходів та закупівлю патентів.

Розміри дослідницького податкового кредиту задаються або через визначення максимуму суми, яку дозволяється відраховувати від податку, або у вигляді певного процента від загальної

величини податкових зобов'язань щодо прибутку юридичної особи. Такий процент постійно змінюється. Наприклад, за різні періоди він становив у США 48, 25 і 20 %, у Франції - 25, 30 і 50 %, у Канаді - 20 і 30 % залежно від місця та характеру досліджень та розробок. Система дослідницьких податкових кредитів вважається однією з наймінливіших систем оподаткування, але жодну таку зміну в післявоєнний період експерти не оцінювали як таку, що погіршує фінансовий стан підприємств, які здійснюють інноваційну стратегію розвитку та витрачають значні суми на НДДКР.

*Прискорена амортизація.* В передових країнах норми амортизації сьогодні виконують функцію створення передумов прискорення обігу основного капіталу і є стимулом для підприємств, які проводять активну політику технічного оновлення. Наприклад, в Японії дозволяється в перший рік виробництва окремих особливо важливих виробів мати до 25 % вартості такої продукції за рахунок амортизаційних відрахувань.

У США Законом про справедливе оподаткування та фінансову відповідальність, який був прийнятий у межах податкової реформи 1981 р., строки амортизації науково-дослідного обладнання були скорочені до 3 років, іншого рухомого майна - до 5 років. Окрім цього, була введена 6-процентна знижка для інвестицій в обладнання, яке амортизується за три роки, та 10-процентна знижка для такого устаткування, яке буде списане протягом 5 років.

Згідно із Законом США про зміну податків з метою економічного оздоровлення у 1981 р. було здійснено перехід до використання принципу нерівномірного списання вартості основного капіталу протягом амортизаційного періоду. Строки такого списання були знижені настільки, що деякі економісти навіть стали заперечувати відповідність їх принципів періоду служби обладнання, бо було дозволено амортизувати більшу частину вартості основного капіталу в перші роки їх функціонування. Навіть було дозволено брати відстрочку в прискореному списанні вартості капіталу. Особливі пільги отримали нові компанії, яким дозволяється протягом перших п'яти років існування списувати вартість свого основного капіталу за вибором: нерівними частками чи навіть одночасно, що надало цим фірмам необхідний

простір для маневру власними активами в процесі їх виробничого становлення і зростання.

Додаткові грошові притоки, що було отримано при швидкій амортизації, стають додатковим фінансовим джерелом для активної інноваційної діяльності та виступають фінансовим активом, який не залежить від стану ринку позичкового капіталу. Останнє має позитивний сенс і в тому, що зменшує відношення позичкового капіталу до власного, підвищує ліквідність фірми, а отже, дає їй змогу взяти додаткові кредити банків.

*Малий бізнес.* Значна державна підтримка технологічним змінам відбувається через підтримку малого бізнесу, який охоплює, зокрема, і багато інноваційних підприємств. Особлива увага надається підтримці в малому бізнесі венчурним фірмам. Так, в США ця підтримка вимагає:

- скорочення рівня податку на прибутки до 25 % для середніх фірм і до 10 % - для дрібних, якщо вони реінвестують прибутки в інновації;
- зобов'язання державних інноваційних компаній виділяти 5% суми свого науково-дослідного бюджету на цілі передачі інновацій малому бізнесові;
- виділення до 10 % загальнодержавних видатків на прикладні дослідження малому бізнесу на наукові дослідження і розробки;
- стимулювання експорту продукції дрібних фірм (подвійне відрахування витрат на ці цілі з прибутку, 10-річна відстрочка платежів на ін.);
- скорочення періоду амортизації устаткування для дослідження і розробок від 5 до 3 років.

В інших країнах, зокрема у Франції, малому бізнесу надаються пільгові кредити, звільнення від податку на прибутки на 5 років, якщо прибуток малих підприємств не перевищує 30 млн. франків.

В Індії також створено фонд допомоги малим підприємствам. Обсяг коштів на підтримку й розвиток малого бізнесу окремо виділяється в п'ятирічних планах і річних бюджетах.

У розвинутих країнах пільгами користуються і засновники малих підприємств, зокрема для них передбачено до 50 % знижки з податку на прибуток від вкладеного капіталу.

У Франції нові підприємства в перші два роки роботи повністю звільняються від податків, на третій рік обкладається 20% їх прибутку, на четвертий - 50 %, п'ятий - 75 %, шостий і далі - 100 %.

У США поділ праці в інноваційній сфері між великими і малими підприємствами полягає в тому, що великі підприємства беруть на себе функцію тиражування, поширення нововведень, отриманих у сфері малого бізнесу - науково-технічних фірмах-інноваторах.

### **8.7. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України**

Державна науково-технологічна інноваційна політика України здійснюється на засадах схваленої Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку, яка накреслює заходи держави, що спрямовані на збереження українського науково-технологічного потенціалу, забезпечення ефективнішого його використання для подолання кризових явищ у економічному та соціальному розвитку, а також на забезпечення переходу вітчизняного виробництва на інноваційний шлях розвитку.

Дана концепція спирається на визнання того, що науково-технологічний та інноваційний розвиток є невід'ємною складовою частиною задоволення широкого комплексу національних інтересів держави, що реальну незалежність і безпеку мають лише країни, здатні забезпечувати оволодіння новими знаннями та ефективно їх використання. Тому однією з основ Концепції є віднесення збереження та підвищення якості науково-технологічного потенціалу до пріоритетних національних інтересів України.

Головними цілями науково-технологічного та інноваційного розвитку України визначено:

- підвищення ролі наукових та технологічних факторів у подоланні кризових явищ у соціально-економічному розвитку

України та забезпеченні її економічного зростання, утвердженні духовності у суспільстві, вдосконаленні державотворення;

- створення ефективних механізмів збереження, ефективного використання та розвитку національного науково-технологічного потенціалу;
- технологічне переобладнання і структурна перебудова виробництва з метою нарощування випуску товарів, конкурентоспроможних на світовому і внутрішньому ринках;
- збільшення експортного потенціалу за рахунок наукоємких галузей виробництва, зменшення залежності економіки України від імпорту;
- органічне включення інноваційних факторів до процесу соціально-економічного розвитку держави, збереження довкілля та ефективного використання природних ресурсів, сприяння створенню в економіці достатньої кількості робочих місць, у тому числі для випускників навчальних закладів, фахівців, які внаслідок економічної кризи втратили свої робочі місця у виробництві, науці, освіті тощо, а також для спеціалістів, які звільняються із Збройних Сил;
- відродження творчої діяльності винахідників і раціоналізаторів виробництва;
- розвиток людини як особистості, збереження і захист її здоров'я та середовища проживання, створення умов для високопродуктивної, творчої та безпечної праці і сучасного побуту.

У концепції підкреслюється необхідність застосування селективного підходу при проведенні інноваційної політики. Для цього передбачається вдосконалення системи формування і реалізації державних пріоритетів у сфері науки та технологій. В її основу покладаються принципи відповідності основних напрямів науково-технологічного розвитку головним проблемам та перспективам розвитку суспільства, а також комбінований підхід до підтримки відповідних напрямів науки і техніки, який передбачає фінансування державою фундаментальних досліджень і створення та впровадження ринкових науково-



технологічних інновацій у сфері пріоритетних прикладних досліджень.

Найбільш пріоритетними напрямками державної підтримки названі такі.

*У сфері наукового розвитку:*

- фундаментальна наука, насамперед розробки вітчизняних наукових колективів, що мають світове визнання;
- прикладні дослідження і технології, в яких Україна має значний науковий, технологічний та виробничий потенціал і які здатні забезпечити вихід вітчизняної продукції на світовий ринок;
- вища освіта, підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів з пріоритетних напрямів науково-технологічного розвитку;
- розвиток наукових засад розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки;
- наукове забезпечення вирішення проблем здоров'я людини та екологічної безпеки;
- система інформаційного та матеріально-технічного забезпечення наукової діяльності.

*У сфері технологічного розвитку:*

- дослідження і створення умов для високопродуктивної праці та сучасного побуту людини;
- розроблення засобів збереження і захисту здоров'я людини, забезпечення населення медичною технікою, лікарськими препаратами, засобами профілактики і лікування;
- розроблення ресурсо-, енергозберігаючих технологій;
- розроблення сучасних технологій і техніки для електроенергетики, переробних галузей виробництва, в першу чергу агропромислового комплексу, легкої та харчової промисловості.

*У сфері виробництва:*

- формування наукомістких виробничих процесів, сприяння створенню та функціонуванню інноваційних структур (технопарків, інкубаторів тощо);
- створення конкурентоспроможних переробних виробництв;
- технологічне і технічне оновлення базових галузей економіки держави;
- впровадження високорентабельних інноваційно-інвестиційних проектів, реалізація яких може забезпечити якнайшвидшу віддачу і започаткувати прогресивні зміни в структурі виробництва і тенденціях його розвитку.

Затвердження державних пріоритетів розвитку науки і техніки здійснюється у встановленому законодавством порядку. Основним механізмом реалізації пріоритетних напрямів мають бути загальнодержавні та галузеві наукові й науково-технологічні програми.

Для удосконалення механізму інноваційного розвитку передбачається створення умов для розширення сфери та масштабів попиту, пропозицій і розповсюдження науково-технічних знань в країні, комерційного впровадження науково-технічних розробок у виробництво. Для цього має бути забезпечено:

- підвищення рівня та розширення сфери науково-дослідних, дослідно-конструкторських розробок, у тому числі шляхом систематичного підвищення частки витрат на науку в державному бюджеті;
- розвиток фундаментальних досліджень, які мають особливе значення для переходу економіки на інноваційний шлях розвитку;
- оптимізація структури установ та господарюючих суб'єктів, що діють у науково-технічній сфері;
- формування в суспільстві методів сприяння інноваціям шляхом впровадження нових освітніх програм і розвитку системи безперервної освіти (підвищення кваліфікації кадрів) у науці, виробництві, сфері послуг;

- створення засад для розвитку науково-технічної діяльності підприємств і посередницьких організацій, які сприяють активізації інноваційної діяльності, допомагають встановленню зв'язків між науково-дослідною сферою і виробництвом (особливо тих, які займаються комерціалізацією результатів наукових досліджень);
- створення інноваційних структур (інкубаторів, центрів тощо), інформаційних та інфраструктурних підприємств, які сприяють впровадженню нових технологій у виробництво;
- удосконалення організаційно-економічного механізму міжнародного трансферу технологій з метою створення політичних, правових та економічних умов для зростання притоку іноземного капіталу, а також експорту вітчизняних технологій;
- сприяння розвитку винахідництва та забезпеченню надійного патентного захисту результатів прикладних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт в державі та за кордоном.

Важливе місце відводиться принципам стимулювання інноваційної діяльності, які передбачають:

- застосування пільг для всього циклу інноваційного процесу від фундаментальних досліджень до впровадження у виробництво за умов використання інновацій для збільшення обсягу та підвищення якості виробленої продукції;
- диференціації розмірів податкових пільг залежно від активності в інноваційному процесі конкретних підприємств, організацій і окремих осіб за умов щорічного збільшення ними витрат на науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи не менш як на 25 відсотків;
- звільнення від оподаткування тієї частини прибутку, що спрямовується підприємствами, організаціями, приватними особами до Державного фонду фундаментальних досліджень, галузевих інноваційних фондів, галузевих фондів технологічного розвитку та реконструкції виробництва тощо або місцевих фондів розвитку науки і технологій, а також на виконання науково-дослідних, дослідно-конструкторських

робіт за міжнародними, загально-державними програмами та проектами;

- звільнення від податків, включаючи валютні кошти, наукових установ, діяльність яких здійснюється за рахунок державного бюджету;
- введення податкових пільг на прибуток і додану вартість для наукових організацій, які входять до національної системи науково-технічної інформації;
- запровадження для малих і середніх науково-виробничих організацій, штат яких не перевищує 500 працівників безповоротних субсидій у розмірі до 25 відсотків загальної суми витрат на створення і впровадження нововведень;
- звільнення від оподаткування коштів, спрямованих на підвищення кваліфікації і перепідготовку наукових кадрів.

*У сфері банківсько-фінансової діяльності накреслена необхідність:*

- стимулювати створення спеціалізованих інноваційних банків, а також фондів довгострокового кредитування функціонуючих комерційних банків шляхом встановлення відповідних пільг з оподаткування коштів, що інвестуються для досягнення технологічних змін, змін до порядку розподілу коштів від податку на додану вартість;
- диференціювати ставки податку на прибуток комерційних банків залежно від напрямів використання ресурсів шляхом зниження їх в разі довгострокового кредитування високотехнологічних проектів і підвищення в разі вкладання ресурсів у високоприбуткові операції фінансового ринку;
- створити систему пільгового рефінансування комерційних банків, які надають пільгові кредити для реалізації інвестиційних проектів щодо розроблення і впровадження високотехнологічного устаткування та іншої інноваційної продукції;
- запровадити механізми державного страхування кредитів, виданих малим підприємствам, що розробляють та впроваджують інноваційну високотехнологічну продукцію і діяльність яких пов'язана із значним інвестиційним ризиком;

- заохочувати комерційні банки купувати акції підприємств, що виробляють високотехнологічну продукцію, шляхом звільнення від оподаткування тієї частини прибутків банків, що інвестується в акції зазначених підприємств;
- установлювати для комерційних банків, які здійснюють пільгове довгострокове кредитування інноваційних проектів, знижену ставку норми обов'язкового резервування коштів;
- лібералізувати порядок акумуляції приватного капіталу для реалізації значних інноваційних проектів, для чого запровадити гнучку форму поєднання капіталів комерційних банків та підприємств через створення пайових інвестиційних фондів;
- запровадити спеціальний порядок створення інноваційних асоціацій, які є інвестиційно-виробничими об'єднаннями юридичних та фізичних осіб, що беруть участь у здійсненні інноваційного проекту та випуску нової конкурентоспроможної продукції;
- розробити державну систему страхування ризиків інноваційної діяльності за рахунок спеціально створеної страхової компанії.

Передбачається, що масштаби і структура фінансових ресурсів, що вкладаються в розвиток національної науки, повинні поступово наблизити рівень оплати праці науковців до норм розвинених країн, підтримати високий рівень забезпеченості науки матеріально-технічними ресурсами, допоміжним і обслуговуючим персоналом.

Мінімальний обсяг бюджетних асигнувань на науку довести найближчим часом до 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту (цей пункт досі не виконаний, реально мали 0,3), а у 2003 році - до 2,5 відсотка. Статті витрат державного бюджету, за рахунок яких забезпечується фінансування розвитку науки, віднести до числа захищених. Треба відмітити, що закладені нормативи набагато перевищують фінансові можливості України і є найвищими у світі. Це зайвий раз підкреслює необхідність реального планування заходів, бо закладання нереальних цифр дає об'єктивні підстави для фактичного невиконання норм взагалі.

Соціально-економічні умови початкового періоду реалізації нової науково-технологічної та інноваційної політики вимагають збереження прямих бюджетних витрат на науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи не менш як на три чверті від загального обсягу національних витрат на науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи з наступним зменшенням їх частки до 50 - 55 відсотків. За рахунок державних коштів передбачається фінансування переважно фундаментальних та довгострокових прикладних досліджень, що мають загальнонаціональне значення, міждержавних, загальнодержавних науково-технічних програм і проектів.

Концепцією закріплюється підхід, за яким держава створює умови для фінансування науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт із різних джерел. У галузі прикладних досліджень і розробок головним має стати контрактний метод фінансування на базі проектної (програмно-цільової) організації. В галузях виробництва під час створення та виготовлення нової продукції використовуються нормативи витрат на науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи, що відповідають наукоємності даної конкурентоспроможної продукції.

З метою інтенсивного використання науково-технічних кадрів і запобігання їх неконтрольованому відпливу із сфери науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт передбачається прийняти відповідні нормативно-правові акти про встановлення більш чіткої диференціації оплати праці науковців згідно з вченими ступенями, науковими званнями та ефективністю їх творчої праці; вдосконалити пенсійне забезпечення наукових працівників.

*Організаційно-функціональну трансформацію національного науково-технологічного потенціалу передбачається провадити через такі основні заходи:*

- побудувати організаційну структуру науки на основі поєднання галузевого підходу, зорієнтованого на забезпечення загального прогресу наукових знань, і проблемно орієнтованого, що найбільше відповідає ринковим відносинам. Галузевий підхід має домінувати у сфері розвитку фундамента-

льних досліджень і базуватися на використанні достатньо сталих організаційних структур, а проблемно орієнтований - у галузі прикладних досліджень і розробок, для виконання яких можуть бути використані як постійні, так і тимчасові організаційні структури. Для ефективнішого поєднання ринку із системою науково-технічної діяльності необхідно здійснити чітке структурне розмежування наукового потенціалу на комерційну і неприбуткову частини: неприбуткова охоплює науку, пов'язану з безприбутковим приростом наукових знань, комерційна - прикладні дослідження і розроблення нових технологій і продуктів;

- створити мережу головних галузевих інститутів, які разом з проведенням наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт повинні виконувати функції координаторів розробок, моніторингу інноваційної діяльності у відповідній галузі, експертів технічного та технологічного рівня виробництва, розповсюджувачів науково-технічної інформації;
- визначити мережу державних науково-дослідних організацій, що складається з вищих навчальних закладів, науково-дослідних інститутів і наукових підрозділів у складі державних підприємств і організацій та науково-дослідних інститутів, які виконують функції головних організаторів або координаторів національних, галузевих, регіональних соціально-економічних, наукових, науково-технічних програм, з наданням їм статусу національного, галузевого чи регіонального центру;
- формувати національні наукові центри на базі науково-дослідних інститутів, які проводять фундаментальні дослідження, і забезпечувати їх не менш як на три чверті за рахунок державного бюджету.

В концепції підкреслена необхідність створювати національні та державні галузеві науково-технічні центри, які здійснюють комплексне розв'язання найважливіших науково-технічних проблем соціального призначення з урахуванням довгострокових національних пріоритетів.

Передбачається, що статус державних галузевих науково-технічних центрів повинні одержати й науково-дослідні установи, що спеціалізуються на проведенні науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт з військової тематики. Створення таких центрів доцільне у тих випадках, коли проблематика досліджень є суто військовою і мало пов'язана з цивільними дослідженнями, а також коли у сфері цивільних науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт відсутній відповідний науковий потенціал.

Держава буде створювати сприятливі умови розвитку недержавного сектора у сфері науково-технологічної і науково-інноваційної діяльності, а також здійснювати приватизацію організаційних структур науки з наданням переваги створенню акціонерних товариств закритого типу, що діють у науково-технологічній сфері, сприяти створенню нових приватних інститутів, науково-технічних фірм, лабораторій тощо.

Для підтримки розвитку структур недержавного сектора науково-інноваційної діяльності рекомендується створювати відповідні підрозділи в апараті міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в національних, галузевих, регіональних науково-технологічних центрах, головних галузевих інститутах. Основними їх функціями повинні стати підтримка приватних інститутів, лабораторій і окремих винахідників, попередня оцінка винаходів, надання прямої допомоги у вигляді консультацій щодо виробничого і комерційного освоєння, захисту інтелектуальної власності, а також посередництво у налагодженні зв'язків із співвиконавцями і споживачами нововведень.

Подальшого розвитку мають набути організаційно-правові засади діяльності структур, що поєднують науково-дослідний процес з виробництвом і реалізацією нової продукції, зокрема технополіси і технопарки, які вже сформовані на базі територіальних науково-технічних центрів.



*На регіональному рівні передбачається:*

- сформувати систему місцевих джерел фінансування науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт та інноваційної діяльності, в тому числі спеціальних фондів підтримки регіональних програм, забезпечити правовий механізм їх утворення і використання;
- створити територіальні науково-виробничі, інформаційні, сертифікаційні та інші центри, консультаційні та прокатні пункти, інвестиційні банки, інноваційні біржі тощо;
- завершити створення регіональних організаційних структур управління науково-технічним розвитком;
- створити 5 - 6 експериментальних зон науково-технічного розвитку, діяльність яких повинна ґрунтуватися на активному використанні переваг “горизонтального” методу управління інноваційним процесом.

За умови вирішальної ролі функціонального управління в галузевих міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади передбачається створення спеціалізованих департаментів чи управлінь з питань науково-технологічного розвитку та інноваційної діяльності. Повноваження та діяльність таких підрозділів повинні бути тісно пов’язані з роботою маркетингових служб, результатами оперативного аналізу кон’юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків.

У концепції поставлене завдання сприяти розширенню участі українських науково-дослідних установ у міжнародній науковій кооперації, для цього буде вжито заходів щодо створення умов для вільного доступу українських науковців до світових наукових надбань. При цьому особлива увага надається створенню сучасної телекомунікаційної інфраструктури. Підкреслено необхідність надати підтримку виданню вітчизняної наукової літератури і журналів, а також розширити можливості для придбання науковими бібліотеками іноземних наукових видань.

Потребує суттєвого вдосконалення система обліку і статистики наукової та інноваційної діяльності. Держава має перейти до загальноприйнятих європейських і світових стандартів обліку

і статистики. Передбачається, що на підставі цих стандартів Державний комітет статистики України повинен систематично забезпечувати центральні та місцеві органи виконавчої влади даними про наукову та інноваційну діяльність.

У концепції наголошується на необхідність значно підвищити надійність і мобільність державної системи захисту інтелектуальної власності.

Реалізація запропонованих у Концепції заходів повинна сприяти формуванню такої моделі організації науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інноваційних робіт в Україні, яка б поєднувала в собі принципи функціонування ринкової економіки із збереженням гнучких важелів державного регулювання цією найважливішою сферою життєдіяльності суспільства.

### Список використаних джерел

1. Туган-Барановский М.И. Периодические промышленные кризисы. Избранное. – М.: Наука, 1997.
2. Шумпетер Й. Теория экономического развития. - М.: Прогресс, 1982.
3. Інноваційні фактори економічного зростання. - К., Інститут економічного прогнозування НАН України, 1999.
4. Інноваційний розвиток економіки та напрямки його прискорення. – К., Інститут економічного прогнозування НАН України, 2002.
5. Наука стран Европы на пороге III тысячелетия / Авсенеv Е.В., Егоров И.Ю., Карлов В.И., Слонимский А.А. – К.: НИИ статистики Госкомстата Украины, 1999.
6. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Стат. зб. – К., Держкомстат, 2001.
7. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України. Схвалено Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року, N 916-XIV.

8. Концепция инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 г. N 832, г. Москва.
9. Science and Engineering Indicators - 2001. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2001.
10. National Innovation Systems: A Comparative Analysis. Ed. by R.R.Nelson. - N.Y., Oxford University Press, 1993.
11. Knowledge for Development. World Development Report 1998/99. - The World Bank, 1999.
12. Freeman C., Soete L. The Economics of Industrial Innovation. 3 Edit.-Cassell, London, 1997.

## РОЗДІЛ 9.

### **Застосування тарифних та нетарифних інструментів торговельної політики: теоретичні засади та порівняльний аналіз**

Цей Розділ містить, по-перше, стислий огляд проблем, пов'язаних із використанням митних тарифів. По-друге, у ньому дана характеристика нетарифних заходів, які застосовуються у міжнародній торгівлі, та представлена їх класифікація. По-третє, ми розглянемо, який вплив мають різні нетарифні заходи (НТЗ) на торгівлю та методи обчислення цього впливу.

У розділі зроблено стислий огляд відповідних питань і тому він не може розглядатися як всеохоплюючий огляд проблеми застосування тарифних і нетарифних інструментів торговельної політики. Водночас, він стане у нагоді всім тим, хто бажає продовжити вивчення міжнародної торгівлі та торговельної політики, а список літератури у кінці Розділу дозволить полегшити пошук необхідних для цього джерел.

#### **9.1. Тарифи**

Існує ціла низка питань, пов'язаних із застосуванням митних тарифів у міжнародній торгівлі. Ці питання стосуються класифікації (або узгодженості між різними системами класифікації), типів тарифних ставок, відмінностей між ставками, що застосовуються щодо різних країн або груп країн, винятків із звичайних ставок, а також тарифних зв'язувань, які застосовуються в рамках Світової організації торгівлі (СОТ).

##### ***9.1.1. Класифікації та середні рівні тарифів***

Усі товари з метою здійснення обліку торговельних операцій між країнами впорядковані відповідно до національних систем тарифної класифікації, які інколи можуть містити 13-значні числові коди, побудовані на основі 6-значних кодів Гармонізованої системи кодування та класифікації товарів (ГС) (*Harmonized Commodity Coding and Classification System (HS)*), хоча у деяких країнах тарифна класифікація усе ще будується на

основі більш ранньої 4-значної Номенклатури Ради з митного співробітництва (*Customs Co-Operation Council Nomenclature (CCCN)*), розробленої Радою з митного співробітництва, яка знаходиться в Брюсселі.<sup>1</sup> Імпортна статистика, як правило, перш за все збирається на основі згаданих систем класифікації, оскільки вся інформація щодо імпорту товарів обробляється у першу чергу службовцями митних органів.

Тарифні класифікації – це класифікації товарів (виробів), відповідно до яких вони об'єднуються у групи з урахуванням рівня їх переробки. Це дещо відрізняється від товарної класифікації, яка використовується для статистики міжнародної торгівлі Організацією Об'єднаних Націй – Стандартної класифікації міжнародної торгівлі (*Standard International Trade Classification (SITC)*), відповідно до якої спочатку представлені основні необроблені товари, а далі – у міру поглиблення їх переробки. Ці відмінності свідчать, що не існує повної узгодженості між різними класифікаціями і залишається невирішеною проблема визначення відповідності між класифікаціями певного товару навіть за правилом декілька до одного.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> На основі Ради з митного співробітництва створена Світова митна організація (СМО) – *World Customs Organization (WCO)*.

<sup>2</sup> Хоча цей Розділ не присвячений питанню класифікацій, збору та обробці даних про торгівлю, але економісти мають чітко усвідомлювати існування реекспорту, в результаті якого товари експортуються до інших країн без додаткової переробки, наприклад, Гонконг реекспортує багато товарів до, та з Китаю. Хоча інколи міжнародні організації та окремі країни враховують цю категорію торгівлі, все ж залишається не зовсім зрозуміло, наскільки дані, що оприлюднюються, охоплюють цей факт. Існують також проблеми із обліком торгових потоків, що надходять із зон вільної торгівлі. Наприклад, у минулому Мексика не включала до даних про свою торгівлю обсяг експорту з *maquiladoras*, у той час як США враховували цю торгівлю як імпорту з Мексики, що призводило до суттєвих відмінностей між даними про обсяги торгівлі, які оприлюднювалися цими двома країнами, які в окремі роки складали до 60%. Тобто, навіть якщо не брати до уваги тривалість здійснення торговельних операцій, витрати на транспортування і страхування, дані щодо імпорту та експорту не завжди співпадають.

Іншою проблемою, з якою досить часто доводиться мати справу, є необхідність зіставляти торговельну статистику з даними щодо виробництва окремих товарів. Ці дані, які включають показники обсягу виробництва, доданої вартості, зайнятості, тощо, як правило, представлені по галузях, до яких установи (підприємства) відносяться за принципом основного виду діяльності.<sup>3</sup> Існує певна відповідність між товарною та виробничою (галузевою) класифікаціями, що дозволяє більш-менш точно визначити – що і яка галузь виробляє. Але ця відповідність не може бути встановлена за принципом один-до-одного. Цього не можливо достатньо точно зробити навіть за принципом декілька-до-одного оскільки в основі класифікацій лежать різні концепції. Взагалі, виробничі класифікації є більш загальними ніж товарні. Через це певні взаємозв'язки можуть бути визначені лише приблизно за принципом декілька-до-одного. Через концептуальні проблеми вони можуть частково існувати для окремих секторів і окремих країн, але у цій справі не існує єдиного підходу.

У випадку, якщо треба розрахувати середні величини тарифів необхідно вирішити як зробити необхідні розрахунки, беручи до уваги відмінності у класифікаціях. Якщо використовувати прості середні величини тарифів, то зробити це буде досить просто: необхідно визначити сукупність тарифних ліній, обчислити суму відповідних ставок та розділити її на кількість тарифних ліній.

Якщо бажано використання певних вагових коефіцієнтів, то проблем може побільшати. Наприклад, якщо в якості вагових коефіцієнтів використовуються обсяги імпорту певних товарів,

---

<sup>3</sup> Наприклад, меблева фабрика, що виготовляє меблі з дерева, може бути віднесена до меблевої промисловості (яка за визначенням займається виробництвом тільки дерев'яних меблів і основними технологічними операціями є розпилювання, обробка, облицьовування, оздоблювання, монтаж), у той час як фабрика, на якій виготовляються переважно меблі з пластику, може бути віднесена до промисловості з виробництва виробів з пластмас, на підприємствах якої шляхом видавлювання, відливання або із застосування інших технологічних способів виробляється широкий спектр виробів з пластмас.

які можуть бути отримані по тарифних лініях на основі даних про торгівлю, зібраних митними органами, то суттєвою проблемою може стати наявність неусувних похибок обліку, які виникають внаслідок того, що на обсяги імпорту окремих товарів впливають ставки тарифів та інші торговельні заходи, які застосовуються щодо них. Крім того, інколи тарифні класифікації змінюються з року в рік і через це найсвіжіша тарифна інформація має бути приведена у відповідність з торговельними даними за попередній рік.

Можна зазначити, що адекватність процедури усереднювання залежить від того, що необхідно оцінити – ефективний рівень захисту, вплив на виробництво чи торгівлю, вплив на платіжний баланс чи добробут. Тобто, у кожному конкретному випадку мають застосовуватися способи, які дозволяють зменшити похибку агрегування.

### **9.1.2. Види митних тарифів та митна оцінка**

Сьогодні у міжнародній торгівлі застосовується цілий набір різних видів тарифів. Найбільш поширеним серед них є адвалорний тариф, величина якого встановлюється у відсотках від вартості товарів. Вартість товару, як правило, визначається на умовах FOB (*free-on-board*),<sup>4</sup> але у деяких випадках вартість визначається на умовах CIF (*cost, insurance and freight*),<sup>5</sup> що підвищує базу для обкладення тарифом порівняно з поставками на умовах FOB, надаючи вищий рівень захисту від експортерів, які мають високі транспортні видатки. Деякі країни, що розвиваються, визначають митну вартість товарів, на яку нараховується мито, не за їх контрактною вартістю, а застосовують для цього сконструйовану або довідкову ціну (для компенсації заниження цін в контрактах, або для забезпечення надійного захисту внутрішнього ринку від товарів, світові ціни на які змінюються, чи для протидії демпінгу). Однак, відповідно до принципу обов'язкового спільного виконання зобов'язань (*single undertaking*), взятих за результатами багатосторонніх переговорів Уругвайського раунду, усі країни у подальшому поетапно мають імплементувати Угоду

---

<sup>4</sup> Франко-борт.

<sup>5</sup> Вартість, страхування і фрахт... (вказано порт призначення).

з митної оцінки СОТ,<sup>6</sup> у якій особливий наголос робиться на застосуванні контрактної вартості як базису для митної оцінки.

Крім адвалорних тарифів, досить поширеними є два інших типи тарифів, які застосовуються переважно щодо сільськогосподарської та хімічної продукцію. Зокрема, існують специфічні мита (*specific duties*) та змінні збори (*variable levies*). Специфічні мита встановлюються як збір в грошових одиницях з розрахунку на фізичну одиницю, наприклад, US\$2,5 за 1 кг або 7,5 Євро за одну тисячу штук. Змінні збори як правило встановлюються на такому рівні, щоб привести ціну імпортованих товарів до рівня внутрішньої ціни підтримки (*domestic support price*) на цей товар. Відповідно до домовленостей Уругвайського раунду незв'язані змінні збори мають бути скасовані, водночас, мита можуть застосовуватися в межах зв'язаних в результаті переговорів рівнів. Для того, щоб обчислити адвалорний еквівалент специфічних мит необхідно знати імпортовану ціну товару. Для деяких товарів можливо обчислити вартість одиниці товару при імпорті і скористатися цією величиною замість його імпортованої ціни, але у такого підходу, безумовно, є недоліки. У випадку із змінними зборами необхідно знати імпортовану ціну товару та ціну внутрішньої підтримки. Адвалорний еквівалент як специфічних мит так і змінних зборів змінюється прямо протилежно зміні міжнародних цін і може бути необхідним розраховувати окремі середні величини за "репрезентативний період".<sup>7</sup>

Іншими, не часто використовуваними видами мита є комбіновані та сезонні. Комбіновані тарифи є комбінацією специфічної та адвалорної ставок, наприклад, US\$2,5+15% за 1 кг, або 15% відсотків, але не менше US\$2,5 за 1 кг. Сезонні ставки – це ставки, які підвищуються або знижуються у певні періоди протягом року, як правило, залежно від сезонності вирощування сільськогосподарських культур у країні імпортерів.

<sup>6</sup> Повна назва – Угода про застосування Статті VII ГАТТ 1994 року.

<sup>7</sup> Як правило, в якості репрезентативного періоду вибираються три найближчі до періоду проведення розрахунків роки, за які наявна достовірніша інформація.



### 9.1.3. Преференційні торговельні режими та диференційовані ставки тарифів

У міжнародній торгівлі багато країн надають різний тарифний режим окремим країнам або групам країн. Вищі рівні тарифів, як правило, називаються “загальними”. Більшість країн скасували загальні тарифи і їх найвищим тарифом є тариф режиму найбільшого сприяння (РНС) (*most favoured nation (MFN)*), який, наприклад, застосовується у торгівлі товарами країнами-Членами СОТ, за винятком випадків, коли між сторонами досягнуто домовленості щодо ще більш сприятливого режиму.

Сьогодні, як правило, РНС часто є найгіршим тарифним режимом, який, водночас, все рідше застосовується у зв'язку із все більшим поширенням надання різноманітних преференцій, передбачених в межах зон вільної торгівлі (ЗВТ) (*free trade areas (FTA)*) або митних союзів (*customs unions*), таких як Північно-Американська зона вільної торгівлі (НАФТА) (*North American Free Trade Area (NAFTA)*) або Європейський Союз, а також Генеральною системою преференцій (ГСП) (*Generalized System of Preferences (GSP)*). Крім того, Європейський Союз надає спеціальні преференції для своїх колишніх колоній (наприклад, відповідно до Ломеської конвенції<sup>8</sup> безмитний імпорт товарів з 71 країни Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону (країн АКТ)), країн Середземномор'я та найменш розвинених країн. Для визначення цієї системи преференцій з боку ЄС інколи застосовують термін “піраміда преференцій” (*“pyramid of preferences”*). Водночас, усе ще продовжують застосовуватися більш ранні преференції у торгівлі, зокрема, між членами Британської співдружності, хоча сьогодні вони вже не мають великого значення.

Враховуючи таке розмаїття режимів, що існують в торгівлі між країнами, торгівля по окремій товарній позиції з будь-якою окремою країною, як правило, здійснюється із застосуванням декількох ставок тарифу. Наприклад, преференційні ставки мита відповідно до ГСП можуть діяти тільки до рівня, який не пере-

---

<sup>8</sup> З 1 березня 2000 року замінена Угодою про партнерство між країнами АКТ та ЄС.

вищує певного обсягу торгівлі у вартісному або кількісному вимірі, понад який у повному розмірі застосовується ставка РНС. Водночас, у деяких випадках цей рівень не досягається, в інших – країна-експортер не надає необхідної документації, яка дозволяє отримувати преференції, що також призводить до застосування різних ставок мита щодо одного товару.

У випадку, коли продукція з однієї країни піддається подальшій обробці в іншій країні, тариф, який має застосовуватися, залежить від того, чи змінилася тарифна класифікація товару. У цьому випадку, як правило, величина тарифу буде залежати від того, який режим діє щодо останньої країни-експортера. Якщо не відбулося зміни класифікаційного коду товару і щодо кожної країни застосовуються різні тарифи, тоді розмір тарифу буде залежати від правил визначення походження товарів та діючих між країнами торговельних угод. У деяких випадках, коли країна-імпортер постачає окремі матеріали (комплектуючі) до країни-експортера, величина тарифів визначається на основі вартості товару, доданої за кордоном.

Очевидно, що будуючи загальну картину, яка відображає розмаїття торговельних потоків між країнами, необхідно брати до уваги, що вони можуть відхилитися в іншому напрямку в разі зміни режимів застосування тарифів. Немає потреби говорити, що цим неможливо знехтувати, вивчаючи наслідки створення ЗВТ або митних союзів.

#### **9.1.4. Зв'язування тарифів**

У рамках системи ГАТТ/СОТ, країни ведуть переговори щодо рівнів тарифів на певні товари (зв'язаних ставок тарифів) з основними постачальниками (*principal suppliers*) товарів і застосовують зв'язані ставки відповідно до РНС. Це означає, що вони не можуть підвищити такі тарифи без відповідної компенсації основним постачальникам. Однак, для багатьох країн зв'язування тарифів стосується лише частини їх торгівлі. Водночас, діючі тарифи можуть бути нижчими зв'язаних внаслідок заходів односторонньої лібералізації, що здійснюються окремою країною. Під час Уругвайського раунду багато країн, що розвиваються, домовилися знизити граничний розмір зв'язаних тари-

фів, поширивши зв'язування на всю торгівлю, але їх величина і сьогодні залишається вищою від діючого тарифу РНС. Це означає, що не можна очікувати ніякого збільшення торгівлі, яке виникає безпосередньо від зниження тарифів, але більш гарантований рівень доступу на ринок досягається забезпеченням того, що відповідні ставки не можуть бути підвищені понад зв'язаний рівень. Це може бути важливим, коли бажано оцінити наслідки зміни рівня тарифного захисту.

### **9.1.5. Тарифна ескалація**

*Тарифна ескалація* – це ситуація, коли країна застосовує нижчі тарифи на імпорт сировини та продуктів, які використовуються на перших стадіях процесу виробництва, та вищі тарифи на товари для подальших етапів виробництва. Тривалий час ескалація тарифів була предметом дискусій стосовно розвитку промисловості у країнах, що розвиваються, та індустріальних країнах. Обмеження практики ескалації тарифів було однією із головних цілей багатьох країн, що розвиваються, під час Уругвайського раунду. Також це було одним із головних аргументів на користь поліпшення умов доступу на ринок та вертикальної інтеграції і покращення конкурентоспроможності експортерів споживчих товарів.

Застосування зв'язування тарифів, безмитного режиму, нульових тарифів, зниження тарифних піків та гармонізація тарифів сприяли створенню умов для обмеження практики ескалації тарифів. Але ескалація, як один із засобів захисту, все ще існує по багатьох промислових товарах. Чим складнішим є процес виробництва, тим вище рівень тарифів на продукти, які використовуються у виробництві. До Уругвайського раунду ескалація була нормою та у багатьох випадках залежала від геополітичних аспектів. Наприклад, тарифи на необроблені мінерали, були нульовими або близькими до нуля в індустріальних країнах (сировинні матеріали, такі як кобальт, мідна руда, нікель, титан тощо), та більше ніж 7% на готову металеву продукцію. Тепер, після Уругвайського раунду, ескалацію тарифів було скорочено в індустріальних країнах, але на ринку ще залишається різниця

між тарифами, які застосовуються на сировину, напівфабрикати та готову продукцію.

Взагалі, тарифи на оброблені та необроблені промислові продукти були знижені на 37% для всіх промислових товарів (див. Таблицю 1) та на 33% для продукції, основою якої є природні ресурси. Тарифи на металеві напівфабрикати були знижені до того рівня, що й тарифи на сировину, але це не відбулось з тарифами на готові вироби з металів. Імпортні тарифи, які встановлюють країни, що розвиваються, щодо товарів з інших подібних країн були у середньому знижені з 13% до 10,3%. Імпортні тарифи на електричне обладнання, морепродукти та текстильні вироби становлять від 14% до більш ніж 21%. За деякими винятками, ескалація, що спостерігається в країнах, що розвиваються, є подібною до ескалації, яка відбувається в індустріальних країнах.

*Таблиця 1. Ескалація тарифів на промислові товари, які розвинулені країни імпортують з країн, що розвиваються*

Товари	Частка імпорту** (%)	Тариф до УР (%)	Тариф після УР (%)
<b>1. Продукти промислового виробництва*</b>			
Сировина	22	2,1	0,8
Напівфабрикати	21	5,3	2,8
Готові продукти	27	9,1	6,2
<b>УСЬОГО</b>	<b>100</b>	<b>6,8</b>	<b>4,3</b>
<b>2. Продукти, в основі яких – природні ресурси</b>			
Сировина	44	3,1	2,0
Напівфабрикати	40	3,5	2,0
Готові продукти	17	7,9	5,9
<b>УСЬОГО</b>	<b>100</b>	<b>4,0</b>	<b>2,7</b>

\* За винятком бензину.

\*\* Імпорт промислових товарів на основі зв'язаних тарифних ставок. Частка імпорту на кожній стадії. Загальні обсяги імпорту у 1993 році склали: для 1 групи – 170 млрд. дол. США, для 2 групи – 33,4 млрд. дол. США

Джерело: *The results of the Uruguay Round: Market Access of for Goods and Services.* – Geneva: GATT, 1994.

### 9.1.6. Інші податки та збори

Додаткові тарифи інколи застосовуються щодо усієї торгівлі з метою підтримки платіжного балансу, а також у випадку із антидемпінговими чи компенсаційними заходами. Зазвичай вони не відображаються у тарифних Розкладах країн-Членів СОТ і, як правило, вони нерівномірно застосовуються щодо різних груп товарів.

Цілий ряд додаткових податків, які застосовуються щодо імпорту (експорту), можна розглядати як плату за послуги. Вони включають статистичні податки, консульські збори за посвідчення документів, гербові збори, портові збори, а також митні збори за обслуговування клієнтів. Вони можуть стягуватися у формі адвалорних зборів, розрахованих на основі вартості імпорту, або безпосередньо залежати від вартості послуги. Тоді це буде плата з користувача.

Деякі внутрішні податки, такі як ПДВ або податки з продажу, як правило, стягуються з імпорту на кордоні. Взагалі, відповідно до Статті III ГАТТ передбачається, що вони мають стягуватися у тому ж розмірі, що й з національних товарів, але це не завжди так. Більше того, навіть тоді, коли ставки відповідних зборів або податків на аналогічні імпорتنі та вітчизняні товари однакові, вони можуть стягуватися на різних етапах або розраховуватися на кумулятивній основі, що знову ж таки буде суперечити нормам ГАТТ щодо їх еквівалентності.

## 9.2. Нетарифні заходи (НТЗ)

Визначення терміну “нетарифні заходи” охоплює не тільки імпорتنі й експортні обмеження, виробничі та експортні субсидії або заходи, що мають подібний вплив на торгівлю. Цей термін найбільш широко застосовується СОТ і Комісією ООН з торгівлі та розвитку, хоча підручники віддають перевагу термінам “бар’єри” та “спотворення”.<sup>9</sup> При цьому, нетарифне спотворен-

---

<sup>9</sup> Причина, чому міжнародні установи застосовують термін “заходи” (“measures”) полягає в тому, щоб запобігти певним оціночним та процесуальним проблемам, які пов’язуються з термінами “спотворення” (“distortions”) та “бар’єри” (“barriers”). “Заходи” охоплюють усі ін-

ня (*non-tariff distortion*) можна визначити як будь-який захід (суспільний або приватний), який в умовах міжнародної торгівлі веде до такого розподілу товарів та послуг, або ресурсів, призначених для виробництва цих товарів та послуг, за яким скорочується потенційний загальносвітовий реальний дохід.

Існує широке розмаїття нетарифних заходів. Зокрема, ЮНКТАД розробила класифікацію, яка охоплює понад 100 торговельних заходів (див. Додаток 1). Взагалі НТЗ можна класифікувати відповідно до цілей або безпосередніх наслідків від впровадження заходів. Виділяють п'ять категорій НТЗ:

i. *Заходи з контролю за обсягом імпорту.*

До них відносять заборони та кількісні обмеження імпорту, а також угоди з обмеження експорту (*export restraint agreements (ERAs)*). З метою контролю за використанням кількісних обмежень часто використовуються ліцензії. Угоди з обмеження експорту включають добровільні обмеження експорту, охоплюючи, *inter alia*, заходи, які використовуються для контролю за виконанням двосторонніх угод (наприклад, відповідно до Угоди про поліволоконні матеріали, що діяла в рамках ГАТТ).

ii. *Заходи контролю за цінами на імпорتنі товари.*

Включають використання механізмів довідкової або базової ціни; змінні імпорتنі збори, антидемпінгові мита, компенсаційні заходи тощо. До цієї широкої категорії заходів відносяться також добровільні обмеження експортної ціни. Слід відзначити, що застосування таких тарифних заходів, як тарифні квоти та сезонні мита, за певних обставин також призводить до підвищення імпорتنих цін.

---

струменти торговельної політики, навіть якщо їх обмежувальна спрямованість або ефекти, якщо такі є, можуть варіюватися в різних країнах, що вживають заходів, або в різні моменти часу в певній країні: наприклад, якщо світова ціна товару перевищує ціну, яка підтримується на внутрішньому ринку, тоді змінне мито не накладатиметься, хоча механізм залишається в силі. Квоти можуть бути більшими, ніж попит на імпорт, що не призводить до обмежень у торгівлі.

iii. *Заходи моніторингу, включаючи вивчення та спостереження за цінами та обсягом.*

Така практика часто асоціюється зі звинуваченнями експортерів у використанні внутрішніх інтересів в нечесній торговельній практиці, наприклад, демпінг або субсидювання. Ці заходи можуть призводити до ефекту утиску або “заморожування” торгівлі.

iv. *Заходи, пов'язані з виробництвом та експортом.*

До цих заходів відносяться субсидії, які можуть бути безпосередньо пов'язаними із виробництвом продукції або із збільшенням їх доданої вартості, або ж можуть мати опосередковане застосування, тобто сплачуватися на сировину або ж інші компоненти/фактори виробничого процесу.

v. *Технічні бар'єри.*

Заходи, які застосовуються на кордоні для забезпечення безпеки життя та здоров'я людей, тварин і рослин, для дотримання різноманітних стандартів щодо імпоротної продукції для того, щоб гарантувати її відповідність тим же стандартам, яким має за законом відповідати вітчизняна продукція. Ці заходи можуть призводити до заборони імпорту певних товарів або до необхідності вдосконалення характеристик імпоротної продукції, що обумовлює підвищення її ціни.

Безперечно, в такій класифікації існує певна довільність. Наприклад, більшість заходів, включаючи технічні бар'єри, мають цінові та кількісні ефекти, які розглядаються нижче.<sup>10</sup>

Зазвичай, цілі або підстави застосування НТЗ варіюють залежно від типу цілей: довгострокових – направлених на забезпечення розширеного економічного, промислового чи регіонального розвитку; короткострокових – таких як підтримка платіжного балансу, захист певного сектору від різкого збільшення імпорту, демпінгу чи субсидованого імпорту. Цінові заходи, заходи контролю за обсягом або субсидії широко застосовувалися в минулому з причин, пов'язаних з індустріальним розвитком, як розвиненими країнами, так і країнами, що розвиваються.

<sup>10</sup> Опис деяких специфічних нетарифних заходів наведено у Додатку 2.

Для визначення кроків, направлених на лібералізацію торгівлі, важливо дотримуватися реалістичного погляду на подібність або відмінність заходів, що мають усуватися. Навряд чи уряди відмовляться від постійного контролю за дотриманням стандартів або за торгівлею зброєю, наркотичними речовинами, порнографією тощо, хоча технічні вимоги можуть стати більш гармонізованими. Водночас, уряди надають підтримку окремим галузям шляхом прихованих субсидій через механізм проведення урядових закупок, але поки що міжнародні правила застосування таких заходів залишаються недосконалими. Як наслідок, навіть після Уругвайського раунду, залишаються слабкі місця у загальній системі правил СОТ, які стосуються застосування захисних механізмів в окремих галузях, наприклад, це стосується текстилю та одягу.

Важливо усвідомити, що ГАТТ (включаючи ГАТТ 1994, переговори про яку велися в рамках Уругвайського раунду) не забороняє застосування всіх НТЗ. Так, після Преамбули і перших трьох статей, які стосуються загальних цілей ГАТТ, положень щодо режиму найбільшого сприяння (РНС), скорочення тарифів та національного режиму – потрапляєш у царство винятків з правил або правил про те які, коли і як можуть вживатися захисні заходи, особливо НТЗ.

### **9.3. Кількісна оцінка ефектів від торговельних заходів**

Предметом розгляду цього розділу є визначення ефектів від застосування торговельних заходів та питання вимірювання таких ефектів. Ми зосередимося на окремих ключових ефектах в контексті визначення окремих політико-економічних факторів, що супроводжують застосування торговельних заходів, після чого перейдемо до вивчення питання про вимірювання виключно у відношенні до цих ефектів. У подальшому в цьому Розділі (крім певних винятків) ми будемо проводити аналіз, розглядаючи традиційний випадок досконалої конкуренції за умов часткової рівноваги.

#### **9.3.1. Ефекти торговельних заходів**

Торговельні заходи мають багато різноманітних ефектів, включаючи цінові та кількісні ефекти для торгівлі, виробництва,



зайнятості, а також соціальні ефекти. Вони проявляються як у країнах, що застосовують їх, так і в інших країнах, яких прямо чи опосередковано торкаються такі заходи. У наведеному нижче аналізі увагу зосереджено на ефектах, пов'язаних з ціною, виробництвом, торгівлею, споживанням, доходами та їх перерозподілом. Перш за все ми коротко розглянемо випадок часткової рівноваги при аналізі ефектів від застосування тарифів, що, також, є раціональною відправною точкою в подальшому розгляді НТЗ. Потім, використовуючи класифікацію, наведену у попередньому параграфі, розглянемо основні види НТЗ з точки зору механізму їх дії. При цьому, для спрощення аналізу зробимо припущення про існування абсолютно еластичної світової пропозиції (припущення малої країни).

**Тарифи.** Стандартний графік торгівлі за умов часткової рівноваги представлено на Рис.9.1. Криві внутрішнього попиту і пропозиції позначено як  $D_d$  та  $S_d$ , відповідно. Як зазначалося вище, світова пропозиція ( $S_w$ ) приймається як така, що є абсолютно еластичною (інакше б відповідна крива мала б позитивний кут нахилу), а початкова ціна для внутрішніх споживачів становить  $P_0$ . Пропозиція товарів вітчизняними виробниками складає  $0q_0$ , імпорт –  $q_0Q_0$ .

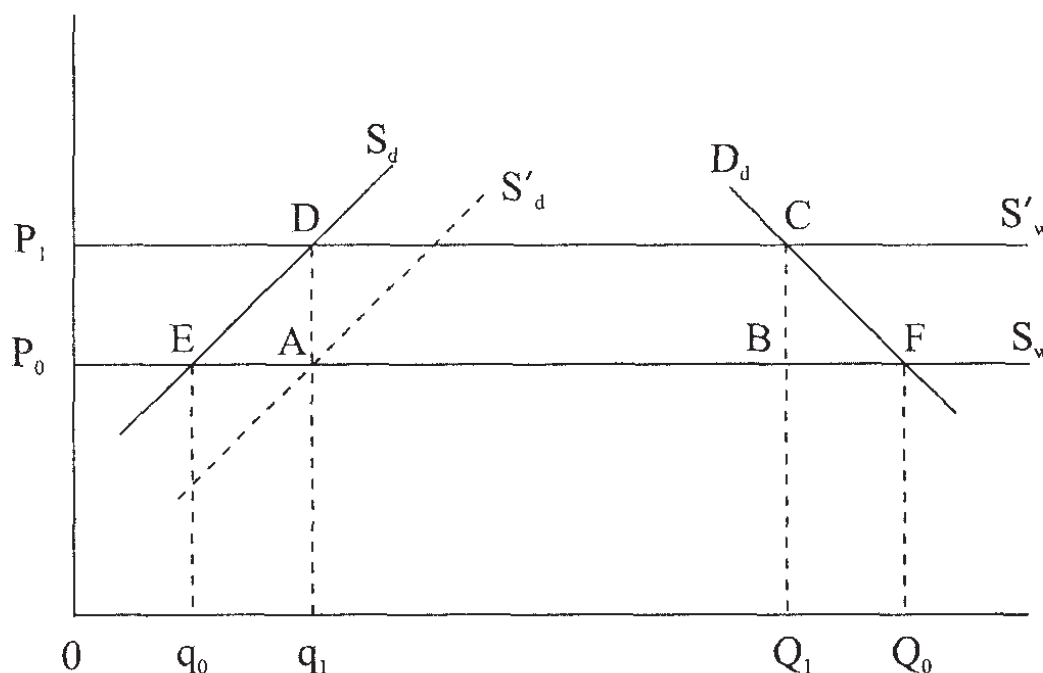


Рис.9.1. Цінові та кількісні ефекти застосування тарифів

Розглянемо як вплине на умови торгівлі та перерозподіл доходів введення імпортного тарифу. Нехай це буде адвалорний тариф величиною  $t$  (%). Наслідком його застосування стане те, що споживач буде сплачувати свосередній податок на користь держави, чії доходи відповідно будуть зростати, водночас вітчизняні виробники зможуть виробляти більше товарів, утримуючи при цьому більшу частку внутрішнього ринку і маючи можливість призначати вищі ціни. Разом з цим, внутрішнє споживання й імпорт товарів впадуть. Графічно введення тарифу  $t$  призведе до зсуву вгору кривої пропозиції імпорту та підвищення ціни для внутрішніх споживачів до  $S'_w$  і  $P_I = P_0(1+t)$ , відповідно. При цьому, внутрішнє споживання та імпорт знижується до розміру  $0Q_I$  і  $q_I Q_I$ , відповідно. Доходи від введення тарифу, які відповідають площі фігури  $ABCD$ , отримає уряд імпортуючої держави, а фігури  $DEP_0P_I$  – національні виробники. Наслідком введення тарифу для споживача стануть втрати, які на рисунку відповідають площі фігури  $CFP_0P_I$ . Тобто, ми визначили основні ефекти введення тарифу для виробництва, споживання, імпорту, доходів та перерозподілу (передача від споживача до виробника). Можна також окремо відзначити ще два ефекти: *по-перше*, це так званий “ефект виробників”, графічним зображенням якого є трикутник  $EAD$ , що представляє збільшення вартості виробництва додаткової продукції в країні, пов’язане із застосуванням тарифів для захисту неефективних фірм; *по-друге*, це “ефект споживачів” (трикутник  $BFC$ ), тобто втрати споживачів від подорожчання товарів і відповідного скорочення їх споживання.

У випадку з *тарифною квотою*, після того, як імпорт товарів досягає певного рівня, тарифна ставка підвищується. Здійснюється імпорт товарів понад визначений рівень, чи ні, залежить від існування попиту на імпорт. Якщо попит існує, то це може привести до ситуації, коли відповідні товари будуть пропонуватися на внутрішньому ринку за різними цінами впродовж року, або ж імпортери та дистриб’ютори будуть пропонувати їх за певними середніми цінами.

*Інші заходи, що безпосередньо впливають на ціну імпорту.* Ряд НТЗ, що обумовлюють зростання ціни, діють подібно до тарифів шляхом підвищення ціни пропозиції імпортованого

товару для внутрішнього споживача. До таких НТЗ відносяться *антидемпінгові мита*<sup>11</sup> та *компенсаційні заходи*, які, зазвичай, підвищують ціни на фіксований відсоток, а також *стандарти, маркетингові вимоги та вимоги щодо маркування; додаткові збори на імпорт; добровільні обмеження ціни на імпорт* тощо, які можуть спричинити як відсоткове підвищення ціни так і підвищення ціни на одиницю продукції. *Змінні збори, мінімальні ціни, довідкові ціни* діють на підвищення світової ціни на товари, що сприймається як спроба попередньої фіксації імпортних цін. Навіть якщо вільні світові ціни знижуються, цей рівень фіксованої ціни на імпорт утримується. Це означає, що захисні ефекти збільшилися, але таке збільшення у захисті не є відразу очевидним для споживачів, оскільки ціни та обсяг споживання товарів залишаються на попередньому рівні. Переваги від падіння світових цін просто не поширюються на споживача. З іншого боку, якщо світові ціни зростають понад рівень довідкових цін, тоді реальні світові та внутрішні ціни підтримують торгівлю та виробництво.

Практика здійснення *державних закупівель* може відрізнятися у різних країнах, але, загалом, при їх здійсненні при порівнянні цінових показників (за інших незмінних умов) застосовується умовне підвищення ціни на імпортовані товари на певний відсоток перед тим, як приймається рішення, яким товарам віддати перевагу – імпортним чи вітчизняним. Якщо внутрішнє виробництво має відносно високу вартість, це означає, що уряд сплатить вищу ціну за вироблену в країні продукцію і закупить її більше, ніж це було б за відсутності подібної практики. Водночас, приватний сектор продовжуватиме купувати аналогічні

---

<sup>11</sup> Антидемпінгові мита розглядаються як НТЗ з ряду причин. Хоча вони можуть бути подані у відсотковому виразі, вони не є заздалегідь визначеними тарифами. Це складні, часто дискреційні процедури з точки зору їх управління, які часто є надміру сприятливими для внутрішніх виробників і справляють шкідливий ефект на імпорт. Часто постає також питання щодо того, як відрізнити дійсний або грабіжницький демпінг від нормального, комерційного коливання цін.

товари за світовою ціною. Відтак, в одній країні фактично існують відокремлені ринки з ціною дискримінацією на них.<sup>12</sup>

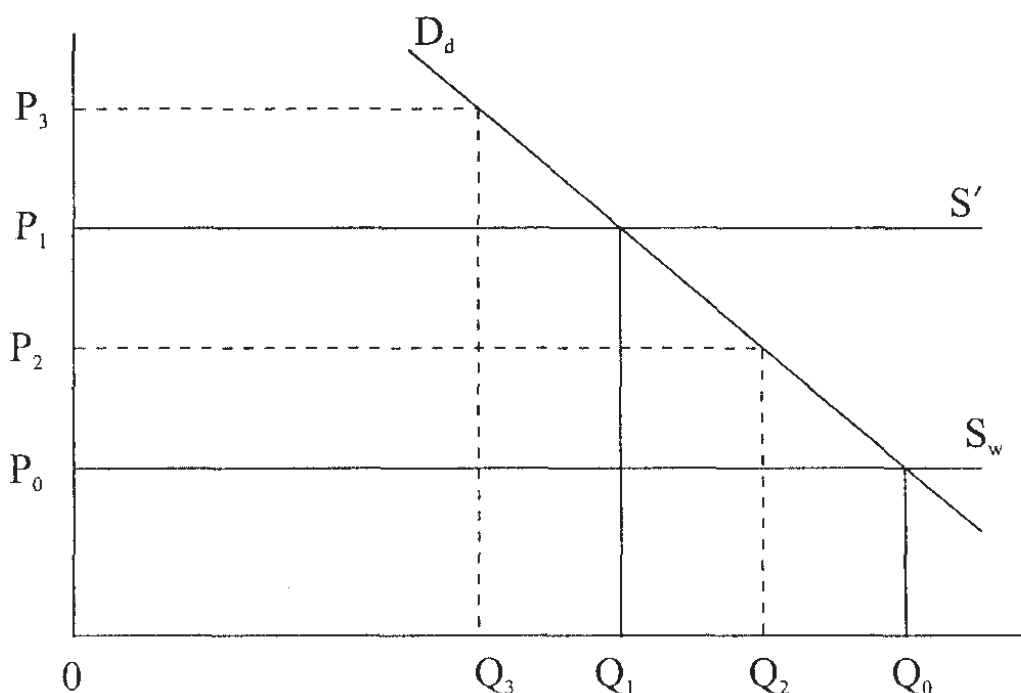
**Заходи, які впливають на обсяг імпорту.** Враховуючи кількісні обмеження, які безпосередньо впливають на обсяг імпорту, іноді можливо визначити *імпортну квоту* або встановити добровільне експортне обмеження (ДЕО) (*voluntary export restraint (VER)*) таким чином, щоб внутрішнє виробництво, споживання та імпорт у певній галузі відповідали рівню, який би існував при застосуванні еквівалентного тарифу. Однак у цьому випадку усі “доходи” від продажу товарів за вищими цінами, що стало можливим за рахунок застосування квот, будуть перерозподілятися на користь імпортерів або іноземних постачальників, залежно від того, для кого призначена квота. У випадку з ДЕО, дохід від застосування квоти надходить до іноземних постачальників, поки частково не поглинається імпортним тарифом. Водночас, при застосуванні імпортних або експортних квот уряди імпортуючих та експортуючих держав, відповідно, можуть розподіляти їх шляхом торгів з метою отримання від цього доходу, який у протилежному випадку дістанеться приватному сектору.

Якщо імпортна квота або ДЕО встановлюється на рівні  $q, Q_1$  (див. Рис.9.1), тоді національне виробництво, споживання та імпорт відповідають ситуації застосування імпортного тарифу  $t$ . Водночас, дохід, що відповідає площі фігури  $ABCD$  отримають імпортери або іноземні постачальники товару, залежно від того, для кого призначена дана квота. У випадку з ДЕО доходи отримують іноземні постачальників, за винятком випадків, коли імпортуюча країна застосовує тариф у поєднанні з квотою для отримання частини доходу від застосування квоти.

Вплив квоти на торгівлю залежить також від того, чи є тариф або квота зв'язуючим обмеженням. Наприклад, на Рис.9.2 представлена ситуація, коли за умови вільної торгівлі, внутрішні та світові ціни дорівнюють  $P_0$ , а імпорт –  $Q_0$ . Якщо тариф  $t$  за-

<sup>12</sup> Національні виробники, які задовольняють попит уряду та приватного ринку, розподілять свій кінцевий продукт на кожному з ринків таким чином, щоб їх граничний дохід був еквівалентним на кожному з ринків.

проводжується так, що це призводить до зростання ціни до величини  $P_1 = P_0(1+t)$ , тоді попит на імпорт знижується до величини  $Q_1$ . Якщо квота запроваджується для обмеження імпорту на рівні  $Q_2$ , тоді, за відсутності будь-якого тарифу, внутрішня ціна імпорту зростає лише до величини  $P_2$ . За наявності тарифу  $t$ , тариф є зв'язуючим обмеженням, якому відповідають величини  $P_1$  і  $Q_1$ . Якщо квота запроваджена для обмеження імпорту  $Q_3$ , тоді внутрішня ціна імпорту зростає до  $P_3$ . У цьому випадку величина квоти стає зв'язуючим обмеженням.



*Рис.9.2. Цінові та кількісні ефекти застосування квоти або добровільного експортного обмеження (ДЕО)*

До найбільш суттєвих проблем, пов'язаних із доступом на ринок, можна віднести досить поширене на практиці застосування урядами окремих країн схем локалізації виробництва,<sup>13</sup>

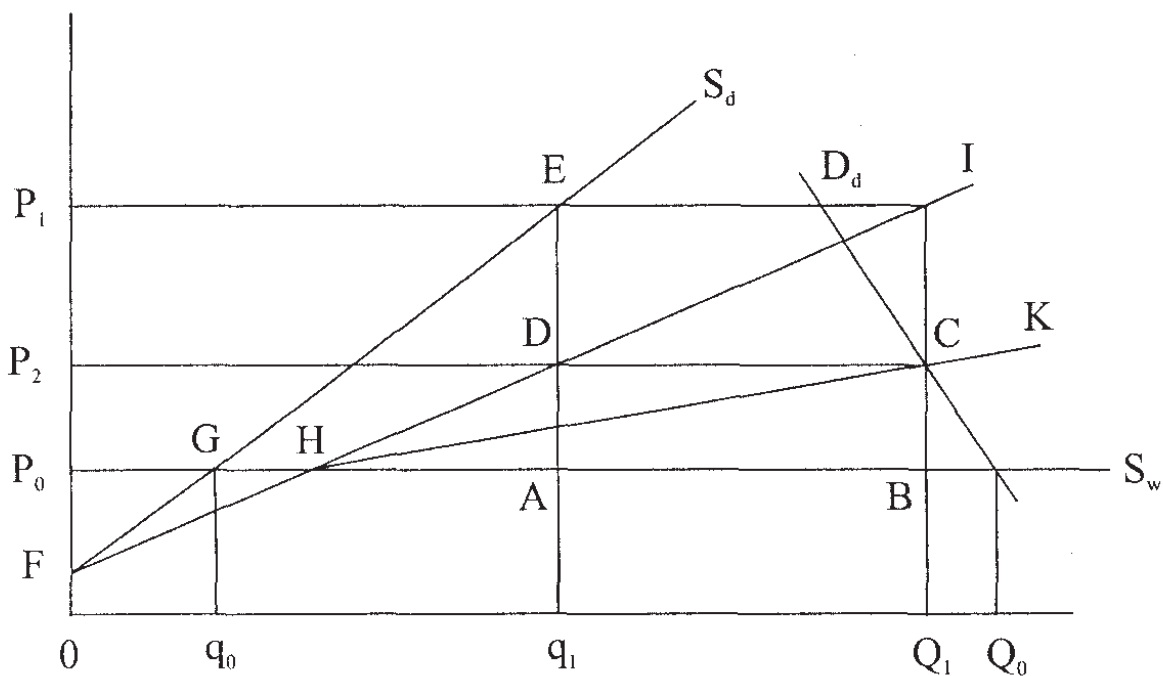
<sup>13</sup> Схеми локалізації часто застосовуються рядом країн у випадку із виробництвом автомобілів. У такому випадку автовиробники виступають як "споживачі", від яких вимагається використання фіксованого відсотка місцевих комплектуючих при збиранні готових автомобілів. Водночас, дозволяється імпорт комплектуючих понад визначений обсяг, у тому числі й тими, хто не займається виробництвом (хоча, на

вимог щодо експорту, а також змішаних схем, коли уряд визначає, якою має бути частка імпорту певних товарів (наприклад, молока або вугілля) у внутрішньому споживанні країни.

На Рис.9.3, як і в попередніх випадках, величини  $P_0$  і  $Q_0$  представляють внутрішню ціну та виробництво за умов вільної торгівлі. Лінія  $FHI$  – траєкторія точок, отриманих горизонтальним додаванням до кривої внутрішнього попиту  $S_d$  обсягу імпорту товарів, дозволеного при даному обсязі внутрішнього виробництва в пропорції, встановленій урядом. У випадку з автомобілями, це може бути відсоток вітчизняних комплектуючих, необхідних для виробництва готової продукції, наприклад, 60 відсотків. Середня вартість товарів для споживача, або у випадку з автомобілями, агрегатів для автовиробників – власне, крива пропозиції, зображена кривою  $FGHK$ . При цьому попит до величини  $q_0$  забезпечується внутрішньою пропозицією ( $FG$ ), тоді як попиту, що перевищує величину  $q_0$ , задовольняється за рахунок імпорту товарів (відрізок  $GH$ ) по ціні  $P_0$ . Після точки  $H$  ціна, яка пропонується споживачам, визначається як середня величина між ціною  $P_0$ , що застосовується в рамках квоти, яка відповідає встановленому рівню використання вітчизняних комплектуючих, та ціною, що діє понад рівень квоти і відповідає кривій пропозиції  $FHI$ . Тобто, відрізок  $HK$ , є множиною середніх цін для споживача після точки  $H$ . При існуванні конкретного попиту  $D_d$ , ефект застосування пропорції при використанні місцевих комплектуючих полягає у тому, щоб довести ціну, яку можуть отримати за свою продукцію внутрішні постачальники, до величини  $P_1$ . При цьому ціна на квотований імпорт залишається на рівні  $P_0$  і в результаті середня ціна встановлюється на рівні  $P_2$ .<sup>14</sup> Тобто, внутрішнє виробництво при застосуванні схеми локалізації, зростає з  $0q_0$  до  $0q_1$ , тоді як імпорт знижується з  $q_0Q_0$  до  $q_1Q_1$ .

практиці це часто виключається), за вищим тарифом. Тобто, схема локалізації може діяти як тарифна квота.

<sup>14</sup> Збільшення середньої ціни на величину  $P_2P_0$  порівняно з ціною  $P_0$ , які діє за умов вільної торгівлі, називають прихованим оподаткуванням користувача [схеми] або прихованим тарифом на комплектуючі.



*Рис.9.3. Цінові та кількісні ефекти схем локалізації та інших подібних вимог*

Дія схеми локалізації не часто реалізується шляхом встановлення конкретних відсотків для всіх етапів виробництва. Як правило, на окремі комплектуючі встановлюються тарифи, від яких звільняється виробник у разі, якщо він діє відповідно до вимог схеми локалізації. Крім того, уряд може запровадити тариф на готову продукцію, імпорт якої є можливим тільки за умови дотримання виробником схеми локалізації. Такий тариф повинен бути, принаймні, таким же високим, як і прихований податок з користувача, інакше внутрішнє виробництво зазнає несприятливого впливу (оскільки схема локалізації призводить до зсуву вгору кривої пропозиції комплектуючих для виробників готової продукції).<sup>15</sup>

**Заходи, пов'язані з виробництвом.** Уряд може надати субсидію національним виробникам товарів, аналогічним імпортом, встановивши на них фіксовану ціну за одиницю так, щоб це призвело до зміщення пропозиції національних виробників

<sup>15</sup> Крива пропозиції для виробників є вертикальною сумою кривої пропозиції для компонентів та пропозиції того, що часто називається доданим продуктом (або доданою вартістю продукту), який створюється у збиральному виробництві такими факторами як труд, капітал та природні ресурси.

до рівня  $S'_d$  (див. Рис.9.1). Це призведе до такого ж зростання національного виробництва, як і за умов введення імпортного тарифу  $t$ , але обсяг внутрішнього споживання та ціни для споживачів залишаться незмінними, тоді як імпорт товарів знизиться до  $q_1Q_0$  (замість  $q_1Q_1$  за умов застосування тарифу). Тобто, це дасть можливість запобігти втраті надлишку споживача. Витрати уряду на проведення цього заходу –  $q_0q_1AE$ , мають покриватися за рахунок оподаткування.

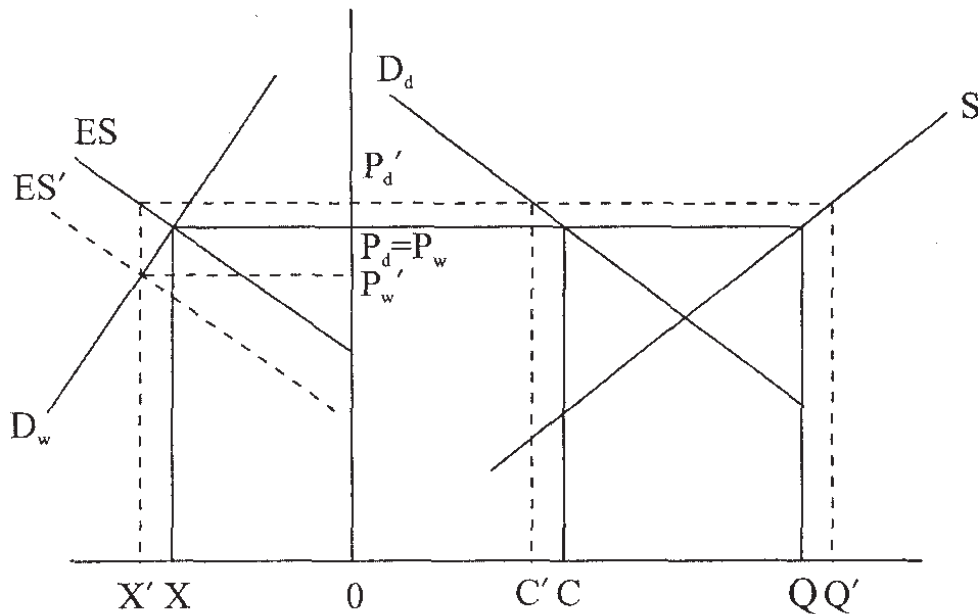
Слід зазначити, що відповідно до Угоди про сільське господарство СОТ, виробничі субсидії мають бути відокремлені від товарного виробництва. Зокрема, підтримка фермерів має застосовуватися у формі схеми підтримки доходів на певному рівні, передбачаючи їх поступове зниження на кожну додаткову одиницю виробництва. Окрім того, багато форм прямої та опосередкованої підтримки діють як субсидії.

**Заходи, пов'язані з експортом.** Основними інструментами, які застосовуються при експорті товарів, є експортні субсидії або заходи подібної дії, такі як пільгові кредити тощо.<sup>16</sup> Метою застосування *експортної субсидії* є зниження експортної ціни і збільшення обсягу експорту, разом з одночасним підвищенням внутрішніх цін і скороченням поставок на внутрішній ринок. Ефект застосування експортної субсидії у торгівлі представлено на Рис.9.4. На правій частині рисунку представлено графіки внутрішньої пропозиції і попиту, на лівій – графіки пропозиції експорту внутрішніх постачальників, яку вони можуть представити на світовому ринку, та попиту інших країн світу,  $ES$  and  $D_w$ , відповідно. При встановленні світової та внутрішньої цін на рівні  $P_w = P_d$ , національне виробництво становить  $OQ$ , внутрішнє

<sup>16</sup> Останніми роками країни, що розвиваються, значно скоротили експортні субсидії в рамках більш жорсткої фіскальної політики, надавши перевагу відшкодуванню податків, поверненню мит тощо, для компенсації анти-експортних тенденцій в захисті імпорту. Це також забезпечує запобігання впливу антидемпінгових мит і компенсаційних заходів. Водночас, експортні субсидії все ще широко застосовуються розвиненими країнами, особливо при торгівлі сільськогосподарською продукцією. Відповідно до угод Уругвайського раунду, вони повинні бути скорочені.



споживання –  $OC$ , обсяг, експорту, який можуть забезпечити внутрішні постачальники –  $CQ(=OX)$ . Якщо потім експортуюча країна запроваджує експортну субсидію, це матиме ефект зменшення надлишкової пропозиції з  $ES$  до  $ES'$ , що призведе до зниження експортної ціни до величини  $P'_w$ , збільшення експорту товарів до рівня  $OQ'$ , росту внутрішніх цін до  $P'_d$ , що обумовлює ріст виробництва до  $OQ'$  і спад споживання до  $OC'$ .

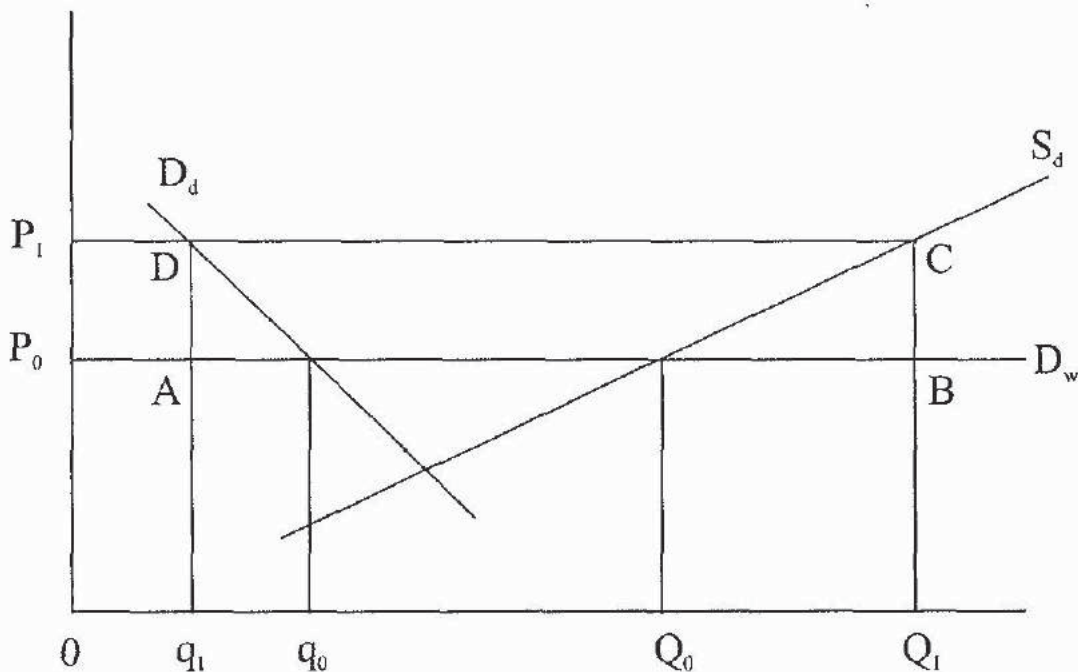


*Рис.9.4. Цінові та кількісні ефекти застосування експортних субсидій*

**Експортні податки та експортні обмеження** застосовуються як розвиненими, так і країнами, що розвиваються. Графічну інтерпретацію їх впливу на торгівлю можна розглянути на Рис.9.4, але ефекти їх застосування будуть протилежними тим, які виникають у випадку з експортними субсидіями. Зокрема, крива експортної пропозиції,  $ES$ , зміщуватиметься по висхідній, обумовлюючи зростання експортної ціни і спад експорту товарів. Внутрішні ціни будуть знижуватися, обумовлюючи спад виробництва і зростання внутрішнього споживання. Експортні податки можуть застосовуватися для того, щоб скористатися монопольним положенням на світових товарних ринках, примушуючи іноземців сплачувати додаткові податки. Інколи вони застосовуються для забезпечення дешевою сировиною націона-

льної переробної промисловості, наприклад, у разі обмеження експорту шкіри, насіння олійних культур, деревини. Водночас, експортні податки можуть використовуватися для зниження цін на продовольство на внутрішньому ринку, відіграючи роль засобу соціальної підтримки.

Випадок з *вимогами щодо експорту* є за змістом протилежним до схеми локалізації. Розглянемо Рис.9.5, на якому зображено криву іноземного попиту  $D_w$ , який приймається як нескінченно еластичний, оскільки країна займає несуттєве місце на світовому ринку даного товару. Нехай крива внутрішнього попиту – це  $D_d$ , крива пропозиції –  $S_d$ , тоді обсяг, що споживається на внутрішньому ринку становить  $q_0$ , а  $q_0Q_0$  – експортується. Якщо уряд встановлює певну пропорцію для експорту національної продукції, наприклад, у співвідношенні  $q_1Q_1$  до  $Q_1$ , тоді внутрішня ціна зросте до  $P_1$ , тоді як внутрішній попит знизиться до  $q_1$ . Експорт товарів складає  $q_1Q_1$  за світовими цінами. Це може набрати форму самофінансування у разі, якщо внутрішнє споживання обкладено податком, доходи від надходження якого використовуються для субсидування експорту товарів.



*Рис.9.5. Цінові та кількісні ефекти від застосування вимог щодо експортну*

*Деякі ускладнення, що виникають при аналізі застосування НТЗ.* Необхідно зазначити, що аналіз застосування НТЗ у торгівлі – це не зовсім одне й те ж саме, що й аналіз застосування тарифів. Наприклад, з ідентичними товарами внутрішній монополіст буде поводити себе як виважений учасник ринку у разі застосування незабороняючого тарифу, навіть і за вищих цін. Водночас, квота дозволяє національній компанії діяти монополіст в межах обсягів квоти. Також може бути показано, що за монополістичної поведінки квота, яка обмежує імпорт товарів на той же обсяг, що й еквівалентний тариф, підвищить внутрішню ціну на величину більшу, ніж це зробив би тариф.

Інше ускладнення полягає у тому, щоб відокремити ефекти застосування тарифів та НТЗ, коли обидва види заходів діють одночасно. Тариф та НТЗ, застосовані щодо одного й того ж товару, можуть бути або не бути доповнюючими. Зазвичай, цінові НТЗ спрацьовують дуже добре як додаткові тарифи і можуть бути просто додані до тарифу для отримання повного цінового ефекту втручання в торгівлю. Водночас, як зазначалося вище, якщо і тариф, і квота застосовуються щодо одного й того ж продукту, обсяг цінового ефекту залежить від того, чи є тариф або квота зв'язаним діючим обмеженням. Отож, якщо квота дуже велика, тоді значення матиме тільки тариф.

Більшість НТЗ є дискримінаційними, по різному застосовуючись щодо різних іноземних торговельних партнерів. Прикладами цього можуть бути добровільні експортні обмеження, квоти, мінімальні ціни та антидемпінгові заходи і компенсаційні мита. Це означає, що можуть існувати значні відмінності у впливі НТЗ на різних іноземних постачальників товарів. Для визначення цих ефектів необхідно розглядати вплив застосування НТЗ виключно на ринку імпортера.

Поряд із впливом на торгівлю окремим товаром, який має безпосереднє застосування щодо нього НТЗ, ефект скорочення торгівлі, викликаний добровільними експортними обмеженнями або антидемпінговими митами, простягається далеко за межі безпосередньо охоплених ними товарів та країн.

Стосовно тарифів проблема полягає у необхідності визначення тарифів або тарифних еквівалентів НТЗ для окремих про-

дуктів з метою проведення статистичного розрахунку в масштабах економіки або галузі.

І нарешті існує питання застосування валютних курсів у міжнародній торгівлі, оскільки вони можуть діяти як тариф або експортна субсидія. У багатьох випадках коливання номінальних валютних курсів можуть бути більшими ніж рівні тарифів (звідси, занепокоєння, висловлене країнами, які відмовляються від застосування кількісних обмежень, щодо потенційно руйнуючих ефектів для торговельних потоків за умови застосування виключно тарифів).

*Вплив застосування НТЗ на розподілу ресурсів.* Крім аналізу впливу імпорتنних обмежень на доступ до ринку можливо проаналізувати ефекти НТЗ для розподілу внутрішніх ресурсів. По суті, захист одного сектору – це податок, яким обкладаються всі інші сектори, і чистим ефектом цього є неефективність використання ресурсів, що скорочує загальний економічний добробут.

Якщо існує зацікавленість щодо ефектів від захисних заходів в масштабах економіки, а також у взаємодії захисних заходів у більш, ніж одному секторі, тоді виникає необхідність застосування розширеного підходу до аналізу впливу всіх торговельних бар'єрів, тарифних та нетарифних заходів у масштабах всієї економіки. Такий розширений підхід бажаний, коли лібералізація торгівлі носить загальний характер, як це відбувається в рамках Уругвайського раунду або угод про вільну торгівлю.

### **9.3.2. Вимірювання впливу торговельних заходів**

Існують різні методики для визначення важливості торговельних заходів або розрахунку їх впливу. Спочатку розглянемо загальному підході до аналізу впливу НТЗ, включаючи квазі-НТЗ. Далі перейдемо до стислому викладу модельних підходів. Важливість їх полягає у тому, що вони створюють досконаліші аналітичні рамки для дослідження застосування НТЗ з точки зору їх впливу на рівень добробуту, ціни, виробництво та торгівлю. В даному параграфі розглянемо чотири показники цінових ефектів НТЗ, а саме: тарифний еквівалент, еквівалент застосування субсидії, індекс обмеження торгівлі, ефективний рівень протекціонізму.

**Загальний підхід.** Для визначення загального підходу до аналізу впливу НТЗ на торгівлю, який би дозволяв обчислювати обсяг торгівлі, охопленої НТЗ, їх розподіл по окремих галузях, наслідки для окремо взятої країни чи групи країн, знадобилися значні зусилля. Основою для цього є База даних заходів по контролю за торгівлею (*Data Base on Trade Control Measures*) ЮНКТАД. У зазначеній Базі даних інформація збирається по тарифним позиціям, стосовно яких застосовуються НТЗ при імпорті. Інші дані стосуються країни або країн, які зазнали впливу НТЗ, а також дат введення в дію та припинення дії кожного заходу. Інформація щодо НТЗ збирається по більше ніж 100 категоріям. Основним джерелом інформації є повідомлення країн-Членів СОТ та урядові публікації, такі як митні тарифи, закони, нормативні акти тощо.

До найбільш загальних показників застосування НТЗ при імпорті можна віднести наступні: *коефіцієнт охоплення торгівлі* та *коефіцієнт частоти застосування*.

**Коефіцієнт охоплення торгівлі.** Частка торгівлі країни-експортера  $j$  певною групою товарів, які можуть бути об'єктом застосування НТЗ, визначається за формулою:

$$C_{jt} = \left[ \frac{\sum (D_{it} \cdot V_{iT})}{\sum V_{iT}} \right] \cdot 100 \quad (1)$$

де

$i$  – тарифна лінія;

$D_i$  – фіктивна змінна, яка дорівнює одиниці, якщо нетарифний захід застосовується щодо тарифної лінії  $i$ , або нуль в іншому випадку;

$V_i$  – обсяг імпорту товарів за тарифною лінією  $i$ ;

$t$  – рік, щодо якого визначається вплив застосування НТЗ;

$T$  – рік, який є базовим для визначення імпортних ваг.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Як правило, необхідно застосовувати фіксовані річні ваги, оскільки зміна коефіцієнту більше пов'язана із змінами у застосуванні заходів щодо країн або товарів, ніж із змінами обсягів торгівлі по різних това-

Проблема інтерпретації запропонованого показника полягає у тому, що імпорتنі ваги є ендогенними величинами. Наприклад, можливо уявити ситуацію, коли нетарифний захід є настільки обмежувальним, що він “забороняє” весь імпорт товарів тарифної лінії  $i$  з країни  $j$ . У цьому випадку величина  $V_i$  (імпортна вага) буде дорівнювати нулю і, як наслідок, коефіцієнт охоплення торгівлі буде зменшуватися. Подібно до цього, коефіцієнти охоплення не будуть відображати рівня, до якого НТЗ скоротили обсяг імпорту товарів, що зазнали їх впливу, оскільки вони скоротять вагу відповідних товарних позицій у загальному імпорті товарів країни. Можливо більш доцільним було б використання обсягів імпорту для всього світу в цілому, як аналог ваг за умов вільної торгівлі, але, нажаль, ряд суттєвих товарних позицій є об’єктом застосування імпорتنих обмежень у багатьох країнах.

Іншим способом, який дозволяє вирішувати проблему ендогенності імпорتنих ваг, є використання *коефіцієнту частоти застосування* НТЗ. Він дозволяє враховувати наявність чи відсутність нетарифного заходу, без врахування обсягу охопленого нетарифним заходом імпорту товарів. Отже, він не залежить від обмежувального впливу НТЗ настільки, наскільки вони повністю не усувають імпорт товарів з експортуючої країни.<sup>18</sup>

*Коефіцієнт частоти застосування* НТЗ показує відсоток імпорتنих операцій, що охоплені вибраною групою НТЗ, які застосовуються щодо експортуючої країни. Він розраховується як:

$$F_{jt} = \left[ \frac{\sum (D_{it} \cdot M_{it})}{\sum M_{it}} \right] \cdot 100 \quad (2)$$

де

$i$  – тарифна лінія;

---

рних позиціях, подібно до застосування фіксованої споживчої корзини при розрахунках цінових індексів. Якщо застосовуються поточні ваги, тоді  $t=T$ .

<sup>18</sup> Якщо імпорт з певних країн виключено, цей коефіцієнт також набуває тенденції до пониження. В такому випадку коефіцієнт може бути розрахований тільки для тарифних позицій.

$D_i$  – фіктивна змінна, яка дорівнює одиниці, якщо нетарифний захід застосовується щодо тарифної лінії  $i$ , або нуль в іншому випадку;

$M_i$  – фіктивна змінна, яка вказує на те, чи має місце імпорт товару  $i$  з країни-експортера  $j$ ;

$t$  – рік, щодо якого визначається вплив застосування НТЗ.

На відміну від коефіцієнту охоплення торгівлі, коефіцієнт частоти застосування НТЗ не відображає відносного обсягу продуктів, що зазнали впливу  $i$ , тому, не може ніяким чином вказувати на важливість НТЗ для експортера взагалі, або стосовно окремих експортних позицій.

Не зважаючи на недоліки коефіцієнтів охоплення торгівлі та частоти застосування НТЗ, вони все ж дозволяють за шкалою від 0 до 100% визначити рівень обмеженості торгівлі. Це відкриває декілька можливостей використання зазначених коефіцієнтів у економетричних дослідженнях міжнародної торгівлі.

**Тарифний еквівалент або “ціновий клин”.** Для імітаційного моделювання міжнародної торгівлі надзвичайно важливо мати інформацію щодо цінового ефекту або “цінового клину” (“price wedge”), пов’язаного з кожним нетарифним заходом, оскільки ціновий ефект або “ціновий клин” часто називають “тарифним еквівалентом” нетарифного заходу. При цьому, величина ефекту від застосування НТЗ визначається як різниця між вільною світовою ціною та внутрішньою ціною товару, захищеного нетарифним заходом.

Якщо світові ціни дійсно вільні, тобто такі, що не зазнають впливу широкого застосування субсидій, тоді вони можуть бути отримані на основі митних рахунків-фактур або інформації з товарних ринків. У подальшому ці дані можна порівняти з цінами виробника або оптовими цінами на ідентичні товари. Іноді необхідно відібрати репрезентативну групу товарів і визначити порівнювану групу національних ті імпортних товарів. Також може бути необхідним розрахувати середні показники для відібраної групи товарів та за певний період часу. В окремих випадках для визначення цінового клину між країною з найнижчими оптовими цінами та досліджуваною країною-імпортером порів-

нюються оптові ціни або розраховані для різних країн ціни виробника, скориговані з урахуванням транспортних витрат.

Робота, пов'язана з визначенням "цінового клину", набагато легша для урядів, ніж для вчених-економістів. Уряди мають доступ до митних рахунків-фактур та постійно оновлюваних даних щодо цін за кордоном, які застосовуються при перевірці митних декларацій. В окремих випадках вони користуються послугами агентств з передвідвантажувальної інспекції, які володіють широкою міжнародною мережею збору відповідних даних. Тому, не порушуючи умов конфіденційності, дана інформація може бути також отримана щодо ринків третьої країни, навіть якщо немає безпосереднього імпорту товарів на ринок, на якому вживаються нетарифні заходи. Водночас, коли постане необхідність у розрахунку вартості доставки на ринок – інформація, може бути отримана від компаній перевізників або з рахунків-фактур на подібні товари.

Визначення "цінового клину" є відносно простим завданням, коли імпортні товари та товари національного виробництва є абсолютними замінниками. Водночас, часто розрахунки є досить складними для готових промислових товарів через їх великий спектр та неоднорідність. Очевидно, ідея полягає в порівнянні найбільш близьких за якостями товарів, що можливо зробити при використанні техніки економетричного аналізу для наближення відмінностей у характеристиках і параметрах диференційованих продуктів.

Можливим є також застосування економетричної моделі окремої галузі для розрахунку "цінового клину" на основі очевидних змін в обсязі виробництва і торгівлі та з урахуванням еластичності пропозиції та попиту.

Навіть, якщо можна визначити величину "цінового клину" між внутрішньою та "світовою" ціною, пов'язаною з НТЗ на одному ринку, це не обов'язково дасть основу для розрахунку впливу, якого зазнає окремо взятий торговий партнер внаслідок усунення певного НТЗ. Це пояснюється дискримінаційними ефектами ряду НТЗ, про що говорилося вище. Виходячи з цього, експортуючі країни, які намагаються оцінити, що вони отрима-



ють від відміни іншою країною НТЗ, постають перед необхідністю брати до уваги двосторонню відмінність цін.

Інший фактор, який треба брати до уваги, – це мінливість цін, зокрема, цін на товари на міжнародних ринках. Із змінними зборами та довідковими цінами внутрішня ціна на імпортний товар залишається фіксованою, навіть якщо відбуваються коливання у світових цінах. Таким чином, на ринку, де застосовуються такі заходи, “ціновий клин” також постійно змінюється для ряду товарів.

**Еквіваленти застосування субсидії.** Концепція еквіваленту субсидії виробнику (*Producer Subsidy Equivalent (PSE)*) набула широкого застосування протягом останніх років. Її застосування відкриває найкоротший шлях для виміру впливу на торгівлю трансферів, які є результатом урядової політики стосовно виробників. При цьому, вимірювання може бути здійснено шляхом (i) спостереження за прямими та непрямими урядових видатків на виробників, або (ii) визначення ефектів політики через розрахунок різниці між фактичними внутрішніми цінами та тими, якими б вони могли бути за відсутності втручання в торгівлю.

Еквівалент субсидії виробнику може бути виражений різними способами.

(i) Сукупний *PSE* – це просто вартість трансферів для виробників:

$$\text{Total } PSE(PSE) = Q(P_d - P_w \cdot X) + D + I \quad (3)$$

де:

*Q* – вироблений обсяг продукції;

*P<sub>d</sub>* – ціна виробника в національній валюті;

*P<sub>w</sub>* – світова ціна у одній із світових валют;

*X* – обмінний курс;

*D* – прямі урядові виплати, очищені від будь-яких податків на виробництво;

*I* – непрямі трансфери в рамках реалізації певних заходів, наприклад, субсидій на сировину та матеріали, сприяння продажу або обмеження коливання валютного курсу.

(ii) *PSE* на одиницю – це сукупний *PSE* на тонну або одиницю виробництва:

$$\text{Unit } PSE(PSE_u) = \frac{PSE}{Q} \quad (4)$$

(iii) Відсоткове *PSE* – це сукупний *PSE*, виражене як відсоток від загального обсягу виробництва у внутрішніх цінах та скоригований з урахуванням прямих виплат та зборів:

$$\text{Percentage } PSE = \left[ \frac{PSE}{(Q \cdot P_d + D)} \right] \cdot 100 \quad (5)$$

(iv) Інший спосіб вираження *PSE* – це коефіцієнт номінальної підтримки (*nominal assistance coefficient (NAC)*). *NAC* для виробництва – це відношення суми ціни на кордоні та *PSE* на одиницю до ціни на кордоні:

$$NAC = \frac{(P_w \cdot X + PSE_u)}{P_w \cdot X} \quad (6)$$

Необхідно зазначити, що зміни у світових цінах, валютних курсах або національному виробництві можуть обумовити зміни у *PSE*, навіть якщо урядова політика залишається незмінною. Також, оскільки непрямі трансфери з'являються виключно у чисельнику, *PSE* може бути змінено шляхом зміщення трансферів з непрямих програм до програм цінової підтримки або ж прямих виплат. Від'ємний *PSE* передбачає, що виробник оподатковується внаслідок поєднання заходів, що застосовуються в даному секторі, а додатний *PSE* – що виробник отримує допомогу чи підтримку через державне втручання.

Пов'язаною з концепцією еквіваленту субсидії виробнику є концепція еквіваленту субсидії споживачу (*Consumer Subsidy Equivalent (CSE)*). При цьому, еквівалент субсидії споживачу – це вартість трансферів від внутрішніх споживачів до виробників та платників податків, що є результатом урядового втручання. Він вимірює чистий прихований податок, яким обкладаються споживачі через заходи підтримки аграрного сектору та будь-які

субсидії на споживання. Від'ємний *CSE* передбачає, що споживач обкладається податком внаслідок заходів, що здійснюються в даному секторі.

*Індекс обмеженості торгівлі (Trade Restrictiveness Index (TRI))*. Індекс обмеженості торгівлі визначається як узагальнений тарифний еквівалент відхилень у споживанні та виробництві. Індекс переважно застосовується для вимірювання змін рівня обмеженості торговельної політики протягом певного періоду для окремої економіки або сектору економіки. TRI може широко застосовуватися у випадку малих коливань параметрів, наприклад, у разі “коротких” періодів або стосовно “малих” змін у квотах.

*Ефективний рівень протекціонізму*. Тарифний еквівалент і еквіваленти застосування субсидії не дають повного уявлення про вплив на торгівлю та виробництво протекціоністської системи країни. Наприклад, адвалорний тариф у 20% на автомобілі не дає уявлення про те, на скільки рівень захисту впливає на збільшення доданої вартості в країні при збиранні автомобілів. Тому необхідно поглянути на системний ефект як від застосування тарифів (а також інших обмежень або форм підтримки) на автомобілі, так і від захисту ринку матеріалів і комплектуючих, використовуваних у виробничому циклі – сталь, гума, пластмаса, скло, двигуни, коробки передач, гальмові механізми, електричні прилади тощо. Комбінований ефект від протекціонізму для компонентів та кінцевих продуктів виробничого циклу може бути узагальнений у концепції ефективного рівня протекціонізму (*effective rate of protection (ERP)*), яка застосовується лише щодо тарифів, або ефективного рівня підтримки (*effective rate of assistance (ERA)*), яка охоплює усі НТЗ, включаючи внутрішню підтримку.

Концепція ефективного рівня протекціонізму була розроблена для вимірювання збільшення доданої вартості у галузі промисловості, що діє в умовах протекціонізму, відносно тієї доданої вартості, яка була б створена за умов вільної торгівлі. Математично ефективний рівень протекціонізму може бути виражений наступною формулою:

$$g = \frac{(d_f - x \cdot d_m)}{(1 - x)} \quad (7)$$

де

$g$  – ефективний рівень протекціонізму;

$d_f$  – обсяг випуску готової продукції (результат виробничого процесу);

$d_m$  – обсяг комплектуючих для виробничого процесу;

$x$  – коефіцієнт комплектуючі/випуск за умов вільної торгівлі.

З формули видно, що точне значення ефективного рівня протекціонізму або допомоги залежить від рівня протекціонізму щодо кінцевої продукції (незалежно від того, чи призначена вона для кінцевого споживання, чи є напівфабрикатом), середнього рівня протекціонізму щодо матеріалів або комплектуючих, та величини доданої вартості, що створюється галуззю промисловості за умови відсутності підтримки цін. При цьому під протекціонізмом розуміють усі форми урядового втручання, включаючи тарифи, інші протекціоністські заходи, спрямовані проти імпорту товарів, внутрішні субсидії тощо, хоча інколи розглядають тільки тарифний протекціонізм.

Якщо протекціоністський захід щодо готової продукції дорівнює середньому рівню захисту на комплектуючі, тоді ефективна норма буде такою ж, що і рівень протекціонізму. Водночас, якщо рівень захисту готової продукції вищий, ніж рівень захисту комплектуючих, тоді ефективний рівень протекціонізму буде вищим, ніж протекціонізм щодо кінцевого продукту, і додана вартість також буде вищою, ніж тоді, коли норми були ідентичними. З іншого боку, якщо протекціоністський захід нижчий щодо кінцевого продукту, ніж щодо ввідних, тоді ефективна норма буде нижчою, ніж така на кінцеві продукти, і, відповідно, додана вартість теж буде нижчою.

Ефективні рівні можуть також бути від'ємними. Наприклад, нехай ставка митного тарифу на готову продукцію ( $d_f$ ), є нижчою від ставки митного тарифу на комплектуючі ( $d_m$ ). Тоді, оскільки коефіцієнт комплектуючі/випуск за умов вільної торгівлі ( $x$ ) зростає, ефективний рівень знижується і стає від'ємним,

коли  $d_f < (x \cdot d_m)$ .<sup>19</sup> Аналітики, як правило, частіше використовують середній ефективний, як основну точку відліку в дискусіях щодо розподілу ресурсів. Якщо ефективний рівень для певного сектору є нижчим від середнього, це означає, що сектор приховано оподатковується для того, щоб підтримувати сектори з ефективними рівнями, вищими від середнього, і навпаки. Це не обов'язково означає вищі прибутки для захищеного сектору, оскільки вищий рівень захищеності відноситься до факторних витрат, таких як земля та будівлі, або ж призводить до втрат через економічну неефективність (X-неефективність).

Крім того, треба зазначити, що ефективний рівень є високо чутливим до коефіцієнту комплектуючі/виробництво, асимптотично зростаючи до нескінченності у разі збільшення цього коефіцієнту, тобто, із зниженням доданої вартості, що створюється галуззю промисловості.

Водночас, подібно до багатьох статистичних інструментів, показникам ефективних рівнів протекціонізму притаманні певні недоліки. Зокрема, їх визначення побудовано на припущеннях про відсутність впливу технологічних змін на ціни товарів, про досконалу заміщуваність між національними та іноземними товарами, у той час як більшість сучасних моделей виходять із припущення про недосконалу заміщуваність.

Водночас, показники ефективних рівнів не вирішують питання вимірювання НТЗ, але вони враховують більше факторів для оцінки їх впливу.

---

<sup>19</sup> Коефіцієнт комплектуючі/випуск за умов вільної торгівлі розраховується шляхом коригування коефіцієнту комплектуючі/випуск за умов застосування обмежень із врахуванням впливу діючої системи обмежень. Тому, вартість одиниці комплектуючих та виробленої продукції поділимо на  $(1+d_m)$  і  $(1+d_f)$ , відповідно, тобто,  $x = x' \cdot ((1+d_f)/(1+d_m))$ , де  $x'$  – коефіцієнт комплектуючі/випуск за умов обмежень. Необхідно зазначити, що  $x$  може бути більшим від одиниці, а також стати від'ємним.

**ЮНКТАД: система класифікації заходів контролю в торгівлі**

<b>Код</b>	<b>Опис</b>
<b>1000</b>	<b>ТАРИФНІ ЗАХОДИ</b>
1100	ЗАКОНОДАВЧО ВСТАНОВЛЕНІ МИТА
1200	МИТА РНС
1300	ЗВ'ЯЗАНІ МИТА (ВІДПОВІДНО ДО ГАТТ)
1400	МИТА В РАМКАХ ТАРИФНОЇ КВОТИ
1410	Нижнє значення ставки мита
1420	Верхнє значення ставки мита
1500	СЕЗОННІ МИТА
1510	Нижнє значення ставки мита
1520	Верхнє значення ставки мита
1600	ТИМЧАСОВО ЗНИЖЕНІ МИТА
1700	ТИМЧАСОВО ПІДВИЩЕНІ МИТА
1710	Зворотні тарифи
1720	Невідкладні та захисні мита
1900	ПРЕФЕРЕНЦІЙНІ МИТА ВІДПОВІДНО ДО ТОРГОВЕЛЬНИХ УГОД
1910	Міжрегіональні угоди
1920	Регіональні та субрегіональні угоди
1930	Двосторонні угоди
<b>2000</b>	<b>ПАРАТАРИФНІ ЗАХОДИ</b>
2100	ДОДАТКОВІ МИТНІ ЗБОРИ
2200	ДОДАТКОВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ
2210	Податок на операції з іноземною валютою
2220	Гербовий збір
2230	Плата за імпорту ліцензію
2240	Консульський збір
2250	Статистичний податок
2260	Транспортний збір
2270	Податки і збори, що накладаються на чутливі групи товарів
2290	Додаткові збори, не визначені в іншому місці
2300	ВНУТРІШНІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ, ЩО НАКЛАДАЮТЬСЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ІМПОРТОМ
2310	Загальні податки з продажу
2320	Акцизні податки
2370	Податки і збори, що накладаються на чутливі групи товарів
2390	Пов'язані з імпортом внутрішні податки та збори, не визначені в іншому місці

<b>Код</b>	<b>Опис</b>
2400	ЗАКОНОДАВЧО ВИЗНАЧЕНА МИТНА ОЦІНКА
2900	ПАРАТАРИФНІ ЗАХОДИ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ
<b>3000</b>	<b>ЗАХОДИ ЦІНОВОГО КОНТРОЛЮ</b>
3100	АДМІНІСТРАТИВНЕ ВСТАНОВЛЕННЯ ЦІН
3110	Мінімальні імпорتنі ціни
3190	Адміністративне встановлення, не визначене в іншому місці
3200	ДОБРОВІЛЬНЕ ЕКСПОРТНЕ ОБМЕЖЕННЯ ЦІНИ
3300	ЗМІНЮВАНІ ЗБОРИ
3310	Змінювані податки
3320	Змінювані компоненти
3330	Компенсаційні елементи
3340	Гнучкі імпорتنі збори
3390	Змінні збори, не визначені в іншому місці
3400	АНТИДЕМПІНГОВІ ЗАХОДИ
3410	Антидемпінгові розслідування
3420	Антидемпінгові мита
3430	Цінові зобов'язання
3500	КОМПЕНСАЦІЙНІ ЗАХОДИ
3510	Компенсаційні розслідування
3520	Компенсаційні мита
3530	Цінові зобов'язання
3900	ЗАХОДИ ЦІНОВОГО КОНТРОЛЮ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ
<b>4000</b>	<b>ФІНАНСОВІ ЗАХОДИ</b>
4100	ВИМОГИ ПРО АВАНСОВІ ПЛАТЕЖІ
4110	Авансовий імпорتنий депозит
4120	Граничні вимоги щодо використання готівки
4130	Авансова оплата митних зборів
4170	Відшкодуванні депозити, що вносяться за чутливі групи товарів
4190	Авансові платіжні вимоги, не визначені в іншому місці
4200	МНОЖИННІ ОБМІННІ КУРСИ
4300	ОФІЦІЙНЕ ОБМЕЖЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ІНОЗЕМНОЇ ВАЛЮТИ
4310	Заборона використання іноземної валюти
4320	Визначення уповноваженого банку
4390	Обмеження на використання іноземної валюти, не визначені в іншому місці

<b>Код</b>	<b>Опис</b>
4500	ПРАВИЛА ЩОДО УМОВ ОПЛАТИ ІМПОРТУ
4600	ВІДСТРОЧЕННЯ АБО ВСТАНОВЛЕННЯ ЧЕРГОВОСТІ ПЕРЕКАЗІВ
4900	ФІНАНСОВІ ЗАХОДИ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ
<b>5000</b>	<b>ЗАХОДИ АВТОМАТИЧНОГО ЛІЦЕНЗУВАННЯ</b>
5100	АВТОМАТИЧНА ЛІЦЕНЗІЯ
5200	ІМПОРТНИЙ КОНТРОЛЬ
5210	Ретроспективне спостереження
5220	Попереднє спостереження
5270	Попереднє спостереження за чутливими групами товарів
5700	ВИМОГА ПОСТУПКИ
5900	ЗАХОДИ АВТОМАТИЧНОГО ЛІЦЕНЗУВАННЯ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ
<b>6000</b>	<b>ЗАХОДИ КІЛЬКІСНОГО КОНТРОЛЮ</b>
6100	НЕАВТОМАТИЧНЕ ЛІЦЕНЗУВАННЯ
6200	КВОТИ
6210	Глобальні квоти
6211	Нерозподілені
6212	Розподілені серед країн-експортерів
6220	Двосторонні квоти
6230	Сезонні квоти
6240	Квоти, пов'язані з вимогами щодо експорту
6250	Квоти, пов'язані з купівлею місцевих товарів
6270	Квоти, що накладаються на чутливі групи товарів
6290	Квоти, не визначені в іншому місці
6300	ЗАБОРОНИ
6310	Загальна заборона
6320	Призупинення видачі ліцензій
6330	Сезонна заборона
6340	Тимчасова заборона
6350	Диверсифікація імпорту
6360	Заборона на основі походження (ембарго)
6370	Заборона, що накладаються на чутливі групи товарів
6390	Заборони, не визначені в іншому місці
6600	ДОМОВЛЕНОСТІ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ЕКСПОРТУ
6610	Домовленості щодо добровільних експортних обмежень
6620	Прямі ринкові домовленості
6630	Угода про поліволоконні матеріали
6631	Угода щодо квот



<b>Код</b>	<b>Опис</b>
6632	Угода про консультації
6633	Угода про співробітництво у адміністративній сфері
6640	Домовленості щодо обмеження експорту текстилю поза Угода про поліволоконні матеріали
6641	Угода щодо квот
6642	Угода про консультації
6643	Угода про співробітництво у адміністративній сфері
6690	Домовленості щодо обмеження експорту, не визначені в іншому місці
6700	<b>ОБМЕЖЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ КОНКРЕТНИМИ ПІДПРИ- ЄМСТВАМИ</b>
6710	Вибіркове схвалення імпортерів
6710	Квоти для конкретних підприємств
6790	Пов'язані з конкретними підприємствами обмеження, що не визначені в іншому місці
6900	<b>ЗАХОДИ КІЛЬКІСНОГО КОНТРОЛЮ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ</b>
7000	<b>МОНОПОЛЬНІ ЗАХОДИ</b>
7100	<b>ВИЗНАЧЕННЯ ЄДИНОГО ДЖЕРЕЛА ІМПОРТУ</b>
7110	Управління державними торговельними підприємствами
7120	Єдиний імпортер
7200	<b>ОБОВ'ЯЗКОВІ НАЦІОНАЛЬНІ ПОСЛУГИ</b>
7210	Обов'язкове національне страхування
7220	Обов'язкові національні транспортні засоби
7900	<b>МОНОПОЛЬНІ ЗАХОДИ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ</b>
8000	<b>ТЕХНІЧНІ ЗАХОДИ</b>
8100	<b>ТЕХНІЧНІ РЕГЛАМЕНТИ</b>
8110	Вимоги щодо властивостей продукції
8120	Вимоги щодо маркування
8130	Вимоги щодо етикетування
8140	Вимоги щодо пакування
8150	Вимоги щодо випробувань, інспекції та карантину
8190	Технічні регламенти, не визначені в іншому місці
8200	<b>ПЕРЕДВІДВАНТАЖУВАЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ</b>
8300	<b>СПЕЦІАЛЬНІ МИТНІ ФОРМАЛЬНОСТІ</b>
8900	<b>ТЕХНІЧНІ ЗАХОДИ, НЕ ВИЗНАЧЕНІ В ІНШОМУ МІСЦІ</b>

Джерело: ЮНКТАД (1994).

## Заходи контролю за обсягом імпорту

Для контролю за обсягом імпорту застосовується широкий спектр заходів. Такі заходи включають заборони, різноманітні види квот або кількісних обмежень, неавтоматичне ліцензування, імпортні дозволи, добровільні експортні обмеження, домовленості щодо продажу, а також домовленості про державні торговельні та виключні імпортні монополії.

**Заборони** можуть застосовуватися на загальних підставах або за певних обставин, так звані **умовні заборони** (*conditional prohibitions*). Як правило, заборони застосовуються щодо озброєння та військового спорядження, а також щодо іншого військового обладнання (за винятком випадків, коли імпорту здійснюють збройні сили), наркотиків (за винятком випадків, коли вони імпортуються закладами охорони здоров'я або для наукових потреб), порнографічних матеріалів, а також певних видів рослин або тварин (включаючи зникаючі види, що перебувають під охороною міжнародних конвенцій). Якщо певні стандарти або інші технічні регламенти не виконуються, імпорту може бути заборонений.

**Квоти** – це обмеження на обсяг або вартість імпорту конкретних товарів. Вони встановлюються на певний період і час-від-часу змінюються. Вони можуть вводитися на обмежений період як торговельний обмежувальний або захисний захід проти різкого збільшення імпорту відповідно до Статті XIX ГАТТ. Інколи квоти розподіляються за принципом “першим прийшов – першим отримав”, але частіше вони розподіляються серед існуючих торговельних партнерів пропорційно їх частці, що склалася історично. Вони також можуть надаватися іноземним урядам або компаніям. Якщо іноземні уряди отримують квоти, вони можуть розділити їх між компаніями своєї країни на основі історичних пропорцій, що склалися на ринку, або продати їх, зокрема через аукціон.

Квоти можуть бути **глобальними** (застосовуються щодо усіх країн), **багатосторонніми** (застосовуються щодо групи країн) або **двосторонніми** (застосовуються щодо одного торговельно-

го партнера). Вони також можуть застосовуватися в певний період протягом року (*сезонні квоти*), зазвичай протягом сезону вирощування сільськогосподарських культур для їх захисту від конкуренції з боку імпорту.

*Неавтоматичне ліцензування*, як правило, є засобом контролю за використанням квоти або застосуванням умовної заборони, і, у цих випадках, є передумовою для здійснення імпорту. Однак, інколи квоти не визначені заздалегідь; у цих випадках, неавтоматична ліцензія може бути засобом нормованого використання іноземної валюти або визначення того, які конкретні умови мають бути виконанні для здійснення імпорту, зокрема, виконання вимог щодо експорту. Неавтоматичне ліцензування може бути відносно обмежувальним або застосовуватися на чийсь розсуд, чи бути відносно ліберальним, що часто залежить від економічних обставин, які склалися в країні-імпортері. Дозволи на імпорт, які, як правило, стосуються міністерств, державних установ тощо, є формою неавтоматичного ліцензування імпорту.

*Добровільні обмеження експорту* з формальної точки зору заборонені відповідно до угод Уругвайського раунду. Як правило, вони набирають форми неформальних домовленостей щодо обмеження експорту між експортером та імпортером, на основі яких експортер погоджується обмежити на певний період експорт визначених товарів на ринок імпортера з тим, щоб попередити введення імпоротної квоти. Часто такі домовленості приймають форму міжгалузевих, але уряди також можуть бути втягнутими до них на більш або менш формальних засадах. Коли уряди формально беруть участь у домовленостях, інколи вони розглядаються як домовленості щодо впорядкованого продажу, хоча застосування цього терміну стає все менш частим.

Імпорт текстилю та одягу більшістю індустриальних країн здійснюється із застосуванням різноманітних обмежень протягом більше ніж 30 років. На сьогоднішній день, основним інструментом такої торговельної практики є Угода про поліволоконні матеріали, яка має бути поетапно, протягом десятирічного періоду відмінена як частина Угоди [про текстиль та одяг] Уругвайського раунду.

*Державні торговельні та імпорتنі монополії* є формою присутності держави на ринку, відповідно до якої відповідна державна установа отримує виключні права на здійснення торгівлі або передає це право приватній монополії. При цьому, тільки зазначена установа або компанія може визначати обсяг імпорту, не зважаючи на те, що на практиці вони можуть діяти як незалежні оператори ринку.

### **Заходи контролю, включаючи розслідування щодо цін та обсягів**

Заходи контролю за імпортом включають автоматичне ліцензування, імпортний контроль, ціновий контроль, антидемпінгові та компенсаційні розслідування. Інколи усі ці заходи можуть справляти негативний вплив на імпорт. Зокрема, антидемпінгові розслідування як такі можуть спровокувати скорочення імпорту.

Автоматичне ліцензування та імпортний контроль як правило застосовуються одночасно для спостереження за обсягами імпорту. Однією з підстав для цього є занепокоєння з приводу можливого різкого зростання обсягів імпорту, що може привести до застосування захисних заходів.

У деяких країнах антидемпінгові або компенсаційні розслідування розбиваються на дві стадії. Перш за все, проводиться розслідування щодо наявності демпінгу чи субсидування. Після того, як на основі поданої заяви це питання буде з'ясовано, проводиться розслідування щодо визначення факту завдання шкоди національній промисловості. Визначення стосовно шкоди містяться в Угоді про застосування Статті VI ГАТТ 1994 року.

**Список використаних джерел**

1. Бураковський Ігор. Теорія міжнародної торгівлі. – К.: Основи, 1996. – 241 с.
2. Гіл Чарлз В.Л. Міжнародний бізнес: Конкуренція на глобальному ринку / Пер. з англ. – К.: Основи, 2001. – 856 с.
3. Киреев А.П. Международная экономика. В 2-х ч. – Ч. I. Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства. – М.: Международные отношения, 1997. – 416 с.
4. Киреев А.П. Международная экономика. В 2-х ч. – Ч. II. Международная макроэкономика: открытая экономика и макроэкономическое программирование. – М.: Международные отношения, 1999. – 488 с.
5. Кругман П.Р., Остфельд М. Международная экономика. Теория и политика: Учебник для вузов // Пер. с англ. – М.: Экономический ф-т МГУ, ЮНИТИ, 1997. – 799 с.
6. Линдерт П. Экономика мирохозяйственных связей // Пер. с англ. – М: Прогресс, 1992. – 520 с.
7. Сальваторе Доминик. Международная экономика. – М.: Инст-т внеш. экон. связей и упр., 1998. – xxiv, 714 с.
8. Система світової торгівлі ГАТТ/СОТ в документах. – К.: УАЗТ, 2000. – 598 с.
9. Рут Френклін Р., Філіпенко Антон. Міжнародна торгівля та інвестиції // Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 743 с.
10. Экономическая теория. Задачи, логические схемы, методические материалы / Под ред. А.И.Добрынина, Л.С.Тарасерича: Учебник для вузов. – СПб: Изд. “Питер”, 1999. – 448 с.
11. Appleyard, Dennis R. International economics // 2<sup>nd</sup> ed. – Irwin, 1995. – xxiii, 656 p.
12. Hill, Charles W.L. International business: competing in the global marketplace // 2<sup>nd</sup> ed. – Irwin/McGraw-Hill, 1997. – xx, 630 p.
13. Lindert Peter H., Pugel Thomas A. International Economics // 10<sup>th</sup> ed. – Irwin, 1996. – xxiv, 679 p.
14. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: *The Legal Texts*. – Geneva: WTO, 1995. – viii, 558 p. – ISBN 92-870-1121-4.

## РОЗДІЛ 10.

### Ефективність державного управління в сфері житлово-комунального господарства<sup>1</sup>

*Обмеження ролі держави не є самоціллю реформ.  
Навіть у разі високоорганізованої ринкової системи  
потрібно вдосконалювати роботу органів державної влади  
для ефективнішого задоволення суспільних потреб.*

Житлово-комунальне господарство - це важлива соціальна галузь, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами, суттєво впливає на розвиток економічних взаємовідносин у державі.

У галузі житлово-комунального господарства функціонує кілька тисяч підприємств і організацій, експлуатується майже 25 відсотків основних фондів держави, зайнято 5 відсотків працездатного населення країни.

Підприємства та організації різних форм власності в сучасних умовах надають населенню більше 40 видів послуг на суму понад 6 млрд. гривень щороку.

Та населення України не отримує сьогодні житлово-комунальні послуги належної якості. Для опалення одного квадратного метра житлової площі в оселях українських громадян витрачається набагато більше енергоносіїв, ніж в Швеції або Норвегії. Більше третини води, придатної для споживання й оплаченої населенням, не доходить до споживачів. Проте українські родини змушені сплачувати за ці послуги більшу частку своїх доходів, ніж сім'ї в країнах Західної Європи.

Чому житлово-комунальне господарство України опинилося в такому скрутному стані?

---

<sup>1</sup> Основні положення цієї роботи є результатом досліджень, виконаних автором в рамках реалізації Програми "Реформування тарифів та реструктуризація комунальних підприємств в Україні", яка здійснюється урядом України та консультативною фірмою ПАДКО за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку

## 10.1. Сьогодення житлово-комунального господарства України: стан та причини кризи

До 1995 року в Україні в умовах жорсткого централізованого планування та штучної підтримки низьких цін існувала система державних дотацій на житлово-комунальні послуги. Вона була орієнтована, насамперед, на безпосереднє покриття витрат виробників цих послуг. Фінансова допомога житлово-комунальному господарству з боку уряду складала у 1994 році близько 8% усіх бюджетних витрат, або 4,4% валового внутрішнього продукту України. В той же час, частка споживачів в оплаті послуг становила лише близько 4% від їх реальної вартості.

В умовах переходу до ринкової економіки відбулося суттєве подорожчання житлово-комунальних послуг і, відповідно, тарифів, за якими вони оплачуються<sup>2</sup>.

Підвищення вартості житлово-комунальних послуг - це наслідок дії ряду об'єктивних чинників. Згадати хоча б про те, що дві третини загальної вартості послуг припадає на енергоносії. А Україна сьогодні змушена платити за газ і нафту набагато більше, ніж раніше: якщо десять років тому тарифи на енергоносії відповідали 5–10% світових цін, то тепер сягають майже 100%.

Проте не лише підвищення цін на енергоносії зумовлює зростання тарифів. Впродовж багатьох десятиріч житлово-комунальні підприємства не вкладали достатньо коштів у нове сучасне обладнання й нові енергозберігаючі технології, а тому енергоресурси споживалися вкрай неефективно. Ця проблема дісталася Україні в спадок від колишнього СРСР, де існували державні дотації на енергоносії. Індустріальні країни швидко пристосовувалися до подорожчання цін на паливо: встановлю-

---

<sup>2</sup> Відповідно до “Концепції розвитку житлово-комунального господарства в Україні”, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №150 від 27 лютого 1995 року, одним з основних напрямків розвитку житлово-комунального господарства було визначено реформування економічних відносин у галузі і поступовий перехід до самоопукності в користуванні житлом і комунальними послугами, а також до адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації їх витрат на комунальні послуги.

вали лічильники електроенергії, газу та води, пристрої для регулювання подачі тепла, впроваджували нові будівельні та теплоізоляційні матеріали, винаходили нові ефективні способи виробництва тепла та електроенергії. Україна ж тривалий час стояла осторонь цього процесу.

Водночас, незважаючи на суттєве зростання тарифів, якість житлово-комунальних послуг залишається низькою. Питна вода за своїм складом не відповідає вимогам державного стандарту<sup>3</sup>, подається з перебоями, не дотримується графік водопостачання там, де він встановлений. Тепло у централізованій системі тепlopостачання протягом опалювального сезону подається за мінімальними параметрами або відключається зовсім, порушується графік початку і закінчення опалювального сезону. Завищуються тарифи на послуги та норми їх споживання, не зменшується оплата споживачів у разі ненадання або надання неякісних послуг, споживачам нав'язуються зайві платні послуги.

Одна з основних причин такої складної ситуації – комунальні послуги не є предметом чітких договірних відносин між виробниками послуг та споживачами, внаслідок чого ігнорується принцип взаємної відповідальності виробників (за якість наданих послуг) та споживачів (за вчасну оплату отриманих послуг). Майже припинилось бюджетне фінансування капітальних вкладень в розвиток мереж та устаткування, за допомогою яких надаються комунальні послуги.

Дефіцит фінансових ресурсів житлово-комунальних підприємств не дає змоги вчасно ремонтувати обладнання, яке протягом тривалого часу експлуатується без належного догляду і ремонту, вчасно і повністю відшкодовувати експлуатаційні витрати, реконструювати і вдосконалювати системи, переважна частина яких перебуває в аварійному стані. Термін експлуатації більше половини котелень, де використовуються малоефективні та застарілі котли з ККД менше 82%, перевищує 20 років. В аварійному стані перебуває 30 відсотків водопровідних та 27 відсотків каналізаційних мереж, майже 3 тис. кілометрів (або 14%)

---

<sup>3</sup> За фізико-технічними показниками питна вода не відповідає стандарту у 260 міських населених пунктах.



теплових мереж. Четверта частина водопровідних очисних споруд (у вартісному виразі) і кожна п'ята насосна станція фактично відпрацювали термін амортизації, 40% насосних агрегатів потребує заміни. Через незадовільний технічний стан обладнання, роботу насосних станцій в неоптимальному режимі, зменшення пропускної спроможності водопровідно-каналізаційних мереж, значні витрати води і нераціональне її використання втрачається марно майже 30% води та 25% електричної енергії на її транспортування. Більш того, фактичне споживання води на одного міського жителя в Україні становить 320-600 л/добу, тоді як у розвинутих країнах цей показник складає 150-240 л/добу. А реальних стимулів до ощадливого господарювання у житлово-комунальних підприємствах поки що немає.

Низька якість послуг зумовлена і надто високим рівнем монополізації галузі, внаслідок чого споживачі не мають вибору і змушені користуватися тими послугами, які їм пропонують. Комунальні підприємства, користуючись своїм монопольним становищем, не прагнуть до впровадження ефективних методів виробництва.

Чинна законодавча та нормативна база недостатня і недосконала. Вона не забезпечує в достатній мірі правових засад реформування житлово-комунального господарства, взаємовідносин між підприємствами і організаціями галузі та споживачами послуг. Зволікання процесу передачі підприємств, які забезпечують мешканців населених пунктів комунальними послугами, від держави та областей у власність територіальних громад міст, сіл та селищ відбувається одночасно із нечітким законодавчим розмежуванням повноважень органів влади різного рівня в цій галузі. Як результат – недосконалість регулювання в галузі надання комунальних послуг, відсутність фактичної відповідальності за ефективне управління майном територіальної громади та за рівень забезпечення громадян комунальними послугами. Не відбувається змін і в структурі самих підприємств.

Житлово-комунальні підприємства не мають вагомих економічних стимулів до оптимізації структури тарифів і зниження нераціональних витрат матеріально-технічних ресурсів.

Болючою проблемою для організацій, що надають житлово-комунальні послуги, є борги населення, сума яких на початку 2002 року становила 7,1 млрд. грн. Не менші труднощі виникають з тими особами, які користуються пільгами. Держава, не маючи змоги компенсувати суми наданих пільг, “перекладає” відповідальність за їх сплату на непільгові категорії громадян: ті змушені платити за невикористані високими тарифами. Невпинне зростання заборгованості населення та інших споживачів, невпорядкованість системи пільг та їх фінансування призводять до неспроможності підприємств надати якісні та в повному обсязі послуги, знизити їх собівартість.

Вирішення цих проблем - справа нелегка. Для подолання кризової ситуації необхідним є проведення невідкладних і кардинальних реформ.

Законодавчі акти, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, прийняті за останні роки, дали можливість розпочати реформування галузі та відносин у житлово-комунальній сфері, водночас всебічно сприяючи вдосконаленню методів та підвищенню ефективності державного управління в сфері забезпечення населення основними комунальними послугами.

## **10.2. Економічний та соціальний аспекти тарифної реформи**

### ***10.2.1. Реформування тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні***

Система державних дотацій на житлово-комунальні послуги, яка існувала за радянських часів, в умовах переходу до ринку виявилась нежиттєздатною та стала гальмом на шляху соціально-економічних перетворень. З цієї причини було прийняте рішення про те, щоб оплату послуг населенням “вивести” із державного бюджету і повністю перекласти на плечі громадян.

У лютому 1994 року уряд України розпочав реалізацію програми реформування житлово-комунального господарства, в рамках якої, зокрема, передбачалося поетапне запровадження повної оплати житлово-комунальних послуг сім'ями з достатніми доходами. Це завдання спершу здавалося не настільки скла-

дним, як воно виявилось насправді. Переважна більшість колишніх радянських республік планували завершити цей перехід за три, максимум п'ять років. Проте реальні будні розпорядилися інакше. І тому сьогодні проблема забезпечення 100-відсоткового рівня відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг є однією з болючих проблем, з якими зіткнулися комунальні підприємства України та інших пострадянських країн за умов ринкових перетворень.

**Підвищення тарифів у 1992-1994 рр.** Вперше уряд незалежної України сповістив населення про подорожчання житлово-комунальних послуг наприкінці грудня 1991 року - це було перше з п'яти підвищень тарифів впродовж 1992-1994 рр. Всі вони були зумовлені, насамперед, високими темпами інфляційних процесів, що мали місце на той час в економіці країни. Небачене досі зростання цін на всі товари та послуги спричинило подорожчання і житлово-комунальних послуг. Щоправда, характерною рисою такого подорожчання в 1993-1994 рр. стало випереджаюче зростання цін на житлово-комунальні послуги порівняно з цінами на інші товари і послуги (табл. 10.1). Та навіть за таких умов частка вартості послуг, яку сплачувало населення, все ще залишалася мізерною, що змушувало державу продовжувати виплачувати дотації підприємствам житлово-комунального сектора економіки.

*Таблиця 10.1. Індекс споживчих цін та індекс тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні у 1992-1995 рр. (грудень до грудня попереднього року, разів)*

	1992	1993	1994	1995
Індекс споживчих цін	21,0	102,6	5,0	2,8
у тому числі на:				
продовольчі товари	17,9	121,8	4,7	2,5
непродовольчі товари	21,1	112,0	4,7	2,2
платні послуги	35,9	92,1	8,8	5,8
Індекс тарифів на житлово-комунальні послуги	14,5	291,0	8,5	9,1

Джерело: Статистичний щорічник України за 1999 рік / Держкомстат України. – К.: Техніка, 2000. – с. 84, 86.

**Підвищення тарифів у 1995 році.** Оскільки в рамках реалізації програми реформування житлово-комунального господарства передбачалося поетапне запровадження повної оплати житлово-комунальних послуг сім'ями з достатніми доходами з тим, щоб основний фінансовий тягар на покриття витрат житлово-комунального сектора поступово перенести з держави на споживачів цих послуг, то ще на початку лютого 1994 року було затверджено графік поступового доведення розміру платежів населення за спожиті житлово-комунальні послуги до таких рівнів фактичних витрат: у 1994 році – 20%, у 1995 році – 40%, у 1996 році – 60%.<sup>4</sup> Наприкінці 1994 року терміни підвищення тарифів було переглянуто: з 1 лютого 1995 року планувалося забезпечити рівень відшкодування витрат у розмірі не менше 20%, з 1 червня 1995 року – не менше 30% та з 1 вересня 1995 року – не менше 40%.<sup>5</sup> Щоправда, зважаючи на труднощі, з якими зіткнувся уряд при впровадженні повномасштабної програми ринкових перетворень, встановлені “етапи відшкодування” двічі коригувалися впродовж 1995 року<sup>6</sup>. Спершу ставилося за мету забезпечити, починаючи з 1 вересня 1995 року, рівень відшкодування витрат у розмірі, не меншому за 60%. Згодом це цільове завдання було “пом’якшене” і зафіксоване на рівні 40%.

Як результат, з 1 лютого 1995 року порівняно з січнем того ж року вартість утримання житла (квартплата) зросла, наприклад, у м. Києві в 1,92 рази, опалення - в 2,75 рази, водопостачання та водовідведення – в 3,9 рази, гаряча вода подорожчала в 2,6 рази, газопостачання – в 9,42 рази, електроенергія – в 7,8 рази (табл. 10.2)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Постанова КМУ №93 від 15 лютого 1994 року

<sup>5</sup> Постанова КМУ №733 від 21 жовтня 1994 року

<sup>6</sup> Постанова КМУ №88 від 4 лютого 1995 року та Постанова КМУ №504 від 10 липня 1995 року

<sup>7</sup> Оскільки тарифи встановлюються на місцевому рівні, то відсутня можливість розглянути їх динаміку на рівні України в цілому. Як приклад, обрано дані по м.Києву.

**Таблиця 10.2.** Тарифи на основні житлово-комунальні послуги для населення м. Києва (січень 1995 р. – січень 1996 р.)

Послуга	Одиниця виміру	Січень 95	Лютий 95	Червень 95	Липень 95	Вересень 95	Січень 96
1. Квартплата (в межах норм споживання)	крб./м <sup>2</sup>	780	<b>1 500</b>	<b>2 600</b>	<b>4 000</b>	<b>6 000</b>	<b>10 000</b>
За надлишкову площу	крб./м <sup>2</sup>	1170	<b>1 950</b>	<b>3 380</b>	<b>5 200</b>	<b>7 800</b>	<b>12 000</b>
2. Опалення центральне (в межах норм споживання)	крб./м <sup>2</sup>	2000	<b>5 500</b>	<b>11 000</b>	11 000	<b>23 000</b>	<b>41 000</b>
За надлишкову площу	крб./м <sup>2</sup>	3000	<b>7 150</b>	<b>11 000</b>	11 000	<b>29 900</b>	<b>41 000</b>
3. Гаряча вода	крб. на 1 особу	6800	<b>67 000</b>	<b>155 000</b>	155 000	<b>344 000</b>	<b>552 000</b>
4. Холодна вода (при наявності гарячого водопостачання)	крб. на 1 особу	7600	<b>26 500</b>	<b>38 500</b>	38 500	<b>114 000</b>	<b>186 000</b>
5. Холодна вода (при наявності газової колонки)	крб. на 1 особу	25600	<b>29 500</b>	<b>43 000</b>	43 000	<b>127 000</b>	<b>207 000</b>
6. Газ природний на приготування їжі	крб. на 1 особу	3400	<b>32 000</b>	32 000	<b>47 600</b>	<b>68 000</b>	<b>78 200</b>
7. Газ природний на приготування їжі та підігрів води	крб. на 1 особу	9800	<b>92 500</b>	92 500	<b>137 900</b>	<b>197 000</b>	<b>226 550</b>
8. Електроенергія (місто) - без електроплити - з електроплитою	крб. за квт-год	450	<b>3 500</b> <b>2 300</b>	3 500 2300	<b>5 200</b> <b>3 100</b>	5 200 3 100	<b>6 400</b> <b>4 500</b>

*Примітка. Жирним шрифтом виділено новий розмір тарифів*

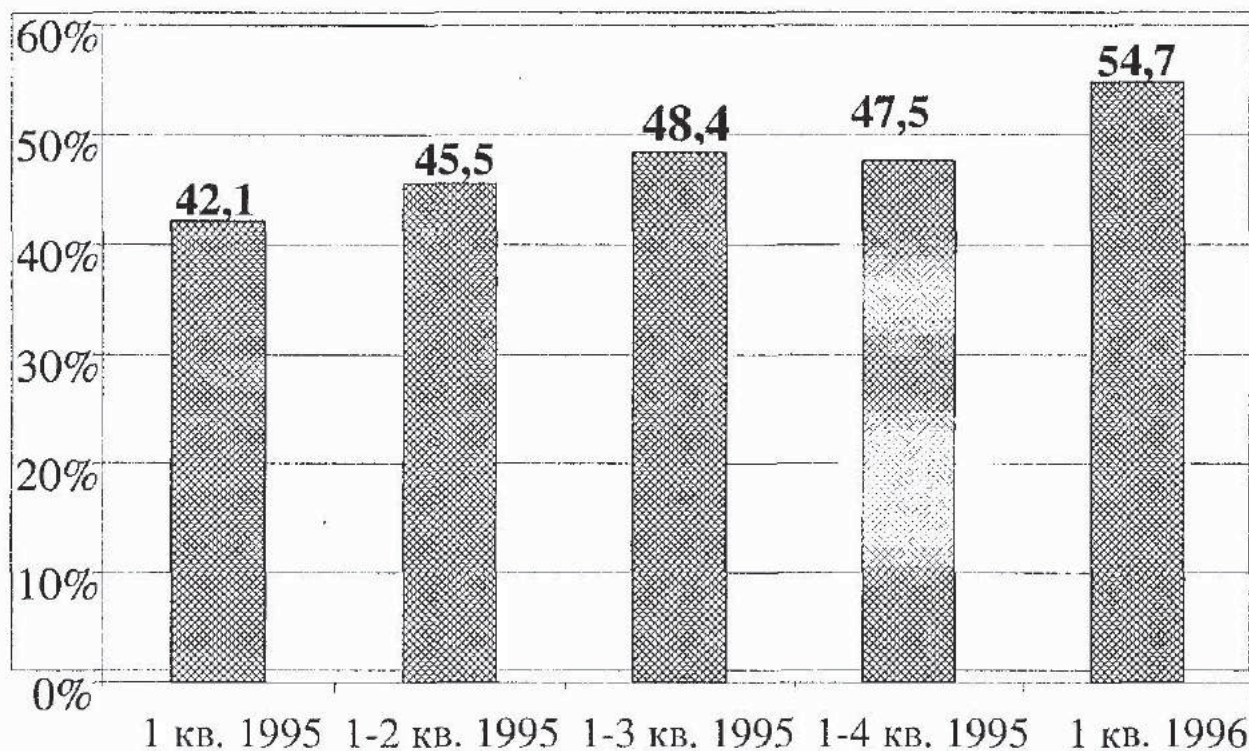
З метою досягнення з 1 січня 1996 року встановленого урядом 60-и відсоткового рівня відшкодування витрат тарифи підвищувались декілька разів:

- з 1 червня 1995 року - на всі послуги, крім газопостачання та електроенергії;
- з 1 липня 1995 року - на утримання житла, природний газ, електроенергію;
- з 1 вересня 1995 року - на всі послуги;
- з 1 січня 1996 року – на всі послуги.

Так, наприклад, у Києві фактично за рік, з січня 1995 по січень 1996 року, ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги зросли в 10-30 разів. Зокрема, на послуги водопостачання - в 27,4 рази, на гарячу воду – в 21,5 рази, на центральне опалення – в 20,5 рази (табл. 10.2). Якщо на початку 1995 року в середньому по Україні населення відшкодовувало 6-8% реальної вартості послуг, то у січні 1996 року величина відшкодування становила вже 60%. Зростання тарифів на житлово-комунальні послуги впродовж 1995 року більш, ніж втричі перевищило зростання споживчих цін в цілому (табл. 10.1).

Разом з тим, знецінені в реальному вимірі заробітна плата та інші доходи населення не давали змогу вчасно і в повному обсязі розраховуватися за спожиті послуги. Почала накопичуватися заборгованість. Так, за даними офіційної статистики, якщо загальна сума заборгованості по платежах наприкінці I кварталу 1995 року становила 5,3 трлн. крб. (0,053 млрд. грн.), то на початку 1996 року вона сягнула позначки 30 трлн. крб. (0,3 млрд. грн.), збільшившись за період в 5,7 разів. Рівень заборгованості (відношення суми заборгованості до суми нарахувань) у I кварталі 1995 року становив 56,1%, а у I кварталі 1996 року – 57,6%. Більше половини сімей (54,7%) наприкінці I кварталу 1996 року були боржниками, а їх кількість зросла порівняно з аналогічним періодом минулого року на 12,6% (графік 10.1). Серед сімей-неплатників частка тих, хто має заборгованість за два та більше місяців, підвищилася з 53,8% у I кварталі 1995 року до 61,0% у I кварталі 1996 року.

**Графік 10.1.** Динаміка частки сімей-боржників за житлово-комунальні послуги в Україні у 1995 р. - I кварталі 1996 р. (%)



Таке зростання заборгованості можна розглядати як законний результат різкого підвищення тарифів впродовж 1995 року. До того ж, Постановою Кабінету Міністрів України № 798 від 12 жовтня 1995 року було призупинено стягнення пені за несвоєчасну оплату населенням спожитих житлово-комунальних послуг у вересні – грудні 1995 року, а також за попередні місяці 1995 року за умови погашення наявної заборгованості до 1 січня 1996 року.

Варто пам'ятати, що у 1995-1996 рр. розібратися в стані заборгованості населення було непросто, оскільки наявним даним про заборгованість населення не можна було довіряти повною мірою<sup>8</sup>. Це пояснювалося, зокрема, недоліками існуючої на той час системи збору платежів з надто тривалим терміном обробки і передачі інформації про оплату послуг; відсутністю у звітності комунальних підприємств окремої графі про заборгованість місцевих відділів субсидій перед надавачами послуг, суму якої

<sup>8</sup> Див., зокрема, Аналітичний огляд ПАДКО №10 "Огляд заборгованості за житлово-комунальні послуги в Україні: I квартал 1996 року" (червень 1996 р.) та Аналітичний огляд ПАДКО №22 "Гра цифр: Чому ніхто не знає, скільки сімей отримують субсидії" (травень 1997 р.).

відносили до заборгованості населення, внаслідок чого штучно завищувався рівень його заборгованості; недоліками методики визначення заборгованості, якою користувався в ті роки Держкомстат України.

З метою подолання недоліків, що існували в сфері обліку та аналізу заборгованості населення за житлово-комунальні послуги, Держкомстатом України протягом 1997-1998 рр. було розроблено нові підходи щодо вивчення цього явища та встановлено три основні показники (сума заборгованості, термін заборгованості, рівень сплати), які дають змогу аналізувати заборгованість як населення, так і місцевих бюджетів.

Саме в цей час з метою соціального захисту малозабезпечених сімей в умовах стрімкого підвищення цін і тарифів було запроваджено Програму житлових субсидій – першу в Україні програму адресної соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення. Відповідно до Постанови КМУ №89 від 4 лютого 1995 року, починаючи з 1 травня 1995 року сім'ї за умови призначення житлової субсидії почали сплачувати за житлово-комунальні послуги не більше встановленого Кабінетом Міністрів відсотка їх середньомісячного сукупного доходу.

По всій країні було створено служби житлових субсидій, набрано і підготовлено штат спеціалістів, здійснено низку заходів щодо методичного та технічного забезпечення цих служб, проведено широку інформаційно-роз'яснювальну кампанію (див. додатково розділ 10.2.2).

**Хід тарифної реформи у 1996-1997 рр.** Протягом 1996 року тарифи на житлово-комунальні послуги підвищувались декілька разів. Як вже зазначалося, вперше у 1996 році тарифи за всіма видами житлово-комунальних послуг були підвищені з 1 січня з метою досягнення встановленого урядом 60-и відсоткового рівня відшкодування витрат.

З 1 липня 1996 року було підвищено тарифи на природний газ.



З 30 липня 1996 року<sup>9</sup> було підвищено тарифи на всі види житлово-комунальних послуг з метою відшкодування населенням не менше 80 відсотків вартості житлово-комунальних послуг. Так, зокрема, майже вдвічі подорожчала квартплата - її було встановлено у розмірі 19 тис. крб. за 1 метр загальної площі. У 1,5-2,0 рази було підвищено тарифи і на комунальні послуги.

Впродовж 1997 року тарифи майже не змінилися. Щоправда, у лютому 1997 року в м. Києві мав місце своєрідний “перерозподіл” структури тарифу на гарячу та холодну воду (за наявності гарячого водопостачання). Пояснюється це тим, що до лютого 1997 року тариф на послуги гарячого водопостачання включав як вартість спожитої води, так і вартість її підігріву. А починаючи з лютого місяця, вартість спожитої води було “перенесено” до тарифу на холодну воду. В результаті такого перерозподілу тариф на гарячу воду знизився, а на холодну, навпаки, підвищився, але так, що загальний розмір тарифу за цими двома видами послуг залишився незмінним (табл. 10.3).

Варто зазначити, що впродовж 1996 року тарифи на житлово-комунальні послуги зростали теж випереджаючими темпами порівняно з цінами на інші споживчі товари та послуги. Цю тенденцію вперше було “переламано” у 1997 році, коли ціни на споживчі товари та послуги зросли на 10,1%, а тарифи на житлово-комунальні послуги підвищилися лише на 0,9% (табл. 10.4).

---

<sup>9</sup> Відповідно до Постанови КМУ № 838 від 26 липня 1996 р. “Про зміну відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг”. Це – останній документ, яким квартплата встановлювалася на державному рівні.

**Таблиця 10.3.** Тарифи на основні житлово-комунальні послуги для населення м. Києва (січень 1996 р. - лютий 1997 р.)

Послуга	Одиниця виміру	Січень 96	Липень 96	Вересень 96	Лютий 97
1. Квартплата (в межах норм споживання)	грн./м <sup>2</sup>	<b>0,10</b>	0,10	<b>0,19</b>	0,19
За надлишкову площу	грн./м <sup>2</sup>	<b>0,12</b>	0,12	<b>0,209</b>	0,209
2. Опалення центральне (в межах норм споживання)	грн./м <sup>2</sup>	<b>0,41</b>	0,41	<b>0,51</b>	0,51
За надлишкову площу	грн./м <sup>2</sup>	<b>0,41</b>	0,41	<b>0,51</b>	0,51
3. Гаряча вода	грн. на 1 особу	<b>5,52</b>	5,52	<b>6,88</b>	<b>5,97</b>
4. Холодна вода (при наявності гарячого водопостачання)	грн. на 1 особу	<b>1,86</b>	1,86	<b>2,54</b>	<b>3,45</b>
5. Холодна вода (при наявності газової колонки)	грн. на 1 особу	<b>2,07</b>	2,07	<b>2,82</b>	2,82
6. Газ природний на приготування їжі	грн. на 1 особу	<b>0,782</b>	<b>1,127</b>	<b>1,274</b>	1,274
7. Газ природний на приготування їжі та підігрів води	грн. на 1 особу	<b>2,2655</b>	<b>2,714</b>	<b>3,06 8</b>	3,068
8. Електроенергія (місто)	грн.				
- без електроплити	за квт-год	<b>0,064</b>	0,064	<b>0,083</b>	0,083
- з електроплитою		<b>0,045</b>	0,045	<b>0,053</b>	0,053

*Примітка.* Жирним шрифтом виділено новий розмір тарифів

Разом з тим, гострою проблемою продовжувала залишатися заборгованість, загальна сума якої станом на кінець 1997 року сягнула 3,4 млрд. грн. Частка боргу місцевих бюджетів за призначені субсидії в загальній сумі заборгованості склала в кінці 1997 року 15%. Решта – 85% - була боргом населення, який також містив в собі заборгованість місцевих бюджетів за надані пільги по сплаті житлово-комунальних послуг.

**Таблиця 10.4.** Індекс споживчих цін та індекс тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні в 1996-1999 рр. (грудень до грудня попереднього року, відсотків)

	1996	1997	1998	1999
Індекс споживчих цін у тому числі на:	140,0	110,1	120,0	119,9
• продовольчі товари	120,0	114,1	122,1	126,2
• непродовольчі товари	120,0	102,9	124,1	110,6
• платні послуги	210,0	107,9	113,0	111,9
Індекс тарифів на житлово-комунальні послуги	250,0	100,9	109,1	109,4

Джерело: Статистичний щорічник України за 1999 рік / Держкомстат України. – К.: Техніка, 2000. – с. 84, 86.

Так, у 1997 році середній рівень сплати населення склав 75%, а місцевих бюджетів за субсидіями – 63% від нарахованих сум. Борг середньостатистичної української сім'ї досяг наприкінці 1997 року позначки 6,8 місяців (збільшившись за рік на 3,1 місяця). Дещо вищим порівняно з населенням був наприкінці року термін заборгованості місцевих бюджетів за субсидіями – 8,6 місяця, більшою була впродовж року і амплітуда його зростання (3,7 місяця).

Саме в цей період Постановою КМУ № 1168 від 28 жовтня 1997 року право визначення розмірів відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг та термінів їх запровадження, а Постановою КМУ № 939 від 22 червня 1998 року право встановлювати плату за користування житлом та за утримання житла Кабінет Міністрів надав Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям. Ці нормативні акти відкрили можливість встановлення тарифів на послуги на місцевому рівні залежно від їх фактичної вартості та забезпечили перехід до повного відшкодування споживачами вартості житлово-комунальних послуг.

**Зміни тарифів протягом 1998-2000 рр.** Впродовж 1998 року розмір відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг не змінювався і становив 80%.

Однак, двічі протягом року зростали тарифи на електроенергію для населення: 1) з 1 січня 1998 року їх було підвищено на 8% згідно постанови Національної комісії з питань регулювання

електроенергетики (НКРЕ) від 9.12.97 р.; 2) з 1 травня 1998 року вони зросли ще на 22-33%.

На 18,5% було підвищено з 1 червня 1998 року тарифи на природний газ. (Як приклад, див. інформацію про зміни у 1998-2000 рр. тарифів на основні житлово-комунальні послуги для населення м. Києва, наведену у таблиці 10.5).

**Таблиця 10.5.** Тарифи на основні житлово-комунальні послуги для населення м. Києва (січень 1998 р. - листопад 2000 р.)

Послуга	Одиниця виміру	Січень 1998	Травень 1998	Липень 1998	Вересень 1999	Січень 2000	Лютий 2000	Червень 2000	Листопад 2000
1. Квартплата (в межах норм споживання)	грн./м <sup>2</sup>	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	<b>0,45-0,58</b>	0,45-0,58
За надлишкову площу	грн./м <sup>2</sup>	0,209	0,209	0,209	0,209	0,209	0,209	<b>0,45-0,58</b>	0,45-0,58
2. Опалення центральне (в межах норм споживання)	грн./м <sup>2</sup>	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	<b>0,72</b>
За надлишкову площу	грн./м <sup>2</sup>	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	<b>0,72</b>
3. Гаряча вода	грн. на 1 особу	5,97	5,97	5,97	5,97	5,97	5,97	5,97	<b>11,25</b>
4. Холодна вода (при наявності гарячого водопостачання)	грн. на 1 особу	3,45	3,45	3,45	<b>7,68</b>	7,68	7,68	7,68	<b>4,51</b>
5. Холодна вода (при наявності газової колонки)	грн. на 1 особу	2,82	2,82	2,82	<b>4,67</b>	4,67	4,67	4,67	4,67
6. Газ природний на приготування їжі	грн. на 1 особу	1,274	1,274	<b>1,51</b>	1,51	1,51	<b>1,862</b>	1,862	1,862
7. Газ природний на приготування їжі та підігрів води	грн. на 1 особу	3,068	3,068	<b>3,63</b>	3,63	3,63	<b>4,484</b>	4,484	4,484
8. Електроенергія (місто) - без електроплити	грн. за квт-год	<b>0,09</b>	<b>0,11</b>	0,11	0,11	<b>0,132</b>	<b>0,156</b>	0,156	0,156
- з електроплитою	грн. за квт-год	<b>0,06</b>	<b>0,08</b>	0,08	0,08	<b>0,096</b>	<b>0,12</b>	0,12	0,12

*Примітка. Жирним шрифтом виділено новий розмір тарифів*

Однією з причин підвищення цін була зміна політичної ситуації – після завершення виборів до Верховної Ради у березні 1998 р. не було вже необхідності догоджати електорату. Підвищення тарифів на електроенергію планувалося ще в 1997 році, але не відбулося через проведення передвиборної кампанії.

У липні 1998 року Верховною Радою України було прийнято Закон “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України”. Народні депутати поспішали ухвалити закон (який, до речі, був визнаний неконституційним за Рішенням Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року), оскільки на той час Кабінет Міністрів уже підготував проект постанови про запровадження 100% рівня відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг, яку, однак, так і не було прийнято.

З 1 квітня 1999 року відповідно до Постанов НКРЕ №309 і №310 від 10 березня 1999 року мало відбутися чергове підвищення тарифів на електроенергію та природний газ для населення. Ціни на електроенергію мали зрости на 18-25%, на природний газ – на 23,4-28,7%. Але перехід на нові тарифи був непростим і тривалим. Справа в тім, що в березні 1999 року Верховною Радою був прийнятий Закон “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про ціни і ціноутворення”, яким встановлено, що “у разі виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України”.

Саме правова неузгодженість цих актів призвела до затримки із введенням нових тарифів. Виконання цих Постанов було призупинене, а тарифи на електроенергію та природний газ підвищено лише в 2000 році після того, як 10 лютого 2000 року Конституційний Суд України за поданням Президента України прийняв рішення про неконституційність положень вищезгаданих змін до Закону про ціни та ціноутворення.

Крім того, з 1 січня 2000 року набув чинності Закон “Про внесення змін до Закону України “Про податок на додану вар-

тість”, яким на операції з продажу електроенергії було введено податок на додану вартість за ставкою 20%. Таким чином, у 2000 році тарифи на електроенергію підвищувалися двічі: у січні місяці (відповідно до Постанови НКРЕ від 10 березня 1999 року) та в лютому місяці (через запровадження податку на додану вартість).

Щодо тарифів на *природний газ для побутових потреб*, то їх було підвищено з лютого 2000 року до 0,19 грн./куб.м (при наявності засобів обліку до 0,175 грн./куб.м.).

Тарифи на житлово-комунальні послуги протягом цього періоду встановлювалися за рішеннями місцевих органів влади відповідно до їх повноважень. Так, у м. Києві з вересня 1999 року більш ніж у 2,2 рази підвищено тарифи на водопостачання (з 3,45 до 7,68 грн. на особу), а з червня 2000 року - введено диференційовану оплату за утримання житла залежно від його якості і комфортності. В результаті, кияни сьогодні платять 0,45-0,58 грн./кв.м порівняно з “уніфікованими” 0,19 грн./кв.м, які платили раніше.

Разом з тим, заборгованість населення по оплаті житлово-комунальних послуг продовжувала зростати і станом на 1 січня 2001 року досягла позначки 6,2 млрд. грн., що складає 92% від загальної суми заборгованості.<sup>10</sup> Середньомісячне нарахування за спожиті послуги для населення як у 1999, так і у 2000 рр. збільшилось на 21%, а сума призначених у 2000 році субсидій склала 24% від суми нарахувань населенню.

Впродовж останніх років рівень сплати населення, незважаючи на деякі незначні коливання, залишався стабільним (графік 10.2), і, як свідчать дані, несплаченою залишалася четверта - п'ята частина нарахувань. Разом з тим, восени 2000 року платіжна дисципліна населення значно покращилася. Так, в жовтні населенням України було сплачено 90% від середньомісячного нарахування, в листопаді – 92%, в грудні – 115%.

За винятком 2000 року, зміни терміну заборгованості населення впродовж трьох попередніх років були однаковими (3 мі-

---

<sup>10</sup> Заборгованість населення включає також заборгованість місцевих бюджетів за нарахованими пільгами.

сяці), і лише протягом 2000 року цей показник зріс менш відчутно, на 2,1 місяця (табл. 10.6). В цілому, за рахунок накопичення заборгованості за попередні роки борг середньостатистичної української сім'ї за спожиті житлово-комунальні послуги на початку 2001 року становив майже дванадцять місяців.<sup>11</sup>

**Таблиця 10.6.** Зміна терміну заборгованості за спожиті житлово-комунальні послуги у 1997-2000 рр. (місяців)

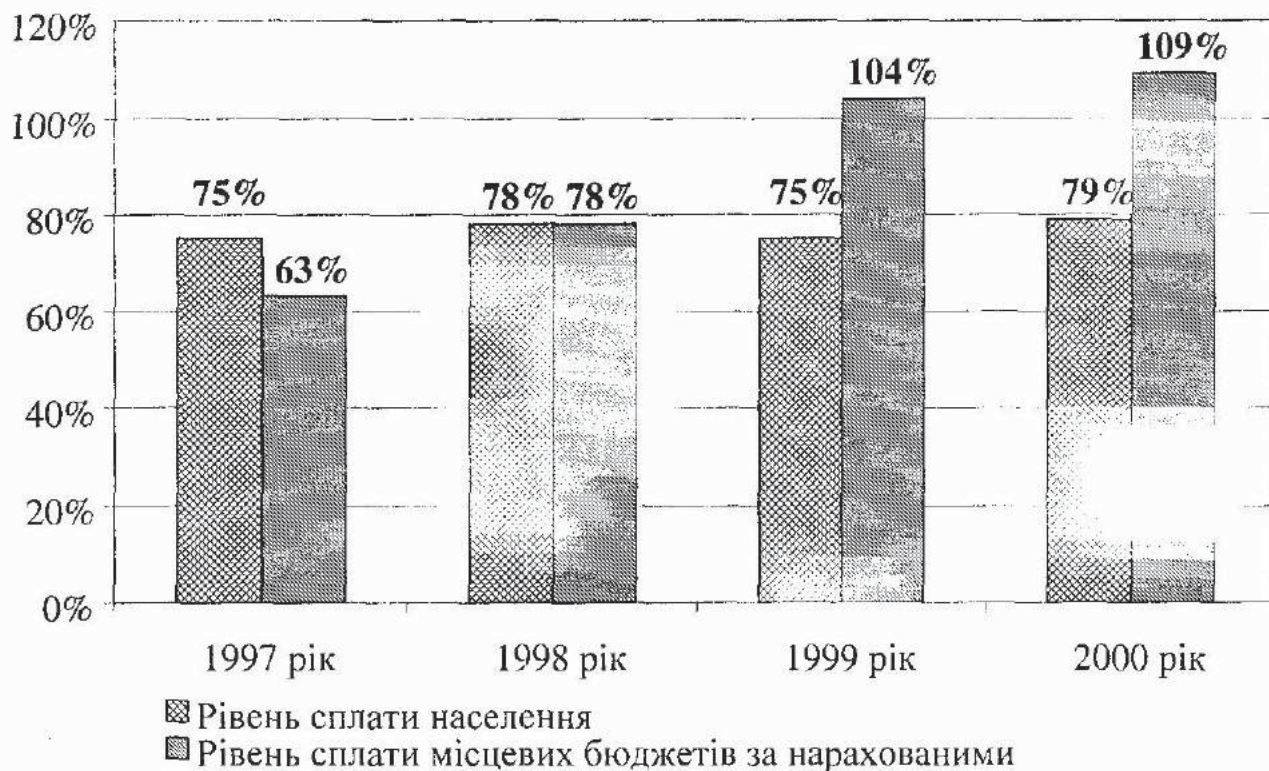
Показник	1997	1998	1999	2000
Зміна терміну заборгованості населення	+3,1	+3,0	+3,0	+2,1
Зміна терміну заборгованості місцевих бюджетів за нарахованими субсидіями	+3,7	+1,7	-0,6	-2,1

Складною продовжує залишатися проблема так званих “злісних” боржників – тих сімей, хто відмовився взагалі сплачувати спожиті житлово-комунальні послуги. Так, наприклад, у Харківській області станом на 1 січня 2001 року частка таких сімей-боржників за послуги опалення та гарячого водопостачання склала 44%, а сума їхньої заборгованості сягає 93% від загальної суми заборгованості за цей вид послуг.

Всупереч тенденції, яка мала місце в 1996-1997 рр. і відображала більший рівень заборгованості місцевих бюджетів за нарахованими субсидіями, дані останніх років свідчать на користь протилежного: тепер населення є більшим боржником порівняно з місцевими бюджетами. Так, впродовж 1999-2000 рр. термін заборгованості місцевих бюджетів скоротився відповідно на 0,6 та 2,1 місяця (табл. 10.6). Рівень сплати склав 104% у 1999 р. та 109% у 2000 р., що суттєво перевищує показники по населенню (графік 10.2).

<sup>11</sup> Див. для детального ознайомлення Аналітичні огляди ПАДКО № 30 (квітень 1999 р.); № 35 (квітень 2000 р.); № 1 (червень 2001 р.)

**Графік 10.2.** Рівень сплати населення та місцевих бюджетів за субсидіями у 1997-2000 рр. (у відсотках до нарахувань)



Найбільшу частку (41%) в заборгованості населення складає його борг за послуги теплопостачання - станом на 1 січня 2001 року абсолютна сума цієї заборгованості становила 2,54 млрд. грн., скоротившись впродовж 2000 року на 4%. Щодо боргу місцевих бюджетів по перерахуванню сум призначених субсидій на оплату послуг теплопостачання, то він скоротився в 2000 році на 64,5% і складав станом на 1 січня 2001 року 132,4 млн. грн.

Якщо ж розглянути заборгованість за спожиту теплову енергію як фізичних, так і юридичних осіб, то найбільшим боржником є населення, чий борг складає 80% від загальної суми заборгованості за даним видом послуги. До речі, частка боргу населення зросла порівняно з 1999 роком на 17%.

Частка боргу населення за оплату послуг водопостачання і водовідведення є дещо нижчою – 17% в загальній сумі заборгованості населення (1,03 млрд. грн. на початок 2001 року). Щоправда, абсолютна сума заборгованості за ці послуги зросла впродовж 2000 року на 16%. Разом з тим, борг місцевих бюджетів за субсидіями скоротився за даним видом послуг на 58,5%.



**Політика уряду щодо подолання заборгованості.** Заборгованість населення мала та продовжує мати стійку тенденцію до зростання з тієї причини, що державна політика, яка проводиться у цій сфері сприяла її накопиченню. Зокрема, з року в рік зростала заборгованість держави з виплати заробітної плати та інших соціальних гарантій, в 1996 році було відмінено пеню за несвоєчасну оплату послуг, населення відкрило для себе можливість (за яку ніхто не карає!) суттєво затримувати платежі, сплачуючи згодом комунальні послуги “дешевими” грошима внаслідок інфляційних процесів (це своєрідна скрита форма соціальної підтримки тих, хто не хоче платити). Окрім того, відсутнім був механізм реструктуризації боргів.

Але дозволити проблемі заборгованості бути настільки гострою та здаватися неподоланною, бути інертними в питаннях її ліквідації більше просто не можна. Що зробив український уряд в останні роки з тим, щоб заборгованість поступово зменшила свою “гостроту”?

На сьогодні українське законодавство *не забороняє* припинити надання послуг тим споживачам, які накопичили заборгованість за спожиті житлово-комунальні послуги<sup>12</sup>. А тому практика “відключення” споживачів має місце, хоча вона і не набула широкого розповсюдження.

Сьогодні здебільшого від’єднують боржників, які проживають у приватних будинках.

Щодо окремих квартир у багатоквартирних будинках, то їх складно від’єднати від мереж тепло- та водопостачання з технічних причин (це зумовлено конструкцією будинкових мереж переважної більшості житлового фонду). Тому трапляються випадки відключення цілих будинків за умови, що рівень сплати

---

<sup>12</sup> Хоча у Постанові Верховної Ради України від 18.03.1999 р. “Про оплату житлово-комунальних послуг населенням України” було зазначено, що *забороняється* відключати жилі приміщення від енерго-, тепло-, водо- і газопостачання та відселяти із житла громадян у разі невнесення ними плати за житлово-комунальні послуги у зв’язку з невплатою заробітної плати або пенсії і непризначенням субсидії. Однак постанови Верховної Ради мають декларативний характер і не є обов’язковими для виконання.

спожитих послуг по всьому будинку є надто низький. Однак при цьому вимушено відключають і дисциплінованих платників, що є незаконним.

Як вже зазначалося, нарахування та стягнення пені з громадян України за несвоєчасне внесення ними плати за житлово-комунальні послуги було *заборонено* Законом України ще в листопаді 1996 року<sup>13</sup>. Отже, відповідно до законодавства, громадяни України, які мають заборгованість за спожиті житлово-комунальні послуги, пеню не сплачують.

Проте є інші юридичні важелі впливу на боржників. Зокрема:

- у разі несвоєчасної оплати громадянами послуг підприємства можуть подати позов до суду на боржників. За рішенням суду заборгованість може бути стягнена шляхом відрахування від щомісячних доходів боржника певного відсотку (25%) або шляхом відшкодування боргів за рахунок його майна. Проте, внаслідок неефективної судової системи, ця процедура є складною і довготривалою;
- мешканців, які проживають у неприватизованих квартирах, не можна виселити з них, а щодо власників приватизованих квартир – *теоретично* така можливість існує, якщо у судовому порядку буде прийнято рішення про відшкодування боргів за рахунок майна боржника. Але, оскільки це питання залишається у законодавстві недостатньо врегульованим, практика виселення не є поширеною;
- з метою погашення заборгованості можливим є укладення з комунальними підприємствами договорів про реструктуризацію і поступове її погашення (в середньому на 2-3 роки) за умови 100-відсоткової поточної оплати населенням спожитих послуг;
- за рішенням місцевих органів влади заборгованість може бути списана, але це можливе лише у виключних випадках за наявності вагомих підстав, переважно, з метою захисту неповнолітніх.

---

<sup>13</sup> Цей закон і сьогодні має силу.

Окрім того, в Україні в 1999 році було проведено одноразове погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги ветеранів Великої Вітчизняної війни (учасників бойових дій, інвалідів війни, учасників війни), що утворилася станом на 1 жовтня 1999 р.

**Тарифи на комунальні послуги та фінансовий стан комунальних підприємств у 2001 році.** У 2001 році на місцях здійснювалася робота по впровадженню 100 відсоткового рівня відшкодування вартості житлово-комунальних послуг разом з контролем правильності формування тарифів, запроваджувалася диференційована плата за утримання житла та надання комунальних послуг з урахуванням інженерного обладнання будинків.

За даними Держбуду України, нові тарифи на житлово-комунальні послуги впроваджені у всіх областях України, але в більшості з них тарифи не забезпечують повне покриття витрат на надання послуг.

Станом на початок 2002 року в різних обласних центрах рівень відшкодування населенням вартості комунальних послуг коливався в межах:

1) за послуги водопостачання - від 38% (Сімферополь) до 100% у 3-х обласних центрах (Луцьк, Київ, Тернопіль);

2) за послуги водовідведення – від 27% (Севастополь) до 100% у 5-ти обласних центрах (Луцьк, Київ, Одеса, Тернопіль, Ужгород);

3) за послугами теплопостачання – від 49% (Севастополь) до 100% у трьох обласних центрах (Луцьк, Миколаїв, Суми).

Станом на початок 2002 року лише в одному обласному центрі України (табл. 10.7) досягнуто 100-відсоткового рівня відшкодування витрат за всіма трьома видами основних комунальних послуг (водо-, теплопостачання та водовідведення). В Донецькій області та АР Крим тарифи на послуги водо-, теплопостачання та водовідведення покривають витрати на 38-60 відсотків, що є найнижчим показником по Україні.

*Таблиця 10.7. Рівень відшкодування населенням витрат комунальних підприємств у 2001 році*

Обласні центри	Рівень відшкодування витрат за послуги, %:		
	Водовідведення	Водопостачання	Теплопостачання
Вінниця	76	67	88
Дніпропетровськ	80	82	82
Донецьк	51	54	60
Житомир	67	59	58
Запоріжжя	66	79	68
Івано-Франківськ	87	85	88
Київ	92	100	80
Кіровоград	68	82	70
Луганськ	53	97	60
Луцьк	100	100	100
Львів	92	87	90
Миколаїв	30	53	100
Одеса	100	76	85
Полтава	79	61	69
Рівне	92	95	90
Севастополь	27	41	49
Сімферополь	44	38	57
Суми	88	88	100
Тернопіль	100	100	89
Ужгород	100	89	79
Харків	73	97	76
Херсон	57	56	73
Хмельницький	73	83	83
Черкаси	79	69	74
Чернівці	87	73	91
Чернігів	85	83	82

*Джерело: Держбуд України*

Стримування протягом тривалого часу місцевими органами влади процесу встановлення тарифів для населення, які б забезпечували повне відшкодування вартості житлово-комунальних послуг з одного боку, і підвищення цін на енергоносії та матеріали – з іншого, обумовили зменшення в 2001 році (порівняно з

2000 роком) фактичного рівня відшкодування витрат діючими тарифами<sup>14</sup>.

Відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” з 1 липня 1998 року була відмінена дотація на покриття різниці між фактичними витратами на виробництво житлово-комунальних послуг та тарифами на них. Це призвело до різкого збільшення збитків підприємств житлово-комунального господарства.

Статистика свідчить про те, що за всіма видами комунальних послуг (водо-, теплопостачання та водовідведення) існує так звана “зона збитковості”, зумовлена наявністю розриву між собівартістю послуг та тарифами, за якими населення їх оплачує (графіки 10.4, 10.6, 10.8).

Так, в 2001 році:

- середня собівартість 1 м<sup>3</sup> води становила 0,55 грн., а середній тариф для населення – 0,51 грн. Загальна сума збитків підприємств водопостачання склала майже 125 млн. грн. (графік 10.3);
- середня собівартість відведення 1 м<sup>3</sup> стоків становила 0,34 грн., а середній тариф для населення – 0,32 грн. Загальна сума збитків підприємств водовідведення в цьому році склала близько 34,0 млн. грн. (графік 10.5);
- середня собівартість 1 Гкал становила 65,8 грн., а середній тариф для населення - 61,8 грн. Це зумовило збитки підприємств комунальної теплоенергетики на суму майже півмільярда гривень (графік 10.7).

Щоправда, завдяки роботі, проведеній протягом 2000-2001 років на місцях щодо впровадження нових тарифів, які б від-

---

<sup>14</sup> Для порівняння. Станом на 1 січня 2001 року 100 відсотковий рівень відшкодування витрат було забезпечено: 1) за послугами водопостачання – у десяти обласних центрах; 2) за послугами водовідведення – у 12 обласних центрах; 3) за послугами теплопостачання - у восьми обласних центрах. Загалом, за всіма трьома основними видами комунальних послуг (водо-, теплопостачання та водовідведення) 100 відсотковий рівень відшкодування витрат було досягнуто у п'яти обласних центрах.

шкодували повну вартість житлово- комунальних послуг, збитки підприємств водо- та теплопостачання зменшились майже вдвічі порівняно з 1999 роком.

Незважаючи на скрутний фінансовий стан, обсяг реалізованої підприємствами галузі продукції (робіт, послуг) з 1995 по 2001 рік зріс в 2,7 рази. В 2001 році підприємства комунальної теплоенергетики реалізували послуг на суму 2679,5 млн. грн. (з них для населення 1558,7 млн. грн.), а підприємства водопостачання та водовідведення відповідно на суму 1456,0 та 773,7 млн. грн. (в тому числі для населення - 750,5 та 371,1 млн. грн.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлові та комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від того, як населення та інші споживачі оплачують їх. У випадку заборгованості підприємства галузі, в свою чергу, не мають змоги своєчасно розраховуватися за спожиті матеріальні ресурси і, як наслідок, виникає значна дебіторська та кредиторська заборгованість.

Аналіз динаміки кредиторської та дебіторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства свідчить про те, що вона має стійку тенденцію до зростання: за період з 1996 до 2001 року її рівень зріс майже у 3 рази.

Загальна сума кредиторської заборгованості підприємств житлово-комунального господарства станом на 1 січня 2002 року складала 8239,3 млн. грн. Із загальної суми кредиторської заборгованості найбільшу частку займає заборгованість за енергоносії: вона становить 4018,4 млн. грн. (майже 50%). На цей же період дебіторська заборгованість складає 8769,0 млн. грн.

До речі, протягом 2000 та 2001 рр. змінилось співвідношення між дебіторською та кредиторською заборгованістю таким чином, що дебіторська заборгованість тепер перевищує заборгованість кредиторську.

Найбільшим боржником за спожиті житлово-комунальні послуги є населення. В умовах відсутності будь-яких санкцій до населення за несплату отриманих житлово-комунальних послуг (на заборгованість населення не нараховується пеня за несвоєчасну

оплату спожитих послуг) з 1997 року заборгованість зростає на 4874,4 млн. грн. і на 1 січня 2002 року досягла 7,1 млрд. грн.

**Політика перехресного субсидіювання.** За всіма видами житлово-комунальних послуг при переході до повного відшкодування населенням їх вартості зберігається практика встановлення дискримінаційних тарифів для промислових споживачів. Наприклад, у 2001 р.:

- на послуги водопостачання в АР Крим *максимальний* тариф для населення перевищує *максимальний* тариф для промислового споживача майже в 40 разів, в Полтавській області майже в 10 разів, в Донецькій - майже в 9 разів;
- на послуги водовідведення в АР Крим *максимальний* тариф для населення перевищує *максимальний* тариф для промислового споживача майже в 60 разів, в Донецькій області - в 25 разів;
- на послуги теплопостачання в АР Крим – майже у 8 разів, в Донецькій та Луганській областях – в 6 разів.

Отже, при перехресному субсидіюванні тарифи на комунальні послуги для населення встановлюються на рівні, який є в декілька разів нижчим, ніж для інших категорій споживачів (своєрідний прихований податок). Така практика є широко розповсюдженою в Україні<sup>15</sup>. Найвищі рівні тарифів встановлюються, як правило, для промислових і комерційних підприємств, дещо нижчі - для установ і організацій, діяльність яких фінансується з державного і місцевих бюджетів, а найнижчими вони є для населення (табл. 10.8).

---

<sup>15</sup> Лише у одній Волинській області місцева влада відмовилася від практики перехресного субсидіювання, прийнявши рішення для всіх категорій споживачів тарифи затверджувати на однаковому рівні.

**Таблиця 10.8.** Середні затверджені тарифи на послуги водо-, теплопостачання постачання та водовідведення для різних категорій споживачів в Україні у 2001 р.

	Послуги водопостачання, грн./м <sup>3</sup>	Послуги водовідведення, грн./м <sup>3</sup>	Послуги теплопостачання, грн. за 1 Гкал
Населення	0,51	0,34	61,80
Бюджетні організації	1,04	0,70	92,37
Інші споживачі	1,38	0,86	96,68

Так, середній по Україні рівень тарифів на послуги водопостачання, що був затверджений на 2001 рік для інших споживачів, в 2,7 рази перевищував аналогічний показник для населення та в 1,3 рази рівень тарифу для бюджетних організацій.

Щодо послуг водовідведення, то співвідношення між величинами тарифів для інших споживачів (читай – промислові та комерційні підприємства) та для населення становить 2,5 рази. Разом з тим, тариф, затверджений для бюджетних організацій, більш ніж вдвічі перевищує тариф для населення.

За послугами теплопостачання відмінність між рівнями тарифів є менш показовою. Так, тарифи для інших споживачів перевищують тарифи, встановлені для бюджетних організацій, лише на 4,6%, тоді як тарифи для населення є меншими від тарифів для інших споживачів у 1,5 рази.

У планово-розподільчій системі, коли плата за енергоносії була незначною, а більшість підприємств були фінансово спроможними, це нікого особливо не тривожило. Сьогодні ситуація змінилася. Ціни на енергоносії наблизилися до світових, а тому підприємствам все важче і важче втриматися на ринку. Практика перехресного субсидіювання суперечить політиці Уряду щодо підтримки вітчизняного товаровиробника та негативно впливає на фінансовий стан підприємств житлово-комунального господарства.

Власне, перехід від старої радянської системи державних дотацій до ринкового принципу повного відшкодування споживачами витрат комунальних підприємств загострив старі та

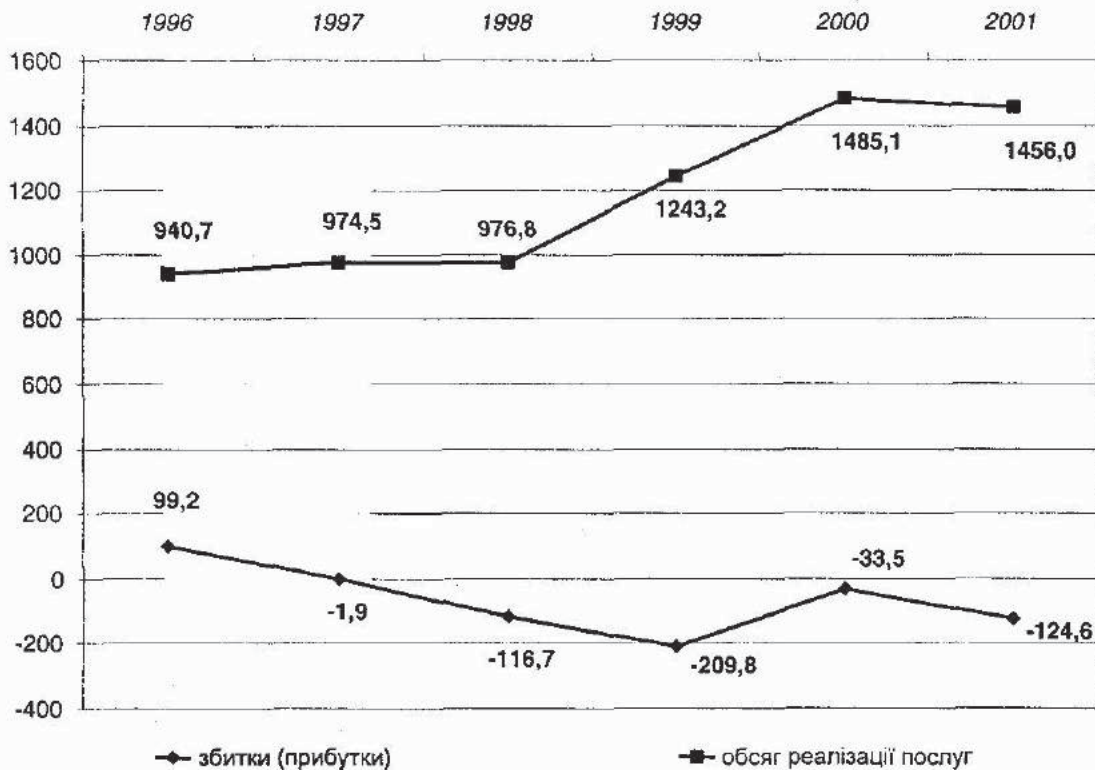


створив нові проблеми. На сьогодні комунальні підприємства України:

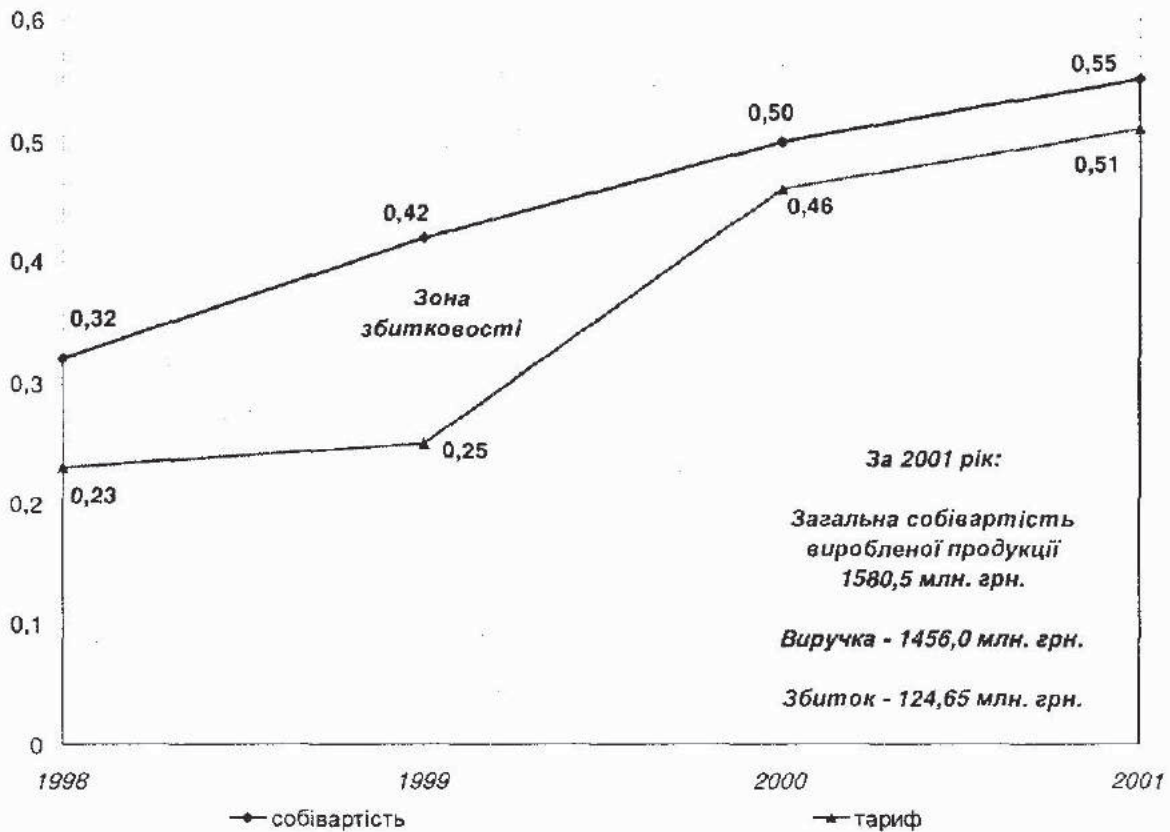
- відчувають гостру нестачу фінансових коштів і ця проблема вже має хронічний характер;
- не мають економічних стимулів до скорочення виробничих витрат, а, відповідно, і рівня тарифів на послуги, які надаються;
- страждають від значного ступеня фізичного зносу основних виробничих фондів, зокрема, водопровідних мереж;
- стикнулися зі складною проблемою низької платоспроможності споживачів послуг (а, відповідно, і низького рівня платежів за надані послуги) через низький рівень життя населення в цілому;
- не можуть добитися підвищення рівня збору платежів через відсутність ефективних важелів впливу на неплатників.

### Водопостачання

*Графік 10.3. Фінансовий результат діяльності підприємств водопостачання (млн.грн.)*

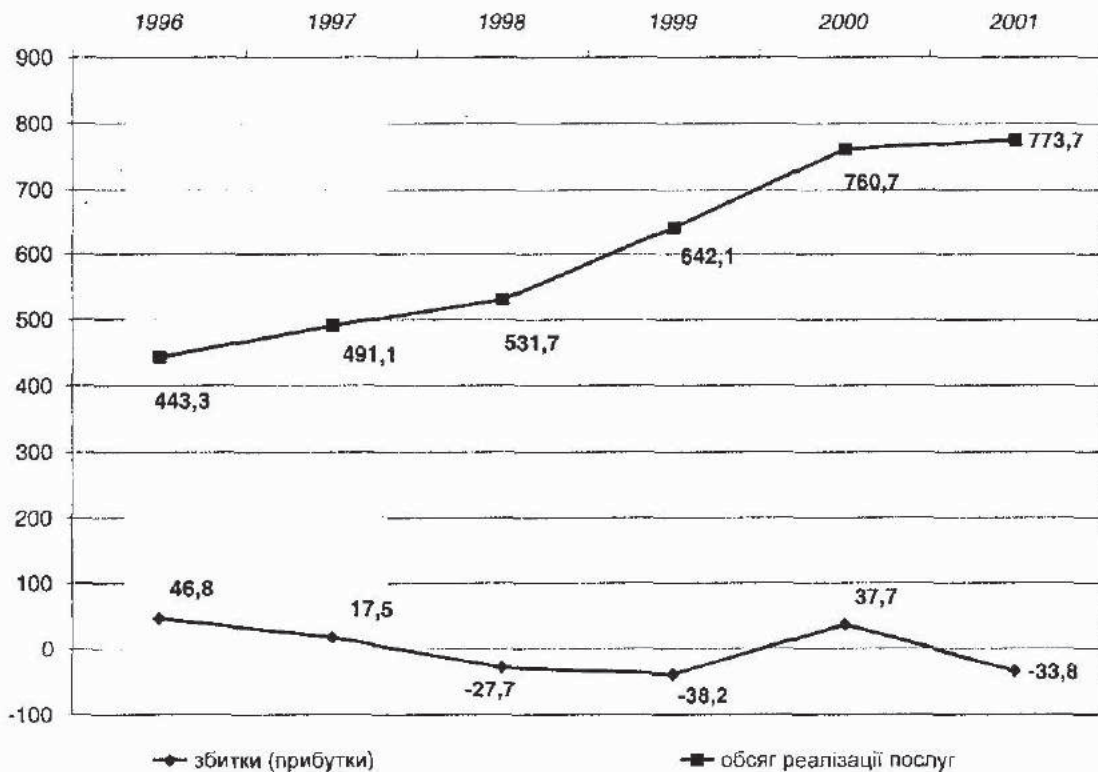


**Графік 10.4.** Динаміка собівартості та тарифів на послуги водопостачання (грн./1 м<sup>3</sup>)

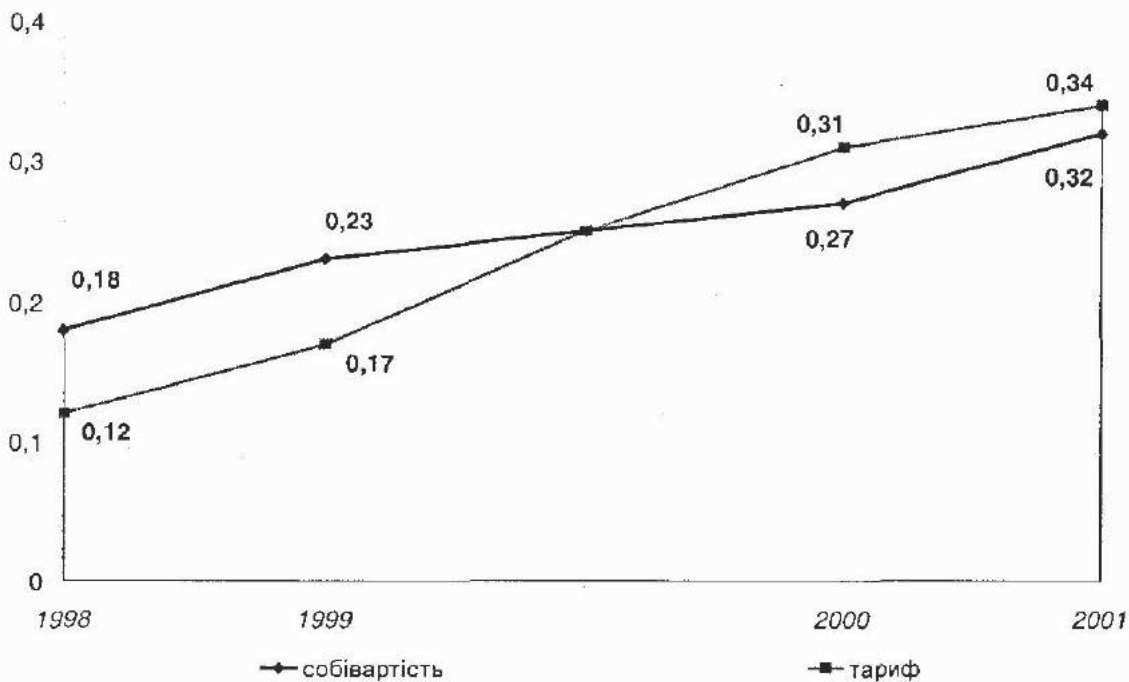


## Водовідведення

**Графік 10.5.** Фінансовий результат діяльності підприємств водовідведення (млн.грн.)

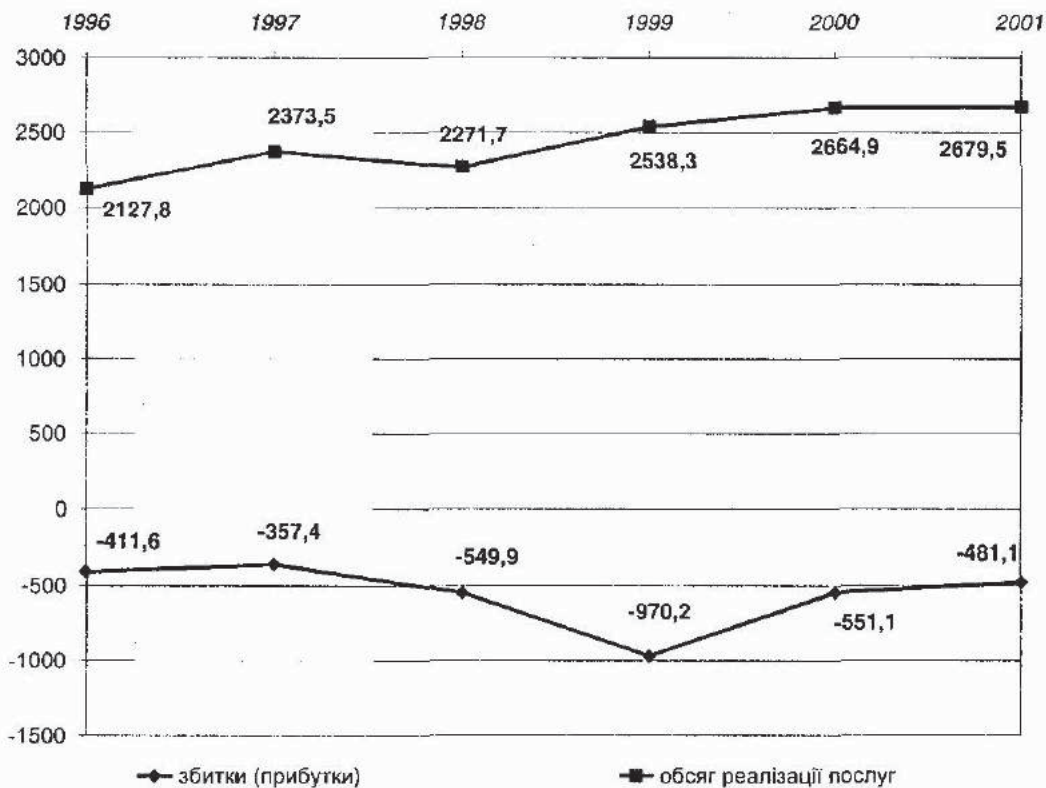


**Графік 10.6.** Динаміка собівартості та тарифів на послуги водовідведення (грн./л м<sup>3</sup>)

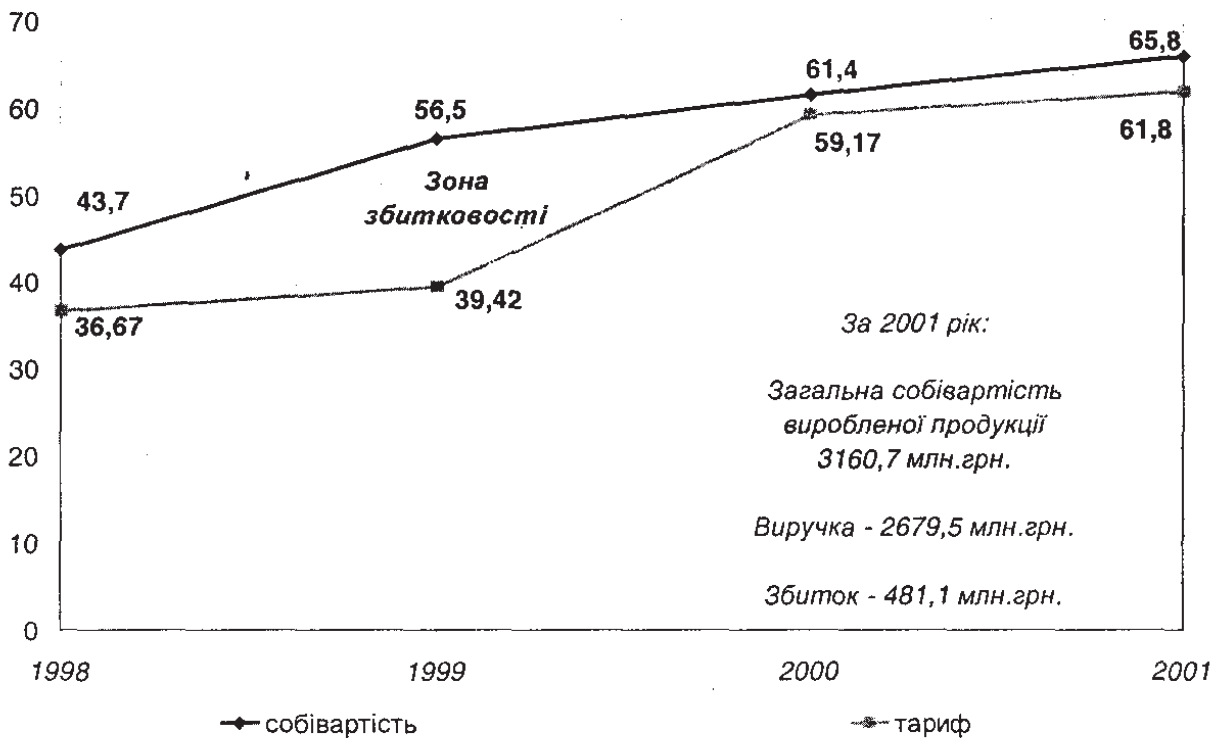


## Теплопостачання

**Графік 10.7.** Фінансовий результат діяльності підприємств теплопостачання (млн.грн.)



**Графік 10.8.** Динаміка собівартості та тарифів на послуги теплопостачання (грн./1 м<sup>3</sup>)



### 10.2.2. Соціальний захист малозабезпечених громадян в умовах тарифної реформи

Підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги спричинило серйозні проблеми для малозабезпечених сімей, неспроможних оплачувати послуги за новими тарифами. Саме тому в 1995 році з метою створення надійної "сітки безпеки" для малозабезпечених родин урядом було запроваджено ефективну програму соціального захисту населення - програму житлових субсидій. Цією програмою було передбачено надання безготівкової допомоги на оплату житлово-комунальних послуг сім'ям з низькими доходами.

**Становлення програми житлових субсидій (1995-1996 рр.).** Програма житлових субсидій є першою в Україні програмою адресної соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення. Її реалізація була започаткована постановою Кабінету Міністрів України №89 від 4 лютого 1995 року "Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг". З 1 травня 1995 року за умови призначення житлової субсидії сім'ї почали сплачувати за житлово-комунальні послуги (користування житлом, його утримання та оплату послуг водо-, теплопостачання і водовідведення, виве-

ження побутового сміття та рідких нечистот) не більше 15 відсотків свого середньомісячного сукупного доходу<sup>16</sup>. Вже в травні 1995 року 756 відділів житлових субсидій по всій Україні почали прийом заяв на призначення допомоги.

Протягом 1995 року було прийнято декілька постанов Уряду, які розширили можливість надання субсидій на деякі додаткові види послуг. Так, з 1 червня 1995 року було впроваджено субсидії на оплату скрапленого газу та твердого палива, а з 1 листопада 1995 року до послуг, на які надається субсидія, включено електроенергію.

За результатами перших місяців впровадження програми житлових субсидій прийнято Постанову КМУ №848 від 21 жовтня 1995 року щодо спрощення порядку надання населенню субсидій, яким затверджено нову редакцію Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива.

Низкою документів було встановлено норми споживання населенням тих послуг, за якими надаються субсидії. Так, Постановою КМУ №959 від 1 грудня 1995 року встановлено тимчасові норми споживання населенням електроенергії, на оплату яких надається субсидія.

До червня 1996 року діяли тимчасові норми споживання природного газу населенням у разі відсутності газових лічильників, затверджені постановою КМУ № 219 від 24 березня 1995 року. Нові, значно вищі від попередніх норми споживання природного газу населенням у разі відсутності газових лічильників було встановлено Постановою КМУ № 619 від 8 червня 1996 року. Оплату опалення переведено з рівномірної (протягом року) на сезонну (протягом опалювального періоду). Оскільки, відповідно до цієї Постанови, вартість споживання природного газу населенням різко зросла, то це мало б заохотити населення до встановлення засобів обліку. Але насправді малозабезпечені сім'ї не отримали стимулів до встановлення лічильників (та вони й не мали коштів на них), оскільки витрати цих сімей, які суттєво зросли, взяла на себе держава через

---

<sup>16</sup> Постанова КМУ № 295 від 19.04.1995 р. "Про розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг".

програму житлових субсидій. Як наслідок, різко зросли витрати бюджету на призначення субсидій.

З іншого боку, сім'ї, які мали газові лічильники, за новими умовами отримували субсидії при новому зверненні лише на фактично спожиті обсяги газу в попередньому періоді (навіть у випадку, коли вони були меншими від нормативних), а при низькому рівні споживання їм взагалі відмовляли у наданні субсидій. Зрозуміло, що така практика призводила до того, що в наступному опалювальному періоді домогосподарства навмисно різко збільшували обсяги споживання природного газу. Лише після усвідомлення цього факту було поставлено питання про внесення змін до Положення про порядок призначення субсидій аби заохотити населення до економного споживання комунальних послуг та встановлення засобів їх обліку.

У таблиці 10.9 наведено дані офіційної статистичної звітності про кількість домогосподарств, яким було призначено субсидії протягом першого року дії цієї програми. Дані свідчать, що кількість сімей, яким було призначено субсидії в грудні 1995 року зросла порівняно з травнем того ж року в 4,3 рази, що пояснюється, насамперед, проведенням широкої кампанії інформування громадськості та стрімким підвищенням тарифів, яке мало місце на той час.

**Таблиця 10.9.** Надання населенню України субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг у 1995 році

Місяці	Кількість сімей, яким призначено субсидії		Частка сімей, яким призначили субсидії (у % до кількості сімей, які звернулися за субсидіями)	
	Всього з початку року	в т.ч. у поточному місяці	Всього з початку року	в т.ч. у поточному місяці
Травень	53 547	53 547	51,6	51,6
Червень	167 978	113 504	63,4	69,6
Липень	304 145	136 167	69,3	78,2
Серпень	388 487	94 078	72,3	80,8
Вересень	542 225	155 351	75,0	82,8
Жовтень	768 628	228 817	78,5	88,2
Листопад	1 005 859	239 036	81,3	89,8
Грудень	1 235 281	232 470	82,1	85,8

Разом з тим, середній розмір субсидії, призначеної у грудні 1995 року, в 9,1 рази перевищував аналогічний показник травня місяця. За рахунок як розширення кількості учасників програми житлових субсидій, так і збільшення середнього розміру субсидій, сума призначених у грудні 1995 року субсидій зросла порівняно з травнем в 40,3 рази (табл. 10.10).

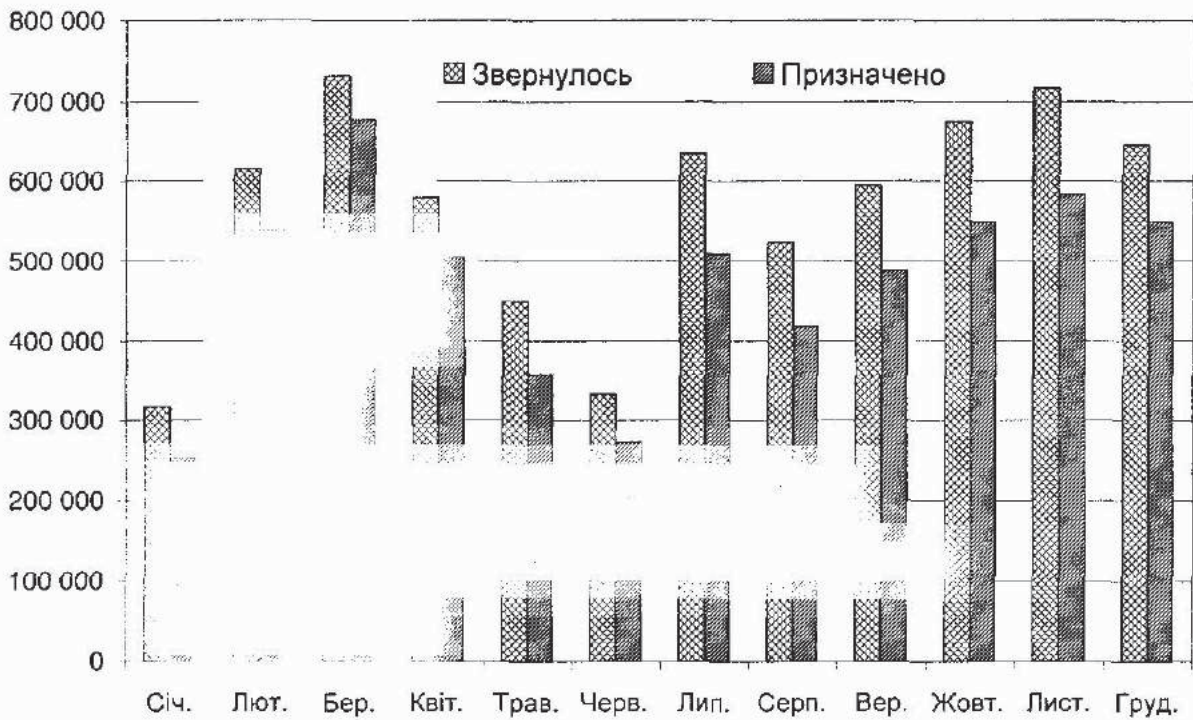
*Таблиця 10.10. Призначення населенню України субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг у 1995 році*

Місяць	Загальна сума призначених субсидій, млн. крб.		Середній розмір призначених субсидій, тис. крб.
	Всього з початку року	в т.ч. у поточному місяці	Всього
Травень	13 158,4	13 158,4	250
Червень	63 969,4	50 056,7	440
Липень	177 810,4	113 841,0	840
Серпень	219 767,6	77 584,3	820
Вересень	460 975,6	238 901,8	1540
Жовтень	815 325,2	353 039,4	1540
Листопад	1 296 324,5	480 747,6	2010
Грудень	1 766 674,0	530 095,0	2280

Інформацію щодо кількості сімей, яким *призначались* субсидії у 1996 році, наведено на графіку 10.9. Легко помітити, що кількість призначень різко зросла, що було зумовлено підвищенням тарифів на послуги. Так, перехід з січня 1996 року на відшкодування 60% вартості послуг призвів до того, що кількість сімей, яким було призначено житлові субсидії, зросла з 255,0 тисяч у січні до 537,2 тисяч у лютому та до 676,4 тисяч сімей у березні.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Нагадаємо, що субсидії призначаються на підставі нарахувань за послуги у попередньому місяці. Окрім того, відділам субсидій було дано дозвіл приймати заяви на призначення субсидій протягом двох місяців з моменту підвищення тарифів.

**Графік 10.9.** Кількість сімей, які звернулись та яким було призначено субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг у 1996 році (кількість сімей)



У наступні три місяці 1996 р. (квітень-червень) кількість звернень за субсидіями зменшувалась. Підвищення тарифів на природний газ та збільшення норм його споживання з червня 1996 року, нове підвищення тарифів на всі послуги з вересня 1996 року (перехід на відшкодування 80% вартості послуг) викликало нові хвилі звернень за житловими субсидіями. Загалом протягом 1996 року житлові субсидії було призначено 5 703 тис. сімей. Якщо вважати, що більшість сімей звертались за субсидіями двічі – при переході на відшкодування 60% і 80% вартості послуг, то приблизно можна оцінити, що учасниками програми житлових субсидій у 1996 році було 2,8 млн. сімей. Отже, при підвищенні рівня відшкодування за спожиті житлово-комунальні послуги з 5% до 80% їх вартості близько 17% всіх сімей в Україні було призначено цей вид допомоги.

*Вдосконалення статистичної звітності.* Тодішні статистичні звіти не містили даних про фактичну помісячну кількість учасників програми, а надавали інформацію лише про кількість сімей, які звертались і яким призначено субсидії. До місячних звітів не потрапляли сім'ї, яким субсидію було призначено раніше і які продовжують її отримувати. Проте, якщо сім'я по за-



кінченні терміну дії субсидії (6 місяців) або при підвищенні вартості послуг знову зверталась за призначенням чи перерахунком субсидії, то вона враховувалась у показнику “кількість сімей, яким призначено субсидії”, і, як результат, у графі “всього з початку року” враховувалась повторно. Таким чином, показники “кількість сімей, яким призначено субсидії” та “загальна сума призначених субсидій” відображали обсяг роботи, що був виконаний відділами житлових субсидій, і не давали відповіді на питання про те, яка кількість сімей отримувала субсидії в певний період часу та яким був розмір субсидії.

Починаючи з січня 1996 року, розширено та вдосконалено Державну статистичну звітність про надання житлових субсидій, зокрема включено дані про помісячні нарахування субсидій та про перерахування коштів організаціям – надавачам послуг. З грудня 1996 року в статистичну звітність включено також дані і про кількість одержувачів субсидій.

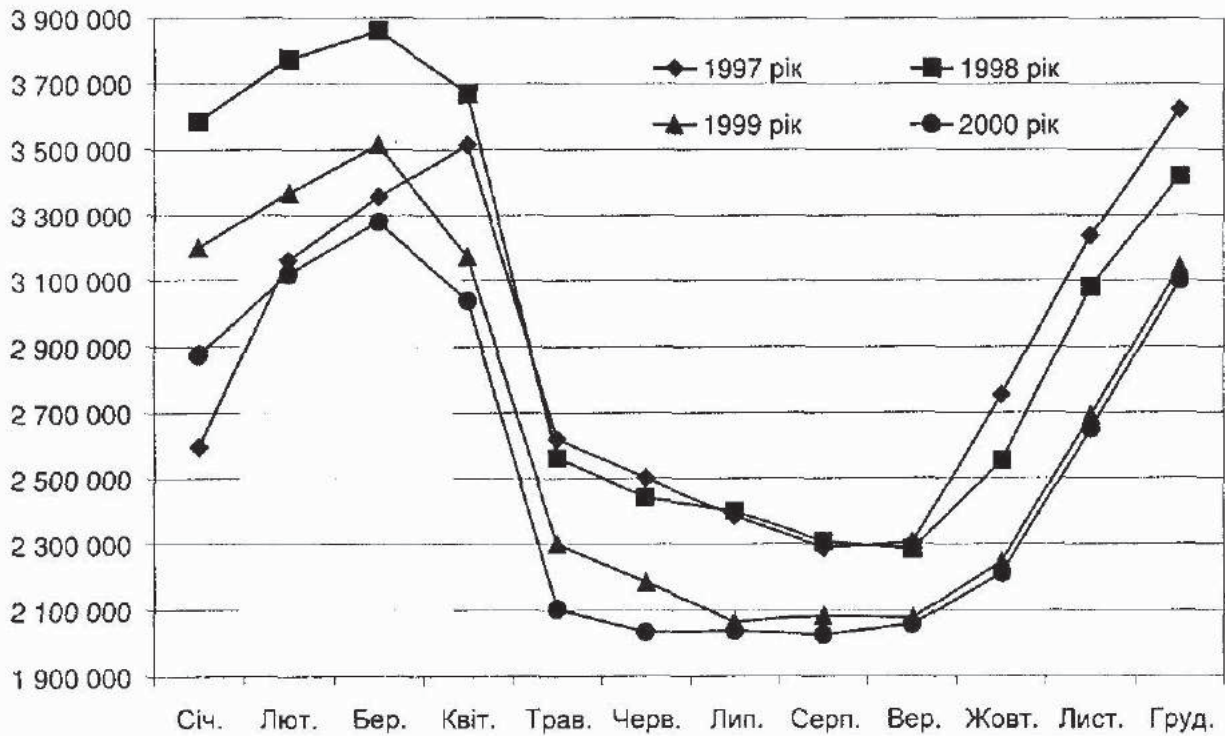
Таким чином, лише починаючи з 1997 року, завдяки змінам, внесеним до форм статистичної звітності за програмою житлових субсидій, з'явилася можливість простежувати щомісячну кількість сімей-одержувачів житлових субсидій та щомісячні нарахування сум субсидій.

**Розвиток програми житлових субсидій у 1997-2000 рр.** У наступні роки (1997-2000 рр.) основними факторами, які впливали на вартість програми житлових субсидій та кількість її учасників, стали власне розвиток програми, підвищення цін та тарифів на житлово-комунальні послуги, внесення змін до порядку надання субсидій, перерахунок субсидій за обсягами фактичного споживання послуг, вдосконалення методів контролю за наданням достовірних даних, урахування матеріального стану домогосподарств, обмеження дії пільг у березні 2000 року тощо.

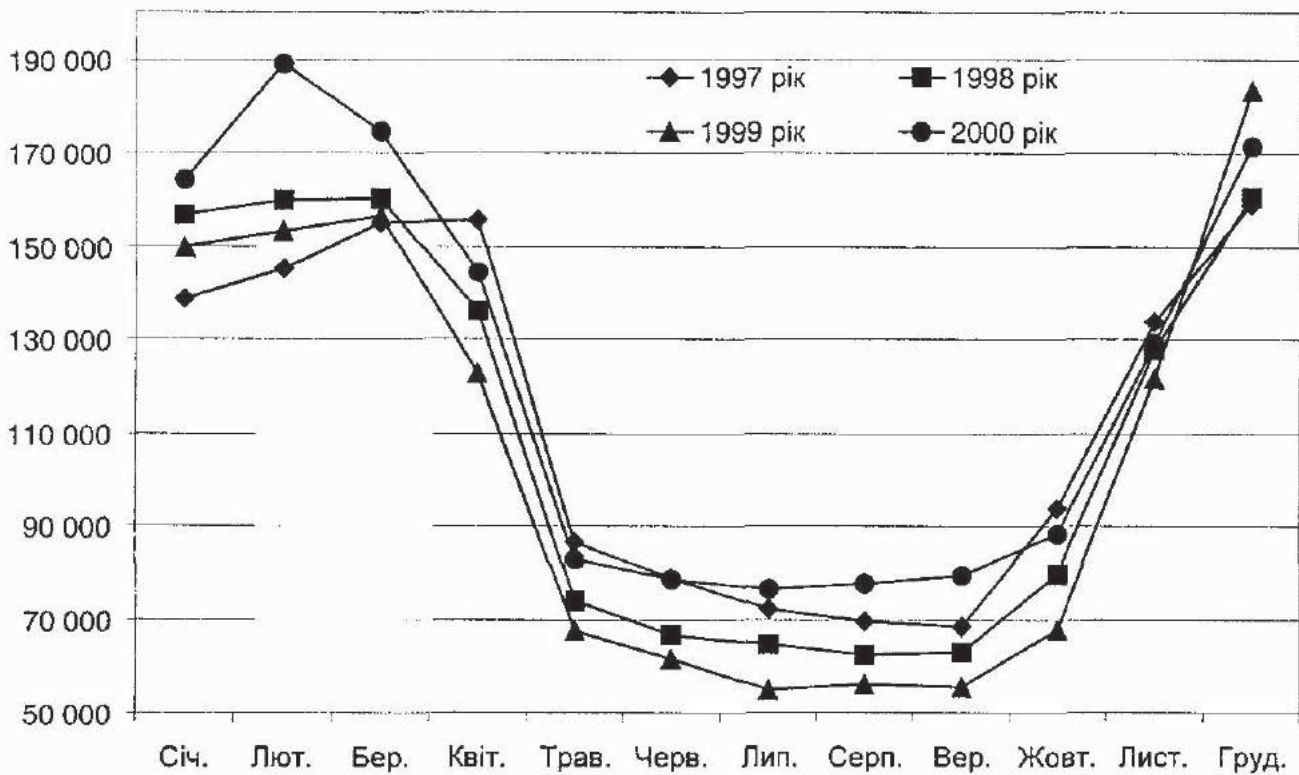
Оскільки з жовтня 1996 року почав діяти механізм призначення субсидій на природний газ для опалення на опалювальний період, то з цього часу відбувається постійне сезонне коливання вартості програми житлових субсидій та кількості одержувачів: протягом опалювального періоду (жовтень-квітень) вони різко зростають (графіки 10.10 та 10.11).

Так, наприклад, протягом *опалювального* сезону 1999-2000 років кількість учасників програми становила в середньому 3,09 млн. домогосподарств, а протягом *неопалювального* сезону - близько 2,08 млн. домогосподарств, що складає відповідно 18,96% і 12,76% від загальної кількості сімей в Україні. Значними є сезонні відмінності і в сумах нарахованих субсидій: якщо протягом жовтня 1999 - квітня 2000 р. середньомісячне нарахування субсидій становило 149,3 млн. грн., то впродовж травня-вересня 2000 р. воно було майже вдвічі меншим – близько 79,0 тис. грн.

**Графік 10.10.** Кількість сімей, що отримували субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг у 1997-2000 рр.



Графік 10.11. Нарахування субсидій у 1997-2000 рр. (тис.грн.)



З метою посилення контролю за достовірністю даних про доходи, поданих при призначенні субсидій, у грудні 1997 року було запроваджено аудит Програми житлових субсидій.<sup>18</sup> Затвердженням Порядком передбачалося, що переплачені суми субсидій стягуватимуться у подвійному розмірі як з громадян, які свідомо подали документи з неправильними відомостями, так і з юридичних осіб, які видали довідки з неправильною інформацією. У цьому випадку громадяни позбавлялися права на отримання повторної субсидії.

У липні 1998 року Постановою КМУ №1156 було підвищено з 15 до 20% обов'язковий відсоток платежу домогосподарств за житлово-комунальні послуги. Так, за умови призначення житлової субсидії домогосподарства мають відтепер сплачувати 20% середньомісячного сукупного доходу, а за придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива – 20% їх річного сукупного доходу. Якщо ж у житловому примі-

<sup>18</sup> Див. Наказ Мінпраці, Мінфіну та Мінюсту від 29.12.97 р. № 39/283/90/5 "Про затвердження Порядку повернення коштів, надміру виплачених за призначеними субсидіями", зареєстрований в Мінюсті 31.12.97 р. за № 634/2438.

щенні проживають тільки пенсіонери та інші непрацездатні громадяни або якщо у складі прописаних є неповнолітні діти, інваліди першої та другої групи і середньомісячний сукупний дохід яких не перевищує вартісної величини межі малозабезпеченості в розрахунку на одну особу<sup>19</sup>, то обов'язковий відсоток платежу таких сімей залишився незмінним (15%).

На початку 2000 року було посилено адресність надання житлових субсидій шляхом врахування майнового становища сім'ї при визначенні права на допомогу.<sup>20</sup> Передбачалося, що субсидія не призначається, якщо сім'я: 1) здає у найм або в оренду житлове приміщення; у випадку придбання житлового приміщення субсидія призначається не раніше, ніж через рік з місяця придбання; 2) має у своєму володінні у сукупності більше ніж одне житлове приміщення або будинок, загальна площа яких у сумі перевищує встановлені норми; 3) володіє транспортним засобом, який перебуває в експлуатації не більше 10 років з дня випуску (за винятком одержаного або придбаного на пільгових умовах через органи праці та соціального захисту населення).

Окрім того, в лютому 2000 року було призупинено та частково обмежено дію пільг на оплату житлово-комунальних послуг, які надавалися певним категоріям громадян (див. детально розділ 10.2.3).

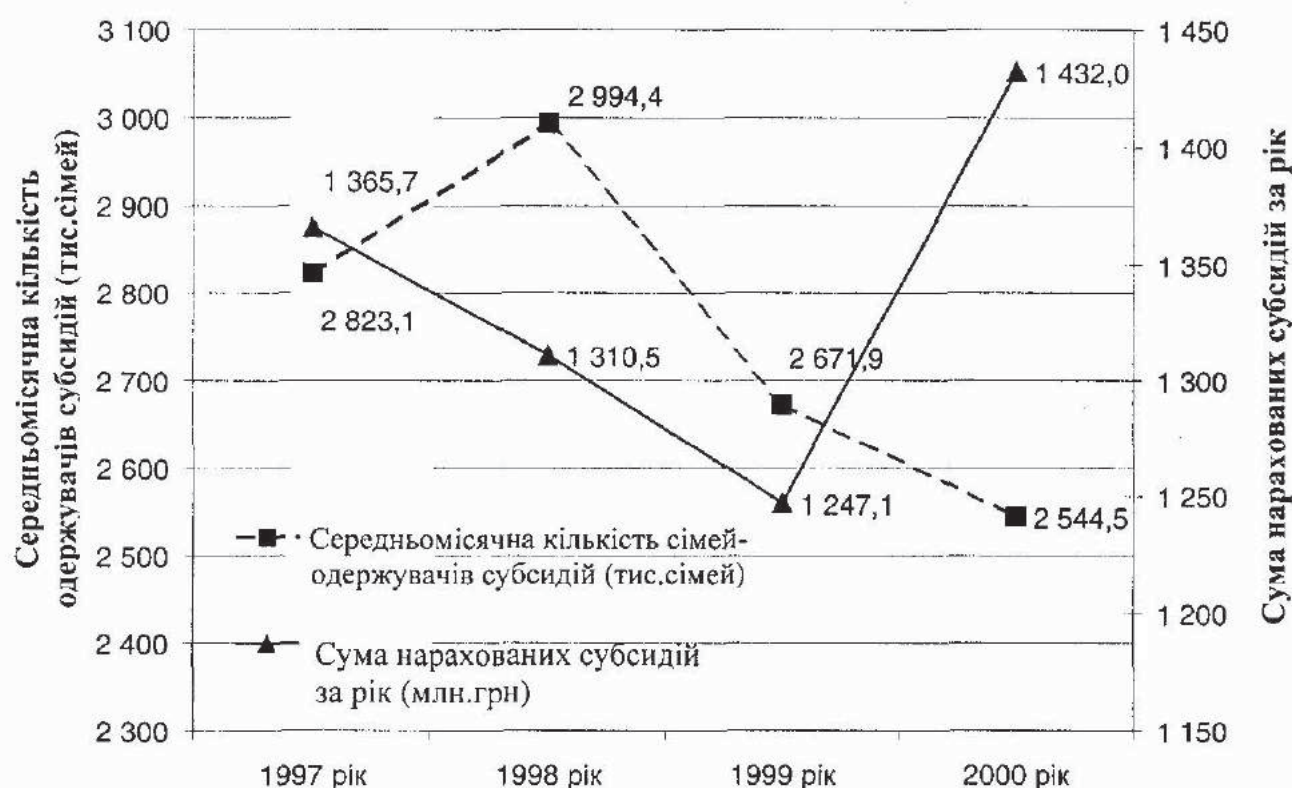
Сукупна дія всіх нововведень та змін до порядку призначення житлових субсидій відобразилася на кількості учасників програми та величині нарахованих субсидій, які суттєво коливалися впродовж 1997-2000 рр. (графік 10.12).

---

<sup>19</sup> З травня 2001 року – 40% прожиткового мінімуму (Постанова КМУ від 6 травня 2001 року № 448).

<sup>20</sup> Див. Постанову КМУ від 2.02.2000 р. № 211 “Про внесення змін і доповнень до постанов Кабінету Міністрів України з питань надання населенню житлових субсидій та адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям”.

**Графік 10.12.** Середньомісячна кількість сімей-одержувачів субсидій та щорічна сума нарахованих субсидій на оплату житлово-комунальних послуг у 1997-2000 рр.



Так, щорічні суми нарахованих субсидій протягом 1997-1999 рр. мали тенденцію до скорочення, а в 2000 році навпаки зросли на 15% порівняно з попереднім роком. Щоправда, у відносних величинах цей показник із року в рік скорочується (табл. 10.11).

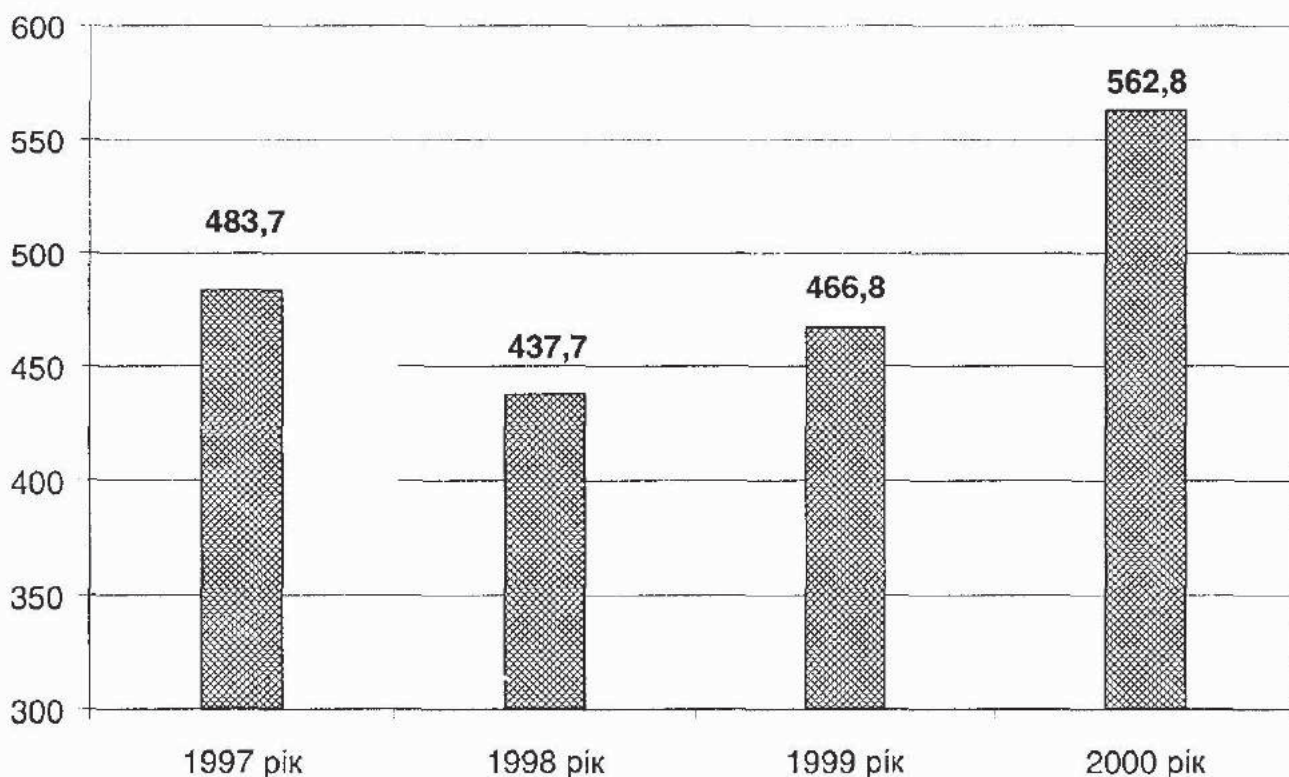
**Таблиця 10.11.** Сума нарахованих субсидій на оплату житлово-комунальних послугу 1997-2000 рр.

	1997	1998	1999	2000
млн. грн.	1 365,7	1 310,5	1 247,1	1 432,0
у % до бюджетних витрат	3,98	4,20	3,58	2,98
у % до ВВП	1,46	1,28	0,96	0,82

Дещо інша, майже протилежна ситуація спостерігається в динаміці середньомісячної кількості сімей-одержувачів житлових субсидій – незважаючи на певне зростання цього показника у 1998 році, в подальшому простежується тенденція до його зменшення. В цілому, протягом 1998-2000 рр. середньомісячна

кількість сімей-одержувачів субсидій скоротилася на 15%, а щорічна сума нарахованих субсидій зросла на 9,3%. Як результат, сума нарахованих за рік субсидій в розрахунку на одну сім'ю збільшилась за цей період в 1,3 рази і становила за даними 2000 року 562,8 грн. (графік 10.13).

**Графік 10.13.** Сума нарахованих за рік субсидій на оплату житлово-комунальних послуг в розрахунку на одну сім'ю у 1997-2000 рр. (грн.)



Певну роль у такій динаміці відіграв також той факт, що державна статистика не враховує в кількості одержувачів субсидій тих заявників, для яких визначається сума субсидій за обсягами фактичного споживання після закінчення терміну дії субсидії.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Постановою КМУ від 14.05.99 р. № 822 внесено зміни до Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій, якими створено стимул до економного використання послуг з лічильниками. Заявникові при призначенні субсидії незалежно від фактичного обсягу споживання в попередньому періоді у разі, якщо нормативна плата за послуги перевищує розмір визначеного обов'язкового відсотка платежу, надається право сплачувати в межах норм споживання лише ви-

**Попри невтішні прогнози.** Різке зростання тарифів та впровадження принципово нової програми соціального захисту спричинило вкрай неоднозначну реакцію Верховної Ради України, профспілкових організацій, партій, стало причиною багатьох політичних спекуляцій. З'явилися прогнози, згідно з якими за житловими субсидіями має звернутися практично все населення України, а витрати на реалізацію програми ніби перевищать економію від підвищення вартості послуг.

Як сьогодні не згадати прогнози Федерації профспілок України<sup>22</sup>, у яких стверджувалося, що підвищення рівня відшкодування до 60% від їх реальної вартості змусить 85% населення України звернутися за субсидіями.

Газета "Голос України" тоді писала, що уряд пішов на свідоме зниження рівня життя народу заради зменшення витрат держави на житлово-комунальні послуги. На думку авторів, підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги змусило від 30 до 40 відсотків сімей в Україні отримувати субсидії. Відповідно до тих прогнозів, у разі введення 100-відсоткового рівня відшкодування вартості житлово-комунальних послуг кількість сімей, що потребуватимуть субсидій, може подвоїтись.<sup>23</sup>

Цим песимістичним прогнозам не судилося справдитися. Як свідчать дані, наведені на графіку 10.12, кількість сімей-учасників програми житлових субсидій впродовж 1997-2000 рр. не перевищувала 20-23 відсотки загальної кількості сімей в Україні.

За даними Міністерства праці та соціальної політики України, за рахунок відмови держави від дотування вартості житлово-комунальних послуг для всіх сімей та завдяки тому, що заможні сім'ї стали оплачувати повну вартість послуг, навантаження на бюджет у 1999 році зменшено орієнтовно на 2 млрд. грн. При

---

значений обов'язковий платіж з подальшим перерахунком розміру субсидій за обсягами фактичного споживання.

<sup>22</sup> "Голос України", 12.01.1996 року

<sup>23</sup> "Голос України", 30.09.97 р., "У нас є шанс стати багатими"; "Голос України", 3.03.98 р., "Нехай працюють коні, або чому люди втратили мотивацію до праці".

цьому всі сім'ї, які є учасниками програми житлових субсидій, як правило, систематично і в повному обсязі оплачують житлово-комунальні послуги. Власне, завдяки цій програмі рівень оплати послуг населенням поступово почав зростати.

Впровадження адресної програми житлових субсидій дозволило Україні найшвидше серед республік колишнього СРСР підвищити ціни на житлово-комунальні послуги, що стало першим кроком на шляху переведення житлово-комунального сектору економіки на ринкові рейки.

### ***10.2.3. Пільги з оплати житлово-комунальних послуг як приклад неефективності витрачання бюджетних коштів***

**Пільги з оплати житлово-комунальних послуг відповідно до законодавства України.** Систему пільг з оплати житлово-комунальних послуг в Україні складають:

1) пільги, що їх отримують громадяни відповідно до їх соціального статусу, зокрема: ветерани війни, реабілітовані, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи тощо;

2) пільги за професійною ознакою, що надаються деяким категоріям працівників, зокрема: працівникам міліції та пожежної охорони, суддям, військовослужбовцям, прокурорам, спеціалістам ряду професій, які працюють і проживають у сільській місцевості тощо.

Порядок надання пільг регулюється діючим законодавством України, яке включає майже 30 законодавчих актів (Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти, деякі законодавчі акти колишньої Української РСР, тощо).

**Встановлення права на пільги.** Пільги щодо оплати житлово-комунальних послуг є державною соціальною гарантією. Як передбачено Законом України від 05.10.2000 р. № 2017-III "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", пільги та критерії їх надання визначаються виключно законами України. Законодавство про пільги також включає низку нормативно-правових актів, які регулюють деякі питання щодо їх надання.



За останні 10 років прийнято 25 законів, якими було встановлено численні пільги на житлово-комунальні послуги. Окрім того, до 2000 р. діяли пільги, що були встановлені нормативно-правовими актами колишньої Української РСР для багатодітних сімей ще у 1928 році, а для двірників - у 1988 році.

Однак за цей час не було прийнято жодного підзаконного акту, який би визначив *єдиний порядок* надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг. Відсутність системного нормативно-правового забезпечення зумовлює виникнення суперечностей при практичному застосуванні пільг, встановлених законами.

**Наявність права на пільги за кількома законами.** Громадяни, які мають право на пільги за кількома законами (наприклад, якщо пільговик має статус учасника війни та особи, яка зазнала політичних репресій і згодом була реабілітована), можуть обрати одну, більшу за розміром пільгу.<sup>24</sup>

**Механізм надання пільг.** Пільги надаються за категоріальним принципом, тобто відповідно до приналежності громадянина до певної пільгової категорії, визначеної законодавством. При цьому *не враховуються* доходи і матеріальний добробут пільговика та його сім'ї. Це одна з основних відмінностей пільг від житлових субсидій. Пільги надаються у безготівковій формі шляхом зменшення або звільнення від плати за послуги, а витрати житлово-комунальних підприємств на надання пільг відшкодовуються з бюджету.

**Надання пільг членам сімей пільговиків.** Законами встановлено пільги членам сімей загиблого пільговика: дружині (чоловіку), дітям, батькам, непрацездатним членам сім'ї, які перебували на його утриманні. Таке право визначено, зокрема, для членів сімей тих осіб, які мали особливі заслуги (трудові заслуги) перед Батьківщиною, чорнобильців 1, 2 та 3 категорії, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою, військовослужбовців, працівників міліції, пожежної охорони.

Майже для всіх категорій пільговиків пільги поширюються також і на "*членів їх сімей*". Це поняття раніше було законодав-

---

<sup>24</sup> Див., зокрема, "Правила користування електричною енергією для населення", затверджені постановою КМУ від 26.07.99 р. № 1357.

чо недостатньо деталізованим і тому до середини 1999 року пільги отримували усі члени домогосподарства пільговика, які були прописані разом з ним.

У червні 1999 року Конституційний Суд роз'яснив<sup>25</sup>, що при визначенні права на пільги щодо оплати користування житлом і комунальними послугами під *членом сім'ї* військовослужбовця, працівника міліції, особового складу державної пожежної охорони треба розуміти особу, що має з пільговиком кровні (родинні) зв'язки або шлюбні відносини; постійно проживає з ним; веде з ним спільне господарство. При цьому до кола членів сім'ї пільговика належать його (її) дружина (чоловік), їх діти і батьки. Щодо них ознака ведення спільного господарства з пільговиком застосовується лише у передбачених законом випадках.

Членами сім'ї такого пільговика можуть бути визнані й інші особи за умови постійного проживання разом з ним і ведення спільного господарства, тобто не лише його (її) близькі родичі (рідні брати, сестри, онуки, дід, баба), але й інші родичі або особи, які не перебувають з ним у безпосередніх родинних зв'язках (неповнорідні брати, сестри; зять, невістка; вітчим, мачуха; опікуни, піклувальники, пасинки, падчерки та інші).

Щодо членів сімей військовослужбовців також зазначено, що пільги надаються членам сімей, які перебувають на повному утриманні або одержують від пільговика допомогу, яка є для них постійним і основним джерелом засобів до існування. Це особи, що не мають власних доходів, або особи, пенсія, стипендія чи інший сукупний середньомісячний дохід яких не перевищує офіційно встановленої межі малозабезпеченості (до законодавчого визначення прожиткового мінімуму).

---

<sup>25</sup> Рішення Конституційного Суду України від 03.06.1999 № 5-рп/99 у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України "Про міліцію" та частини шостої статті 22 Закону України "Про пожежну безпеку" (справа про офіційне тлумачення терміна "член сім'ї").

Вперше коло членів сім'ї пільговика при наданні пільг визначено у Законі “Про Державний бюджет України на 2000 рік”. А у законі, який встановлює пільги, поняття “член сім'ї пільговика” вперше було визначено у 2001 р.<sup>26</sup> Щоправда, воно було деталізоване лише по відношенню до сімей чорнобильців. Так, було встановлено, що при наданні комунальних пільг до членів сім'ї громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, належать дружина (чоловік) і неповнолітні діти (віком до 18 років).

Призначення пільг (визначення права на пільги та розрахунок пільгової вартості послуг) здійснюється кожним підприємством, яке безпосередньо надає населенню житлово-комунальні послуги. Пільги надаються за заявочним порядком, а це означає, що пільгова оплата здійснюється з дня подання споживачем заяви. Споживач повинен надати документи, що підтверджують його належність до відповідної пільгової категорії, встановленої законодавством. При цьому не вимагається підтвердження права на пільги через певний проміжок часу. Тому є випадки отримання пільг особами, які вже втратили право на них.

За такої практики, коли кожне підприємство самостійно перевіряє правомірність користування пільгами, можливими є суттєві неточності при визначенні реальної чисельності пільговиків та сум відшкодування цих пільг з бюджету.

**Розмір пільг.** Пільги залежно від категорії пільговика встановлюються у таких розмірах:

1. Знижка плати за житлово-комунальні послуги – 100, 75, 50, 30, 20%. В ряді законів зазначено, що знижка плати надається в межах встановлених норм споживання, а в деяких – ця умова відсутня.

2. Звільнення від плати за весь обсяг спожитих послуг, без обмеження нормами, наприклад, для осіб, що мають особливі заслуги (трудові заслуги) перед Батьківщиною.

---

<sup>26</sup> Див. Закон України від 26.04.2001 № 2400-III “Про внесення змін до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”.

3. Безплатне користування житлом, опаленням та освітленням – такі пільги встановлено Житловим кодексом та законами, зокрема, для спеціалістів, які працюють і проживають у сільській місцевості. Для педагогічних працівників та працівників міліції в законах передбачено надання пільг у межах встановлених норм. В Інструкції про порядок забезпечення безплатними квартирами з опаленням і освітленням педагогічних, медичних, ветеринарних, культурно-просвітницьких працівників та кіномеханіків, затвердженої 21.09.1988 р. Мінфіном УРСР, Міносвіти УРСР, Мінохорони здоров'я УРСР, Мінкультури УРСР, Держгропромом УРСР і введеної в дію з 1.01.1989 р., визначено норми користування комунальними послугами при наданні пільг зазначеним категоріям працівників.

**Пільги і житлові субсидії – альтернатива?** Хоча і пільги, і житлові субсидії виконують одну і ту ж функцію (вони зменшують розмір плати населення за спожиті послуги), між ними існують суттєві відмінності.

Так, механізми застосування пільг і субсидій є різними. Субсидії надаються лише тим, хто потребує допомоги, а пільгами користуються ті категорії громадян, які мають право на них залежно від соціального статусу чи професійної діяльності.

При наданні пільг не враховуються ні доходи, ні матеріальний стан пільговиків, що є однією з основних відмінностей пільг від житлових субсидій, право на які визначається поточним сукупним доходом сім'ї з додатковим урахуванням її матеріального стану.

Різними є і порядок їх призначення, і адміністрування процедури надання, і ступінь соціального захисту населення, який є більш надійним за умови призначення житлової субсидії (таблиця 10.12). До того ж, пільги фактично лише ускладнюють розрахунки вартості послуг при призначенні житлових субсидій за умов, коли розмір пільг є недостатнім для створення надійної "сітки безпеки" найменш соціально захищених сімей.

Житлові субсидії є більш універсальним і соціально справедливим способом соціального захисту: лише вони гарантують малозабезпеченим сім'ям надійний захист в умовах зростання вартості житлово-комунальних послуг.

Таблиця 10.12. Порівняльна характеристика пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг

Показник	Пільги	Субсидії
1. Встановлення права на пільги і субсидії	Право на пільги встановлюється законами України. Проте немає підзаконного акту, який би встановлював єдиний порядок надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг	Право на субсидію встановлюється відповідно до Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затвердженого постановою КМУ від 21.10.1995 р. № 848. Затверджено "Методику надання населенню субсидій..." (Наказ Мінпраці та ін. від 15.04.1998 р.)
2. Умови надання	При наданні пільг не враховуються ні доходи, ні матеріальний стан пільговиків. Надається за категоріальним принципом, тобто за належністю до визначеної у законодавстві пільгової категорії	Право на субсидію визначається за сукупним доходом сім'ї, з урахуванням її матеріального стану
3. Функція соціального захисту одержувачів	Пільга встановлюється як знижка плати за житлово-комунальні послуги, наприклад, на 50 або 75% (за винятком випадків безплатного надання або повного звільнення від оплати житлово-комунальних послуг), внаслідок чого найбільш вразливі сім'ї змушені звертатися додатково за допомогою у вигляді субсидій	При призначенні субсидії сім'я сплачує визначену частку – 20% свого сукупного доходу (15% - для найменш захищених громадян). Тому соціальний захист є більш надійним, ніж при призначенні пільг

<i>Показник</i>	<i>Пільги</i>	<i>Субсидії</i>
4. Розрахунок	<p>Пільга розраховується як знижка плати (%):</p> <p>(1) за наявності засобів обліку - за фактично спожитий обсяг послуг, але не більше встановлених норм;</p> <p>(2) при відсутності засобів обліку - за обсяг послуг, визначений за нормами споживання.</p> <p>Однак розмір відшкодування з бюджету в обох випадках залежить від фінансових можливостей держави.</p>	<p>Субсидія розраховується:</p> <p>(1) за наявності засобів обліку – відповідно до фактично спожитого обсягу послуг в межах норм споживання, а</p> <p>(2) при відсутності засобів обліку – за нормами споживання.</p> <p>Розмір відшкодування з бюджету визначається за нормами споживання, а за наявності лічильників – відповідно до фактично спожитого обсягу послуг.</p>
5. Порядок призначення	<p>Пільги призначаються самостійно кожним підприємством – постачальником житлово-комунальних послуг.</p> <p>Надаються відповідно до поданих заяв, без підтвердження права на пільгу через певний термін. Тому можливі випадки отримання пільг особами, які вже втратили таке право.</p>	<p>Субсидії призначаються відділами субсидій, а у Києві з 2001 р. – відділами пільг та субсидій у складі органів соціального захисту населення.</p> <p>Призначаються за поданими заявами з підтвердженням права на субсидію кожні 6-12 місяців залежно від категорії пільговика.</p>
6. Стимулювання до економного споживання послуг	<p>Пільги не стимулюють до економного споживання послуг</p>	<p>Діє механізм заохочення до економного споживання ресурсів</p>

**Розрахунок плати за житлово-комунальні послуги при наявності пільг.** При розрахунку плати за житлово-комунальні послуги для пільгових категорій громадян керуються низкою нормативно-правових актів, відомчих інструкцій та роз'яснень, оскільки немає порядку надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг, який би встановлював єдині, уніфіковані правила їх розрахунку.

До серпня 1996 року пільги на оплату житлово-комунальних послуг здебільшого надавалися без обмеження обсягів їх споживання. Лише тимчасово, у 1994 році, діяло обмеження щодо пільг на оплату електроенергії ветеранам війни.<sup>27</sup> Тоді пільги надавалися у межах граничного рівня споживання, встановленого постановою КМУ від 03.12.1993 р. № 978 “Про впорядкування цін і тарифів”: 75 квт-год на 1 абонента на місяць, а у будинках, обладнаних стаціонарними електроплитами і електроопалювальними установками – 190 квт-год. Оплата електроенергії понад граничний рівень провадилася в одинарному розмірі. Однак невдовзі це обмеження було скасоване.<sup>28</sup>

Починаючи з 1 серпня 1996 року згідно з постановою КМУ від 01.08.1996 р. № 879 “Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати” зазначені пільги почали надаватися в межах норм, встановлених цією постановою. Так, було встановлено норми споживання електроенергії та природного газу для побутових потреб, норми загальної площі житла (при оплаті за користування житлом) та опалюваної площі (при оплаті за користування тепловою енергією) (табл. 10.13). На підставі цих норм розраховується вартість житлово-комунальних послуг для пільговиків. Послуги, що спожиті понад встановлені норми, мають оплачуватися за загальними тарифами, тобто у повному обсязі.

---

<sup>27</sup> Постанова КМУ від 16.02.1994 № 94 “Про порядок надання пільг, передбачених Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”.

<sup>28</sup> Постанова КМУ № 733 від 21.10.94 р. “Про ціноутворення в умовах реформування економіки”.

**Таблиця 10.13.** *Норми користування житлово-комунальними послугами, в межах яких громадянам надаються пільги щодо їх оплати*<sup>29</sup>

<i>Послуги, на оплату яких надаються пільги</i>	<i>Норми, в межах яких надаються пільги</i>
<i>1. Споживання електричної енергії на комунально-побутові потреби у сільських і міських населених пунктах: (на місяць)</i>	
крім будинків, які обладнано електричними плитами і електроопалювальними установками	75 кВт-год. на сім'ю з однієї-двох осіб і додатково 15 кВт-год. на кожного іншого члена сім'ї, але не більш як 150 кВт-год.
у будинках, які обладнано стаціонарними електричними плитами	100 кВт-год. на сім'ю з однієї-двох осіб і додатково 25 кВт-год. на кожного іншого члена сім'ї, але не більш як 200 кВт-год.
у будинках, обладнаних електроопалювальними установками	28 кВт-год на 1 м <sup>2</sup> опалюваної площі в опалювальний період із розрахунку 21 м <sup>2</sup> опалюваної площі на одну особу і додатково 10,5 м <sup>2</sup> на сім'ю, але не більше загального розміру опалюваної площі
<i>2. Споживання природного газу для побутових потреб: (на місяць)</i>	
у разі використання на опалення житла у розмірі 21 м <sup>2</sup> опалюваної площі на одну особу і додатково 10,5 м <sup>2</sup> на сім'ю	11 м <sup>3</sup> природного газу на 1 м <sup>2</sup> площі в опалювальний період
у разі користування газовою плитою за наявності централізованого гарячого водопостачання	9,8 м <sup>3</sup> на одну особу

<sup>29</sup> Див. Постанову КМУ від 01.08.96 р. № 879 "Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати".



у разі користування газовою плитою за відсутності централізованого гарячого водопостачання та газового водонагрівача	18,3 м <sup>3</sup> на одну особу
у разі користування газовою плитою та водонагрівачем	23,6 м <sup>3</sup> на одну особу
<i>3. Користування житлом</i>	
21 м <sup>2</sup> загальної площі на одну особу і додатково 10,5 м <sup>2</sup> на сім'ю	
<i>4. Користування тепловою енергією для опалення житла</i>	
21 м <sup>2</sup> опалюваної площі на одну особу і додатково 10,5 м <sup>2</sup> на сім'ю	

Це фактично було першим кроком у напрямі врегулювання та впорядкування пільг на оплату житлово-комунальних послуг. У свою чергу, норми розраховуються відповідно до середніх обсягів відпуску цих послуг в розрахунку на одиницю площі чи на одного споживача (людину).

Так, норми на послуги з утримання житла встановлюються на загальну площу житла, а на послуги опалення – на *опалювану* площу і становлять 21 м<sup>2</sup> на одну особу та додатково 10,5 м<sup>2</sup> на сім'ю. Отже, сім'я пільговиків з трьох осіб може отримати знижку плати за утримання житла і опалення на помешкання площею до 73,5 м<sup>2</sup> (21\*3+10,5). Якщо ж така сім'я володіє житлом більшої площі, то вартість утримання житла і опалення понад норму (73,5 м<sup>2</sup>) оплачується у повному обсязі.

При встановленні засобів обліку теплової енергії розрахунок пільг може ускладнюватися, оскільки не існує норм споживання населенням теплової енергії за умов централізованого опалення. Оплачується опалювана площа, незалежно від обсягів фактично спожитої теплової енергії.

Норми споживання електроенергії вперше були встановлені при запровадженні програми житлових субсидій - тоді, коли виникла потреба встановити обсяги електроенергії, на які може

надаватися житлова субсидія<sup>30</sup>. Згодом ці норми почали застосовувати і при наданні пільг.

Щодо природного газу, то до червня 1996 року діяли тимчасові норми його споживання населенням у разі відсутності газових лічильників, які були затверджені в березні 1995 року.<sup>31</sup> Нові, значно вищі від попередніх норми споживання природного газу населенням у разі відсутності газових лічильників було встановлено Постановою КМУ № 619 від 8 червня 1996 року. Норми споживання природного газу встановлені окремо для приготування їжі (на особу) та для опалення (на опалювану площу). Так, на сьогодні норма споживання природного газу для приготування їжі становить 9,8 м<sup>3</sup> на особу на місяць. Якщо ж газ використовується ще й для підігріву води (при наявності водонагрівача), то норма споживання становить 23,6 м<sup>3</sup>/особу. Норма споживання природного газу для опалення складає 11 м<sup>3</sup> в розрахунку на 1 м<sup>2</sup> опалюваної площі в опалювальний період.

Законом “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” встановлено додаткову пільгу за користування газом для сімей, що складаються лише з непрацездатних осіб і які разом з тим володіють надлишковою площею. Для них передбачена знижка у подвійному розмірі середніх норм споживання (надання) на займану площу чи садибу. Однак у Роз’ясненні Державної акціонерної холдингової компанії “Укргаз” від 3.04.97 р. № 23/10-629 наведено інше визначення цієї додаткової пільги, а саме: плата за надлишкову площу стягується у половинному розмірі.

Генеральний прокурор України звернувся до суду із заявою про визнання незаконним цього роз’яснення. Шевченківський районний суд м. Києва своїм рішенням від 2.06.97 р. у задоволенні заяви відмовив. А це означає, що вищезгадана додаткова пільга розраховується відповідно до Роз’яснення Державної акціонерної холдингової компанії “Укргаз” №23/10-629.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Постановою КМУ № 959 від 1 грудня 1995 року було встановлено тимчасові норми споживання населенням електроенергії, на оплату яких надається субсидія.

<sup>31</sup> Постанова КМУ № 219 від 24.03.95 р. “Про впорядкування оплати населенням спожитого природного газу”.

<sup>32</sup> Урядовий кур’єр, 17.03.01 р., “Знижки з оплати і норми споживання газу”.

Отже, як зазначалося вище, норми споживання електричної енергії, природного газу, норми користування житлом та тепловою енергією для опалення житла встановлюються Кабінетом Міністрів України. Разом з тим, норми споживання води (гарячої і холодної) встановлюються на місцевому рівні відповідно до середніх обсягів відпуску цих послуг в розрахунку на одну особу.

**Проблеми фінансування пільг, наданих населенню.** Пільги з оплати житлово-комунальних послуг, які надаються населенню, фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Обсяг відшкодування з бюджету витрат житлово-комунальних підприємств на надання пільг населенню визначається відповідно до різниці між загальною та пільговою вартістю послуг, наданих пільговим категоріям громадян. За даними Міністерства фінансів потреба у фінансовому забезпеченні житлово-комунальних пільг складає у 2002 році 4 140,65 млн. грн., або 14% загальної вартості всіх задекларованих в Україні пільг. Право на житлово-комунальні пільги використовують сьогодні 17% сімей у міській місцевості та 10% сімей, які проживають у сільській місцевості.

Проблема відшкодування з бюджету витрат житлово-комунальних підприємств для надання населенню пільг з оплати послуг має ряд *особливостей*.

1. Для ряду категорій громадян згідно із законодавством України *джерела фінансування пільг прямо не визначено*. Це, зокрема, військовослужбовці, Повні кавалери Ордена трудової Слави, судді, реабілітовані особи, що внаслідок репресій стали інвалідами або є пенсіонерами; сільські жителі та працівники агропромислового комплексу, які проживають у селищах міського типу; громадяни, які проживають і працюють (навчаються) на території населеного пункту, якому надано статус гірського; населення, що проживає в 30-км зоні АЕС і користується знижкою до тарифу.<sup>33</sup>

2. При формуванні бюджету визначення розміру видатків на пільги є проблематичним через відсутність реальних даних про кількість пільговиків та вартість спожитих ними послуг. Розмір

<sup>33</sup> Див., зокрема, Лист НКРЕ від 11.08.1999 р. № 05-34-09/1195 "Про відшкодування збитків при наданні пільг".

відшкодування з бюджету може бути завищеним, оскільки розраховується він за нормами споживання, а за наявності лічильників фактичний обсяг споживання, як правило, є меншим від нормативного.

3. Відшкодування вартості наданих пільг організаціям - надавачам житлово-комунальних послуг досить часто здійснюється не в повному обсязі, в межах фінансових можливостей держави.

Внаслідок ситуації, що склалася, комунальні підприємства можуть завищувати вартість обсягу послуг, наданих пільговим категоріям громадян, або ж компенсувати свої втрати шляхом врахування їх у тарифах на наступний період. Так, Національна комісія регулювання електроенергетики при формуванні тарифів враховує збитки енергопостачальних компаній від надання пільг (див. лист НКРЕ від 11.08.1999 р. № 05-34-09/1195). Окрім того, внаслідок недостатнього рівня фінансування витрат за рахунок бюджетних коштів, комунальні підприємства вимушено знижують якість і порушують порядок надання послуг.

Такі методи комунальних підприємств для "покриття" витрат, в свою чергу, негативно впливають на платіжну дисципліну населення. Створюється своєрідне "зачароване коло".

**Статистична звітність з питань надання населенню пільг на оплату житлово-комунальних послуг.** Оцінити реальний стан справ у системі пільг надзвичайно важко, насамперед, через відсутність державної статистичної звітності про нараховані суми наданих пільг та рівень їхнього фінансування.

Серед звітності, яку підприємства - постачальники житлово-комунальних послуг надають Державному комітету України з питань житлово-комунального господарства, інформацію про надані пільги частково можна отримати з таких джерел:

- Статистичні дані від підприємств теплопостачання, водопостачання і водовідведення та від житлово-експлуатаційних організацій про суми пільг за плановими розрахунками підприємства та обсяги їх фактичного відшкодування – відповідно до щоквартальних Звітів про витрати виробництва продукції, виконання робіт та надання послуг і фінансові ре-

зультати діяльності підприємств теплопостачання (Форма №1-с (теплопостачання)), водопостачання і водовідведення (Форма №1-с (водопостачання, водовідведення)), житлово-експлуатаційних організацій (Форма №1-с (житлове господарство));

- Дані обласних державних адміністрацій за результатами проведення моніторингу стану розрахунків підприємств (комунальної теплоенергетики, водопровідно-каналізаційного господарства комунальної власності), а саме інформація про: заборгованість на початок поточного року та на початок звітнього періоду, на яку суму реалізовано послуг у звітному періоді, фактична оплата цих послуг у звітному періоді, заборгованість на кінець звітнього періоду.

Проблема реальної оцінки кількості пільговиків та сум наданих пільг з оплати житлово-комунальних послуг ускладнюється тим, що відсутньою є єдина база даних пільговиків у межах як територіально-адміністративних одиниць, так і країни в цілому. Окрім того, істотним недоліком нормативної бази є відсутність єдиної методики розрахунку пільгової вартості послуг, що надаються споживачеві.

За різними джерелами, пільгами з оплати житлово-комунальних послуг до 2000 року користувалося близько 25% населення України, причому приблизно четверта частина всіх пільговиків користувались пільгами за професійною ознакою. Так, за результатами дослідження, проведеного Радою по вивченню продуктивних сил Національної академії наук України, станом на грудень 1999 року пільгами на оплату житлово-комунальних послуг користувалися 25,6% усіх домогосподарств, пільгами на оплату твердого палива та скрапленого газу – 9,7% домогосподарств. За іншими даними<sup>34</sup>, кількість одержувачів пільг на оплату житла, комунальних послуг, електроенергії, газу, палива становила у 1998 році 10 822,9 тис. осіб, або 21,4% всього

---

<sup>34</sup> В.О.Мандибуря. “Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання”. – К.: Парламентське видавництво, 1998. – 256 с.

населення.<sup>35</sup> При цьому річна вартість пільг, розрахована станом на 01.01.1998 року, складала 2 478,0 млн. грн., а середньомісячна вартість пільг в розрахунку на 1 особу – 19,1 грн.

### *Експеримент з реформування системи пільг у 2000-2001 рр.*

У сучасних умовах внаслідок обмежених матеріально-фінансових можливостей держава виявилася неспроможною забезпечити фінансування всіх задекларованих раніше пільг. Тому у 2000-2001 рр. уряд пішов шляхом поступового впорядкування процедури надання пільг та переходу до адресного механізму їх надання.

Це питання є надзвичайно важливим з точки зору вирішення низки актуальних завдань, таких як:

1. посилення ролі адресної соціальної допомоги;
2. забезпечення соціальної справедливості;
3. створення стимулів до ресурсозбереження;
4. економія бюджетних коштів, призначених для відшкодування житлово-комунальним підприємствам вартості наданих населенню пільг;
5. поліпшення фінансового стану комунальних підприємств;
6. підвищення відповідальності споживача за оплату спожитих послуг.

Заходи з упорядкування пільг заплановано здійснити в рамках реформування житлово-комунального господарства і системи соціальної допомоги, як це передбачено Указами Президента “Про прискорення реформування житлово-комунального господарства” (1999 р.), “Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року” (2000 р.) та “Про Стратегію подолання бідності” (2001 р.).

Як визначено в Стратегії подолання бідності, одним із основних напрямів її подолання є реформування системи соціального захисту населення шляхом поглиблення адресності державної соціальної допомоги.

---

<sup>35</sup> Чисельність населення України на початку 1998 року становила 50,5 млн. осіб.

**Призупинення та обмеження пільг для деяких категорій громадян.** З метою реформування системи пільг на оплату житлово-комунальних послуг, у 2000-2001 рр. було призупинено дію положень законодавчих актів України у частині надання пільг і компенсацій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, деяким категоріям громадян (ст. 62 Закону “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, ст. 58 Закону “Про Державний бюджет України на 2001 рік”). Так, було призупинено пільги, які надавалися за *професійною ознакою*, а саме:

- військовослужбовцям;
- ветеранам військової служби;
- працівникам міліції;
- суддям;
- слідчим прокуратури і прокурорам;
- особовому складу державної пожежної охорони;
- спеціалістам, які працюють і проживають у сільській місцевості: педагогічним працівникам, працівникам культури, медичним і фармацевтичним працівникам, спеціалістам із захисту рослин та ветеринарної медицини;
- сільським жителям та працівникам агропромислового комплексу, які проживають у селищах міського типу;
- двірникам.

Водночас, було призупинено пільги таким категоріям громадян:

- багатодітним сім'ям (4 і більше утриманців);
- населенню гірських населених пунктів;
- населенню, що проживає в 30-км зоні АЕС;
- інвалідам по зору.

Пільги, які надаються відповідно до *соціального статусу* громадян, було збережено для найбільш вразливих категорій. Для ряду пільговиків (ветеранам війни, реабілітованим, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи) пільги було частково *обмежено* – звужено коло членів сім'ї, на яких поширюються пільги. Так, у 2000 р. до членів сім'ї пільговика було віднесено дружину (чоловіка) та неповнолітніх дітей

(до 18 років), а у 2001 р. до них додано ще дітей, які є інвалідами з дитинства, неповнолітніх дітей-сиріт, які залишилися без піклування обох батьків і знаходяться на утриманні осіб, що мають право на пільги.

Отже, Законами “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та “Про Державний бюджет України на 2001 рік” було призупинено відповідно на 2000 та 2001 рр. дію положень законодавчих актів України у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з державного і місцевого бюджетів для певних категорій громадян.

За даними Мінпраці, в результаті реалізації Закону “Про Державний бюджет України на 2000 рік” кількість пільговиків зменшилася майже вдвічі. При цьому за рахунок звуження кола членів сім’ї, на яких поширюється надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, чисельність пільговиків зменшилася більш ніж на 40%. Як наслідок, на 16,8 млрд. грн. скоротилися бюджетні видатки. Сім’ї, які повністю або частково втратили право на пільги, не зверталися за субсидіями у масовому порядку, тобто їх фінансовий стан дозволяв сплачувати послуги комунальних підприємств у повному обсязі.<sup>36</sup>

**Наслідки обмеження та призупинення пільг з оплати житлово-комунальних послуг (на прикладі м. Києва)<sup>37</sup>.** Як свідчать дані, наведені в таблиці 14, протягом листопада 1999 - лютого 2000 року (до моменту введення в дію Закону “Про Державний бюджет України на 2000 рік”) кількість домогосподарств, які користувалися пільгами з оплати житлово-комунальних послуг, коливалася в межах від 174 до 182 тис., що становило майже 30% усіх домогосподарств. Разом з тим, серед громадян пільгами користувалося від 489 до 507 тисяч осіб, або близько третини загальної їх чисельності.

<sup>36</sup> Урядовий кур’єр, 20.01.01 р., “Пільги з бюджету-2001”; Факты и комментарии, 19.01.01 р., “У 2001 р. пільгами як і раніше зможуть користуватися ветерани війни, інваліди та чорнобильці”.

<sup>37</sup> Аналіз проведено на підставі бази даних Головного інформаційно-обчислювального центру Київської міської державної адміністрації. Станом на червень 2000 року ця база охоплювала 616 537 квартиро-наймачів, або 1 546 134 киян, що становить близько 62% загальної чисельності мешканців м. Києва.



**Таблиця 10.14.** Загальна характеристика нарахувань квартирної плати і комунальних послуг та кількості пільговиків впродовж листопада 1999 – червня 2000 року за даними ГЮЦ Київської міської державної адміністрації (будинки комунальної власності)

	Листопад 1999	Грудень 1999	Січень 2000	Лютий 2000	Бере- зень 2000	Квітень 2000	Травень 2000	Червень 2000
Всього квартиро-наймачів, особових рахунків	591 240	593 049	594 768	612 879	614 341	615 780	615 780	616 537
Кількість громадян, осіб	1 498 114	1 501 461	1 504 268	1 546 760	1 548 213	1 547 669	1 547 669	1 546 134
Нараховано квартирної плати та комунальних послуг, тис. грн. - всього	34 391,0	34 603,5	35 041,9	34 874,6	35 176,8	37 102,1	38 328,5	38 163,6
з них: призначено субсидій, тис.грн.	3 776,8	3 461,6	3 286,7	3 148,3	3 303,5	3 129,5	3 148,4	3 150,4
Частка субсидій у загальній сумі нарахувань, %	11,0	10,0	9,4	9,0	9,4	8,4	8,2	8,3
Кількість домогосподарств, які користуються пільгами:								
- всього	175 727	174 043	177 609	181 176	180 477	142 261	142 261	142 161
- у % до всіх квартиро-наймачів	29,7	29,3	29,9	29,6	29,4	23,1	23,1	23,1
Кількість громадян, які користуються пільгами:								
- всього	488 807	488 890	493 803	507 598	505 063	227 641	227 641	230 858
- у % до загальної чисельності	32,6	32,6	32,8	32,8	32,6	14,7	14,7	14,9
Відшкодування за пільгами, тис. грн.	7 366,2	7 400,5	7 633,8	7 917,1	7 946,3	3 596,7	3 596,7	3 868,1

Обмеження та призупинення дії пільг з оплати житлово-комунальних послуг, що мало місце в лютому 2000 року, спричинило суттєві зміни в динаміці кількісних показників. А саме, у червні порівняно з лютим 2000 року (табл. 10.15):

- кількість домогосподарств, які користувалися пільгами, скоротилася на 21,5%;
- кількість громадян-пільговиків зменшилась більш, ніж удвічі (на 54,5%);
- сума відшкодування за пільгами скоротилася на 51,1%, склавши у червні 2000 року 3 млн. 868 тис. грн.

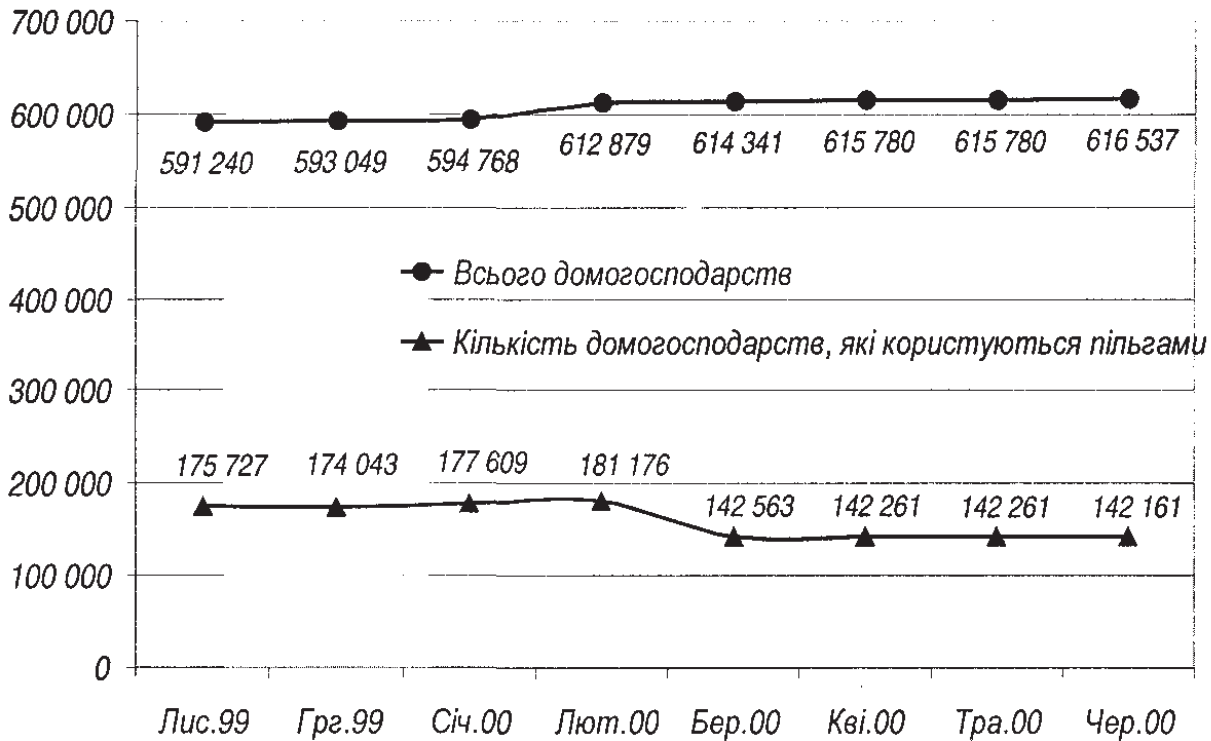
Як результат, станом на червень 2000 року пільгами з оплати житлово-комунальних послуг користувалася 142 161 сім'я (або 23,1% від їх загального числа), а кількість громадян-пільговиків становила 230 858 осіб (14,9% від загальної кількості). Іншими словами, пільг з оплати житлово-комунальних послуг було позбавлено близько 39 тис. сімей, в яких проживало майже 277 тис. громадян.

**Таблиця 10.15.** Динаміка кількості сімей та кількості громадян, які користувалися пільгами з оплати житлово-комунальних послуг, за даними бази даних ГЮЦ м. Києва

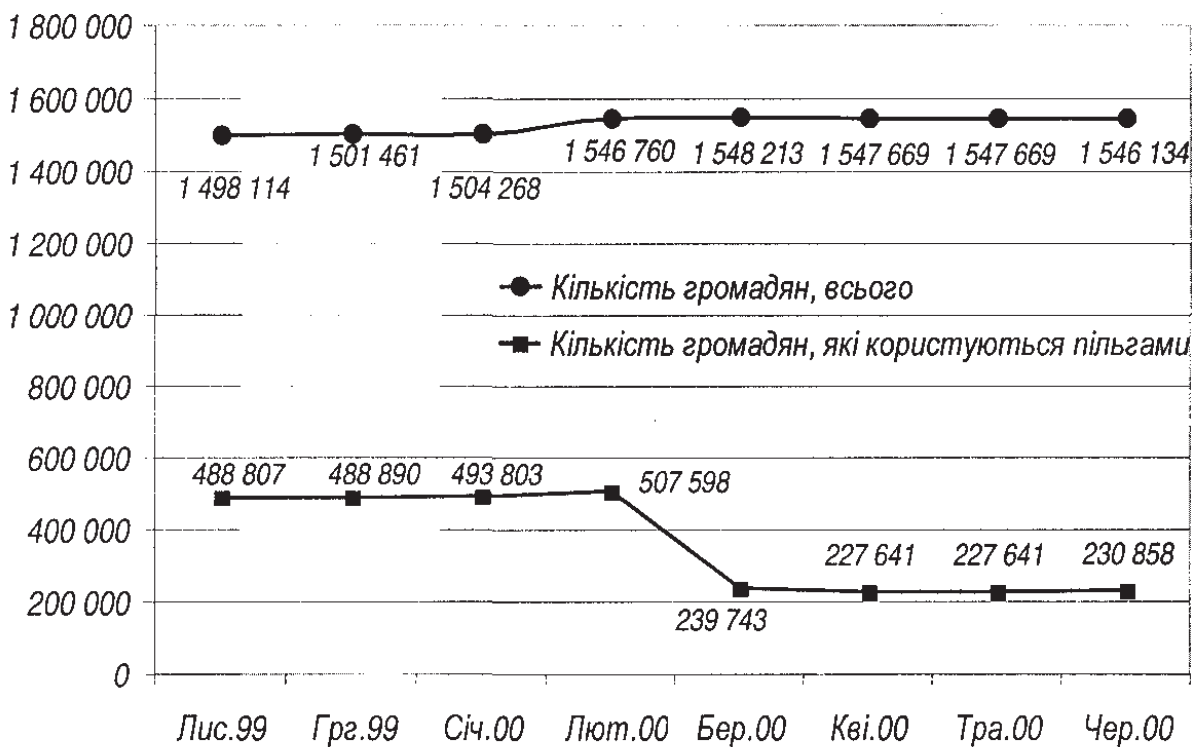
Показник		Лютий 2000 р.	Червень 2000 р.	Червень до лютого 2000 р.	
				Абсолютний приріст	Темп приросту, %
1	Кількість домогосподарств-пільговиків	181 176	142 161	- 39 015	-21,5
2	Кількість громадян, які користувалися пільгами, осіб	507 598	230 858	- 276 740	-54,5
3	Величина відшкодувань за пільгами, тис. грн.	7 917,1	3 868,1	- 4 049,0	-51,1

Динаміка кількості сімей, які користувалися пільгами, та кількості громадян-пільговиків впродовж листопада 1999 – червня 2000 року зображено на графіках 10.14 та 10.15 відповідно.

**Графік 10.14.** Динаміка кількості сімей, які користувалися пільгами, за базами даних ГІОЦ Київської міської державної адміністрації (листопад 1999 – червень 2000 р.)



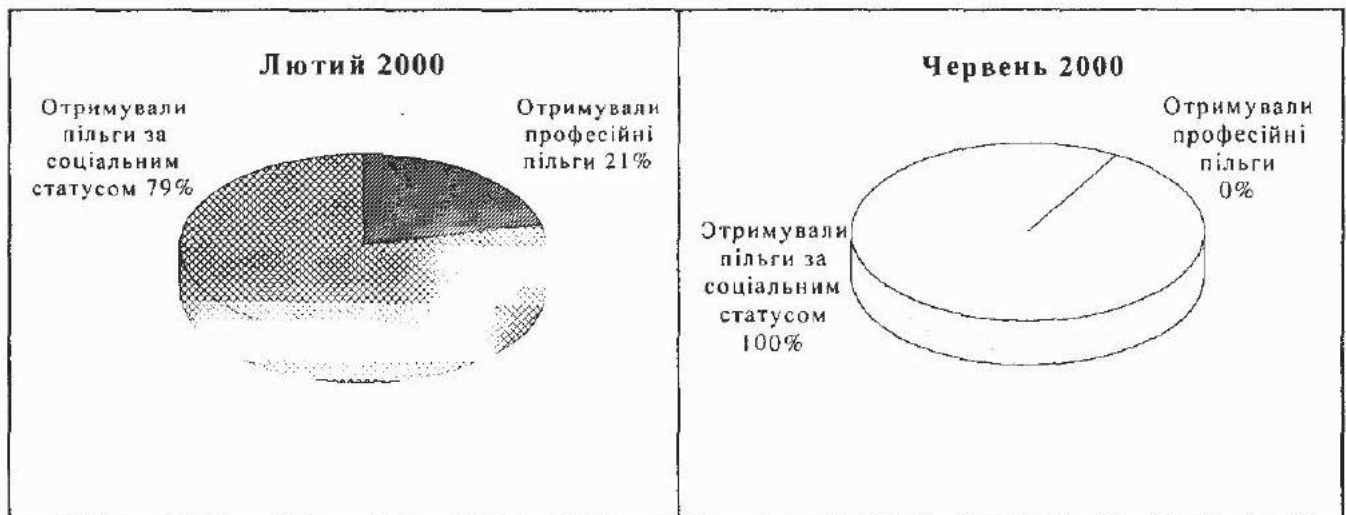
**Графік 10.15.** Динаміка кількості громадян-пільговиків за базами даних ГІОЦ Київської міської державної адміністрації (листопад 1999 – червень 2000 р.)



Водночас величина нарахувань за послуги населенню зросла за цей період на 9,4%, а сума призначених субсидій залишилася майже незмінною (збільшилася лише на 0,7%).

**Домогосподарства-одержувачі пільг: динаміка та зміни в структурі.** Якщо станом на лютий 2000 року серед домогосподарств-одержувачів пільг частка тих, хто користувався професійними пільгами складала 21,4%, то вже в червні 2000 року внаслідок призупинення їх дії домогосподарств, які б отримували професійні пільги, не було жодного (табл. 10.16, графік 10.16). Отже, при загальному скороченні числа домогосподарств-пільговиків на 39 015 одиниць, переважна їх більшість (38 766 або 99,4%) втратили пільги “завдяки” призупиненню дії пільг за професійною ознакою. Щодо тих домогосподарств, які користувалися пільгами відповідно до соціального статусу його членів, то їх число скоротилося на 249 одиниць.

**Графік 10.16.** Порівняльна структура домогосподарств за категоріями пільг, які вони отримували в лютому та червні 2000 року



**Таблиця 10.16.** Частка сімей-пільговиків у загальній кількості квартиронаймачів за даними ГЮЦ Київської міської державної адміністрації (житло комунальної власності)

	лютий 2000 року		червень 2000 року		червень до лютого 2000 року	
	всього по вибірці	у % до підсумку	всього по вибірці	у % до підсумку	Абсолютний приріст	Темп приросту, %
Всього квартиронаймачів, особових рахунків	612 879	100,0	616 537	100,0	3 658	+ 0,6
Всього сімей-пільговиків з них:	181 176	29,6	142 161	23,1	-39 015	-21,5
- отримували професійні пільги	38 766	6,3	0	0,0	-38 766	-100,0
- отримували пільги за соціальним статусом	142 410	23,3	142 161	23,1	-249	-1,8

Разом з тим, якщо розглянути структуру домогосподарств за категоріями соціальних пільг, то ніяких відчутних зрушень в результаті призупинення та часткового обмеження дії пільг в ній не відбулося (таблиця 10.17). І в лютому, і в червні 2000 року виділялося чотири найбільші категорії “соціальних” пільговиків:

- близько 50% становили учасники Великої Вітчизняної війни;
- на рівні 22% була частка учасників ліквідації аварії на ЧАЕС;
- 17% становили учасники бойових дій;
- майже 10% в загальній структурі складали інваліди Великої Вітчизняної війни та Радянської Армії.

Всі інші категорії пільговиків, окрім зазначених чотирьох, були порівняно малочисельними – їх сукупна частка коливалася навколо 1,2–1,5%. Єдиною відчутною відмінністю в структурі домогосподарств–“соціальних” пільговиків є призупинення дії пільг для багатодітних сімей, в результаті чого їх частка скоротилася з 0,37% до нуля.

**Таблиця 10.17.** Структура домогосподарств за категоріями пільг, які вони отримували відповідно до соціального статусу членів сім'ї (за даними ГЮЦ Київської міської державної адміністрації, житло комунальної власності)

Категорії пільговиків	лютий 2000 року		червень 2000 року	
	всього по вибірці	у % до підсумку	всього по вибірці	у % до підсумку
Всього домогосподарств, які отримували пільги за соціальним статусом членів сім'ї	142 410	100,00	141 161	100,00
в т.ч. за категоріями:				
- Учасник ВВВ	72 188	50,69	71 274	50,49
- Учасник ліквідації аварії на ЧАЕС	30 172	21,19	31 164	22,08
- Учасник бойових дій	23 915	16,79	24 124	17,09
- Інвалід ВВВ та Радянської Армії	13 825	9,71	13 875	9,83
- Родина загиблого військовослужбовця	721	0,51	929	0,66
- Вдова військовослужбовця	676	0,47	440	0,31
- Багатодітна сім'я	520	0,37	0	0,00
- Інші категорії (Герой Радянського Союзу, Герой Соціалістичної Праці, реабілітований, вдова Героя Радянського Союзу, інвалід дитинства, малорічний в'язень)	393	0,28	350	0,25

**Категорії громадян-пільговиків: динаміка та зміни в структурі.** Більш показовими є дані щодо динаміки та категоріальної структури громадян, які користувалися пільгами (табл. 10.18). Якщо станом на лютий 2000 року осіб з професійними пільгами було 123,6 тис. (24,4% від загальної кількості пільговиків), то з березня 2000 року всі вони право на пільги втратили. А це означає, що групу пільговиків склали лише ті, хто отримував пільги за соціальним статусом. Станом на червень 2000

року їх число сягало близько 231 тис. осіб, скоротившись порівняно з лютим 2000 року на 153 тис. осіб.

**Таблиця 10.18.** Частка громадян, які отримували пільги з оплати житлово-комунальних послуг

(за даними ГІОЦ Київської міської державної адміністрації, житло комунальної власності)

	лютий 2000 року		червень 2000 року		червень до лютого 2000 р.	
	всього по вибірці	%	всього по вибірці	%	Абсолютний приріст	Темп приросту, %
Загальна кількість осіб	1 546 760	100,0	1 546 134	100,0	- 626	- 0,04
Кількість громадян, які користувалися пільгами - всього	507 598	32,8	230 858	14,9	- 276 740	- 54,5
з них:						
- отримували професійні пільги	123 624	8,0	0	0,0	- 123 624	-100,0
- отримували пільги за соціальним статусом	383 974	24,8	230 858	14,9	- 153 116	- 39,9

Більш ніж двократне скорочення загальної кількості громадян, які користувалися пільгами, 100-відсоткове скорочення числа тих, хто користувався професійними пільгами, та зменшення на 40% так званих “соціальних” пільговиків (табл.10.18) супроводжувалося не менш відчутними зрушеннями в динаміці і структурі тих, хто мав право на пільги за різними соціальними категоріями (табл. 10.19). Так, кількість громадян, які користувалися пільгами інваліда Великої Вітчизняної війни та Радянської Армії зменшилась з 37,5 до 23,4 тис. осіб (на 37,8%), учасника бойових дій – з 67,4 до 43,7 тис. осіб (на 35,2%), чорнобиль-

ців – з 96,0 до 73,0 тис. осіб (на 24,0%), а найбільш масова категорія пільговиків – тих, що користувалися пільгами учасників Великої Вітчизняної війни, зменшилась майже вдвічі (на 86,6 тис. осіб, або 49,4%). Це сталося завдяки тому, що було введено жорстке обмеження щодо права користування пільгами тими особами, які проживають спільно зі “справжнім” пільговиком, адже раніше пільгами ветеранів, інвалідів, чорнобильців користувалися практично всі, хто з ними спільно проживав.

**Таблиця 10.19.** Категорії громадян, які отримували пільги відповідно до соціального статусу (за даними ГЮЦ Київської міської державної адміністрації, житло комунальної власності)

Категорії пільговиків	лютий 2000 року		червень 2000 року		Зміна числа соціальних пільговиків (червень до лютого), %
	всього по вибірці	у % до підсумку	всього по вибірці	у % до підсумку	
Всього громадян, які отримували пільги відповідно до соціального статусу	383 974	100,00	230 858	100,00	-40,0
в т.ч. за категоріями:					
- Учасник ВВВ	175 305	45,66	88 678	38,41	- 49,4
- Учасник ліквідації аварії на ЧАЕС	96 031	25,01	72 970	31,61	- 24,0
- Учасник бойових дій	67 423	17,56	43 697	18,93	- 35,2
- Інвалід ВВВ та Радянської Армії	37 554	9,78	23 351	10,11	- 37,8
- Багатодітна сім'я	3601	0,94	0	0,00	- 100,0
- Родина загиблого військовослужбовця	1618	0,42	1066	0,46	- 34,1
- Вдова військовослужбовця	1571	0,41	573	0,25	- 63,5
- Інші категорії (Герой Радянського Союзу, Герой Соціалістичної Праці, реабілітований, вдова Героя Радянського Союзу, інвалід дитинства, малорічний в'язень)	931	0,24	523	0,23	- 43,0



Щодо категоріальної структури громадян, які користувалися соціальними пільгами, то серед них виділялося чотири найкрупніші категорії, сукупна частка яких складає близько 98-99%. Це:

- учасники Великої Вітчизняної війни (у червні 2000 року – 38,4%, у лютому – 45,7%);
- учасники ліквідації аварії на ЧАЕС (в червні 2000 року – майже 32%, в лютому – 25%);
- учасники бойових дій (на рівні 18-19%);
- інваліди Великої Вітчизняної війни та Радянської Армії (близько 10%).

Інші категорії були малочисельними (їх сукупний вклад в структуру соціальних пільговиків визначався на рівні 1-2%).

В результаті реформування системи пільг 3601 громадянин, що користувався правом на пільги як особа з багатодітних сімей, втратив його.

**Вплив реформування системи пільг на Програму житлових субсидій.** Якби припустити, що пільгами користувалися дійсно малозабезпечені домогосподарства, то внаслідок призупинення та обмеження дії пільг всі вони мали б звернутися за соціальною допомогою у вигляді житлових субсидій. Саме це припущення і було підставою для проведення додаткового дослідження з метою відповісти на питання: Які зміни відбулися у Програмі житлових субсидій? Як змінилася кількість одержувачів і сума нарахованих субсидій внаслідок призупинення та обмеження дії пільг?

Власне, відразу варто визнати, що результати подібного аналізу є дещо умовними, оскільки жодна з наявних баз даних житлових субсидій не дає змоги чітко простежити причини, які зумовили громадян звернутися за допомогою. Аналіз ускладнюється тим, що в 2000 році на кількісні показники програми житлових субсидій майже одночасно впливало декілька факторів: 1) у лютому набрала чинності Постанова КМУ від 2.02.2000 р. № 211 “Про внесення змін та доповнень до постанов Кабінету Міністрів України з питань надання населенню житлових субсидій та адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім’ям”, згі-

дно з якою при призначенні субсидій має враховуватися майновий стан домогосподарств; 2) у лютому зросла вартість природного газу для населення; 3) у лютому було призупинено та обмежено дію пільг. І якщо перший фактор сприяв зменшенню кількості одержувачів та скороченню сум нарахованих субсидій, то два останні призвели до їх зростання. Наскільки сильним при цьому був вплив саме відміни пільг – точно відповісти важко. Проте, певні висновки зробити можна.

Отже, певна частина малозабезпечених сімей, навіть отримуючи пільги з оплати житлово-комунальних послуг, змушені були звертатися за *додатковою допомогою* у вигляді житлових субсидій.

Як свідчать дані, включно по квітень 2000 року серед одержувачів субсидій сім'ї, які користувалися пільгами з оплати житлово-комунальних послуг, складала 16-20%. Разом з тим, сім'ї з "професійними" пільгами до моменту їх призупинення становили лише 2,3-3,7% від загального числа сімей – пільговиків. Якщо згадати, що в цілому пільгами за професійною ознакою користувалося в Україні близько четвертої частини всіх пільговиків, то така незначна кількість їх звертань за житловими субсидіями свідчить на користь достатньо високого рівня матеріального забезпечення більшості сімей, які мали право на професійні пільги. Окрім того, це є підтвердженням *економічної неефективності* витрачання бюджетних коштів з метою соціальної підтримки тих, хто насправді допомоги не потребує.

В цілому ж у червні 2000 р. порівняно з червнем 1999 р. внаслідок сукупної дії всіх вищеназваних факторів кількість сімей-одержувачів житлових субсидій скоротилася на 6,9%. Разом з тим, кількість сімей-пільговиків серед учасників Програми житлових субсидій зросла майже на 2%. Це дає підстави стверджувати, що призупинення та обмеження пільг змусило малозабезпечені сім'ї (ті, для яких пільги дійсно виконували функцію соціального захисту) звернутися за *додатковою допомогою*. Але насправді таке зростання кількості пільговиків-учасників Програми житлових субсидій не можна вважати суттєвим.

Дещо красномовнішими є дані про динаміку кількості осіб-одержувачів житлових субсидій та кількості осіб, що користу-

ються, крім субсидій, ще й пільгами – число таких громадян скоротилося відповідно на 9,9% та 16,3%. Таке помітне скорочення числа осіб-пільговиків (при одночасному зростанні кількості сімей з пільгами) стало наслідком обмеження кола членів сім'ї пільговика, які мають право користуватися пільгами разом з ним.

Отже, приходимо до наступних висновків:

1. Діюча система пільг не забезпечує належного рівня соціального захисту – навіть отримуючи пільги, певні категорії громадян змушені звертатися за додатковою допомогою у вигляді житлових субсидій. Для таких сімей захист від непомірно високої вартості послуг здійснюється двічі: спершу розраховується вартість спожитих послуг і зменшується на величину наданих пільг, потім розмір плати за послуги встановлюється не вищим від законодавчо визначеної частки середньомісячного доходу сім'ї. Очевидно, що повна відміна пільг не позначиться на матеріальному стані таких сімей, оскільки зростаюча вартість житлово-комунальних послуг компенсуватиметься через Програму житлових субсидій.
2. Переважна більшість тих, хто звертався за житловими субсидіями, були пільговиками за соціальним статусом. Кількість професійних пільговиків-учасників Програми житлових субсидій була практично мізерною, що свідчить про достатній рівень матеріального добробуту таких сімей.
3. Внаслідок призупинення та обмеження дії пільг, а також в результаті сукупної дії інших факторів, кількість сімей, які користувалися пільгами за соціальним статусом, серед одержувачів субсидій зросла на 6,6%, а кількість осіб цієї категорії скоротилася на 12,2%. Зокрема, кількість одержувачів житлових субсидій, які користуються 100 та 75-ти відсотковими пільговими знижками, зросла вдвічі порівняно з періодом до відміни пільг. А кількість осіб, що користувалися 50, 30 та 20-ти відсотковими пільгами, скоротилася на 13,4% при зростанні кількості сімей такої категорії на 5,4%.

**Уряд вирішив експеримент не продовжувати.** Законом України “Про Державний бюджет України на 2002 рік” експеримент 2000-2001 рр. щодо призупинення професійних пільг та

суттєвого обмеження соціальних пільг у 2002 році продовжено не було. До того ж, Конституційний Суд України рішенням від 20 березня 2002 року визнав “такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення статті 58 Закону України “Про державний бюджет України на 2001 рік” щодо зупинення дії положень законодавчих актів України в частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів...”<sup>38</sup>.

Проте все це не заперечує той факт, що діюча система пільг є соціально несправедливою, оскільки вона не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, а часто сприяє збільшенню доходів заможних сімей (особливо це стосується тих, хто отримує пільги за професійною ознакою). Ефективною і справедливою може бути лише така система захисту малозабезпечених верств населення, при якій будуть враховуватися доходи і матеріальний добробут пільговиків.

#### **10.2.4. Вдосконалення системи соціального захисту споживачів комунальних послуг**

**Трансформація житлових субсидій в адресну грошову допомогу.** Міністерство фінансів України ініціювало, починаючи з 2002 року, перехід до виплати населенню житлових субсидій у грошовій формі. Передбачається, що це призведе до значних змін в існуючій системі соціального захисту.

Спершу з січня 2002 року запроваджено виплату у грошовій формі субсидій на скраплений газ і тверде паливо<sup>39</sup>. За даними Міністерства праці та соціальної політики України, станом на 19 квітня 2002 року кількість сімей, яким було призначено субсидію на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного палива становила 153 тис., з них 46,5 тис. сімей (30,4%) вже отримали її у готівковій формі. Сума готівки, яка була призна-

---

<sup>38</sup> Див. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 (справа 1-15/2002).

<sup>39</sup> Див. Постанову КМУ від 27 грудня 2001 р. № 1763 “Про надання населенню субсидій готівкою для відшкодування витрат на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива”.

чена населенню з початку року, становила 34,6 млн. грн., з них населенню було виплачено близько четвертої частини - лише 8,5 млн. грн.

На другому етапі планується запровадити виплату у грошовій формі субсидій на житлово-комунальні послуги, електроенергію і газопостачання. Але цьому етапу передуватиме розробка Концепції, суть якої полягатиме у створенні відповідного механізму виплати субсидій у грошовій формі та спрощенні системи їх надання, введення соціальних нормативів споживання послуг за регіональним принципом, стимулів до їх економного використання, а також скорочення кількості взаємозаліків. Одночасно потрібно вирішити питання зниження ризиків неплатежів та послаблення рівня соціального захисту населення. Слід зазначити, що принцип регіональності при визначенні соціальних нормативів і виплаті допомоги у грошовій формі практикується і в інших країнах світу.

**Заміна пільг адресною грошовою допомогою.** Після проведення у 2000-2001 роках в Україні ряду експериментів з реформування механізму надання пільг стало очевидним, що потрібна докорінна зміна всієї системи.

2 березня 2002 року Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено “Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню”.<sup>40</sup>

Мета та завдання Стратегії. Заміна пільг як форми соціального захисту населення на адресну грошову допомогу повинна забезпечити реалізацію конституційного права на соціальний захист, зробити цей захист адресним.

Крім того впровадження Стратегії повинно:

- забезпечити прозорість проходження коштів з бюджетів різних рівнів до громадянина-одержувача пільги і до надавачів послуг;

---

<sup>40</sup> Див. Постанову КМУ від 2 березня 2002 року № 253 “Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню”.

- ліквідувати основи взаємозаліків між бюджетами та підприємствами-надавачами послуг;
- оздоровити фінансово-економічну діяльність підприємств і організацій, що надають послуги населенню.

Етапи впровадження Стратегії. Стратегія визначає чіткий план переходу до соціально виправданої та економічно обгрунтованої системи соціального захисту малозабезпечених верств населення і встановлює послідовний шлях її реалізації. Впровадження Стратегії має відбуватися у три етапи.

На *першому етапі* (до 2004 року) вирішуватимуться такі завдання:

- створення нормативно-правової бази запровадження адресної грошової допомоги населенню замість діючих пільг;
- розроблення і затвердження розрахункових норм споживання послуг, в межах яких надаватиметься адресна грошова соціальна допомога населенню;
- розроблення й запровадження механізму заміни діючих пільг на адресну грошову допомогу з оплати житлово-комунальних послуг на базі модифікованого механізму надання житлово-комунальних субсидій;
- формування реєстру одержувачів адресної грошової допомоги;
- розроблення механізму притягнення до відповідальності громадян за несплату отриманих послуг.

На *другому етапі* (2004-2005 роки) передбачається поширення адресної грошової соціальної допомоги на медичне обслуговування, послуги громадського транспорту та зв'язку.

На *третьому етапі* (2006 рік) передбачається завершити перехід від системи надання пільг до системи адресної грошової соціальної допомоги.

Серед економічних передумов трансформування системи діючих пільг в адресну грошову соціальну допомогу в Стратегії підкреслено необхідність проведення тарифної реформи для запобігання перекладанню комунальними підприємствами своїх збитків на користувачів послуг шляхом підвищення вартості

послуг, а також необхідність перегляду норм споживання послуг за пільговими тарифами.

Для переходу на виплату пільг і субсидій у грошовій формі необхідно створити певні умови, а саме:

- закласти в бюджет країни необхідні кошти;
- прийняти нормативні документи, які встановлюватимуть санкції за несплату або запізнення в оплаті житлово-комунальних послуг, в т.ч. і в разі одержання пільг та при призначенні субсидій;
- визначити за регіонами соціальні норми споживання послуг;
- забезпечити поетапність проведення експерименту в деяких регіонах, узагальнити досвід, відпрацювати статистичну звітність;
- внести відповідні зміни до законодавчих актів.

**Переваги і недоліки виплати пільг та субсидій у готівковій формі.** Перехід на грошову форму виплати пільг і субсидій має певні *переваги* порівняно з безготівковою формою їх надання:

- громадяни матимуть стимул до економного споживання послуг з лічильниками, оскільки готівкова сума допомоги не змінюватиметься залежно від обсягів фактичного споживання;
- виключається оплата неспожитих послуг, а також зникає зацікавленість підприємств - надавачів послуг завищувати суми нарахувань за пільгами;
- спрощується система нарахувань субсидій: ліквідується етап звірки обсягів фактичного споживання послуг між житлово-експлуатаційними організаціями і відділами житлових субсидій та складання щомісячних переліків власників-наймачів житла з нарахованими сумами.

Разом з тим, існують і певні *негативні моменти*, що пов'язані з переходом на грошову форму надання пільг та субсидій, зокрема:

- досить реальною вбачається загроза погіршення рівня збору платежів населення за спожиті житлово-комунальні послуги через несвоєчасну виплату пільг і субсидій у грошовій формі;

- цілком можливо, що недостатній рівень готівкового забезпечення пільг призведе до послаблення соціального захисту населення;
- збільшиться обсяг роботи державних органів соціального захисту.

При заміні пільг грошовою допомогою їх розмір залежатиме від фінансових можливостей держави.

### 10.3. Погляд у майбутнє (або як подолати наявні проблеми?)

Метою реформування житлово-комунального господарства України є забезпечення населення якісними й економічно доступними послугами. Досягнення цієї мети передбачає:

- створення конкурентного середовища і формування ринку житлово-комунальних послуг, вдосконалення тарифної політики;
- забезпечення ефективної інвестиційної політики в галузі;
- запровадження стимулів до економного і раціонального господарювання та використання ресурсів;
- прозорість у прийнятті рішень щодо реформування житлово-комунального господарства, розвитку комунальних послуг та встановлення тарифів на послуги, залучення громадськості до проведення цих заходів;
- доступність житлово-комунальних послуг для громадян з низьким рівнем доходів, адресний соціальний захист населення при оплаті послуг.

Досягнення цих далекосяжних цілей потребує кардинальних структурних, організаційних та правових змін як у житлово-комунальній галузі взагалі, так і в діяльності самих підприємств, зокрема. Уряду України потрібно подбати про те, щоб у якомога стислі строки вирішити низку надзвичайно важливих і невідкладних завдань.

Насамперед, вирішення потребує проблема **неврегульованості питань власності щодо підприємств, які надають комунальні послуги, та недосконалість організаційно-**



правових форм їх господарювання. Ще в грудні 1990 року в Україні розпочався процес передачі підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, із державної власності у власність територіальних громад. Процес не завершено і сьогодні. Однією з причин зволікання є слабка роль держави в його реалізації, а наслідком - відсутність у громадськості важелів впливу та контролю за діяльністю комунальних підприємств.

Функціонування підприємств, заснованих тільки на комунальній формі власності, в умовах монополізму зумовлює їх інертність, що стримує процес впровадження нових технологій та нових методів управління, обмежує стимули до підвищення рівня збору платежів за надані послуги. Процес залучення приватного сектора в діяльність комунальних підприємств відбувається надто повільно із-за економічних, правових та кадрових перешкод. Економічними перешкодами є велика кредиторська та дебіторська заборгованість комунальних підприємств та недосконалість системи ціноутворення. До перешкод юридичного характеру слід віднести відсутність прозорих механізмів вибору орендаря чи концесіонера; відсутність чіткої законодавчо закріпленої позиції держави щодо регулювання галуззю. Це призводить до надмірного втручання органів влади різного рівня в господарську діяльність комунальних підприємств через прийняття популістських рішень. Серед кадрових перешкод - недостатнє забезпечення комунальних підприємств юридичними кадрами та низький рівень правових знань їх керівників.

Не знаходять поки що належного розвитку різні організаційно-правові форми господарювання комунальних підприємств, заснованих на різних формах власності. Це не дає змоги накопичити, вивчити та поширити кращий досвід ефективного управління комунальними підприємствами.

Аби подолати цю проблему, потрібно, перш за все:

- зміцнити матеріальну основу місцевого самоврядування через законодавче закріплення правового статусу комунальних підприємств,
- запровадити найбільш оптимальні організаційно-правові форми діяльності підприємств, що надають комунальні по-

слуги (такі як комунальне підприємство зі спеціальним статусом; підприємство, засноване на спільній власності кількох територіальних громад; комунальні підприємства, передані в управління іншим компаніям чи органам влади; спільні підприємства із змішаною формою власності (комунальна та приватна чи державна);

- створити правові умови для активного залучення приватного сектора в діяльність підприємств, які надають комунальні послуги через укладення договорів оренди, укладення договорів концесії, приватизацію підприємств та створення нових приватних підприємств, які будуть надавати комунальні послуги.

Потребує невідкладного вирішення і така проблема як **відсутність чіткого визначення та розмежування повноважень органів влади різного рівня в сфері надання комунальних послуг**. Це, в свою чергу, зумовлює послаблення економічних та правових механізмів впливу на комунальні підприємства та надмірне втручання в цей процес політичних сил. Центральні органи влади не забезпечують галузь належними нормативно-правовими актами, в яких би чітко визначалися правила, порядок та методи регулювання сфери комунальних послуг. Зокрема, діючим законодавством перераховано методи регулювання тарифів, але порядок їх застосування не описано.

Обласні державні адміністрації, які наділені сьогодні повноваженнями регулювати тарифи на комунальні послуги, що надаються підприємствами комунальної власності територіальних громад, не несуть відповідальності за забезпечення населення послугами та за ефективність діяльності підприємств.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети, які від імені територіальних громад здійснюють повноваження власника та управляють комунальними підприємствами, встановлюють тарифи на комунальні послуги для цих підприємств. При цьому вони лише погоджують тарифи на комунальні послуги, які надають підприємства інших форм власності. Юридичні наслідки таких погоджень законодавчо не встановлені.

Що потрібно зробити для подолання цих перешкод? Насамперед, необхідно розробити державну Концепцію регулювання в сфері надання комунальних послуг, яка б визначила:

- роль держави та місцевого самоврядування в процесі їх надання;
- спеціальний статус комунальних підприємств, які належать територіальним громадам;
- відповідальність органів влади різного рівня за прийняття рішень в цій сфері;
- рівень, на якому відбувається регулювання тарифів на комунальні послуги;
- порядок регулювання діяльності комунальних підприємств недержавної та змішаних форм власності;
- прозорість затвердження тарифів на комунальні послуги та участь громадськості в цьому процесі.

Необхідною вбачається також розробка та прийняття Закону про регулювання місцевих ринків житлових та комунальних послуг, в якому б було визначено методи регулювання тарифів та способи їх застосування, процедуру затвердження тарифів для підприємств різних форм власності, роль громадськості (споживачів) в процесі затвердження тарифів.

Багато негараздів породжується **недосконалістю системи ціноутворення на послуги водо-, теплопостачання та водовідведення**. Суть цієї проблеми полягає в тому, що:

1. *Тарифи на комунальні послуги не відшкодовують повної економічної собівартості послуг*. Чинна система ціноутворення базується на принципі відшкодування повної собівартості реалізованих послуг, яка обчислюється на основі даних бухгалтерського обліку. Для створення системи економічно-обґрунтованих тарифів необхідно перейти до системи відшкодування повних витрат звичайної діяльності підприємств (тобто операційної, фінансової та інвестиційної діяльності). Така система ціноутворення, що базується на принципі відшкодування повної економічної собівартості, передбачає включення в розрахунки тарифів всіх витрат, які відносяться до економічних витрат підпри-

емства, хоча за правилами бухгалтерського обліку деякі з них не можна відносити на собівартість.

Чинним “Порядком формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення”, який було затверджено у 2001 році, вже передбачено створення системи повного відшкодування економічної собівартості послуг у водопровідно-каналізаційному господарстві. Разом з тим, у сфері теплопостачання такий Порядок поки що відсутній.

На місцевому рівні стримується процес переходу до повного відшкодування населенням вартості послуг. Тарифи для населення не відшкодовують в повному обсязі витрат звичайної діяльності підприємств. Місцеві органи влади встановлюють та погоджують занижені тарифи, стримуючи прийняття непопулярних серед населення рішень, посиляючись на складність економічної ситуації у відповідному регіоні.

*2. Чинна система ціноутворення на послуги теплопостачання не стимулює до ресурсозбереження.* Суми планового прибутку, які затверджуються при встановленні планової рентабельності тарифів, розраховуються виходячи з розміру витрат, на основі яких формується ціна на послугу. Зменшення розміру витрат зменшує розмір планового прибутку, який підприємство може отримати за умов повного збору платежів, і таким чином, обмежує ресурси для фінансування капітальних проєктів та подальшого поліпшення технологічних систем.

*3. Недосконалими є методи нарахування плати за послуги.* Сьогодні в Україні у комунальному господарстві поширеною є практика використання одноставкових тарифів, тобто таких, що не мають окремих постійних та змінних компонентів. Це призводить до несправедливості у визначенні плати окремим групам споживачів і може призводити до нестабільності надходжень грошових коштів до підприємств. Плата за послуги нараховується споживачам за розрахованими тарифами відповідно до затверджених нормативів споживання або на базі фактичного споживання згідно показів лічильників.

Нарахування плати за послуги є принципово несправедливим по відношенню до абонентів, що не мають лічильників. Нормативи споживання є завищеними, оскільки вони фактично

враховують обсяги втрат. Це означає, що ті споживачі, які не можуть встановити лічильники, субсидують тих, хто їх має. Болоучою залишається проблема економічно необгрунтованого перехресного субсидіювання.

У секторі теплопостачання сьогодні існує незначний досвід застосування двоставкових та сезонних тарифів. Однак, чинний "Порядок розрахунку двоставкового тарифу на послуги теплопостачання" широкого практичного застосування поки що не знайшов. Щодо підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, такої практики взагалі не існує.

4. *Економічно недоцільною при формуванні тарифів є практика використання нормативів втрат.* Вважається, що застосування нормативів втрат захищає споживачів від неефективної роботи підприємств. Однак, при цьому не враховують, що більшість підприємств не має іншого джерела доходів для покриття витрат, пов'язаних із втратами матеріального носія, ніж тарифи. Застосування нормативу відшкодування витрат, пов'язаних із втратами матеріального носія послуг, саме по собі не призводить до ресурсозбереження і не зменшує фактичний рівень втрат.

Для вирішення цих проблемних питань необхідно, насамперед, встановити *прозорий механізм формування повної економічної собівартості комунальних послуг*, вдосконалити методіку розрахунку двоставкових тарифів на послуги теплопостачання. Потрібно також для органів, що уповноважені відповідно до компетенції встановлювати та регулювати тарифи, розробити рекомендації, в яких передбачити можливість відшкодування в тарифах витрат, пов'язаних із фактичним, а не нормативним рівнем втрат, за умови документального підтвердження підприємством фактичного рівня втрат, розробленої програми заходів, спрямованих на їх зменшення, та визначеного джерела фінансування цих заходів.

Гострою та невідкладною щодо її вирішення є **проблема забезпечення фінансової стабільності діяльності комунальних підприємств**. Відмова держави від застосування штрафних санкцій за несплату або несвоєчасну оплату спожитих послуг, значні суми заборгованості з виплати заробітної плати, розгалу-

жена і фінансово незабезпечена система пільг, що стала непосильним тягарем для бюджету країни, економічно необґрунтовані розміри тарифів, які є непомірно високими порівняно з грошовими доходами значної частини населення – всі ці фактори спричиняють подальше зростання заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг і погіршення фінансового стану підприємств.

Однією з причин низького рівня зборів платежів по виставлених рахунках є відсутність фінансової відповідальності споживачів за несплату або несвоєчасну оплату послуг. Не працює і механізм припинення надання послуги (відключення). Відсутньою є взаємна відповідальність сторін щодо якості надання послуг та оплати їх споживання. Судовий порядок вирішення спорів між ними утруднюється із-за ряду перешкод як юридичного характеру (відсутність письмової форми договору, сплата мита), так і організаційного характеру (завантаженість судів).

Неврегульованими залишаються відносини між підприємствами та постачальниками енергоресурсів при розрахунках за спожиті підприємствами ресурси. До невирішених питань відносяться такі як: визначення джерела фінансування або механізму списання курсової різниці, яка сформувалася через індексацію боргів підприємств теплового господарства перед газопостачальними компаніями; правомірність відключень комунальних підприємств за невчасну оплату вартості енергоресурсів при відсутності аналогічного важеля у підприємств при розрахунках із споживачами; визначення ціни енергоресурсів для їх використання при формуванні тарифів, тобто запобігання постійному підвищенню тарифів через збільшення цін на енергоресурси протягом року, тощо.

В Україні підприємства комунальної галузі є платниками великої кількості податків та обов'язкових платежів. Підприємства водопровідно-каналізаційного господарства окрім обов'язкових відрахувань на здійснення соціальних заходів, які становлять 38% фонду оплати праці, змушені включати в тарифи більше десяти податків і зборів. Не визначеною є економічна доцільність включення в тарифи окремих обов'язкових платежів та штрафних санкцій, зокрема їх вплив на вартість програми

житлових субсидій та фінансування пільг. Велика кількість податків і платежів, обов'язкових до включення в тарифи, збільшує загальне податкове навантаження на населення та інші суб'єкти господарської діяльності.

Сьогодні відсутня практика залучення громадськості до процесу ціноутворення, громадська думка не враховується при визначенні інвестиційних програм розвитку водопровідно-каналізаційного та теплового господарства, тарифи встановлюються за зачиненими дверима. Споживачі послуг не обізнані з питань фінансового стану житлово-комунальних підприємств, які їм надають послуги, не мають механізмів впливу на процес прийняття рішень щодо можливостей вдосконалення систем управління, планових обсягів інвестицій та запланованих заходів для покращання якості послуг. Це призводить до негативного сприйняття населенням змін, які відбуваються в галузі, створює перешкоди у впровадженні заходів, спрямованих на покращання збору платежів і, в результаті, спричинює низький рівень оплати послуг.

Задля створення умов, які б сприяли забезпеченню фінансової стабільності підприємств водопровідно-каналізаційного та теплового господарства, їх ефективного господарювання та надання якісних послуг, уряду України необхідно:

1. Забезпечити реструктуризацію та ліквідацію заборгованості усіх споживачів перед підприємствами, які надають послуги. Зокрема, підготувати Закон про реструктуризацію заборгованості за комунальні послуги, який передбачатиме:

- відновлення пені за несвоєчасну оплату житлово-комунальних послуг та введення інших санкцій за несплату послуг;
- реструктуризацію існуючої заборгованості за спожиті комунальні послуги квартиронаймачів та власників житлових будинків (квартир) перед надавачами житлово-комунальних послуг;
- укладення угод про щомісячне рівномірне погашення реструктуризованої заборгованості та своєчасну сплату поточних платежів за житлово-комунальні послуги;

- введення суворих санкцій до громадян, які не уклали угоди про реструктуризацію заборгованості і не оплачують поточних рахунків.

2. Вдосконалити процедуру сплати за послуги, впроваджувати систему заохочення споживачів до своєчасної оплати спожитих послуг.

3. Забезпечити повне виконання зобов'язань держави щодо відшкодування з державного бюджету витрат житлово-комунальних підприємств на надання пільг та субсидій з оплати послуг.

4. Встановити відповідальність підприємства за ненадання послуги або надання послуги неналежної якості.

5. Розглянути можливості для зменшення податкового тиску на комунальні підприємства через запровадження механізмів нового Бюджетного Кодексу України.

6. Проаналізувати економічні наслідки відміни податку на додану вартість (ПДВ) на комунальні послуги

7. Проаналізувати економічну доцільність включення в тарифи окремих податків та обов'язкових платежів. Зокрема, дослідити доцільність об'єднання таких податків: збір за геолого-розвідувальні роботи, плата за спеціальне використання води, збір за забруднення навколишнього середовища та відрахування до спеціального фонду місцевого бюджету 10% вартості питної води, яка реалізується через системи централізованого водопостачання з відхиленням від вимог стандартів в єдиний екологічний платіж з метою формування спеціального фонду і розробки механізму його цільового використання.

8. Забезпечити підтримку реформи комунального господарства заходами освітньої програми та широкого залучення населення до процесу реформи. Розробити механізми та порядок залучення громадськості до процесу обговорення тарифів з метою врахування громадської думки при встановленні тарифів місцевими органами влади. Встановити обов'язкові вимоги щодо залучення громади до обговорення стратегічних планів розвитку комунальної інфраструктури та встановлення тарифів на комунальні послуги.



Багато серйозних перешкод створює і така проблема як **недостатній рівень інвестицій у водопровідно-каналізаційне та теплове господарство**. Це пояснюється, насамперед, тим, що відсутніми є економічні стимули для залучення інвестицій в комунальну галузь, а механізми забезпечення гарантій для залучення позикових коштів на фінансування капітальних інвестицій є недосконалими. Фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно привабливу через значну фінансову нестабільність. Основні засоби підприємств водопровідно-каналізаційного та теплового господарства, як правило, потребують переоцінки, не є ліквідними і не можуть бути предметом застави. Відсутність гарантій обмежує використання альтернативних механізмів фінансування довгострокових проєктів за рахунок випуску облігацій, фінансового лізингу із залученням виробників обладнання або енерго-сервісних компаній, а також інвестиційних коштів приватного сектору.

Окрім того, відсутні практика і досвід розробки інвестиційних проєктів та оцінки доцільності їх впровадження. Іншими словами, необізнаність фахівців комунального господарства в сучасних методиках капітального та фінансового планування і менеджменту обмежує можливість підприємств приймати оптимальні інвестиційні рішення щодо вибору першочергових проєктів, джерел їх фінансування та обґрунтовувати включення витрат на капітальні інвестиції в тариф.

Метою подолання цієї проблеми є створення економічних стимулів та умов для формування додаткових інвестиційних ресурсів комунальних підприємств. Для цього потрібно, зокрема:

- розробити схеми та оцінити економічну доцільність механізмів залучення коштів на фінансування капітальних інвестицій під гарантію страхових організацій;
- частково фінансувати капітальні інвестиції в об'єкти комунальної інфраструктури через спеціальні бюджети розвитку, створення яких передбачено Бюджетним Кодексом України;
- ширше використовувати можливості місцевих бюджетів;
- використовувати права, надані місцевим органам влади в частині цільового використання податкових надходжень від

комунальних підприємств, які знаходяться в комунальній власності, шляхом спрямування коштів на покращання матеріально-технічного стану комунальних підприємств;

- організувати навчальні семінари з інвестиційного менеджменту та бізнес планування для фахівців фінансових служб водопровідно-каналізаційного та теплового господарства

**Що ми можемо запозичити з досвіду інших країн?** Проблеми реформування житлово-комунального господарства в тій чи іншій мірі переживали в минулому всі розвинені країни світу. Вони шукали їх вирішення на шляху впровадження цілеспрямованої державної політики підтримки підприємств житлово-комунальної сфери та якнайширшого залучення приватного сектору до надання послуг. Залучення приватних підприємств сприяло розвитку конкурентного середовища, що призвело до підвищення ефективності надання житлово-комунальних послуг та зниження їх вартості. Окрім того, було забезпечено значний притік капіталу, адже приватні підприємці мали набагато кращі шанси залучати приватний банківський капітал, ніж центральний уряд чи муніципалітети. Як результат, впроваджено новітні технології, значно зросла ефективність роботи підприємств, економно споживаються енергоресурси, досягнуто бажаного скорочення витрат виробництва і здешевлення житлово-комунальних послуг при суттєвому покращанні їх якості. З іншого боку, у цих країнах проводилася цілеспрямована соціальна політика щодо захисту малозабезпечених верств населення та широкого залучення громадськості до проведення тарифної реформи.

Деякі країни передали у приватні руки надання навіть тих комунальних послуг, що вважаються природними монополіями. Так, у 1989 році Уряд Англії прийняв рішення передати приватним компаніям всі системи питного водопостачання та каналізації. Приватні водоканали, залучивши значні інвестиції, впровадили сучасні технології підготовки питної води та очистки стічних вод, створили стимули для працівників підприємств до більш ефективної праці та творчого підходу до виконання своїх службових обов'язків. Як результат, було суттєво скорочено втрати води та споживання електроенергії, забезпечено цілодо-

бове водопостачання у всій країні та досягнуто стандартів якості питної води та очистки стічних вод відповідно до вимог Європейського Союзу.

Помітних успіхів у реформування житлово-комунальної сфери досягли близькі сусіди України: Польща, Угорщина, Чехія та деякі інші країни постсоціалістичного простору. Цих змін на краще тут було досягнуто завдяки роздержавленню та залученню приватного сектору, здійсненню цілеспрямованої державної політики щодо підтримки підприємств житлово-комунальної сфери та соціального захисту населення. Залучення приватного сектору здійснювалося в основному шляхом створення спільних підприємств, концесій та інших приватних структур із крупними західноєвропейськими компаніями, що дозволило у короткі строки залучити кошти міжнародних фінансових інституцій, таких як Світовий Банк і ЄБРР, та приватних банків, а також впровадити новітні технології та передовий управлінський досвід. При цьому центральний уряд та місцеві органи влади залишали за собою право регулювати діяльність таких приватних компаній, тобто видавати сертифікати на надання житлово-комунальних послуг, готувати моніторинг їхньої діяльності та регулювати ціни на послуги, особливо у випадку природних монополій. Водночас органи влади зобов'язалися надавати всіляку підтримку цим підприємствам, починаючи з державних гарантій по кредитах, що залучаються для модернізації комунальних систем, та закінчуючи сприянням у проведенні заходів щодо забезпечення повної оплати послуг з боку споживачів.

Україні слід уважно вивчити досвід європейських країн, насамперед - досвід її найближчих сусідів, аби впровадити аналогічні реформи в себе, не повторюючи чужих помилок.

Чи могла б Україна вирішити нинішні проблеми житлово-комунального господарства, повернувшись до старої системи? Ні, якою б спокусливою не здавалася ця думка. В Україні більше немає дешевих енергоресурсів, і тому населенню не залишається нічого іншого як заощаджувати енергію та інші види ресурсів, а комунальним підприємствам – підвищувати ефективність роботи через реформування системи управління і запровадження новітніх технологій.

Окрім того, ми більше не можемо дозволити собі закривати очі на забруднення навколишнього середовища неочищеними стоками і твердими відходами. Нинішній стан справ у природоохоронній сфері загрожує серйозною небезпекою для здоров'я суспільства в цілому.

*Держава мусить робити рішучі зміни. Настав час серйозно подбати про здешевлення вартості та підвищення якості комунальних послуг, забезпечити прозорість встановлення тарифів на ці послуги, збільшити джерела їх фінансування, надати реальні гарантії для соціально незахищених верств населення.*