



ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ ТА РОЗВИТКУ

**ЕКОНОМІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ОЕСР  
УКРАЇНА: ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА  
2007 РІК**

**Стислий огляд**

**Після кризового десятиріччя в Україні настав період стійкого зростання**

Середній приріст реального ВВП протягом 2000 - 2006 рр. становив 7,4% завдяки одужанню економіки від наслідків значного падіння показників протягом перехідного періоду 1990-х років. Водночас, таке зростання пояснюється не лише відновленням після кризи. Досягнення макроекономічної стабільності разом зі структурною політикою кінця 1990-х років зробило чималий внесок у посилення бюджетних обмежень для компаній та, нарешті, запустило передбачені Шумпетером процеси "творчого руйнування", що забезпечує економічний розвиток. Як чимало інших країн СНД, Україна відстає від більш передових у плані здійснення переходу країн Центральної Європи в тому, що стосується реформ, орієнтованих на ринок, оскільки уряди частіше приділяли більшу увагу запобіганню структурним змінам, ніж здійсненню таких змін. Отже, треба ще чимало зробити для того, щоб швидке зростання перетворилося на більш стале. Саме тому в цьому звіті наголошується, зокрема, на тому, що саме Україна може зробити для зниження багатьох перешкод для входу на ринок, виходу з нього та конкуренції, що досі залишаються, й забезпечити в такий спосіб більшу динаміку та гнучкість, ніж ті, що їх досягла на даний момент її ринкова економіка. Потенціальна користь від таких реформ, слід сподіватися, буде особливо значною з огляду на те, що вони доповнюють одна одну—це твердження стосується, зокрема, реформ у сфері регулювання, конкурентної політики та приватизації. Розв'язання цих проблем стає ще більш нагальним зараз, оскільки, незважаючи на подальше швидке зростання економіки України та значний простір для зростання навздогін, чимало факторів, котрі підтримували таке зростання після 1999 року або вичерпали, або незабаром вичерпають свій потенціал.

**Зростання спиралося на внутрішнє споживання та поліпшення умов торгівлі**

На початкових стадіях одужання економіки після десятиріччя спаду Україна винесла користь із різкої девальвації гривні та наявності значних незадіяних потужностей. Протягом цього періоду ціни на енергоносії були для України порівняно низькими. Зростання мало широку базу в різних галузях, але найбільший внесок зробили послуги—їхня частка в сукупній вартості зросла протягом 2001-2006 рр. на 8,5% відсоткових пунктів. Що стосується споживання, то зростання після 2001 року спиралося, головним чином, на бум приватного споживання, хоча інвестиційний внесок також був чималим. Швидке зростання побутового споживання спиралося на стрімке зростання заробітної платні та соціальних трансфертів, а також на вражаюче збільшення обсягів роздрібног кредитування. Зросли доходи великої маси українських домогосподарств, причому рівень безробіття й рівень бідності після 1999 року різко знизилися. Зростання попиту спиралося на сукупне поліпшення умов торгівлі на 17% протягом 2002-2006 рр. Це стало наслідком, головним чином, стрімкого зростання на міжнародному ринку цін на метали, на які припадає близько 40% експорту. У 2006 році зростання цін на метали виявилось достатнім навіть для того, щоб компенсувати зростання ціни на газ, що імпортується з Росії, майже вдвічі.

## **Компаніям потрібно пристосовуватися до менш сприятливих зовнішніх умов**

Активний баланс торгівлі немінеральною продукцією протягом останніх років різко впав попри значне збільшення продуктивності праці у промисловості та невпинне поліпшення умов торгівлі. Почасти це пов'язане з тим, що промисловість України в основному вичерпала післякризове підвищення своєї конкурентоспроможності за витратами на робочу силу. Підвищення продуктивності праці набагато перевищувало зростання заробітної платні протягом перших років економічного одужання, але впродовж останніх років зарплати стрімко зростали, перекривши цей розрив. Наявна інформація вказує також на те, що українським промисловцям важко конкурувати за якістю на ринках за межами СНД. Протягом наступних років на конкурентоспроможності експортного сектору позначиться подальше підвищення цін на імпортований природний газ. Питання цін на газ є особливо делікатним з огляду на те, що Україна має вельми вузький набір явних конкурентних переваг, та й ті зосереджені, головним чином, в енергомісткій виробничій сфері.

## **Бюджетна дисципліна підтримувала економічне одужання, але рівень фіскального тиску є надто високим**

Найбільшим досягненням після 1999 року стало дотримання бюджетної дисципліни; підтримання заборгованості на низькому рівні та обмеження дефіциту допомогло відновити довіру та підтримати зростання. Водночас, рівень фіскального тиску явно зріс після 2003 року, і, схоже, є надмірним. Помітні зміни у бюджетній політиці, орієнтовані на заохочення споживання, котрі відбулися протягом 2004-2005 рр. вивели відношення витрат до ВВП на рівень, більший від 43%, головним чином, внаслідок підвищення базової пенсії майже втричі в реальному обчисленні. У 2005 році уряд здійснив значну фінансову консолідацію, в основному, шляхом скасування податкових пільг для компаній, а не шляхом скорочення видатків. Наслідком цих змін у політиці стало масштабне перетікання ресурсів від фірм (із високою схильністю до заощаджень) до домогосподарств (із високою схильністю до витрачання коштів). Крім того, наслідком суттєвого підвищення пенсій у країні стало зростання відношення пенсійних видатків до ВВП до рівня, що перевищує 14% та є одним із найвищих у світі. З огляду на демографічні тенденції, забезпечення довгострокової стабільності пенсійної системи виявиться, скоріше за все, неможливим, якщо не буде підвищено наразі низький пенсійний вік. Важкий тягар пенсійних видатків також обмежує можливості зниження податків на заробітну платню, котрі є винятково високими та стимулюють заниження офіційних зарплат. Податковий тягар в Україні, що заважає зростанню економіки, стає ще важчим, якщо врахувати викривлення, яке вноситься структурою оподаткування як такого. Попри помітний поступ у спрощенні механізмів оподаткування прибутків юридичних осіб та доходів громадян, і зменшення податкових пільг, можна чимало зробити для вдосконалення як адміністрування податків, так і структури податкової системи за одночасного розширення бази оподаткування. Особливо проблемними є викривлення, що вносяться надто щедрою спрощеною системою оподаткування.

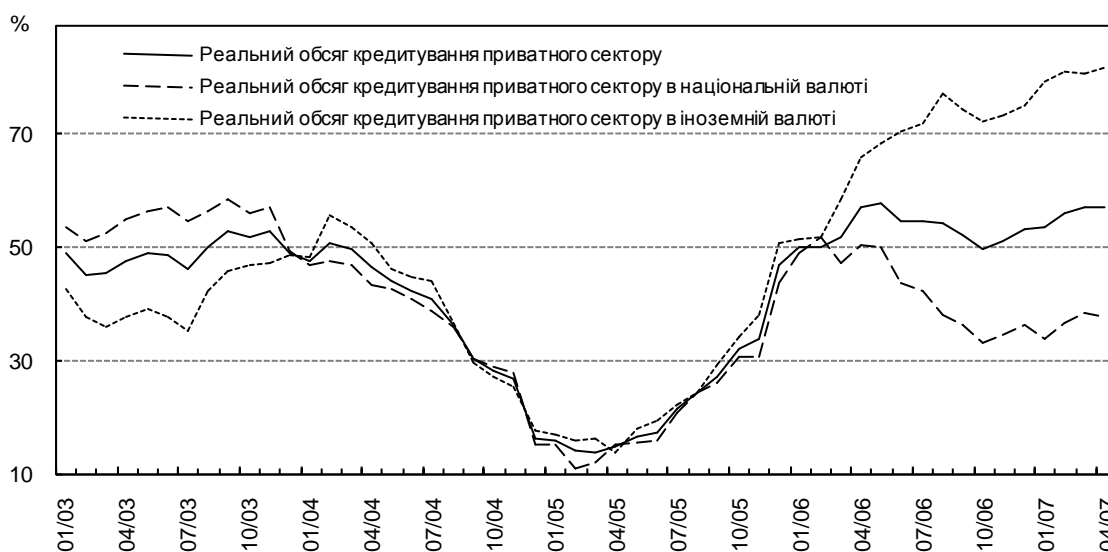
## **Зниження інфляції має бути в центрі уваги монетарної політики**

Номінальна прив'язка курсу до долара залишається наріжним каменем монетарної політики. Хоча ця номінальна прив'язка й допомогла Україні забезпечити макроекономічну стабільність після фінансової кризи 1998 року, зараз вона підвищує мінливість показників інфляції та збільшує ризики, пов'язані зі зростанням доларизації активів і зобов'язань домогосподарств та підприємств. Поточний режим валютного регулювання у поєднанні з привабливішими процентними ставками за кредитами в іноземній валюті є аж надто потужним стимулом до запозичень у доларах (Малюнок 1). Розширення діапазону коливань валютного курсу могло б зробити валютні ризики очевиднішими для агентів, а отже й скоротити доларизацію. Більша гнучкість валютного курсу могла б також стати першим кроком у поетапному переході до режиму інфляційного таргетування.

Будь-який перехід до нових принципів монетарної політики повинен бути поступовим, зважаючи на недостатній рівень розвитку фінансових ринків (а особливо ринку державних цінних паперів), досить низький рівень монетизації і пов'язану з цим слабкість каналу управління через процентну ставку. Водночас, хоча на запровадження повноцінного режиму таргетування інфляції й піде певний час, органи влади вже зараз можуть більше користуватися каналом управління через валютний курс, котрий, як здається, є досить потужним, аби знизити рівень та мінливість інфляції. Макроекономічні умови на сьогодні здаються загалом сприятливими для таких змін.

Малюнок 1. Зростання реальних обсягів кредитування

(у порівнянні з попереднім роком)



Джерело: Національний банк України.

### Можливість подальшого стрімкого зростання залежить зараз від поліпшення ділового клімату

На даний момент економіка наростила значну динаміку, а Україна досі має чимало місця для "зростання навздогін". Попри це, деякі з чинників, на які донедавна спиралося економічне зростання, є скороминущими: умови торгівлі, як очікується, погіршаться вже цього року; ціни на енергоносії зростатимуть далі; ера "простого" підвищення продуктивності шляхом "скидання" зайвої робочої сили та підвищення рівня використання потужностей вже добігла кінця; а зростання обсягів споживчого кредитування неодмінно сповільниться. Якщо Україна прагне підтримувати стрімке зростання економіки в середньостроковій та довгостроковій перспективі, їй доведеться перейти в режим самостійного зростання на основі інвестицій та інновацій. Окрім "поглиблення" (тобто, накопичення) капіталу та ефективнішого розподілу ресурсів для цього доведеться підтримувати високі показники зростання сукупної продуктивності факторів виробництва (TFP) у той час, коли фактори виробництва використовуються дедалі інтенсивніше. Погані рамкові умови для ділової активності є наразі основною перешкодою для підвищення рівня та ефективності інвестицій. Підприємці стикаються з дуже високим рівнем юридичної, регуляторної та політичної невизначеності, що робить дуже ризикованими будь-які довгострокові проекти. Непевність та непередбачуваність дій держави обумовлена в багатьох випадках непрозорістю. Ці чинники, у свою чергу, роблять внесок у поширення корупції та підривають права власності. Підвищення якості

державної адміністрації та зміцнення верховенства закону залишаються, таким чином, серед абсолютно критичних пріоритетів. Послідовна та широка політика дерегуляції могла б чимало зробити для розв'язання цих проблем, оскільки надмірне й часто непослідовне регулювання зазвичай створює можливості для бюрократичного свавілля та гонитви за рентою. Водночас, у багатьох царинах Україна потребує *кращого* регулювання, а не просто менше регулювання. Для цього знадобиться усунути багато прогалин та суперечностей у законодавчій та нормативній базі.

### **Бар'єри для входу та перешкоди при виході мають бути знижені**

Заохочення стійкого зростання продуктивності та розширення інновацій вимагатиме глибокого реформування ринків продукції, щоб створити можливості для розгортання процесу творчого руйнування. Під час транскордонних емпіричних досліджень було з'ясовано, що висока плинність серед компаній (тобто, високі показники входу на ринки та виходу з них) стимулює зростання. Оскільки реструктуризація великих державних підприємств є зайняттям важким та часто пов'язаним зі значними затримками, то зниження бар'єрів для *входу* та надання можливостей для розвитку нових напрямків діяльності було критично важливим рушієм процесів трансформації в тих країнах, де економічні перетворення виявилися успішнішими. Бар'єри на вході та виході в Україні досі залишаються високими. В економіці—зокрема, в промисловості—досі домінують енергомісткі важкі промислові галузі, й це є однією з причин, через які державна політика в минулому так часто була спрямована на запобігання змінам, а не на здійснення необхідних структурних змін. Емпіричний аналіз входу на ринки та виходу з них підтверджує враження про те, що особливі проблеми в Україні існують саме з виходом.

- Загальні показники плинності серед промислових підприємств (вхід плюс вихід) є досить низькими в порівнянні з показниками ОЕСР, хоча показники входу значно зросли після 1995 року. Показники виходу, навпаки, залишаються винятково низькими та, схоже, забезпечують більшу частку різниці між показниками плинності в Україні та країнах-членах ОЕСР.
- Компанії, що входять на ринки в Україні, є значно продуктивнішими за ті підприємства, які вже працюють на ринках—у середньому приблизно на 40% за весь період з 1992 по 2005 р. Це може віддзеркалювати обізнаність нових компаній про важкі умови, в яких їм доведеться працювати, через що їм просто необхідно бути винятково результативними, щоб мати розумні шанси на виживання та подальше зростання.
- Відбір фірм для виходу з ринків в Україні, як здається, є неефективним, оскільки зв'язок між показниками продуктивності та виходу залишається слабким. Наприклад, нові приватні фірми, що виходять з ринків, є значно *продуктивнішими* за ті приватизовані фірми та державні підприємства, котрі на них залишаються.

### **Приховані та явні субсидії та надмірний обсяг державної власності ускладнюють вихід із ринків**

Слабкий зв'язок між продуктивністю та виживанням є, головним чином, наслідком численних явних та прихованих субсидій, що надаються певним галузям та підприємствам. Хоча субсидії надаються не лише "старим" фірмам, цілком зрозуміло, що такі субсидії дають змогу існуючим фірмам із поганими показниками залишатися на ринку набагато довше, ніж вони працювали б на ньому в протилежному випадку. Продовження підтримки значного числа державних підприємств створює ще одну грань у проблеми виходу: за офіційними даними, близько 48% основного капіталу країни досі перебувало в руках держави чи територіальних громад наприкінці 2005 року, а ще 10-11% перебувало в змішаній державно-приватній власності. Сам розмір сектору державних

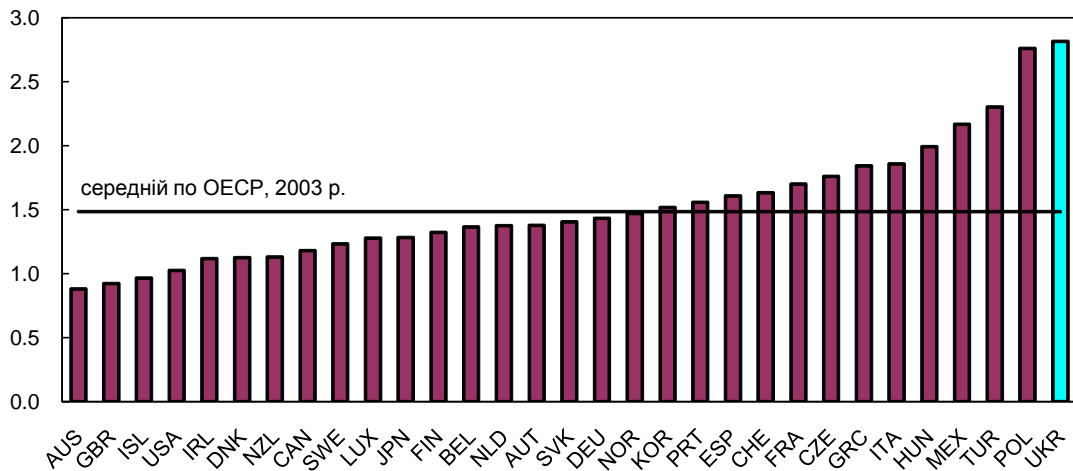
підприємств обмежує можливість як виходу, так і реструктуризації; це, у свою чергу, звужує простір для входу на ринок нових підприємств—як через те, що невихід підприємств з ринку обмежує ресурси, які є в розпорядженні нових компаній, так і через те, що державні підприємства часто користуються офіційними або неофіційними привілеями, що ускладнюють конкуренцію з ними для нових компаній. Крім того, слабкість корпоративного управління в більшості державних підприємств означає, що багато з них (а, можливо, й більшість із них) є легкими мішенями для менеджерів-інсайдерів або людей ззовні, що мають належні зв'язки та шукають легку здобич для отримання ренти. У багатьох випадках перебування таких активів у власності держави також викривлює конкуренцію та створює для органів влади конфлікт інтересів між роллю держави як регулятора та її роллю як власника.

### **Надмірне регулювання обмежує зростання фірм...**

В Україні, як і деінде, перешкоди для входу, виходу та перерозподілу є наслідком надмірного, а часто й поганого регулювання. Системна оцінка регулювання товарних ринків в Україні за показниками, розробленими Економічним відділом ОЕСР, указує на той потенційний внесок, який реформа регулювання, спрямована на заохочення конкуренції, могла б зробити в підвищення економічних показників країни:

- Рівень загального регулювання товарних ринків є вищим, ніж у будь-якій країні-члені ОЕСР станом на 2003 рік (Малюнок 2). Хоча Україна має досить високі показники за деякими з шістнадцяти окремих показників зведеного показника регулювання товарних ринків, зокрема, в тих царинах, де нещодавно відбулися реформи, сукупний тягар регулювання товарних ринків суттєво перевищує середній показник ОЕСР за всіма трьома основними складовими зведеного показника: це державний контроль, перешкоди для підприємництва та перешкоди для торгівлі й інвестицій.
- Загалом, перешкоди для зростання бізнесу здаються суворішими, ніж перешкоди для входу на ринок. Ситуація із входом на ринок, на ділі, суттєво поліпшилася за останні роки, але регуляторні перешкоди для зростання бізнесу будь-якого масштабу залишаються винятково обтяжливими. Тягар надмірного застосування ліцензійно-дозвільного режиму є особливо важким, так само як сукупний кошт заплутаного масиву правил і нормативів, що регулюють такі питання, як реєстрація прав власності та укладання угод. Вони майже не мають іншої мети, окрім підвищення транзакційних витрат часу та коштів.
- Регуляторний *процес* у деяких відношеннях є так само проблемним, як і суть регулювання. Україна має досить погані показники за такими напрямками, як формулювання політики регулювання й ефективність спілкування з діловою спільнотою. Це віддзеркалює, до певної міри, нездатність чітко визначити ті ролі, які держава прагне відігравати в економіці, або провести між ними межу в такий спосіб, що усуне небажані конфлікти інтересів.

Малюнок 2. Сукупний показник регулювання товарного ринку



Джерело: ОЕСР.

### ... та знижує привабливість України як місця для здійснення прямих іноземних інвестицій

Серед показників України досі найбільше розчарує її відносна неспроможність залучати прямі іноземні інвестиції (ПІІ): обсяг ПІІ на душу населення склав у 2005 році лише 372 долари США, що відповідає трохи більше ніж 16% відповідного показника сусідньої Польщі. Цей показник, як здається, перебуває в кричущій невідповідності потенціалові України, зважаючи на якість її людського капіталу та порівняльні переваги, пов'язані з досить низьким рівнем оплати праці, близькістю до ринків ЄС та розміром внутрішнього ринку. Такі інституції, як верховенство права та якість бюрократії, належать до найважливіших чинників, які визначають місце здійснення ПІІ, тому інституційні та регуляторні проблеми, про які йшлося вище, як здається, й є основними причинами низьких показників притоку ПІІ. Хоча економіка в багатьох відношеннях є дуже відкритою, порівняння показників регулювання товарних ринків вказує на існування в Україні винятково високих регуляторних бар'єрів для торгівлі та інвестицій. При цьому, однак, не слід перебільшувати рівень дискримінації: основні перешкоди для інвестицій вкорінені в загальній інституційній та нормативній базі, яка зачіпає *всі* фірми, як іноземні, так і національні. Зважаючи на потенційно високий позитивний вплив ПІІ на зростання сукупної продуктивності факторів виробництва, Україна відмовляється від великих можливостей у здійсненні модернізації промисловості. Водночас, це дозволяє зробити висновок про те, що кроки в напрямку усунення регуляторних та інституційних вад можуть принести значну користь. Імовірно, в цьому допоможе вступ до Світової Організації Торгівлі (СОТ). Безпосередня користь від вступу до СОТ у формі змін у тарифах та поліпшенні доступу до іноземних ринків, імовірно, буде невеликою, але слід очікувати, що насправді значним буде підвищення добробуту, обумовлене зниженням офіційних та неофіційних перешкод для іноземних інвестицій, зміцненням прав власності та переглядом технічного регулювання.

### Сприятлива до конкуренції реформа регулювання може зробити значний внесок у прискорення зростання продуктивності

Результати порівняльного аналізу регулювання товарних ринків указують на те, що реформа регулювання могла б зробити суттєвий внесок у підвищення ефективності як розподілу ресурсів, так і виробництва, прискорюючи наближення України до її найбільш просунутих сусідів. І справді,

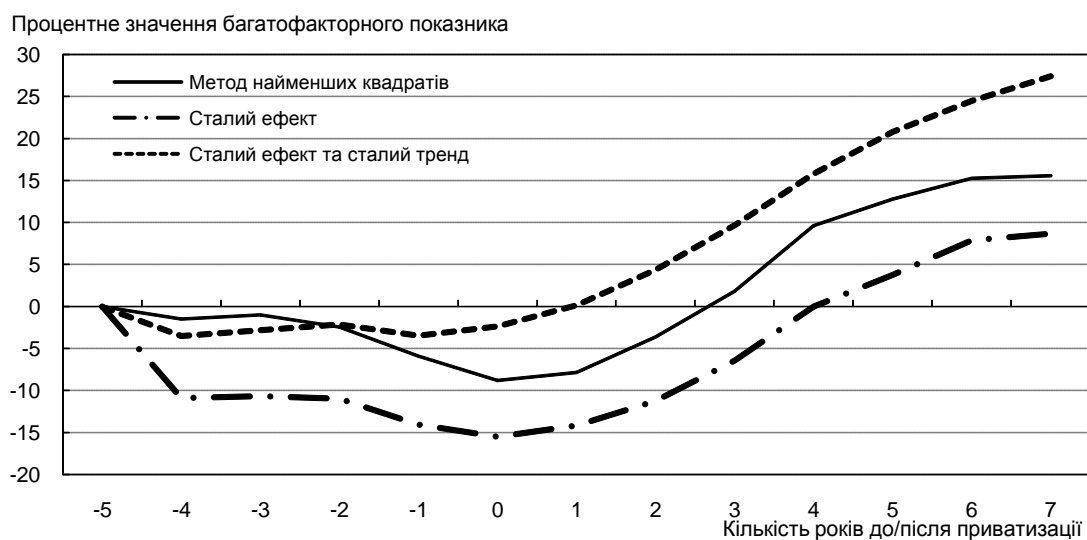
потенційна користь від посилення конкуренції, імовірно, буде в Україні більшою, ніж у більшості країн-членів ОЕСР або в багатьох сусідніх країнах, бо конкуренція на ринках України загалом залишається відносно слабкою, незважаючи на її певне посилення протягом останніх років. Ринки, як правило, є дуже концентрованими на національному рівні, а значний рівень сегментації між регіональними ринками вказує на те, що конкуренція на регіональному рівні є ще слабшою. Позитивний вплив посилення конкуренції знаходить своє підтвердження в результатах економетричного аналізу впливу конкуренції на продуктивність праці за даними на рівні підприємств за 2000-2005 рр. Цей аналіз дозволяє зробити такі висновки:

- Концентрація справляє негативний та дуже значний вплив на зростання продуктивності праці.
- Ці результати підтверджуються для промисловості в цілому, причому немає підстав стверджувати, що цей зв'язок є міцнішим у разі окремого розгляду галузей, що конкурують на імпортному чи експортному ринках.
- Для ринкових послуг цей вплив є слабшим, але все одно суттєвим.
- Конкуренція з імпортом справляє позитивний вплив на продуктивність вітчизняних фірм. Цей вплив є більшим у тих випадках, коли показник проникнення іноземних підприємств на ринок є низьким, а це може бути ознакою того, що перше відкриття ринку для імпорту справляє особливо значний вплив, заохочуючи вітчизняні компанії підвищувати продуктивність.

### **Подальша приватизація може посилити користь від посилення конкуренції**

Дослідження країн із розвинутою ринковою економікою, країн, що розвиваються, та країн, котрі проходять через перехідний період, показують, що приватні підприємства зазвичай дієвіше реагують на підвищення конкурентного тиску, ніж державні підприємства, та що користь від приватизації зазвичай є більшою там, де приватизованим підприємствам доводиться конкурувати. Така взаємна доповнюваність між конкуренцією та приватизацією вказує на те, що реформи, спрямовані на посилення конкуренції, були б результативнішими, якби вони супроводжувалися зниженням ролі державних підприємств в економіці. Саме тому втрата динаміки процесом приватизації в Україні є особливо прикритим явищем. Заперечувати вади, наявні в *процесах* приватизації в Україні, неможливо; саме вони обумовили критичне ставлення до приватизації в країні, але вони не повинні відволікати увагу від позитивного впливу приватизації на показники підприємств. Аналіз подовжніх даних на рівні промислових підприємств дозволив з'ясувати, що в разі приватизації з переходом до вітчизняних власників сукупна продуктивність факторів виробництва зростає на 10-25%, залежно від схеми, що використовується, протягом семи років після приватизації (Малюнок 3). Вплив приватизації з переходом до зарубіжних власників, як здається, є ще більшим, хоча результати аналізу в цьому випадку є менш однозначними з огляду на менший розмір вибірки. Позитивний вплив виникає на першому році приватизації та лише зростає з плином часу. Отже, приватизація зробила чималий внесок у сукупне зростання продуктивності в промисловості за останні роки.

Малюнок 3. Вплив приватизації на сукупну продуктивність факторів виробництва



Джерело: J. Brown and J. Earle, "The Productivity Effects of Privatization in Ukraine: Estimates from Comprehensive Manufacturing Firm Panel Data, 1989-2005", Background paper prepared for the 2007 OECD Economic Policy Seminar on Ukraine, May.