НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 9 (69)
2005

Засновник і видавець:

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор	Анатолій Рачок
Головний редактор	Людмила Шангіна
Макет	Павло Войтенко Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна підтримка	Антон Балицький

Журнал зареєстровано в Державному комітеті інформаційної політики України, свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається українською та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: http://www.uceps.org

При використанні матеріалів посилання на журнал «Національна безпека і оборона» обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:
Укрінформ — обкладинка, стор. 7, 13, 15, 48, 58;
Инвестгазета — стор. 23;
PhotoUA — стор. 25;
Прес-служба Президента України — стор. 56, 59;
Корреспондент — стор. 60.

© Центр Разумкова, 2005

Проект здійснено за підтримки Міжнародного фонду "Відродження" та Інституту відкритого суспільства (Будапешт)

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА НОВОЇ ВЛАДИ: ПЕРШІ КРОКИ ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИ 2

РОЗДІЛ 1.
РОЗВИТОК СФЕР ЕКОНОМІКИ: ЗДОБУТКИ І ПРОРАХУНКИ 3

РОЗДІЛ 2.
СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА НОВОЇ ВЛАДИ: СУПЕРЕЧЛИВІ РЕЗУЛЬТАТИ 27

РОЗДІЛ 3.
НОВА ВЛАДА: ДИНАМІКА СУСПІЛЬНИХ ОЦІНОК ТА ОЧІКУВАНЬ 32

СТАН ВИКОНАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРЕЗИДЕНТА 49

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ 51

СТАТТІ

ПОСЛЕ ПРАЗДНИКА: УВЕДОМЛЕНИЕ О СОСТОЯНИИ РАСЧЕТОВ ПО КРЕДИТУ
Людмила ШАНГИНА 54

Над матеріалами працювали:

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій: Ігор Бураковський (голова правління / директор), Олександра Бетлій, Віталій Бігдай, Тетяна Вахненко, Галина Герасим, Оксана Кузяків, Наталія Лещенко, Вероніка Мовчан, Олег Нів'євський, Катерина Оніщенко, Іван Полтавець, Ганна Чухай, Олег Шеремет

Центр Разумкова: Анатолій Рачок (генеральний директор), Андрій Биченко, Олександр Литвиненко, Михайло Міщенко, Михайло Пашков, Володимир Саприкін, Микола Сунгуровський, Людмила Шангіна, Валерій Чалий, Василь Юрчишин, Юрій Якименко

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
http://www.uceps.org/magazine.

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА НОВОЇ ВЛАДИ: ПЕРШІ КРОКИ ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИ

Економіка є головною сферою діяльності державної влади. Від ефективності державного управління значною мірою залежать діловий та інвестиційний клімат, оптимальний розподіл ресурсів і перерозподіл доходів, стабільність політичного, економічного, суспільного середовища — отже, спроможність національної економіки належно забезпечувати соціальні потреби суспільства та її конкурентоспроможність на світових ринках.

Як засвідчили результати соціологічних досліджень громадської думки та позицій ділових кіл країни, проведені після перших 100 днів роботи нової влади, економічні агенти та суспільство загалом очікували від неї встановлення саме ефективного державного управління — чесного, прозорого, вільного від корупції і політичної кон'юнктури, здатного подолати кризові явища в соціально-економічному середовищі країни та вивести її на шлях сталого економічного розвитку.

Проте, діяльність нової влади протягом понад восьми місяців 2005р. демонструє більш ніж скромні результати в нарощуванні економічного потенціалу країни, її міжнародної конкурентоспроможності, піднесенні рівня життя громадян. Натомість у більшості галузей і сфер економіки спостерігається відчутне погіршення виробничих показників, уповільнюються темпи загального економічного зростання.

Метою цієї публікації є докладне дослідження стану і тенденцій розвитку української економіки у 2005р., з'ясування причин її низької ефективності, обгрунтування пропозицій з удосконалення економічної політики Уряду. Зосередженість на економічній проблематиці зумовлена тим, що лише за умови сталого економічного розвитку, встановлення привабливого інвестиційного клімату, забезпечення високого рівня зайнятості та високої ціни праці можна сподіватися на дійсне вирішення соціальних завдань, вивільнення підприємницької ініціативи, зміцнення людського капіталу країни.

Публікація складається з чотирьох розділів.

У першому розділі аналізуються стан і тенденції розвитку окремих галузей і сфер економіки, констатуються її здобутки і втрати, аргументується висновок про те, що останні значною мірою зумовлені відсутністю у нової владної команди чіткої економічної стратегії, зорієнтованості, з огляду на наближення парламентської кампанії, на отримання короткострокових, відчутних для майбутнього електорату результатів.

У другому розділі аналізуються соціальні результати діяльності нової влади протягом 2005р. в контексті зобов'язань, взятих владною командою під час минулої виборчої кампанії. Аргументується висновок про те, що головною хибою політики у соціальній сфері є намагання розв'язати накопичені в ній проблеми не шляхом створення робочих місць і встановлення адекватної вартості праці, а за рахунок перерозподілу ресурсів від успішних економічних агентів на користь соціально вразливих верств.

У третьому розділі наведені результати моніторингу громадської думки, позицій та оцінок ділових кіл країни, який проводиться відповідно Центром Разумкова та Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій з метою з'ясування тенденцій у ставленні суспільства до нової влади та її дій. Цього разу наводяться результати спеціального опитування, темою якого стала економічна політика Уряду та її соціальні результати.

У четвертому розділі подаються стислі висновки та рекомендації, які, на наш погляд, сприятимуть підвищенню ефективності дій нової владної команди, зокрема, в економічній і соціальній сферах.

РОЗДІЛ 1. РОЗВИТОК СФЕР ЕКОНОМІКИ: ЗДОБУТКИ І ПРОРАХУНКИ

Першорядним завданням нової влади є здійснення радикальних економічних перетворень — оперативна реалізація ефективних і соціально відчутних реформ на макро- і мікро рівнях в різних сегментах економіки. Головні дії влади були спрямовані на зміцнення макроекономічного становища, забезпечення фінансової стійкості та інвестиційної привабливості, поглиблення інтеграційних процесів, формування інституту ефективного приватного власника, підвищення продуктивності базових галузей.

Як відомо, до ключових чинників економічного розвитку — а тим більше макроекономічних зрушень, яких потребують країни під час суспільно-економічних трансформацій, належить ефективне державне управління[1] (врізка *"Політичний контекст економічної політики нової влади"*). Тому прихід нової влади надавав можливість виведення країни на шлях сталого економічного розвитку.

Цей розділ присвячений аналізу результатів економічної політики нової влади за перші три квартали 2005р. За цей період виявилися певні тенденції як позитивного так і негативного характеру, які заслуговують на докладне дослідження.

1.1 ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА

Фіскальна політика у 2005р. була спрямована переважно на виконання доходної та видаткової частини бюджету, а також підготовку проекту бюджету на 2006р. до розгляду у Верховній Раді України.

Виконання доходної частини бюджету. Під час перегляду бюджету 2005р.[2], планові показники доходів були значно збільшені — до рекордного рівня 24,4% ВВП (для порівняння: у 2004р. — 20,4%). Основними причинами збільшення було очікування **вищих темпів економічного зростання, а також законодавче підвищення ставок деяких платежів і розширення податкової бази загалом.** Зокрема передбачалося, що рівень зростання економіки сягне 8,2%.

Незважаючи на те, що темпи економічного зростання виявилися майже втричі нижчими, ніж попередньо очікувалося, за січень-серпень 2005р. доходну частину основного фонду Державного бюджету було

ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Зміна влади сприймалася значною частиною українського суспільства як реальний шанс зламу кризових тенденцій у вітчизняній економіці та виведення країни на шлях сталого економічного розвитку.

Щоб реалізувати цей шанс, влада мала бути не лише змінена, але й реформована. Крім зміни кадрів на всіх рівнях, очікувалося реформування системи державного управління, забезпечення справжньої незалежності судової системи, максимальне обмеження корупції, впровадження принципів прозорості влади та її підконтрольності суспільству.

На жаль, результати діяльності нової влади протягом трьох кварталів 2005р. засвідчили, що очікуваного реформування системи державного управління не відбулося. Оновлення влади фактично обмежилося кадровими змінами, що змушений був визнати сам Президент В.Ющенко, зазначивши: "у владі змінилося багато облич, але обличчя влади змінилося мало"*.

Судова система не реформована; як засвідчили, зокрема, судові процеси, пов'язані зі справами з реприватизації, суди не стали дійсно незалежними. Зниження рівня корупції не спостерігається, натомість лунають публічні звинувачення в корупційних діях окремих лідерів нової владної команди. Водночас, продовжується практика непрозорого прийняття рішень, що ставить під сумнів щирість передвиборчих декларацій про чесну, прозору, підконтрольну суспільству владу.

Загалом, нова владна команда, насамперед Уряд, стала заручницею як власних передвиборних популістських зобов'язань, так і закулісних домовленостей — що значною мірою зумовило переважання в її діяльності засад політичної доцільності, на шкоду доцільності економічній, а отже — соціальній, загальносуспільній.

Уряд — між виборами

Прихід до влади нової команди значною мірою став можливим внаслідок кількох обставин, що значною мірою визначили характер і напрями його діяльності.

(1) Новий Президент був обраний на пост значною мірою завдяки підтримці ідеологічно неоднорідної коаліції "Сила народу". Відповідно, політичні партії учасниці коаліції**, делегували до складу Уряду своїх

* Виступ Президента В.Ющенка на майдані Незалежності 24 серпня 2005р., *http://www.president.gov.ua/news/data/11-2402.*

** зокрема, ВО "Батьківщина", СПУ, ППУ, НРУ, УНП, ПРП, "Солідарність", Молодіжна партія України та ін.

[1] Досвід успішної суспільно-економічної трансформації країн Центральної і Східної Європи довів, що саме державно-політичні чинники відіграють вирішальну роль у формуванні ринкових інститутів і водночас — створенні і впровадженні захисних механізмів з метою запобігання як надмірним соціальним втратам, так і використання державних ресурсів в особистих інтересах. Докладно див.: Ринкові трансформації постсоціалістичної економіки і макроструктурні зрушення в Україні. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, №4, 2003, с.3-6; Макроструктурна політика та ринкова трансформація: досвід Польщі та України. — Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, Польсько-Американсько-Українська ініціатива про Співпрацю (ПАУСІ), Інститут стратегічних досліджень Фонду "Міжнародний центр розвитку демократії" (Польща), Київ, 2004, с.7-15; 68-75.

[2] Закон "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" від 25 березня 2005р.

представників. Оскільки формальних квот щодо представництва партій не існувало, це питання вирішувалося в тривалих і непублічних переговорах між їх лідерами і Президентом В.Ющенком

(2) Іншим чинником перемоги В.Ющенка у виборчій кампанії було пакетне голосування в Парламенті 8 грудня 2004р., під час якого було прийнято три рішення: Закон "Про внесення змін до Конституції України", Закон "Про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004р." та Постанову "Про дострокове припинення повноважень членів ЦВК". Найважливішою складовою пакету було остаточне ухвалення змін до Конституції, суттю яких є значне підвищення ролі Парламенту в системі влади через надання парламентській більшості права призначення Прем'єр-міністра України та формування персональний склад Уряду.

За таких умов, нова влада вирішувала завдання не стільки забезпечення політичного, економічного та соціального підгрунтя для сталого розвитку країни, скільки отримання короткострокових, відчутних для населення результатів, необхідних для здобуття на парламентських виборах більшості у новому складі Верховної Ради, а отже — можливості сформувати політично однорідний трикутник "Президент — Парламент — Уряд".

Внаслідок цього діяльність Кабінету міністрів у 2005р. виявилася заручником "двох виборчих компаній" — тобто, публічних і не публічних зобов'язань, узятих В.Ющенко та його командою під час президентської кампанії, та потреби забезпечення перемоги на майбутніх парламентських виборах.

Нова влада — нові кадрові проблеми

Наслідком передвиборної ситуації можна вважати виразну партизацію Кабінету Міністрів, яка спочатку вбачалася експертами засобом підвищення рівня політичної відповідальності членів Уряду та забезпечення його "командної гри". Але натомість вона послужила додатковим каталізатором протиріч в урядовій команді (наприклад, між представником партії "Реформи і порядок" — міністром економіки, і представником Соціалістичної партії України — міністром сільського господарства), перешкодою для формування консолідованої позиції, зокрема, з питань вступу України до СОТ, що негативно позначилося на результатах голосування Верховною Радою відповідних законів.

Необхідність виконання передвиборних зобов'язань у ряді випадків змусила Президента знехтувати задекларованим ним самим принципом **відокремлення влади від бізнесу**. Результатом цього стали непоодинокі випадки лише формального відходу від бізнесу вищих посадових осіб, переведення ними активів і майна на ім'я близьких родичів тощо. З лобіюванням інтересів тих чи інших фінансово-промислових груп або бізнес-структур пов'язувалися окремі члени нового Уряду***.

Інституційні вади

Очевидними недоліками у правовому та організаційному забезпеченні діяльності нового Уряду були насамперед відсутність, *по-перше*, документа, що визначає її зміст і засади — чіткої, доведеної до алгоритму Програми дій, *по-друге*, законодавчо встановлених механізмів розподілу повноважень і взаємодії між владними інститутами. Це спричинило колізії навколо повноважень ключових структур (і персоналій) державної влади, дезорганізувало роботу Уряду, його взаємодію з Президентом і Парламентом та значною мірою знизило ефективність його діяльності.

Програма дій Уряду "Назустріч людям", представлена Верховній Раді України під час затвердження кандидатури Прем'єр-міністра в лютому 2005р., була побудована на тезах і деклараціях передвиборної програми В.Ющенка, що визначило її як сильні, так і слабкі сторони.

До найбільш суттєвих недоліків програми можна віднести її популістський характер, відсутність власне економічного обгрунтування запропонованих заходів, а також брак внутрішньої логіки та взаємоузгодженості окремих складових. Ці вади визнавалися і керівництвом Кабінету Міністрів, яке пропонувало сприймати її як "філософію діяльності нового Уряду", що буде конкретизована в ряді програм за окремими напрямами.

Значною мірою це стало наслідком і **свідченням відсутності у нової владної команди розробленої і формалізованої у вигляді документа стратегії розвитку країни, в т.ч. економічної стратегії**. Керівництво Уряду неодноразово заявляло, що "філософія" буде конкретизована в ряді програм за окремими напрямами, однак, ці програми так і не були розроблені. Відповідно — не була розроблена і подана до Верховної Ради (як обіцялося — до 1 березня 2005р.) формалізована Програма діяльності Кабінету Міністрів, де б чітко визначалися взаємоузгоджені коротко- і середньострокові пріоритети, завдання та механізми і ресурсне забезпечення їх виконання.

Відсутність чіткої формалізованої програми, *по-перше*, створила умови для управління економікою "в ручному режимі", що доповнювався виразним тяжінням Уряду до застосування адміністративних методів****.

По-друге, усунула можливість консолідації зусиль навколо пріоритетів розвитку країн — зокрема, через це влада, всупереч деклараціям, так і не змогла налагодити конструктивне співробітництво як з малим і середнім, так і великим бізнесом.

Належні правові основи діяльності нового Уряду за час його роботи створені не були. Не прийняті закони "Про Президента України", "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", якими мали бути врегульовані порядок реалізації повноважень владними інститутами, їх стосунки між собою та з Верховною Радою України.

Наслідки

Недосконала регламентація стосунків органів влади мала наступні наслідки: (а) створення інституційного підгрунтя перманентних конфліктів між Кабінетом Міністрів, Секретаріатом Президента та Секретаріатом РНБОУ; (б) низький рівень підтримки Уряду Верховною Радою України; (в) неефективність структури Уряду.

Конфлікт у трикутнику "Кабінет Міністрів — Секретаріат Президента — Секретаріат РНБОУ", де інституційну колізію навколо повноважень посилив конфлікт між главою Уряду та секретарем РНБОУ, вкрай негативно позначився на діяльності Уряду та на іміджі нової влади. **Відповідальність за виникнення та розгортання цього конфлікту покладається і на Президента України**, який, передавши Секретаріату РНБОУ надмірний обсяг повноважень, зробив апарат колегіального органу та його керівника, по суті, одним із центрів державної влади — всупереч Конституції України.

Недостатньо ефективною була **взаємодія Уряду та Парламенту**. Якщо на початку діяльності Кабінету Міністрів можна було говорити про наявність проурядової (або пропрезидентської) більшості чисельністю понад 260 депутатів, то вже невдовзі стало очевидним, що Уряд не користується підтримкою більшості депутатського корпусу. Навіть ті депутатські фракції, що мали своїх представників у Кабінеті Міністрів, з багатьох питань не могли і навіть не бажали виробляти спільну з Урядом позицію. З трибуни Парламенту неодноразово піддавалися критиці урядові законопроекти за неналежний рівень підготовки та недостатність аргументації.

Негативно позначилися на діяльності Уряду **недоліки в його структурі**. Зокрема, виникали питання стосовно розподілу функцій і повноважень між віце-прем'єр-міністром з питань європейської інтеграції та міністром закордонних справ, доцільності запровадження посади віце-прем'єра з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, можна констатувати, що завдання, які покладалися на віце-прем'єр-міністрів з питань, відповідно, європейської інтеграції та адміністративно-територіальної реформи, виконані не були.

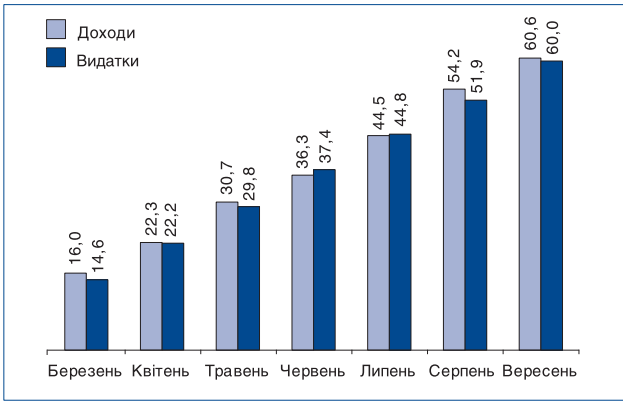
У результаті поєднання зазначених вище чинників, новий Уряд (першого складу) не виправдав суспільних очікувань. В економічній сфері не відбулися обіцяні реформи, навіть реприватизація, яка в ідеалі мала б стати першим кроком на шляху демонтажу клановo-олігархічної системи та детінізації економіки, набула у громадській думці ознак перерозподілу власності. Натомість, відзначаються негативні тенденції в економічному розвитку, про що свідчить зниження темпів зростання економіки за останні дев'ять місяців.

*** Наприклад, публічний конфлікт між міністром юстиції з Прем'єр-міністром навколо інтересів комерційної структури, з якою була пов'язана дружина міністра. Сама Прем'єр-міністр підозрювалася в діях на користь фінансово-промислової групи "Приват" під час підготовки Нікопольського заводу феросплавів до реприватизації. Реалізацію власних комерційних інтересів вбачали в діях інших членів Уряду, зокрема, міністра транспорту і зв'язку Є.Червоненка.

**** Це виявилося, зокрема, під час "м'ясної" і "бензинової" криз, коли Кабінет Міністрів намагався власними рішеннями або заявами регулювати ціни на відповідну продукцію. Одночасно з цим поширювалися версії про "змови" та/або "саботаж" товаровиробників з метою отримання надприбутків, чим і виправдувалися зазначені неринкові заходи.

виконано на 107% (діаграма *"Виконання загального фонду Державного бюджету України у 2005р."*). Перевиконання досягалося значною мірою за рахунок податку на прибуток підприємств (119% плану), податку на додану вартість (113%) та доходів у вигляді дивідендів (284%).

Виконання загального фонду Державного бюджету України у 2005р.,
млрд. грн.



Виконанню номінальних доходів сприяли особливості економічного зростання, зокрема, збільшення імпорту та вищий за прогнозований рівень інфляції, який планувався під час перегляду бюджету у березні на рівні 9,8% впродовж року. Бюджет наповнювався також завдяки посиленню контролю за виконанням доходів, зокрема, завдяки виконанню програми "Контрабанда — стоп!", проведення перевірок на державних підприємствах і посилення контролю над управлінням державною власністю.

На перший погляд оптимістична картина виконання основних видів доходів **приховує серйозні проблеми**. Зокрема, заборгованість з повернення з бюджету податку на додану вартість (ПДВ) за січень-серпень 2005р. зросла з нуля до 2,6 млрд. грн., переплати податку на прибуток підприємств збільшилися лише за півроку на 80%[3]. Виконання доходів до бюджету у вигляді дивідендів на державну частку власності супроводжувалося ретроспективним затвердженням інвестиційних планів підприємств. Частину доходів у вигляді ПДВ було отримано в результаті колізії у податковому законодавстві і стягнення податку зі "спрощенців".

Виконання доходів бюджету за рахунок підвищення адміністративного тиску на комерційний сектор погіршує стан підприємств у країні, спотворює інвестиційний клімат та таким чином погіршує перспективи економічного зростання. Крім того, це створює додаткові підстави для ухилення від сплати податків і корупції. Зазначені вище проблеми виконання бюджету 2005р., якщо вони не будуть вирішені в поточному році, можуть трасформуватися у проблеми наступного фіскального року, таким чином створюючи додаткові фіскальні ризики.

Виконання видаткової частини бюджету. Рівень виконання видаткової частини Державного бюджету в січні-серпні 2005р. дещо підвищився, порівняно з початком року та досяг 94%. Проте, рівень виконання видатків за окремими функціями залишався нерівномірним. Найвищий рівень виконання (104%) мала стаття "трансферти з Державного бюджету", що пов'язано з механізмом їх перерахунку до бюджетів місцевого рівня у вигляді частини центральних податків, які збираються на відповідній території. Виплати за обслуговуванням державного боргу виконувалися на 83% плану, що було пов'язано з ревальвацією курсу національної валюти. **Майже на 100% виконувалися виплати за функцією "соціальний захист населення". Рівень виконання інших статтей** видатків залишався **традиційно низьким** внаслідок технічних проблем і запізнень із затвердженням порядку здійснення видатків за рахунок бюджету.

Такий спосіб виконання видатків бюджету не може слугувати сигналом покращення фіскальної політики в Україні. Порушення графіку виконання видатків бюджету призводить до малоефективної практики виконання видатків ретроспективно та спішне їх "довиконання" наприкінці року.

Внесення змін до бюджету на 2005р. У липні Верховна Рада прийняла зміни до Закону про Державний бюджет на 2005р. та деяких законів з оподаткування[4]. Зокрема, були збільшені ставки рентної плати за видобуток нафти і газового конденсату, збору за користування послугами стільникового зв'язку. Крім того, цим Законом зменшено розмір соціальної пільги зі плати податку з доходів фізичних осіб з 80% до 50%. Додаткові кошти від підвищених ставок були розподілені для фінансування продовольчого резерву, заробітної плати та трансфертів населенню.

Часті зміни Закону про бюджет разом із збільшенням ставок обов'язкових зборів **свідчать про незадовільне планування показників бюджету** та зумовлюють погіршення інвестиційного клімату, а отже — і перспективи економічного зростання. Підвищення ставки збору за користування послугами стільникового зв'язку є короткостроковим джерелом фінансування; в довгостроковому періоді це джерело наповнення Пенсійного фонду ще не має економічного обгрунтування[5].

Зважаючи на важкий стан, в якому опинилися місцеві бюджети через підвищення централізовано встановлених елементів видатків та обмежену доходну базу, зменшення соціальної пільги зі сплати податку з доходів фізичних осіб має розглядатися як позитивний крок. Водночас, це підриває основи соціальної політики, спрямованої на формування середнього класу в країні.

Проект Державного бюджету на 2006р. Затвердження Основних напрямів бюджетної політики (Бюджетної резолюції) на 2006р. у Верховній Раді відбулося із запізненням через несвоєчасне подання цієї резолюції Урядом[6]. Відповідно до документа, схваленого Парламентом, у бюджеті 2006р., крім підвищення

[3] Див.: Моніторинг виконання зведеного бюджету України за січень-серпень 2005 року. — *http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=51704.*

[4] Закон "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" від 7 липня 2005р.

[5] Докладно див. підрозділ 1.2 "Бюджет Пенсійного фонду".

[6] Постанова КМ України "Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2006 рік", №411 від 1 червня 2005р., Постанова ВР України "Про основні напрями бюджетної політики на 2006 рік" №2678 від 21 червня 2005р.

Пост-революційний Уряд і СЕЗонні граблі

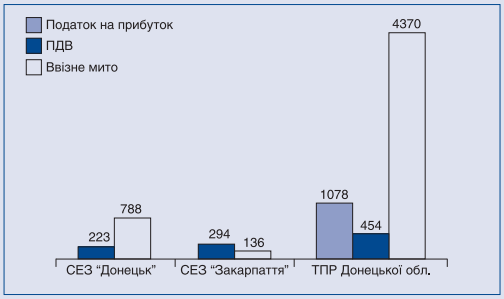
ТОЧКА ЗОРУ

Маркіян ДАЦИШИН,
директор
Інституту реформ

Дискусія навколо доцільності функціонування в Україні спеціальних режимів для інвестиційної діяльності — спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР) — розпочалася з перших днів роботи нового Уряду. Міністр економіки наполягав на негайній ліквідації усіх без винятку СЕЗ і ТПР, перший віце-прем'єр — пропонував обмежитися ліквідацією лише тих, де порушувалося законодавство. Зрештою 28 березня 2005р. Верховна Рада підтримала урядовий пакет змін і доповнень до Закону "Про Державний бюджет на 2005 рік", яким **скасовувалися фіскальні пільги** для всіх СЕЗ і ТПР та **вилучалися положення про гарантії незмінності умов гри для інвесторів.** І лише через чотири місяці після цього (у липні 2005р.) був завершений аналіз діяльності суб'єктів СЕЗ і ТПР.

Зауважимо, що протягом останніх п'яти років до теми ліквідації СЕЗ і ТПР в Україні урядовці зверталися саме тоді, коли виникали проблеми в бюджетній сфері. І новий Уряд повторив цю традиційну помилку, оперуючи винятково бюджетними аргументами: мовляв, СЕЗ і ТПР використовуються винятково для ухиляння від сплати податків. Обсяг бюджетної "дірки" або умовно нарахованих фіскальних пільг був оцінений у 8,5 млрд. грн., хоча понад половину цієї суми становили високі так звані загороджувальні мита на імпортну продукцію, в т.ч. курятину (діаграма *"Умовно нараховані платежі в СЕЗ і ТПР, які отримали найбільші пільги"**). **Такі кошти за інших умов ніколи не були б сплачені до казни,** оскільки легальний імпорт товарів із загороджувальним рівнем митних ставок не має сенсу.

Умовно нараховані платежі в СЕЗ і ТПР, які отримали найбільші пільги
(млн. грн., станом на 1 січня 2005р.)



Поза увагою Уряду залишився вплив, який СЕЗ і ТПР мали на економічний розвиток окремих територій. Саме завдяки пільговим умовам в Україні вдалося врятувати деякі монофункціональні міста і створити робочі місця на проблемних територіях. Ідеться, зокрема, про проекти в рамках СЕЗ "Сиваш", "Яворів", "Закарпаття". Однак, **відсутність фахового аналізу результатів їх діяльності створила підгрунтя для політичних спекуляцій** навколо спеціальних інвестиційних режимів.

Усі інвестиційні проекти в рамках СЕЗ і ТПР виконувалися на основі окремих договорів з місцевою владою, згідно з якими кожна зі сторін взяла на себе певні зобов'язання. Однак, згаданий вище аналіз обмежився лише виконанням суб'єктами СЕЗ і ТПР планових показників (обсяг вкладених інвестицій, кількість нових робочих місць, обсяг виробництва, сплати до бюджетів, податкові пільги тощо) і, як висновок, встановлювалося, що лише чотири підприємства (з понад 550) виконали свої зобов'язання. Проте, **не був вивчений стан виконання договірних зобов'язань державою, частина з яких безпосередньо вплинула на діяльність суб'єктів.** Зокрема, затримка з відшкодуванням ПДВ не лише "вимивала" обігові кошти компанії, але й загалом негативно впливала на умови діяльності підприємств. Чи коректно в такому випадку вести мову про відповідальність суб'єкта за невиконання договірних зобов'язань?

Більше того, на початку жовтня 2005р. новий Секретар РНБО стверджував, що Президента було дезінформовано про показники діяльності СЕЗ і ТПР України, а результати нових досліджень засвідчили, що, *по-перше*, 170 компаній виконували свої зобов'язання, *по-друге*, 60-65% проектів, що виконувалися в СЕЗ і ТПР, були економічно вигідними для вітчизняної економіки.

Така неочікувана і невмотивована поведінка української влади, яка декларувала свою прихильність до інвесторів, не могла не викликати розчарування, занепокоєння і невдоволення останніх. Хоча буму судових позовів інвесторів на державу Україна наразі немає, але почали відбуватися набагато гірші, можливо, незворотні процеси — іноземні компанії-суб'єкти СЕЗ і ТПР переносять свої виробничі потужності з України на територію сусідніх держав (зокрема, Росії та Словаччини).

Вкотре доводиться констатувати небажання і невміння влади вчитися на досягненнях і помилках. Один приклад: Україна в 1995р. створила свою першу зону ("Сиваш") одночасно з Польщею ("Європарк Мєлєц"). Обидві зони мали розв'язати схожі проблеми монофункціональних територій. В обох випадках завдання загалом були виконані, хоча підходи й напрями дій кардинально відрізнялися (так, якщо в Польщі зробили акцент на створенні нових виробництв, то в Україні — на збереженні існуючих підприємств).

Але загальні результати функціонування СЕЗ і ТПР різняться суттєво:

- на початок 2005р. в польських та українських СЕЗ і ТПР виконувалися приблизно однакові кількості проектів понад 550, але Польща залучила $4,8 млрд. інвестицій і створила 63 тис. робочих місць, а Україна — лише $2 млрд. і 52 тис. робочих місць;
- за менших інвестиційних залучень, обсяг українських податкових пільг досяг $1,6 млрд., тоді як у Польщі — лише $480 млн.;
- принципово різнилися підходи до стимулювання інвесторів: суб'єкти польських СЕЗ мають право на пільгове оподаткування виключно за наслідками діяльності (оподаткування прибутку), в українських суб'єктів найпопулярнішими (майже 70% усіх умовно нарахованих платежів) були митні пільги;
- у Польщі акцент державної політики робився на розвитку інфраструктури територій СЕЗ (транспортних комунікацій, інформаційного, телекомунікаційного забезпечення тощо), в Україні — саме низька якість інфраструктури й досі відлякує потенційних інвесторів.

Таке порівняння, *по-перше*, свідчить про те, що Україні недоцільно відмовлятися від пільгових методів стимулювання бізнесу; *по-друге* — фактично визначає напрями реформування ідеології спеціальних режимів. Важливо при цьому законодавчо визначити принципи та максимально допустимі розміри пільг, залежно від обсягів вкладених інвестицій та/або створених робочих місць.

* Джерело: Міністерство економіки України — *ttp://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=36708.* Розрахунки Інституту реформ.

соціальних платежів і фінансування пенсій, передбачалося посилити інвестиційну складову, а також — подання середньострокової бюджетної стратегії на 2006-2009рр. Передбачалося, що Проект бюджету має базуватися на оптимістичному макроекономічному сценарії. Обсяг бюджету пропонувалося зберегти на рівні поточного року (таким чином доходна частина зведеного бюджету мала скласти 29,6% очікуваного ВВП), рівень дефіциту — підвищити, проте утримати в рамках 2%.

Однією з відмінностей Бюджетної резолюції на 2006р. стала спроба більш системного підходу до фіскальної політики шляхом запровадження елементів середньострокового планування. Однак, побудова Проекту бюджету на оптимістичному макроекономічному економічному сценарії створює додаткові фіскальні ризики та/або погіршує прозорість бюджетного процесу, оскільки затвердження бюджету вимагатиме додаткового часу для його перегляду.

Незважаючи на гостру політичну ситуацію в країні, Проект бюджету до Верховної Ради було подано вчасно[7]. Новосформований у вересні 2005р. Уряд переглянув раніше підготовлений документ і вніс певні корективи, зокрема — знизив прогнозовані темпи реального зростання з 9,5% до 8,2%. Проектом бюджету передбачається, що доходи Державного бюджету мають досягти 23,2% ВВП. Основними доходами залишаються ПДВ та податок на прибуток підприємств. Розмір дефіциту бюджету планується на рівні 1,9% ВВП — тобто в рамках, встановлених Бюджетною резолюцією. Структура видатків за економічною класифікацією майже не змінилася; залишилися і 20% для видатків розвитку, що охоплюють усі капітальні видатки, видатки на проведення досліджень та розробок, державні програми розвитку, інші видатки інвестиційного спрямування в реальний сектор економіки.

Порівняно з 2005р., збільшилася питома вага фінансування завдань з економічної активності, субвенцій місцевим бюджетам інвестиційного спрямування. Поряд з підвищенням фінансування розвитку інфраструктури, збільшена також традиційна підтримка окремих секторів економіки, зокрема, вугільного сектору та сільського господарства. Незважаючи на номінальне підвищення соціальних платежів, **витрати на соціальне забезпечення відносно ВВП, порівняно з 2005р., майже не змінилися.**

Як і можна було очікувати, **проект головного фіскального документа** країни виявився традиційним, **успадкувавши основні риси своїх попередників**. Він ще раз **вказує на відсутність в Уряду системного бачення фіскальної політики, потребу запровадження реформ, які б допомогли підвищити ефективність бюджетних видатків**, та необхідність запровадження середньострокового планування бюджету.

Бюджет грунтується на оптимістичному сценарії, що може **призвести до додаткового фіскального розриву у 0,7% ВВП** та як наслідок — **підвищення адміністративного тиску** на комерційний сектор та **місцеві бюджети через недостатні трансферти та недонадходження по податках**. Доцільнішим є побудова **бюджету на більш консервативному сценарії**, оскільки перерозподіл додаткових доходів є менш болючим, аніж секвестр бюджету.

Хоча Проект бюджету на 2006р. передбачає збільшення фінансування видатків розвитку і трансфертів місцевим бюджетам, підвищуючи їх інвестиційну складову, проте не всі статті збільшених видатків розвитку можна безсумнівно вважати такими, що сприяють економічному зростанню.

1.2 БЮДЖЕТ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ

Затвердження бюджету Пенсійного фонду на 2005р. із значним дефіцитом. Наприкінці 2004р. Верховна Рада прийняла закон, яким було стрімко підвищено мінімальну пенсію до рівня прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність[8]. Відповідно, під час перегляду Державного бюджету в березні 2005р. мінімальна пенсія була підвищена ретроспективно з

1 січня до 332 грн. — тоді як мінімальна пенсійна виплата на 1 січня 2004р. становила приблизно 103 грн. Таке підвищення означало збільшення пенсій для 80% пенсіонерів, що **звело нанівець запровадження перших кроків пенсійної реформи, до якої буде важко повернутися найближчими роками через наявність значного дефіциту Пенсійного фонду.**

Лише 8 червня 2005р. Уряд нарешті затвердив бюджет Пенсійного фонду, що передбачав значний дефіцит (11,9 млрд. грн.), спричинений згаданим підвищенням мінімальної пенсії, який фінансується за рахунок трансфертів з Державного бюджету. Сукупний трансферт Пенсійному фонду з Державного бюджету склав 17,4 млрд. грн. (без врахування 1,2 млрд. грн. на компенсацію Фонду втрат, пов'язаних з пільгою по сплаті пенсійного внеску платниками фіксованого сільськогосподарського податку). Сукупні заплановані видатки Пенсійного фонду на 2005р. становлять понад 14% ВВП, що є одним з найвищих показників у світі.

На 1 вересня 2005р. Пенсійний фонд отримав з Державного бюджету 14,5 млрд. грн., що складає близько 80% сукупного річного трансферту. На наступні місяці цього року Пенсійному фонду треба буде розраховувати переважно на власні сили. В цьому допомагатиме підвищення з вересня мінімальної заробітної плати до 332 грн. (що підвищить надходження до Фонду від сплачених внесків). Крім того, з метою покращити спроможність Пенсійного фонду акумулювати кошти, з ініціативи Уряду був прийнятий закон, яким пенсійний збір на послуги стільникового зв'язку збільшений з 6% до 7,5%.

Отже, рішення Верховної Ради про встановлення мінімальної пенсії на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, призвело до неспроможності Пенсійного фонду виплачувати пенсії в повному обсязі. В результаті, Уряд був змушений затвердити бюджет Фонду із значним дефіцитом, що не є прийнятним у довгостроковому періоді та не відповідає стратегії сталого економічного зростання.

---

7 Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" №8000 від 15 вересня 2005р.

8 Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", від 23 грудня 2004р.

Впровадження **додаткового пенсійного збору** на будь-які послуги (зокрема, послуги стільникового зв'язку, операції з купівлі-продажу безготівкової валюти тощо) **не є економічно обгрунтованим** у довгостроковій перспективі. Додаткові пенсійні збори на послуги мають застосовуватися лише у випадках, коли Пенсійний фонд має короткостроковий дефіцит.

Крім того, **уповільнення економічного зростання поряд із задекларованим поглибленням диференціації пенсій може призвести до потреби збільшення трансферту Пенсійному фонду з Державного бюджету, що вимагатиме або підвищення пенсійного збору на різні види послуг, або пошуку інших джерел фінансування пенсійних видатків.**

Проект бюджету Пенсійного фонду на 2006р. також дефіцитний. Планується затвердити бюджет Пенсійного фонду на 2006р. із значним — близько 11 млрд. грн. — дефіцитом, що пояснюється скороченням пенсійного збору, підвищенням мінімальної пенсії та збільшенням диференціації пенсій. Сукупний трансферт Державного бюджету Пенсійному фонду має становити 18,5 млрд. грн. (без врахування 1,6 млрд. грн на компенсацію втрат, пов'язаних з пільгою по сплаті пенсійного внеску платниками фіксованого сільськогосподарського податку). Передбачається, що платники фіксованого сільськогосподарського податку сплачуватимуть збір на обов'язкове пенсійне страхування, однак для них буде застосовуватися знижена ставка на рівні 6,46%, а різниця — компенсуватиметься за рахунок суттєвого (1,6 млрд. грн.) трансферту бюджету.

Крім того, планується зменшити збір на пенсійне страхування, що сплачується з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти (з 1,5% до 0,75%).

Підвищення розміру пенсій та подальша їх диференціація призводить до збереження обсягу видатків Пенсійного фонду у 2006р. на рівні 13,5% ВВП, тобто на 0,5% ВВП менше, порівняно з показником 2005р. Водночас, у рамках проекту Світового банку "Перша позика на політику розвитку", Уряд мав би зменшити видатки Пенсійного фонду на 1% ВВП.

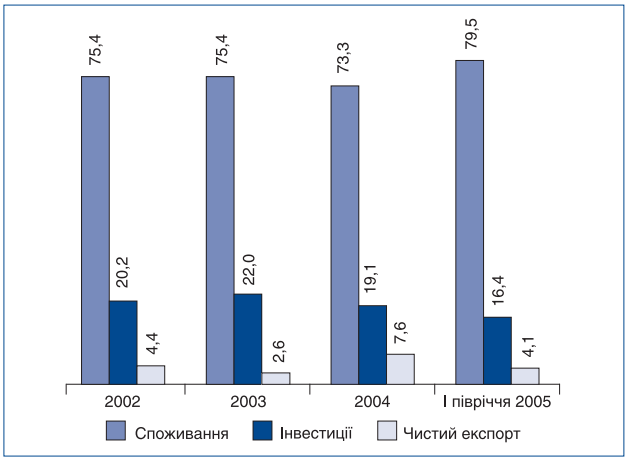
Позитивним є зменшення збору з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти, оскільки зменшуються витрати на проведення відповідних валютних операцій[9]. Запровадження певного внеску з платників фіксованого сільськогосподарського податку також є позитивним кроком, оскільки **зменшить перехресне субсидіювання** пенсіонерів — колишніх працівників сільськогосподарського сектору, працівниками інших галузей. Водночас, трансферт Державного бюджету, за рахунок якого компенсуватимуться втрати Пенсійного фонду від зазначеної спеціальної ставки, залишається значним.

Затвердження другий рік поспіль значного дефіциту Пенсійного фонду, який покривається за рахунок трансферту Державного бюджету, не відповідає стратегії сталого розвитку економіки та переходу від бюджету споживання до бюджету розвитку.

1.3 ІНВЕСТИЦІЇ

Чи не найвідчутніших втрат у 2005р. Україна зазнала в інвестиційній сфері. **Неврегульованість питань власності**, а також оголошені на початку року **наміри перегляду результатів приватизаційних конкурсів призвели до відмови міжнародних і вітчизняних інвесторів від вкладання ресурсів в українську економіку**. В поєднанні з тією обставиною, що значні бюджетні виплати мали переважно споживчий характер, це призвело до падіння інвестицій у структурі ВВП до найнижчого рівня за останні роки (діаграма *"Структура ВВП за категоріями кінцевого використання"*[10]). Рівень у 15-17% ВВП практично унеможливлює продуктивне відтворення капіталу, а отже — і сталий економічний розвиток.

Структура ВВП за категоріями кінцевого використання,
% загального



Влада швидше лише демонструвала надвисокі зусилля із залучення інвесторів в Україну[11], ніж реально впроваджувала заходи інвестиційного стимулювання, як наслідок — жодне рішення про "підтримку і сприяння" не знайшло відгуку потенційних інвесторів, для яких більш вагомими були реальні ризики поширення практики перегляду результатів приватизації. Прямі іноземні інвестиції, що є чутливим індикатором привабливості економічного та ділового середовища країни, в першому півріччі 2005р., порівняно з відповідним періодом 2004р., скоротилися на третину[12].

Водночас різко погіршився стан платіжного балансу: рахунок поточних операцій у другому кварталі 2005р. впав до $0,6 млрд. — проти з $2,3 млрд. у відповідний

[9] Див. підрозділ 1.4 "Валютне регулювання і грошово-кредитна політика".

[10] Україна в цифрах. — Київ, 2005, с.30; див. також: Основні показники соціально-економічного розвитку України. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua*.

[11] Див., наприклад: Указ Президента України "Питання Консультативної ради з питань іноземних інвестицій в Україні" №1447 від 14 жовтня 2005р.; Розпорядження Президента України "Про деякі питання забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції" №1184 від 3 жовтня 2005р.; Постанова Національного банку України "Про врегулювання питань іноземного інвестування в Україну" №280 від 10 серпня 2005р. Нарешті, 20 жовтня 2005р. відбулося засідання Координаційної ради з питань іноземних інвестицій при Президентові України з метою визначення пріоритетних напрямів інвестиційної політики держави. До нової зустрічі, яка має відбутись наприкінці року, шість робочих груп повинні розробити рекомендації стосовно покращання інвестиційного клімату. Час покаже, чи дійсно результати діяльності вказаних робочих груп сприятимуть вдосконаленню інвестиційної політики.

[12] Див.: Платіжний баланс України. — *http://www.bank.gov.ua/Balance/index.htm*.

період 2004р. За цих умов альтернативою наповнення резервів — що є необхідною умовою забезпечення стійкості національної валюти, може бути **приплив** капіталу, насамперед **прямих іноземних інвестицій** (ПІІ). Тому, позитивно можна оцінити задекларований у вересні намір Уряду "закрити" питання з реприватизацією. Це має слугувати позитивним сигналом для інвесторів та сприяти зміцненню довгострокового базису економічного розвитку, оскільки світовий досвід засвідчує нерозривний зв'язок між ПІІ, результативністю приватизації та конкурентоспроможністю країни (врізка *"Інвестиційні чинники успіху економічних реформувань"*).

Інвестиційні чинники успіху економічних реформувань

Досвід успішних трансформаційних країн Центральної і Східної Європи вказує на наступне:

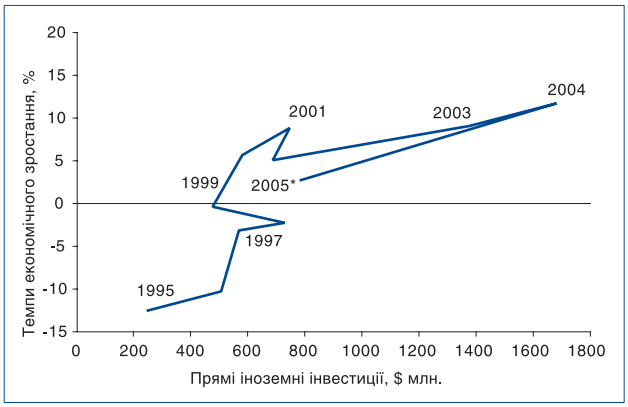
- **активна політика залучення ПІІ сприяє нарощуванню експорту і збільшенню виробництва продукції з високою доданою вартістю**; водночас спеціальні поступки і пільги іноземним інвесторам розбалансовують інвестиційне середовище;
- **ліберальні зовнішня торгівля та інвестиційний режим є найважливішою умовою** залучення ПІІ, причому вплив другого чинника (ліберальний режим припливу капіталів) є домінуючим;
- **приватизація великих** державних підприємств **за участю зовнішніх** інвесторів хоч і потребує більше часу та зусиль, але є, очевидно, найбільш **ефективним способом** залучення ресурсів, спрямованих на реформування та розвиток;
- **політична невизначеність** (зокрема, напередодні виборів) змушує інвесторів **відкладати прийняття** стратегічних рішень;
- **приватизація стратегічних підприємств**, включаючи сектор послуг (банки, страхування і телекомунікації), **з повним допуском зовнішніх інвесторів** створює середовище, що **стимулює ПІІ також в інші сектори економіки з одночасною підтримкою зовнішньоторговельного** розвитку;
- **ПІІ не реагують лише на заклики чи декларації керівництва країни** — для їх залучення **має бути реально створене сприятливе ділове середовище**, інакше обмежені обсяги ПІІ концентруються в дуже вузькому сегменті економіки, який гарантує отримання надприбутків, і не справляють особливого впливу на економічний потенціал країни загалом.

Див., зокрема: *FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. World Investment Report 2003. — *http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=2979&lang=1;* TNCs and the Internalization of R&D. World Investment Report 2005. — *http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3489&lang=1*.

Вказаний взаємозв'язок знаходить підтвердження і в новітній економічній історії України — на жаль, у негативному сенсі. Неспроможність влади формувати і зміцнювати інститут приватного власника, ігнорування цивілізаційних норм недоторканності власності, популістські наміри націоналізації чи повторного продажу раніше приватизованих великих прибуткових підприємств (наприклад, "Криворіжсталь", Нікопольський завод феросплавів) призвели як до різкого зниження ПІІ, експорту і приватизаційних надходжень, так і гальмування економічного розвитку загалом (діаграма *"Прямі іноземні інвестиції і темпи економічного зростання в Україні"*).

Таким чином, перед владою стоять термінові завдання зламу негативних тенденцій, впорядкування інституційного середовища в напрямі підвищення його інвестиційної привабливості. Причому, необхідні заходи мають дійсно бути системними, а не стосуватись окремих сфер чи галузей економіки.

Прямі іноземні інвестиції і темпи економічного зростання



* Оцінка експертів Центру Разумкова.

Так, **в Україні в підході до приватизації продовжує домінувати фіскальний чинник** — надходження від приватизації спрямовуються переважно на фінансування поточних дефіцитів державних фінансів, а не на бюджети розвитку всіх рівнів. Така ситуація, крім гальмування виробничих ініціатив, підштовхує **регіони до незацікавленості у формуванні інвестиційно сприятливого середовища** (і навіть протидії приходу іноземного інвестора, в якому вбачається загроза для власного благополуччя). Тому додатковою серед першочергових вимог вдосконалення економічної політики могло б стати **законодавче закріплення частки приватизаційної виручки за регіонами** (можливо, з вимогою вкладання коштів у розширення інфраструктури). Видається доцільним вказане положення закріпити вже в бюджеті 2006р., тим більше, що це не суперечить положенням бюджетної резолюції.

У середньостроковій перспективі необхідним є використання активних чинників інвестиційного сприяння. Зокрема:

- впровадження **інвестиційного кредиту** для тих підприємств, які не лише здійснюють інвестиції безпосередньо у виробництво, але й сприяють розв'язанню проблем зайнятості шляхом створення нових робочих місць, перенавчання працівників тощо, а також реально запроваджують новітні технології[13];
- **звільнення від оподаткування** (або його мінімізація) тих сум доходів фізичних і юридичних осіб, які інвестуються ними в **людський капітал** (охорону здоров'я, освіту тощо);
- запровадження **податкових "канікул"** зі сплати податку на прибуток **інвесторів** тих успішних підприємств, які підтримують фінансування інфраструктурних проектів у регіонах.

1.4 ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА

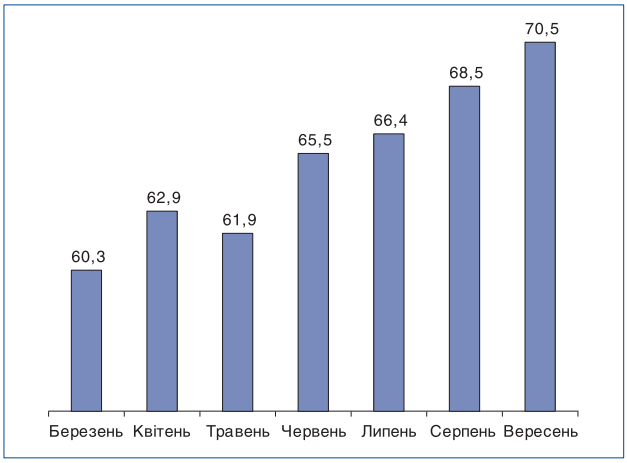
Національний банк України (НБУ) проводив політику лібералізації валютного ринку. Це торкнулося правил торгівлі валютою на міжбанківському ринку, форвардних операцій, а також процедури інвестування із-за кордону. Монетарна політика мала

[13] Водночас, інвестиційне стимулювання може призвести до зниження "регулярних" надходжень. Тому для того, щоб компенсувати можливі втрати, доцільно відпрацювати механізми розширення існуючих джерел надходжень. Зокрема, доцільним може виглядати впровадження оподаткування на існуючі, слабко задіяні або старі виробничі фонди, — що, втім, також потребує відповідного аналізу вигод і втрат. Крім того, такі заходи мають здійснюватися саме зараз, коли відбувається обговорення бюджетної політики як на наступний рік, так і на середньострокову перспективу.

загалом стимулюючий характер, водночас НБУ спрямовував зусилля на послаблення інфляційних тенденцій.

Зростання пропозиції грошей. Монетарна політика у 2005р. мала виразно стимулюючий характер. Збереження позитивного сальдо платіжного балансу, зацікавленість нерезидентів в українських внутрішніх облігаціях, запозичення Уряду на міжнародних фінансових ринках створили міцне підгрунтя стійкого розширення пропозиції грошей. З початку року до середини жовтня монетарна база зросла на 34,1%, грошова маса — на 38,4% (діаграма *"Динаміка монетарної бази у січні-вересні 2005р."*)[14]. Розширення пропозиції грошей сприяло нарощуванню кредитування — з початку року кредити банківської системи в економіку зросли на 45,6% (з 88 млрд. грн. наприкінці 2004р. до 128 млрд. грн. у середині жовтня 2005р.). Завдяки припливу зовнішніх ресурсів, валові міжнародні резерви досягли найвищого в українській історії рівня — $14,855 млрд., що створює надійний базис забезпечення стійкості національної грошової одиниці. **Стабілізація грошово-кредитної системи є важливою передумовою покращання ділового й інвестиційного середовища** в країні, забезпечення сталого розвитку та підвищення добробуту населення.

Динаміка монетарної бази в Україні у 2005р.,
млрд. грн.



Водночас, стрімке розширення пропозиції грошей у 2005р. зумовило високі інфляційні ризики. НБУ, завдяки послідовній політиці, вдалося певною мірою стримувати інфляційний тиск. Зокрема, з 10 серпня була підвищена облікова ставка (з 9,0% до 9,5%)[15]. Слід, однак, зазначити, що найвагоміші чинники інфляції, пов'язані, насамперед, із значним підвищенням заробітних плат і пенсій, мають переважно фіскальний характер і знаходяться поза сферою безпосереднього впливу НБУ.

Лібералізація окремих операцій на валютному ринку. Зважаючи на тривале перевищення пропозиції іноземної валюти на міжбанківському ринку над попитом та з метою послаблення тиску на гривню, НБУ наприкінці серпня здійснив низку заходів з лібералізації валютного регулювання. У вересні набули чинності нові "Правила торгівлі іноземною валютою"[16], відповідно до яких комерційним банкам дозволено проводити арбітражні операції, тобто купувати та продавати одну й ту саму валюту протягом однієї торговельної сесії, а також проводити конвертацію валют 1-ї групи класифікатора валют НБУ в іноземні валюти 2-ї групи класифікатора і навпаки. Крім того, дозволено проводити валютні операції на умовах "форвард" з валютою 1-ї групи класифікатора, але з деякими обмеженнями. Угоди на умовах "форвард" можуть укладатися терміном не більше ніж на один рік, та з обов'язковою поставкою валюти. Крім того, арбітражні та форвардні операції повинні проводитися в межах лімітів відкритої валютної позиції банків[17].

Лібералізація валютних операцій, безперечно, є **позитивним кроком**. Дозвіл на проведення арбітражних і форвардних операцій — це можливість для банків обмежувати валютні ризики, а також ефективніше та швидше виконувати заявки клієнтів. Водночас, подібні операції створюють можливості спекуляцій гривні, які за певних умов, можуть дестабілізувати ринок. Тому сьогодні встановлення ряду обмежень на дозволені операції є виправданим. Існування 1,5% збору до Пенсійного фонду з безготівкових валютних операцій зменшує їх привабливість як інструменту гри на курсових різницях.

Спрощення процедури інвестування із-за кордону. Одночасно з лібералізацією валютних операцій, НБУ значно спростив порядок внесення іноземних інвестицій. Затвердивши нове "Положення про порядок іноземного інвестування в Україну", НБУ фактично визнав Постанову №482 від 14 жовтня 2004р. такою, що втратила чинність, та скасував вимогу відкриття інвестиційних рахунків в українських банках для здійснення інвестицій із-за кордону[18]. Інвесторам-нерезидентам дозволено безпосередньо перераховувати кошти на поточні рахунки резидентів. Скасована також умова обов'язкової конвертації іноземної валюти в гривню при інвестуванні в Україну.

Нові правила інвестування, насамперед, **сприяють зменшенню операційних втрат інвесторів при внесенні іноземної інвестиції**. Раніше інвестори-нерезиденти втрачали на курсовій різниці між курсом при інвестуванні та курсом при репатріації прибутку, а також при сплаті комісійних та 1,5% збору до Пенсійного фонду під час обов'язкової конвертації валюти. На жаль, **саме по собі спрощення процедури інвестування не сприятиме залученню інвестицій, поліпшення потребують також інші складові інвестиційного клімату**.

Регулювання операцій, пов'язаних з рухом капіталу. Постановою НБУ №291 від 12 серпня 2005р. запроваджене обов'язкове резервування коштів за валютними операціями, пов'язаними із залученням

[14] Див.: Бюлетень Національного банку України — *http://www.bank.gov.ua/Statist/index.htm*. Використані також власні бази даних Центру Разумкова.

[15] Див., зокрема: Бюлетень Національного банку України — *http://www.bank.gov.ua/Statist/Procent/discount_rate.htm*.

[16] Нові Правила затверджені Постановою Правління НБУ №281 від 10 серпня 2005р.

[17] З 1 жовтня 2005р. нормативне значення загальної відкритої (довгої/короткої) валютної позиції складає не більше 30% (раніше 35%).

[18] Положення затверджене Постановою Правління НБУ №280 від 10 серпня 2005р. Згадана Постанова Правління НБУ №482 від 14 жовтня 2004р. значно ускладнювала процедуру інвестування в Україну. Вона передбачала обов'язкове відкриття інвесторами-нерезидентами інвестиційних рахунків в українських банках та примусову конвертацію інвестиційних коштів. Це дало можливість НБУ штучно підтримувати курс гривні. З іншого боку, норми згаданої Постанови також давали можливість значно ускладнити можливий відплив іноземного капіталу та доходів іноземних інвесторів з України.

резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів. Згідно з новим Положенням, резиденти, які залучають позики в іноземній валюті від нерезидентів на термін до 180 календарних днів, зобов'язані проводити резервування коштів у Національному банку в розмірі 20% суми валютної операції.

Запровадження обов'язкового резервування коштів при залученні резидентами кредитів в іноземній валюті від нерезидентів на вказаний термін варто віднести до **позитивних заходів**, оскільки воно сприятиме зменшенню припливу короткострокового іноземного капіталу на фінансовий ринок України і таким чином, створюватиме перешкоди для різких коливань обмінного курсу. Впровадження цієї норми було вимушеним заходом в умовах різкого зменшення інтервенцій НБУ на валютному ринку та масованого находження капіталу нерезидентів у боргові цінні папери України (за І півріччя нерезидентами вкладено $1,3 млрд.) і на банківські депозити ($0,52 млрд.). Цей захід є **нейтральним стосовно прямих інвестицій та довгострокових вкладень у фінансові інструменти, а тому — не матиме впливу на прийняття інвестиційних рішень.**

Зміна правил валютного регулювання при поверненні іноземних інвестицій та репатріації прибутків нерезидентами. Постановою №281 від 10 серпня 2005р. впроваджені нові правила торгівлі іноземною валютою, за якими купівля іноземної валюти з метою повернення іноземних інвестицій та прибутків нерезидентів від інвестиційної діяльності в Україні може здійснюватися лише при наявності копії інформаційного повідомлення про внесення іноземної інвестиції та виписки іноземного банку про проведення розрахунків між нерезидентами за об'єкт інвестування або виписки банку про надходження іноземної валюти в Україну.

Структурні аспекти економічної стагнації

ТОЧКА ЗОРУ

Ярослав ЖАЛІЛО,
Василь ГАЦЬКО,
Центр антикризових досліджень

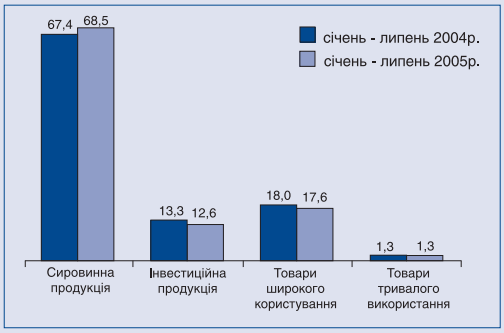
Уповільнення темпів економічного зростання до незвичних за останні роки для України показників (ВВП за дев'ять місяців 2005р. зріс на 2,8%, промислове виробництво — на 3,2%) багатьма експертами оцінюється як перехід вітчизняної економіки в режим економічної стагнації. Хоча за світовими мірками навіть такі показники виглядають цілком позитивними, однак, зважаючи на разюче економічне відставання країни навіть від західних сусідів - нових членів ЄС, такі жорсткі оцінки, очевидно, є виправданими.

Власне, саме по собі зниження темпів зростання не може однозначно розглядатися як суто негативне явище. Зокрема, як відомо, спад темпів може супроводжувати структурні зрушення економіки, яка позбувається неефективних та неконкурентоспроможних галузей. Тому для коректної оцінки процесів, що відбуваються в Україні, доцільно звернутися до аналізу структурних зрушень вітчизняного економічного середовища.

Критерії оцінки структурних перетворень є досить прозорими — вони були анонсовані у передвиборчій програмі Президента та закладені до програми Уряду — це, насамперед, **розвиток інвестиційних процесів**, а також **випереджаюче зростання високотехнологічних галузей**, яке має забезпечити конкурентоспроможність національної економіки. На жаль, доводиться констатувати, що реальний розвиток подій в українській економіці поки що свідчить про віддалення від визначених пріоритетів.

Суттєво посилилася сировинна орієнтованість української економіки. Скорочення темпів промислового зростання відбулося переважно за рахунок обробної промисловості: за дев'ять місяців 2005р. темпи приросту цього сектору склали 3,1%, що більш ніж уп'ятеро менше, ніж за аналогічний період 2004р. (діаграма *"Структура реалізованої продукції промисловості"*). Натомість темпи зростання добувної промисловості скоротилися лише в 1,6 рази — до 3,5%.

Структура реалізованої продукції промисловості,
% загального



Високий приріст споживчого попиту суперечливим чином відбився на показниках зростання навіть тих галузей, що безпосередньо орієнтовані на його задоволення. Темпи зростання в харчовій промисловості за дев'ять місяців 2005р. склали 14,5%, проте в натуральному вимірі виробництво ковбасних виробів скоротилося на 1,8% (дані за вісім місяців), кондвиробів — 3,5%, вершкового масла — 18,7%, рослинної олії — 19,3%. Натомість у легкій і текстильній промисловості темпи зростання впали до 2,3% проти 13,6% за аналогічний період 2004р. Виробництво текстилю та одягу зросло на 5,3%, взуття — зменшилося на 8,7%. Така фрагментарність економічної динаміки демонструє, що **вітчизняні виробники виявилися не готовими до зростання платоспроможного попиту та зростання конкурентного тиску імпорту**. В січні-серпні імпорт споживчих товарів зріс на 72,2%, в т.ч. продукції легкої промисловості — в 1,7 рази, продукції агропромислового комплексу та харчової промисловості — в 1,3 рази.

Значні негативні тенденції спостерігаються в головній інноваційній галузі — машинобудуванні. Темпи зростання продукції галузі скоротилися до 5,3% за дев'ять місяців 2005р., що в 6,3 рази менше, ніж аналогічний показник 2004р. Причому це зростання значною мірою було забезпечене приростом на 27,9% в автомобілебудуванні (дані за вісім місяців), тоді як в інших видах транспортного машинобудування виробництво скоротилося на 1,1%, електричному та електронному машинобудуванні — на 3,8%. Загалом, зазначені зміни призвели до **зменшення** за вісім місяців 2005р. **питомої ваги машинобудування** в реалізованій продукції промисловості до 12,4%, порівняно з 13,8% в січні-серпні 2004р.

Відзначається стрімке уповільнення темпів інвестування в основний капітал. За перше півріччя 2005р. зазначені темпи склали лише 8,5% проти 32,2% за аналогічний період 2004р. Приріст інвестування в промисловості виявився ще меншим — 7,4%, тоді як за аналогічний період 2004р. вони збільшилися на 33,5%. У традиційних галузях промисловості — металургії та обробленні металу — інвестиції в основний капітал збільшилися на 55,8%, але водночас відбувся негативний злам в інвестиційній сфері машинобудування. Якщо за перше півріччя 2004р. інвестиції у цій галузі зросли на 44,6%, то у 2005р. спостерігалося їх скорочення на 10%. Загалом, у машинобудування спрямовувалося лише 6,3% усіх промислових інвестицій.

Отже, 2005р. позначився **тривожним процесом відпливу інвестиційних ресурсів з інноваційно-орієнтованих галузей промисловості**, що закладає ризики подальшого погіршення структури вітчизняної економіки та зниження її конкурентоспроможності.

За такої інвестиційної динаміки не варто очікувати значних позитивних зрушень в інноваційній сфері. Хоча частка інноваційної продукції залишилася незмінною та склала за перше півріччя 2005р. лише 5,8% загального обсягу промисловості, проте кількість промислових підприємств, що впроваджують інновації, зменшилася, порівняно з аналогічним періодом 2004р., на 6,5%.

Таким чином, переслідуючи цілі виконання передвиборчих соціальних зобов'язань, влада, очевидно, переоцінила "запас міцності" національної економіки. Фіскальні вилучення прибутку, інституційні потрясіння через перерозподіл власності, надпопулістська соціальна політика та вимушено жорсткі антиінфляційні заходи у грошово-кредитній і валютній сферах **не лише призвели до комплексного пригнічення національної економіки, але й зумовили помітні негативні структурні зрушення.** У результаті, сформувалися очевидні протиріччя між соціальними зобов'язаннями та завданнями економічного розвитку, які потребують невідкладного усунення.

Додаткові бюрократичні процедури, а також неврегульованість деяких положень постанов НБУ №280, 281, 291, справляють негативний вплив на стан фінансового ринку та обсяги іноземного інвестування. Незважаючи на певні спрощення, відповідні процедури регулювання залишаються досить складними.

Очікування інноваційного кредитування. У вересні голова НБУ В.Стельмах заявив, що дві третини загальної емісії грошових ресурсів, яка планується Національним банком на 2006р., буде спрямовано на кредити рефінансування комерційним банкам терміном до трьох років, які, у свою чергу, будуть спрямовуватися на кредитування інвестиційно-інноваційних проектів в окремих секторах економіки (сільське господарство, житлове будівництво та сфери малого бізнесу)[19]. Наразі емісія гривні відбувається в результаті скуповування НБУ надлишку валюти на міжбанківському ринку.

В урядовій політиці подібні **ініціативи щодо емісії грошових коштів для рефінансування інвестиційних проектів виникають не вперше**[20]. Запропонований підхід може стати радикальною зміною у грошово-кредитній політиці НБУ, а його метою є генерування більшого обсягу інвестицій в окремі сектори економіки за нижчих процентних ставок. Але таке рішення є еквівалентним рішенню про грошову емісію, ініційовану Урядом за часів бюджетних проблем та (надзвичайно) амбіційної політики підтримки. Як результат, воно **може спровокувати негативні очікування населення стосовно інфляції та обмінного курсу**. Отже, вкладники банків можуть почати вимагати вищих процентних ставок за депозитами в національній валюті, особливо за довгостроковими. Це, у свою чергу, збільшить видатки комерційних банків з фінансування кредитів та сприятиме вищим ставкам за довгостроковими кредитами в Україні. Таким чином, рішення про рефінансування може призвести до більш високих ставок за кредитами та більш низьких інвестицій, тобто до результату, прямо протилежного очікуваному.

Більше того, якщо держава має останнє слово в розподілі дешевих кредитів підприємствам, то існує велика ймовірність того, що частина інвестиційних рішень матиме політичне, а не економічне обгрунтування. Таким чином, ці кошти не будуть спрямовані в найбільш прибуткові (тобто продуктивні) інвестиційні проекти, і якість інвестицій може бути досить низькою. **Надалі деякі з цих кредитів можуть перетворитися на "погані борги" в портфелі комерційних банків**, що послабить банківську систему України.

Загалом, така політика рефінансування призведе до штучного подрібнення кредитного ринку, спричинивши тим самим нечесну конкуренцію, інтенсифікацію пошуку ренти та корупцію. Вона збільшить адміністративні видатки та негативно вплине на ті інвестиційні проекти, що не є особливо чутливими до рівня процентних ставок.

1.5 БОРГОВА ПОЛІТИКА

Послаблення законодавчих обмежень для запозичень. Внесення змін до Закону про Державний бюджет на 2005р. зробили можливим збільшення запозичень у разі недонадходження коштів від приватизації державного майна[21]. Тим самим вони звільнили Уряд від зобов'язання дотримуватися жорстких обмежень сум внутрішніх і зовнішніх запозичень, дозволили йому **оперативно реагувати на зменшення надходження** коштів у випадку недонадходження коштів від приватизації, але водночас — відкрили дорогу до нарощування боргу, зокрема зовнішнього.

Збільшення зовнішніх запозичень. Проведення запозичень у рамках виконання бюджету характеризувалося відходом від початкових намірів Уряду скорочувати зовнішні та відповідно збільшувати внутрішні запозичення. Тобто, боргова політика характеризувалася **заміщенням внутрішніх запозичень зовнішніми.** Протягом травня-серпня 2005р. було здійснено запозичень на загальну суму 3,8 млрд. грн., у т.ч. 0,9 млрд. грн. на внутрішньому ринку і 2,8 млрд. грн. на зовнішньому. Крім того, в жовтні були розміщені єврооблігації на суму €600 млн. (3,7 млрд. грн.)[22]. Таким чином, обсяги зовнішніх запозичень приблизно вдвічі перевищують обсяги, задекларовані Урядом при внесенні змін до Державного бюджету України на 2005р.[23]

Надмірна орієнтація на зовнішні запозичення спричинить погіршення структури державного боргу в напрямі збільшення частки боргу, що підлягає сплаті в іноземній валюті, та, відповідно, — підвищення вразливості Державного бюджету до коливань обмінного курсу. Крім того, орієнтація на зовнішні ринки запозичень уповільнює розвиток внутрішнього ринку державних облігацій.

Створення механізму обмеження присутності нерезидентів на ринку ОВДП. У червні 2005р. Міністерство фінансів разом з НБУ створило комісію, яка отримала право відслідковувати та в разі необхідності встановлювати обмеження обсягу облігацій, що можуть перебувати у власності міжнародних інвесторів[24]. У разі потреби, ці обмеження встановлюються залежно від термінів розміщення та/або погашення облігацій. Мета цього рішення — попередити виникнення кризових явищ на фінансовому ринку у зв'язку з мобільністю та непередбачуваністю спекулятивного капіталу. Відомо, що через відкритість ринку ОВДП для міжнародних інвесторів потенційно може виникнути проблема мобільності та непередбачуваності іноземного капіталу. Небезпека полягає в тому, що під дією будь-яких чинників внутрішнього та зовнішнього характеру короткостроковий іноземний капітал може швидко залишити країну, а зростання попиту на іноземну валюту за таких умов чинитиме тиск на міжнародні валютні резерви та загрожуватиме курсовій стабільності.

---

[19] Задерей Н. Монетарний фаст-фуд. — Контракти, 26 вересня 2005р., с.30-32.

[20] Див., наприклад, Постанову Правління НБУ №283 від 2 серпня 2002р.

[21] Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законів України" від 7 липня 2005р.

[22] Див.: *http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=51704*.

[23] Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та інших законодавчих актів" від 25 березня 2005р.

[24] Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Змін до Положення про порядок здійснення іноземних інвестицій шляхом набуття у власність нерезидентами облігацій внутрішніх державних позик" №413 від 20 травня 2005р.; зареєстрований у Міністерстві юстиції України 8 червня 2005р. під №638/10918.

Рішення є очевидно дискримінаційним стосовно іноземних інвесторів. Відсутній також чіткий механізм діяльності комісії та критерії винесення рішень. З огляду на це, неможливо визначити, наскільки ефективною буде діяльність згаданої комісії з попередження кризових явищ на фінансових ринках.

Вето Президента на рішення Верховної Ради про визнання знецінених заощаджень внутрішнім боргом. Законопроект про визнання знецінених заощаджень внутрішнім боргом України був прийнятий Верховною Радою у червні 2005р.[25] Ним, зокрема, встановлювався обсяг щорічних витрат на компенсацію заощаджень — 0,5% ВВП та 10% річного номінального зростання ВВП. Президент не погодився з визнанням знецінених заощаджень внутрішнім боргом, проте підтримав положення про розмір щорічних витрат на їх компенсацію. Верховна Рада не змогла подолати вето Президента та в жовтні ухвалила Закон із врахуванням його пропозицій — проте до цього часу Закон Президентом не підписаний.

Внаслідок віднесення знецінених заощаджень до внутрішнього боргу відбулося б автоматичне збільшення відношення боргу до ВВП та, як можливий наслідок, — погіршення кредитного рейтингу. Крім того не знята з порядку денного ідея значного збільшення щорічних витрат на компенсацію знецінених заощаджень — що створює додаткові ризики для фіскальної стабільності.

1.6 ТОРГОВЕЛЬНА ПОЛІТИКА

Після тривалого періоду стабільного протекціонізму в зовнішній торгівлі, діяльність нового Уряду символізувала перехід до політики лібералізації. Зокрема, в березні 2005р. був здійснений перший з трьох запланованих етапів зниження ставок ввізного мита, що, як передбачалося, торкнеться більшості позицій товарної номенклатури. Тоді були знижені ставки ввізного мита на білизну, взуття, екзотичні фрукти та побутову техніку. У червні-жовтні 2005р. Уряд продовжив політику лібералізації торговельного режиму.

Зменшення ставок ввізного мита. У червні та липні 2005р. Верховна Рада підтримала зниження ввізних мит для переважної більшості категорій товарної номенклатури, таким чином здійснивши заплановані другий та третій етап зменшення мит. Не переглянутою залишилася лише незначна частина Митного тарифу, а саме — ввізні мита для підакцизних товарів (алкоголь і тютюн) і для текстилю та виробів з нього. Якщо на першому етапі зменшення імпортних мит торкнулося приблизно 2% імпорту, то на другому і третьому етапах були переглянуті мита ще для 88% імпорту[26]. Таким чином, Уряд ініціював перегляд (у переважній більшості випадків у напрямі зниження) ввізних мит для 90% загального імпорту України. Здійснена також уніфікація пільгових і повних ставок ввізного мита.

За оцінками Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД), середньоарифметична пільгова ставка ввізного мита завдяки змінам до Митного тарифу зменшилася майже вдвічі[27]. Тарифи на сільськогосподарські товари і продукцію харчової промисловості також були зменшені більш ніж удвічі, хоча зниження й було не таким значним, як планувалося. Так, були залишені специфічні або змішані ставки ввізного мита для м'яса та м'ясопродуктів, молочних продуктів, овочів, зерна, цукру тощо. Зниження тарифів на певні види м'яса відбудеться лише після вступу України до СОТ. Тому можна очікувати, що вступ до СОТ призведе до подальшого перегляду (зменшення) мит на сільськогосподарську продукцію та товари харчової промисловості.

Зменшення ввізних мит також стосувалося більшості промислових товарів, за винятком текстилю та одягу, а також взуття (ввізні мита для останнього були зменшені в березні 2005р.). Тут одночасно зі зниженням ставок ввізного мита відбулася уніфікація пільгових і повних ставок митного тарифу та ставок на близькі товари, а також перехід від спеціального або комбінованого до адвалерного мита. Найсуттєвіше зменшилися мита для товарів шкіряної промисловості (найбільша зміна в абсолютному виразі серед промислових товарів), для продукції деревообробної та целюлозно-паперової промисловості, а також для продукції металургії.

Як відзначалося під час оцінки перших 100 днів діяльності Уряду, зниження ввізного мита, а також його уніфікація та перехід до адвалерних ставок є безумовно позитивним кроком[28]. Очікується, що ці зміни сприятимуть легалізації імпортних потоків, що, у свою чергу, дозволить збільшити надходження до бюджету. Слід окремо відзначити, що зменшення торговельних обмежень позитивно вплине на конкуренцію, зменшуючи тиск на внутрішні ціни, та покращить доступ до інвестиційних товарів. Негативним наслідком зміни ввізних мит стане скорочення сальдо торгівлі товарами за рахунок зростання імпорту.

---

[25] Проект Закону України "Про внесення змін до Закону "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" №4474-1.

[26] Розраховано Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) на основі імпорту товарів у 2002р.

[27] Розрахунки базуються на інформації, поданій у Пояснювальній записці до проекту Закону "Про внесення змін до Митного тарифу України", зареєстрованого під №7354 у квітні 2005р., та Пояснювальній записці до проекту Закону "Про зміни у деяких законодавчих актах", зареєстрованого під №7181 у квітні 2005р., для ставок, які змінювалися, та оцінок ІЕД для ставок, які не підлягали зміні. Зміни розраховано на основі адвалерної ставки мита та адвалерної частини змішаної ставки ввізного мита, тому оцінки можуть бути заниженими.

[28] Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і борона, 2005, №5, с.9-10.

1.7 ВСТУП УКРАЇНИ ДО СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ

У червні-жовтні Україна зробила значний крок у напрямі завершення переговорного процесу стосовно вступу до Світової організації торгівлі (СОТ). Зокрема, були прийняті ряд важливих законів, спрямованих на гармонізацію українського законодавства з вимогами СОТ та завершені переговори ще з вісьмома країнами (на додаток до 30, переговори з якими завершені раніше). Однак **для успішного завершення переговорів** до Міністерської конференції СОТ у Гонконгу в грудні 2005р. **зроблено поки що недостатньо.**

Прийняття законів, спрямованих на гармонізацію законодавства з вимогами СОТ. У липні 2005р. Парламент прийняв кілька законів, важливих для успішного вступу країни до СОТ. Зокрема, прийнятий закон про кримінальну відповідальність за CD-піратство, серія законів стосовно усунення дискримінації на ринку фінансових та аудиторських послуг, у першому читанні — закон щодо відкриття в Україні філій іноземних банків. У вересні були затверджені зміни до закону про безпеку харчових продуктів.

Важливим кроком стало також рішення про зниження митних тарифів на сільськогосподарські товари і продукцію харчової промисловості, які мають найвищий рівень протекціонізму. Останнє, разом з попередньо прийнятими законами про зменшення тарифів для абсолютної більшості позицій Митного тарифу, призведе до суттєвого (більш ніж удвічі) скорочення рівня тарифного захисту.

У вересні-жовтні 2005р. Уряд і Парламент активізували роботу, спрямовану на завершення переговорного процесу. До Парламенту передано 14 проектів законів, які є необхідними для гармонізації вітчизняного законодавства з вимогами СОТ та стосуються ринку цукру, експортних мит на ряд товарів та окремих нетарифних обмежень. 4 жовтня Верховна Рада прийняла за основу законопроект про стандарти, технічні регламенти і процедури оцінки відповідності.

Хоча зроблене заслуговує на позитивну оцінку, але його не достатньо для завершення переговорного процесу та, відповідно, винесення питання про вступ України до СОТ на Міністерську конференцію у Гонконгу в грудні 2005р. На сьогодні **Україна не спромоглася прийняти всі необхідні законодавчі акти.** Можливо, частина законопроектів буде прийнята в пакеті зобов'язань країни вже під час голосування щодо членства України в СОТ у Верховній Раді, тобто після прийняття рішення з боку СОТ.

Завершення двосторонніх переговорів стосовно доступу на ринки товарів і послуг. Другою складовою частиною переговорів про вступ до СОТ є двосторонні домовленості стосовно доступу до ринків товарів і послуг. Протягом травня-вересня 2005р. Україна завершила переговори ще з вісьмома країнами, довівши таким чином кількість завершених переговорів до 38. Ключовими є домовленості з Китаєм (країни парафували протокол про доступ до ринків товарів і послуг), Японією та Норвегією.

Станом на початок жовтня, продовжуються переговори з 10 країнами, серед яких ключовими є США та Австралія[29]. Прийняття в липні 2005р. закону про кримінальну відповідальність за CD-піратство, який лобіювали США, значно покращило торговельні відносини між країнами. Зокрема, були скасовані торговельні санкції проти українських товарів, запроваджені у 2002р. з метою компенсації шкоди, завданої США низьким рівнем захисту прав інтелектуальної власності в Україні. **Таке рішення покращує перспективи підписання двостороннього протоколу між США та Україною. Переговори з Австралією є важчими через здійснення Україною сильної протекціоністської політики стосовно сільського господарства**[30].

1.8 ТОРГОВЕЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО

Близько двох третин зовнішньоторговельного обороту України припадає на країни ЄС і СНД. Тому саме розвиток Економічних стосунків з ними визначає інтеграційні вигоди і втрати країни загалом. Аналіз відносин України та ЄС (зокрема, перебігу виконання Плану дій Україна-ЄС, станом на початок жовтня 2005р.), засвідчив незадовільний рівень співпраці, в т.ч. в економічній сфері[31]. В цьому підрозділі увага зосереджується на співробітництві України з лідером Співдружності — Російською Федерацією, та СНД загалом.

Україна-Росія. Попри активний діалог на вищому рівні, численні заяви України про пріоритетність партнерства з Російською Федерацією, країнам не вдалося якісно модернізувати систему двосторонніх контактів. Курс на євроатлантичну інтеграцію, зусилля влади з активізації вступу до СОТ, обмеження участі України в ЄЕП критично сприймаються російською стороною. Така ситуація спричиняє проблемність у відносинах, що позначається на загальному стані співробітництва, в т.ч. в економічній сфері. Зокрема, у 2005р. помітно уповільнилися темпи зростання обсягів двосторонньої торгівлі[32].

Відсутня чітка стратегія економічного співробітництва на новому етапі. Спільний План дій Україна-Росія на 2005-2006рр., в якому визначені ключові напрями розвитку відносин, ще остаточно не затверджений президентами обох країн. При цьому, робота з

[29] Інші вісім країн, переговори з якими завершуються, — Вірменія, Еквадор, Єгипет, Киргизія, Колумбія, Панама, Тайвань та Хорватія.

[30] Останнім часом окремими функціонерами СОТ висловлюються сумніви в можливостях вступу України до цієї організації у 2005р. Так, Генеральний директор СОТ П.Ламі заявив, що Україна не має шансів вступити до СОТ у грудні цього року і їй "доведеться ще трохи почекати". Див.: Гендиректор ВТО: У Украины нет шансов. — *http://www.for-ua.com/ukraine/2005/10/17/101921.html*.

П.Ламі висловив три зауваження до України: *по-перше*, не завершені переговорні процеси з підписання угод про взаємний доступ на ринки товарів і послуг із США та Австралією; *по-друге*, не встановлена тарифна квота на імпорт цукру до України (на чому наполягають саме США та Австралія) та не вирішені питання про дотації сільському господарству; *по-третє*, Верховна Рада не завершила процес адаптації українського законодавства до норм СОТ.

Наразі українські урядовці намагаються завершити переговорний процес у рамках СОТ, маючи на меті використати шанс винесення на голосування рішення стосовно членства України під час згаданої Міністерської конференції у Гонконгу.

[31] Докладно див.: Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. — Національна безпека і оборона, 2005, №7.

[32] За даними Держкомстату, за січень-серпень 2005р. експорт зріс на 126,3% (склавши $4,7 млрд.), імпорт на 108,2% ($8,2 млрд.). За аналогічний період 2004р. експорт зростав на 141,8% (3,7 млрд.), імпорт на 138,5% (7,4 млрд.) — порівняно з січнем-серпнем 2003р.

інвентаризації договірно-правової бази, розробка пропозицій з коригування довгострокових програм економічного співробітництва знаходяться лише на початковій стадії.

Реформування міждержавних механізмів співробітництва не завершене. З липня 2004р. триває "пауза" в роботі двосторонніх міждержавних структур. З моменту проголошення президентами обох країн створення Українсько-російської Міждержавної комісії, замість Змішаної міжурядової комісії зі співробітництва (19 березня 2005р.), нова структура так і не почала працювати — не сформовані робочі органи, їх склад і порядок денний[33]. Ситуація ускладнюється не координованістю дій органів державної влади України на російському напрямі.

Регіональна інтеграція в рамках Єдиного економічного простору (ЄЕП) не покращила взаємне економічне співробітництво. Зокрема, за понад два роки співробітництва в рамках проекту ЄЕП обидві сторони не досягли вагомих економічних результатів, натомість загальна атмосфера двосторонніх відносин погіршилася. Україна жорстко обмежила свою участь у проекті зоною вільної торгівлі — і на зустрічі "четвірки" в серпні 2005р. приєдналася лише до 15 угод із загального пакету (92 документи), а решта, за словами В.Ющенка, "як правило, були відхилені"[34]. Очевидно, що така позиція не влаштовує Російську Федерацію як ініціатора проекту.

В окремих сферах, замість поширення кооперації для спільного виходу на ринки третіх країн, посилюється конкуренція. Підтвердженням цього є, зокрема, ситуація у військово-промисловому співробітництві з Росією, від скорочення якого Україна, за різними оцінками, щорічно втрачає $100-150 млн.[35] Росія активізувала курс на власні замкнені цикли у ВПК (наприклад, створення балістичної ракети "Тополь М" без участі України, створення ракети Р-27 "повітря-повітря" поза рамками традиційної кооперації з київським заводом "Артем", що фактично призвело до витіснення підприємства з євразійського сегменту ринків озброєнь).

Внутрішня ситуація в Україні ускладнює контакти ділових кіл обох країн. Позитивний імпульс зустрічі Президента України з представниками великого російського бізнесу в березні 2005р. практично був зведений нанівець наступним вибірковим переглядом результатів приватизаційних конкурсів, скасуванням режимів спеціальних економічних зон, адміністративним тиском у стратегічних галузях. Це викликало занепокоєність російських компаній, що працюють на українському ринку, та недовіру потенційних інвесторів.

Рівень інвестиційної співпраці є незадовільним і не відповідає потенціалу двох країн. Прямі російські інвестиції в Україну, станом на липень 2005р., становили $546 млн.[36] Це 6% загального обсягу прямих іноземних інвестицій в Україну. Росія посідає лише сьоме місце серед іноземних інвесторів. Україна, у свою чергу, інвестувала в російську економіку $99,7 млн. (47,1% загального обсягу інвестицій України).

Реалізація великих спільних проектів ускладнена через брак фінансування та розбіжностей в позиціях сторін. Залишається невизначеною ситуація довкола започаткованого у 2002р. проекту створення газотранспортного консорціуму за участі України, РФ і Німеччини[37]. Невиправдано зволікається реалізація спільного проекту військово-транспортного літака АН-70[38]. Попри досягнення серії домовленостей на різних рівнях, укладення міжурядових угод (1993р., 1999р.), і зараз, на фінальному етапі проведення державних випробувань літака, зберігається неузгодженість між учасниками проекту[39].

Росія намагається активно впливати на контакти України зі світовими економічними інституціями. Останнім часом різко посилився тиск на Україну з метою синхронізації процесу вступу до СОТ обох країн. Саме на цьому наголошувалося під час зустрічі Секретаря РНБО України А.Кінаха і секретаря Ради Безпеки

[33] Після згаданої заяви, 8 травня 2005р. була підписана відповідна спільна заява Президентів і визначено 15 ключових пунктів порядку денного двосторонніх відносин. Лише 9 вересня 2005р. заступники РНБО України і Ради безпеки РФ підписали в Москві регламент міждержавної комісії. Через місяць — 10 жовтня — новий Секретар РНБО України і Президент РФ остаточно узгодили регламент і домовилися до 1 листопада 2005р. сформувати робочі органи комісії, затвердити їх склад і порядок денний.

[34] Виступ Президента України під час консультацій з лідерами парламентських фракцій 21 вересня 2005р. Див.: Офіційне Інтернет-представництво Президента України. — *http://www.president.gov.ua/news/data/11_3033.html*.

[35] УНІАН, 16 вересня 2005р.

[36] Під час виступу на зустрічі з представниками ділових кіл Росії та України 26 липня 2004р. Президент В.Путін зазначив: "Лише в цьому році оголошені й частково вже здійснювані плани з інвестиційних проектів за участю росіян становлять близько $750-800 млн." Див.: Офіційне Інтернет-представництво Президента Росії. — *http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/07/74806.shtml*.

[37] 1 квітня 2005р. на прес-конференції Президент В.Ющенко зазначив: "Предметом консорціуму не може бути газотранспортна система України. Не може бути предметом те, що вже створено і нині функціонує". — Інтерфакс-Україна, 1 квітня 2005р.

[38] Внаслідок цього, не виправдалися надії на просування літака на європейський ринок — пріоритет був відданий європейській моделі А400М.

[39] Див.: *http://www.nkau.gov.ua/gateway/news.nsf/hronolR/D9D8453468E8C75CC225706000475CA5!open*.

РФ І.Іванова 10 жовтня 2005р.[40]; 14 жовтня глави парламентів двох країн домовилися провести в Москві засідання міжпарламентської комісії для обговорення процесів вступу до СОТ Росії та України[41].

Співробітництво України в рамках СНД. Для нового керівництва України, яке проголосило курс на євроінтеграцію, співробітництво в рамках СНД не є ані політичним, ані економічним пріоритетом державної політики. У програмі діяльності Кабінету Міністрів "Назустріч людям" контакти в рамках СНД не згадуються в числі визначених ключових напрямів діяльності — поставлене завдання лише "оптимізувати участь України в СНД з урахуванням пріоритетів зовнішньої політики"[42] (стосовно ГУАМ, наприклад, наголошується на необхідності "активізувати співробітництво в усіх сферах..."[43]). Дії нової влади на просторі Співдружності засвідчили, що перевага віддається трансформації ГУАМ у повноцінну регіональну організацію, створенню зони вільної торгівлі в рамках ЄЕП, та формуванню демократичних альянсів на теренах СНД (спільна Заява президентів України і Грузії про створення Спільноти Демократичного Вибору від 12 серпня 2005р.).

Підсумки цьогорічних заходів у рамках СНД засвідчили, що Україна поступово обмежує формат інтеграції в рамках Співдружності, орієнтуючись на активізацію запровадження зони вільної торгівлі. Така позиція не зустрічає розуміння та підтримки з боку лідера СНД — Росії. На засіданні Ради міністрів закордонних справ СНД (18 березня 2005р.) Україна відхилила 12 з 19 запропонованих документів, відмовившись, зокрема, від угод у військовій і гуманітарній сферах. На засіданні Ради голів урядів СНД (3 червня 2005р.) Україна не підписала ухвалений документ про створення зони вільної торгівлі до 2012р. На самміті голів держав СНД (26 серпня 2005р.) було прийнято рішення лише започаткувати розгляд українських ініціатив, у т.ч. в економічній сфері (створення коридорів для транспортування енергоносіїв, формування зони вільної торгівлі, посилення соціального захисту громадян СНД тощо).

Критично ставлячись до перспектив СНД, нова українська влада орієнтується на розвиток економічного співробітництва на двосторонній основі. Очевидно, що зростання обсягів торгівлі України з країнами СНД у 2005р.[44] слід оцінювати скоріше не як результат співпраці в рамках Співдружності, а як ефект двосторонніх торговельно-економічних контактів. Економічна ефективність СНД є низькою, це був змушений визнати її лідер — Росія[45]. Водночас, співробітництво України у форматі СНД, як і за попередньої влади, відзначається "моральною застарілістю" договірно-правової бази та необов'язковістю виконання ухвалених рішень[46].

Загалом, за період діяльності нової влади співпраця України з країнами СНД не сприяла поглибленню внутрішніх ринкових перетворень, запровадженню інноваційних технологій, створенню спільних конкурентоспроможних компаній, зміцненню позицій країни на міжнародних ринках.

1.9 ПРИВАТИЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Особливістю приватизаційних процесів у 2005р. є зосередження зусиль Уряду на оскарженні та перегляді результатів приватизації, здійсненої попередніми роками. Найбільш знаковими подіями став перегляд результатів приватизації металургійного комбінату "Криворіжсталь" та Нікопольського заводу феросплавів (НЗФ).

Перегляд результатів приватизації "Криворіжсталі" та НЗФ. Уряд домігся скасування результатів приватизаційного конкурсу 2004р. найбільшого в Україні металургійного комбінату "Криворіжсталь"[49]. Незважаючи на законодавчі ініціативи в Парламенті про повернення цього підприємства до державної власності, близько 10 компаній виявили бажання взяти участь у приватизаційному конкурсі, запланованому на 24 жовтня 2005р. Крім того, що стартову ціну було підвищено, порівняно з 2004р., майже втричі, — до 10 млрд. грн., інвестиційні зобов'язання, які необхідно виконати протягом наступних 10 років, оцінюються у 12 млрд. грн. Таким чином, очікується, що продаж "Криворіжсталі" забезпечить виконання річного плану надходжень коштів від приватизації в розмірі 6,9 млрд. грн.[50]

Оцінки реприватизації "Криворіжсталі" є вкрай суперечливими. З одного боку, прийняття рішення щодо "Криворіжсталі" та його успішна приватизація значною мірою допоможе поставити крапку у складному процесі перегляду приватизації великих промислових активів і зменшить занепокоєння інвесторів ситуацією навколо прав власності. З іншого — справа ускладнюється тим, що приватизація підприємства у 2004р. проводилася хоч і за непрозорими

[40] Інтерфакс-Україна, 10 жовтня 2005р.

[41] УНІАН, 14 жовтня 2005р.

[42] Програма діяльності Кабінету Міністрів "Назустріч людям". Див.: Урядовий Портал — *http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=6F548274EE4736EF5A8BAD9D7F298825?art_id=11639687&cat_id=60142*.

[43] Там само.

[44] 26 серпня 2005р. в інтерв'ю інформаційному агентству "Татар-інформ" Президент України В.Ющенко зазначив, що "...економічне співробітництво України з країнами СНД продовжує активно розвиватися. Досить відзначити, що зростання українського експорту до країн Співдружності в першій половині цього року становило 23%, імпорту з країн СНД в Україну — 15%." Див.: Офіційне Інтернет-представництво Президента України. — *http://ww7.president.gov.ua/news/data/print/2445.html*.

[45] Під час візиту до Вірменії 25 березня 2005р. Президент В.Путін заявив: " Якщо хтось очікував від СНД якихось особливих досягнень, скажімо, у сфері економіки, у сфері співробітництва в політичній галузі, у військовій і так далі, то, природно, цього не було, тому що й бути не могло". Див.: Офіційне Інтернет-представництво Президента РФ. — *http://president.kremlin.ru/appears/2005/03/25/1735_type63377type63380_85912.shtml*.

[46] Так, за експертними оцінками, з 1500 угод, укладених у рамках СНД, понад чверть (400) втратили чинність. Україна та Азербайджан виконали процедури з імплементації 60% договорів у рамках СНД; Росія, Узбекистан, Молдова, — 58%-59%; Грузія — 18%. Див.: Інтерфакс-Захід, 21 березня 2005р.

[49] 22 квітня 2005р. Господарський суд визнав недійсним договір купівлі-продажу 93,02% пакету акцій гірничо-металургійного комбінату "Криворіжсталь". 2 червня 2005р. Київський апеляційний суд підтвердив незаконність приватизації. 21 липня 2005р. Верховний господарський суд України не задовольнив касаційну скаргу консорціуму "Інвестиційно-металургійний союз" на рішення Господарського суду та Київського апеляційного суду.

[50] Протягом останніх дев'яти місяців рівень надходжень не перевищує 10% і залишається дуже низьким через невизначеність прав власності та відсутність чіткої і прозорої стратегії Уряду в цій сфері.

Володимир ДУБРОВСЬКИЙ,
експерт Центру соціально-економічних досліджень CASE Україна

Ціна непослідовності **ТОЧКА ЗОРУ**

Коли Президент В.Ющенко призначив новий Уряд, безпрецедентна підтримка населення плюс розгубленість супротивників, міжнародне визнання та загальне піднесення в суспільстві створювали майже ідеальні умови для рішучих та успішних реформ. Раніше несприятливі умови для ведення бізнесу суттєво обмежували можливості примноження суспільного добробуту, а тому відповідні реформи під загальним гаслом "**населенню — соціальний захист** (замість мізерних зарплат і пенсій), **бізнесу — свободу та недоторканність власності** (замість "кришування"), **державним службовцям — гідну зарплату** (замість хабарів)" мали б принести швидкі та відчутні результати. Виглядає на те, що Уряд певною мірою дійсно намагався втілити таку схему, іноді — успішно.

Так, вперше за тривалий час дещо вирівнялися умови ведення бізнесу. Була проведена масштабна лібералізація зовнішньої торгівлі, скасовані податкові пільги, в окремих аспектах зменшено адміністративно-регуляторний тягар. Водночас, реально збільшені пенсії і соціальні допомоги, підвищена зарплата в бюджетній сфері. У поєднанні з новим і дуже позитивним міжнародним іміджем пост-революційної України, такі **зміни могли б надати нового поштовху економічному зростанню через підвищення конкурентоспроможності** та інвестиційної привабливості країни.

Замість цього, маємо стрімке зниження темпів зростання, аж до переходу до рецесії, зниження інвестицій, в т.ч. прямих іноземних, збільшення інфляції і, зрештою, реальну загрозу повномасштабної кризи.

Уряд, як правило, посилався на зовнішні фактори. Зростання останніх років значною мірою завдячувало винятково сприятливій кон'юнктурі на світовому ринку металу, а тому й зміна такої тенденції була передбачувана. Натомість ані в попередньому році, ані в поточному урядами України не було вжито жодних запобіжних заходів.

Найочевиднішою помилкою Президента та нового Уряду була спроба перегляду результатів приватизації. Не може бути виправданням те, що в країні завжди бракувало захисту, а також чіткості та визначеності прав власності. Відповідно, з самого початку було очевидно, що **будь-яка спроба "відновлення справедливості" створить неконтрольовану "ланцюгову реакцію" перерозподілів** як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях, **з неминучими втратами для всього суспільства.**

Іншою **помилкою, спровокованою ще виборчою кампанією, була спроба збільшити перерозподіл коштів через бюджет.** За умов, коли податки збираються лише частково (в т.ч. через приховані пільги та домовленості з підприємцями), а витрачаються вкрай неефективно та не прозоро, неважко було передбачити, що без принципових змін в ефективності бюджетних витрат і кардинального перегляду податкової системи така політика призведе лише до суспільних втрат. Зокрема, це чітко проявилося в непродуманій спробі обмежити застосування спрощеного оподаткування без реформування податкової системи загалом.

Не могло дати позитивного ефекту привнесення у практичну політику популістських декларацій, які не могли бути підтримані послідовними заходами вдосконалення всього суспільно-економічного організму країни. Так, **боротьба з корупцією під гаслом "бандитам — тюрми",** приваблива для певної частини населення, **за умов системної корупції є не лише неефективною, але й економічно контрпродуктивною.** Як наслідок, за винятком зниження митних тарифів, дуже мало було зроблено для усунення законодавчих та організаційних передумов корупції як явища.

Усі зазначені недоліки стали **наслідком відсутності чіткого плану реформ, помноженого на неготовність політиків до зламу самих основ збанкрутілої системи суспільних відносин.** Замість створення умов для примноження добробуту, Уряд опікувався патерналістським перерозподілом доданої вартості і власності, а глибокі системні реформи, покликані змінити стимули до підприємництва, були підмінені закликами до моральності та показовими покараннями.

умовами, але згідно з чинним на той момент законодавством. Це дає досить грунтовних підстав для попередніх власників захищати свої права в міжнародних судах.

Невизначеність ситуації навколо НЗФ може розглядатися як негативний сигнал для інвесторів і ставить під сумнів незалежність і прозорість судової гілки влади в Україні. Подальша дестабілізація у сфері регулювання прав власності матиме набагато більш негативні довгострокові наслідки.

Меморандум про гарантії прав власності та забезпечення законності їх реалізації. В умовах невизначеності прав власності та зменшення інвестицій у вітчизняну економіку в червні керівництвом держави — Президентом, Головою Верховної Ради та Прем'єр-міністром України — був підписаний Меморандум про гарантії прав власності, покликаний, перш за все, захистити права власності та відновити справедливість і законність через дотримання Конституції і законів України в питаннях приватизації. В Меморандумі закріплені наміри Уряду і Парламенту забезпечити прозорі конкурентні умови проведення тендерів, передбачена можливість укладання мирових угод при розв'язанні проблемних питань приватизації окремих підприємств. Мета Меморандуму полягала в тому, щоб поставити крапку в довготривалій дискусії навколо реприватизації, мінімізувати вплив політичного чинника та перевести розв'язання проблемних питань винятково у правову площину, а також — дати сигнал інвесторам про дотримання Україною засад верховенство права і закону.

Отже, Меморандум про гарантії прав власності був спрямований на покращення інвестиційного клімату через дотримання представниками різних гілок влади статтей Конституції і законів держави. Проте, на момент його підписання окремі проблемні питання (наприклад, "Криворіжсталі") розв'язані не були — що дало привід для сумнівів в його ефективності. А отже — підписання Меморандуму не спонукало потенційних інвесторів вкладати кошти в українські активи.

В цілому, меморандум має суто декларативний характер і фактично не вирішив проблем деполітизації процесу перегляду приватизаційних угод та розв'язання спорів через мирові угоди.

Наміри новосформованого Уряду в частині приватизації. Уряд, сформований у вересні 2005р., задекларував наміри не вдаватися до перегляду попередніх приватизаційних угод та вирішувати конфлікти винятково через укладання мирових угод[51].

[51] Див.: Інтерфакс-Україна, 6 жовтня 2005р.

Водночас, згідно з проектом Закону "Про Державний бюджет України на 2006 рік"[52], Уряд планує отримати понад 8 млрд. грн. від приватизації державного майна — це найвищий показник за всю історію приватизації, починаючи від 1992р. Для досягнення такого рівня надходжень до вартості пакету акцій планується включати вартість землі, на якій розташований об'єкт. Поряд з великими підприємствами, на продаж виставлятимуться неприбуткові активи.

Виконання приватизаційних планів, задекларованих у проекті бюджету на 2006р., **вимагає розробки чіткої прозорої стратегії приватизації великих державних об'єктів**. Наміри продавати підприємства разом із землею, з одного боку, **підвищать рівень надходжень до бюджету**, а з іншого — допоможуть вирішити багато проблемних питань, пов'язаних з користуванням та орендою земельних ділянок, що покращить інвестиційну привабливість цих підприємств.

Водночас, досягнення високих показників приватизаційних надходжень пов'язане з певними ризиками. Так, сумнівними виглядають перспективи попиту на неприбуткові активи. Крім того, невизначеність прав власності та наближення парламентської кампанії можуть зумовити зниження інвестиційної активності.

Управління державною власністю. Верховна Рада у другому читанні прийняла Закон "Про фонд державного майна України"[53], який визначає його юридичний статус (на цей час діяльність Фонду регулюється тимчасовими положеннями про Фонд, а також положеннями, затвердженими в законах про приватизацію[54]). Закон повинен забезпечити правове врегулювання процесу приватизації та управління державною власністю, перш за все, корпоративними правами держави; він також визначає процедуру встановлення переліку підприємств, що підлягають приватизації, який повинен затверджуватися разом з Державним бюджетом.

Водночас, **в окремих частинах Закон не відповідає Конституції** України та не передбачає узгодження із змінами до неї, які набудуть чинності у 2006р. Крім того, Закон покладає на Фонд державного майна не властиві йому повноваження (наприклад, *контроль* за дотриманням законодавства під час повернення в державну власність приватизованого та відчуженого з порушеннями законодавства майна), а передбачена ним процедура затвердження переліку підприємств, що підлягають приватизації, значно ускладнює процес роздержавлення об'єктів державної власності та може негативно вплинути на ефективність реалізації приватизаційного процесу[55].

Прийняття названого Закону є необхідним кроком для регулювання процесу приватизації та вдосконалення управління об'єктами державної власності.

1.10 РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА

Основними подіями у сфері регуляторної політики були, *по-перше*, часткове повернення *статус-кво* в питанні суб'єктів спрощеної системи оподаткування[56]; ***по-друге*, запровадження** процедур прискореної дерегуляції, **що полягає у скасуванні певних регуляторних актів[57].**

Перший захід можна оцінити позитивно — як такий, що досяг мети, оскільки частково повернув привабливі для підприємців умови та не сформував нових чинників тінізації підприємницької діяльності. (Водночас, відсутність належного обгрунтування того, до яких саме видів діяльності може бути застосована спрощена система оподаткування, невдовзі може викликати регуляторні ускладнення).

Стосовно другого — оцінка може бути нейтральною, оскільки більшість запропонованих до скасування у процесі прискореної дерегуляції законодавчих актів не є суттєвими для бізнесу, а тому й не матимуть реального впливу на підприємницьке середовище в коротко- та середньостроковій перспективі.

Серед причин відсутності позитивних наслідків запровадження процедур прискореної дерегуляції можна назвати наступні:

(1) неналежне виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади доручень Кабінету Міністрів України щодо аналізу власних регуляторних актів та регуляторних актів кабінету Міністрів України, Головними розробниками проектів яких були зазначені органи або якими регулюються питання, що належать до компетенції цих органів[58];

(2) орієнтація швидше на показники кількості скасованих актів, ніж на якість аналізу;

(3) недостатня кваліфікація багатьох нових фахівців органів державної влади[59];

(4) стислий термін (фактично п'ять робочих днів) для проведення Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва експертизи нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність.

---

[52] Проект Закону "Про Державний бюджет України на 2006 рік" №8000 від 15 вересня 2005р.

[53] Внесений народними депутатами України В.Семенюк та О.Морозом; реєстр. №7364 від 15 квітня 2005р.

[54] Положення про Фонд державного майна України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 1992р.

[55] Президент України наклав вето на Закон "Про Фонд державного майна" та запропонував узгодити його з відповідними положеннями конституційної реформи, які мають набути чинності на початку 2006р. Див.: Інтерфакс-Україна, 6 жовтня 2005р.

[56] Законом України "Про внесення змін до деяких Законів України" (червень 2005р.) фізичним особам-підприємцям, які займаються діяльністю у сферах торгівлі лікарськими засобами та виробами медичного призначення, архітектури, надання консультацій та роз'яснень з юридичних питань, аудиту, діяльністю з надання в оренду нерухомого майна та ріелторською діяльністю, було дозволено працювати на умовах єдиного податку — це право для них було скасовано в березні 2005р. Законом "Про внесення змін до Державного бюджету та деяких іншим законодавчих актів України". Див.: Законодавство України. — *http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi*.

[57] Указ Президента України "Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики" №901 від 1 червня 2005р. спрямований на прискорення процедури дерегуляції шляхом скасування регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики; головними критеріями скасування визначаються завершення терміну чинності або юридичні недоліки підготовлених документів.

[58] Центральні та місцеві органи виконавчої влади не дотримуються норм і термінів виконання доручення, формально підходять до перегляду регуляторних актів.

[59] Беручи до уваги заміну з приходом нової влади 18 тис. чиновників в органах державної влади різних рівнів.

ТОЧКА ЗОРУ

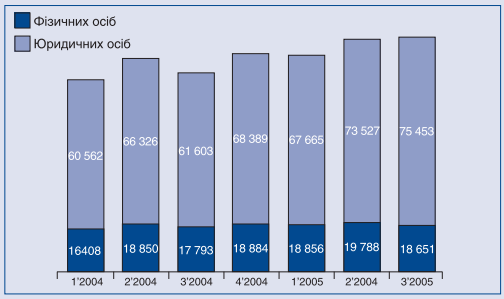
"Єдине вікно" — крок до сприяння розвиткові підприємництва в Київській області

Марта КУЗЬМИН,
експерт Київської обласної державної адміністрації

З початку роботи нової влади в Київській області головна увага, поміж іншого, була зосереджена на розвитку підприємництва, одним з інструментів чого розглядалося впровадження "єдиного вікна" з реєстрації підприємницької діяльності.

Відповідно до розпорядження Голови Київської облдержадміністрації (від 30 травня 2005р.) та Меморандуму про співпрацю, підписаному керівниками відповідних територіальних органів виконавчої влади, з 1 червня 2005р. на всій території області запроваджена реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності за принципом організаційної єдності. Цей принцип передбачає, що після подачі всіх необхідних документів (вичерпний перелік яких повинен бути оприлюднений і легко доступний), потенційний підприємець протягом того ж дня реєструє підприємницьку діяльність, стає на облік у фондах соціального захисту, Пенсійному фонді, податковій адміністрації, органах статистики, а також отримує дозвіл на виготовлення печатки, відвідуючи лише один кабінет — місце розташування "єдиного вікна". Додатковими перевагами "єдиного вікна" є присутність представників органів статистики та МВС, оскільки це дає змогу потенційним підприємцям заощадити кошти на поїздці до Києва, де раніше присвоювався код ЄДРПО та видавався дозвіл на печатку. Очікувалося, що названі заходи в поєднанні з широким інформуванням громадян стосовно функціонування "єдиного вікна" значно спростять процедуру реєстрації, а отже — сприятимуть залученню до підприємництва.

Кількість зареєстрованих суб'єктів малого підприємництва,
(на кінець відповідного кварталу; станом на 1 вересня 2005р.)



Однак, реальність виявилася не такою оптимістичною. Як видно з діаграми *"Кількість зареєстрованих суб'єктів малого підприємництва"*, запровадження "єдиного вікна" фактично не позначилося на динаміці реєстрації підприємств, а в третьому кварталі 2005р. кількість реєстрацій юридичних осіб навіть скоротилася.

Низька результативність заходів пояснюється наступним чином:

- попри негаразди з попередньою процедурою реєстрації (усунути які було покликане "єдине вікно"), для бізнесу не менш важливими проблемами були і залишаються непрозорість у сфері одержання дозволів, перевірок фінансово-господарської діяльності контролюючими органами, податкової та статистичної звітності та ін., що є головними чинниками небажання громадян створювати власний бізнес;
- процедурне спрощення стосується реєстрації підприємницької діяльності, однак навіть складнішою є процедура ліквідації підприємства. Якщо із Закону "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" (ст. 26, 43) випливає, що реєстрація повинна здійснюватися за принципом організаційної єдності, то стосовно ліквідації підприємств (ст. 36, 47) такої єдності не передбачається. Проблема ліквідації попереднього бізнесу є одним з обмежень для створення нового. Отже, єдине вікно слід створювати для реєстрації як започаткування, так і припинення підприємницької діяльності;
- запровадження "єдиного вікна" стикнулося з відвертим саботажем на місцях, що спричинено, *по-перше*, природнім спротивом бюрократії будь-яким новаціям; *по-друге*, боротьбою між різними відомствами за сфери впливу; по-третє, небажанням безпосередніх виконавців мати додаткове навантаження. В результаті, в багатьох районах і містах обласного підпорядкування спостерігається формальний підхід до "єдиного вікна", його дія обмежується одним днем на тиждень, що спричиняє черги і значно ускладнює можливість скористатися таким заходом (за оперативними даними, в "єдиному вікні" здійснюється близько 63% усіх реєстраційних дій). Крім того, далеко не завжди в "єдиному вікні" приймають участь державний реєстратор та інші ключові учасники (здебільшого представники органів статистики), що суттєво звужує вигоди процедури.

Не підлягає сумніву, що започаткування "єдиного вікна" є прогресивним кроком у напрямі зниження регуляторного тиску на підприємців. Однак, для підвищення його ефективності потрібні додаткові зусилля з метою вдосконалення функціонування "єдиного вікна", а головне — необхідні наступні кроки зі спрощення дозвільних процедур і процедури ліквідації підприємств, а також — оптимізації системи перевірок підприємницької діяльності.

1.12 ДІЇ ВЛАДИ В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ

За три квартали 2005р. радикальних змін у політиці стосовно паливно-енергетичного комплексу не сталося. Дії влади зводилися переважно до реакцій на внутрішні та зовнішні виклики. Увага концентрувалася, *по-перше* — на тарифному регулюванні та адміністративній реорганізації управління галуззю; *по-друге*, на переговорах з Росією про умови транзиту та постачання газу до України у 2006р. та наступних роках; *по-третє* — на розв'язанні проблем, спричинених відсутністю системної політики у сфері нафтопереробки (кризові прояви на ринку нафтопродуктів, падіння грошових надходжень від нафтопереробних заводів до Державного бюджету).

Спроби інституційних реформ

Регулювання тарифів. У квітні 2005р. Національна комісія регулювання енергетики України (НКРЕ) видала Постанову[60], яка **регулює тариф на відпуск електроенергії**, що виробляється атомними електростанціями, та його структуру. Визначення тарифу суперечило умовам раніше укладених Національною атомною енергетичною компанією (НАЕК) "Енергоатом" зовнішньоекономічних контрактів на постачання електроенергії, що спричинило **скорочення обсягів виробництва електроенергії та втрати прибутків**[61]. Судові інстанції визнали рішення НКРЕ незаконними, оскільки **повноваження встановлювати структуру тарифів**, тобто визначати як компанія має витрачати зароблені кошти, **виходять за межі компетенції НКРЕ**. У липні згадана **Постанова НКРЕ була скасована**, але факт конфлікту піддав сумніву саму систему регулювання електроенергетичного ринку у країні.

Конфлікт між НКРЕ та НАЕК "Енергоатом" **є наслідком штучності конкуренції в електроенергетиці та неврегульованості базових принципів тарифоутворення**. Тариф на атомну енергію в Україні є нижчим, ніж на теплову, оскільки до нього не внесені такі важливі статті видатків, як зберігання відпрацьованого палива та зняття блоків з експлуатації. Негативним чинником залишається також непрозоре управління НАЕК "Енергоатом". Складається парадоксальна ситуація, коли держава як акціонер не може проводити

[60] Постанова "Про затвердження тарифу на відпуск електричної енергії для ДП НАЕК "Енергоатом" №259 від 13 квітня 2005р. Текст Постанови відсутній в електронній базі даних Верховної Ради України (*http://www.rada.gov.ua*).

[61] НАЕК "Енергоатом" припинив експорт електроенергії до Росії, що, крім іншого, посилило напруженість у відносинах між країнами під час складних переговорів стосовно постачання газу.

ефективну політику управління підприємством, намагаючись впливати на НАЕК через НКРЕ, замість використання своїх повноважень власника. Подібні **конфлікти зникнуть лише тоді, коли ціна на електроенергію визначатиметься ринковими механізмами, а НКРЕ буде вдаватися лише до регулювання тих сегментів електроенергетики, які є природними монополіями**.

Чергова структурно-адміністративна реорганізація вугільної промисловості. Згідно з Указом Президента України[62], з метою підвищення керованості вугільною галуззю знову створене Міністерство вугільної промисловості (Мінвуглепром) України. Постановою Кабінету Міністрів України "Про ліквідацію відкритого акціонерного товариства "Національна акціонерна компанія "Вугілля України"[63] № 989 від 1 жовтня 2005р. передбачається віднести до сфери управління Мінвуглепрому державні підприємства та господарські товариства вугільної галузі, а також передати йому повноваження з управління корпоративними правами держави в господарських товариствах.

Поява нового міністерства створює центр відповідальності за реформування у вугільній галузі. Проте, виникає також ризик, що воно стане центром концентрації корпоративних інтересів галузі, що суперечитиме прискоренню її реформування.

Можна навести багато "за" і "проти" нової структурно-адміністративної реорганізації. Такі "реформи" впроваджувалися у вугільній галузі ледь не щороку, проте, жодна з них проблем галузі не вирішила. Існує ризик, що на фоні чергової структурної реорганізації знову не здійснюватиметься реформування галузі, яке має вивести вугільну промисловість з кризового стану.

Свідченням кризового стану галузі є різке падіння видобутку вугілля в Україні: в січні-вересні 2005р. видобуток скоротився на 3,6% (на 2,2 млн. т), порівняно з аналогічним періодом 2004р. — до 57,9 млн.т[64]. Водночас, Міністерство палива та енергетики (Мінпаливенерго) рапортує про значне перевиконання планів видобутку вугілля. Так, заявляється, що вуглевидобувні підприємства України за дев'ять місяців перевиконали планові завдання з видобутку вугілля на 8,1% (4,4 млн. т), у т.ч. енергетичного — на 10,1% (3,6 млн. т), коксівного — на 5,6% (1,3 млн. т). Така ненормальна ситуація є наслідком повторення багаторічної практики встановлення Мінпаливенерго занижених планів з видобутку вугілля, що дозволяє щороку їх перевиконувати (а отже — отримувати премії) навіть за умови різкого падіння видобутку. **Повернення до методів колишньої влади свідчить про неспроможність і небажання влади нової вирішувати найгостріші проблеми вугільної галузі України**.

Загалом, у 2005р. прогнозується падіння видобутку вугілля у країні на майже 3 млн. т, порівняно з минулим роком[65].

Переговори з Росією про умови транзиту та постачання газу до України на 2006р. і наступні роки

Головною темою переговорів став відхід від бартерних умов у розрахунках Росії за послуги з транзиту газу територією України. Російська сторона запропонувала Україні розраховуватися за транзитні послуги грошовими коштами. Україні було також запропоновано сплачувати $160-180 за 1000 м^3 російського газу, що начебто становить його середньоєвропейську ціну. В результаті виявилося, що **обидві сторони не готові до швидкої монетизації стосунків**, що й зумовлює повільний перебіг переговорів.

Перегляд угод з партнерами України в газовій сфері призводить до **"війни заяв" між Росією та Україною, яка шкодить іміджу України як надійного оператора транзиту газу**. Українська позиція виглядає непослідовною і слабкою не за рахунок позиції Росії, а за рахунок **нереформованого та штучно монополізованого ринку газу в Україні**. Причинами слабкості української позиції є неготовність вітчизняної економіки до трикратного підвищення цін на російський газ, неявне перехресне субсидіювання домогосподарств за рахунок підприємств та субсидіювання внутрішнього споживання за рахунок надходжень за послуги з транзиту російського газу. Однак, запропоноване ВАТ *"Газпром"* різке підвищення ціни на газ, робить вигідним для України на цьому етапі збереження попередніх умов транзиту російського газу.

Монетизація і перехід на ринкові стосунки з Росією неможливі без реформування тарифів на внутрішньому газовому ринку. Досі влада не зробила видимих спроб реформування внутрішнього ринку, що б дозволило Україні зайняти більш сильну позицію у переговорах із зовнішніми партнерами.

Нафтогазовий комплекс

Охтирський "вузол". Проекти реформування нафтогазового комплексу залишаються не вивіреними. Йдеться, насамперед, про наміри виокремлення зі складу "Укрнафти" підприємств "Охтирканафтогаз", Качанівського ГПЗ, Охтирського управління бурових робіт, Охтирської бази "Нафтосервіскомплект" для створення регіональної нафтогазової корпорації в Сумській області — регіональної державної нафтової корпорації "Суминафта" з можливим будівництвом нового нафтопереробного заводу (НПЗ). Чергова пропозиція поділу головної нафтовидобувної компанії країни, висунута головою Сумської обласної державної адміністрації, на жаль, дістала підтримки Президента В.Ющенка, який зробив відповідне розпорядження[66]. На нашу думку, **здійснення вказаного наміру є недоцільним і нереальним** з таких головних причин:

- виокремлення понад 52% видобутку нафти (та 35% видобутку природного газу) **завдасть нищівного**

[62] Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю" №1123 від 25 липня 2005р.

[63] НАК "Вугілля України" створена в жовтні 2004р. на базі державних вугільних підприємств. До її статутного фонду було передано 100% акцій 113 державних вугільних підприємств, а також державні пакети акцій 50 вугільних компаній у розмірі 37,25-100%.

[64] За оперативними даними. Видобуток енергетичного вугілля за дев'ять місяців зріс на 1,8%, або на 586,3 тис. тонн, — до 33,3 млн. т, коксівного вугілля — скоротився на 10,1%, або на 2,8 млн. т, до 24,6 млн. т. Див.: Энергобизнес-новости, 7 октября 2005г., с.1-2.

[65] Вуглевидобувні підприємства України у 2004р. збільшили видобуток вугілля на 1%, порівняно з 2003р., — до 80,1 млн. т.

[66] Офіційного документа не існує, є резолюція Президента на поданні голови Сумської обласної державної адміністрації. Це вже друга спроба виокремлення "Охтирки" (перша датується часом прем'єрства В.Пустовойтенка і не була реалізована).

удару по економічних показниках "Укрнафти" як головної компанії з нафтовидобутку в країні, що призведе до: падіння курсу її акцій та різкого зниження ефективності роботи обох компаній ("Суминафта" та "Укрнафта"); зменшення надходжень до Державного бюджету (хоча можна очікувати на збільшення надходжень до відповідних місцевих бюджетів від податку на прибуток підприємств); унеможливлення створення вертикально-інтегрованої нафтової компанії (ВІНК) тощо;

❖ для прийняття необхідного рішення на зборах відкритого акціонерного товариства необхідно 75% голосів акціонерів — наявність у групи "Приват" понад 42% акцій дозволить заблокувати це рішення як невигідне для приватних акціонерів.

Складається враження**, що пропозиція про виокремлення "Охтирки" не піддавалася юридичній та економічній експертизам** у Секретаріаті Президента України. Поява згаданого вище доручення Президента, яке неможливо виконати, шкодить іміджу глави держави та головне — дестабілізує роботу компанії "Укрнафта", а отже — всієї нафтовидобувної галузі.

Держава має запобігти дробленню стратегічних підприємств, що намагаються зробити керівники обласних держадміністрацій та органів місцевого самоврядування заради своєї участі в розподілі прибутків цих підприємств.

Різке зменшення поставок нафти на НПЗ України та падіння обсягів нафтопереробки. Поставки нафти на українські НПЗ протягом січня-серпня зменшилися майже на 25%, порівняно з відповідним періодом 2004р. Це призвело до зменшення виробництва всіх видів нафтопродуктів: бензинів та дизпалива — майже на 10%, мазуту — майже на 15% (таблиці *"Поставки нафти на НПЗ України в січні-серпні 2005р.", "Переробка нафти та виробництво нафтопродуктів на НПЗ України в січні-серпні 2005р."*).

Поставки нафти на НПЗ України в січні-серпні 2005р., тис. т

НПЗ	січень-серпень 2005р.	січень-серпень 2004р.	Зміна, %
Кременчуцький	4 006,8	4 346,5	-7,82
Херсонський	960,3	2 274,6	-57,78
Одеський	1 376,0	2 369,6	-41,93
Дрогобицький	866,0	1 563,6	-44,61
Надвірнянський	1 343,0	1 367,4	-1,78
Лисичанський	3 697,3	4 200,9	-11,99
Всього	**12 249,2**	**16 122,5**	**-24,02**

До головних чинників зменшення поставок нафти в Україну слід віднести наступні.

По-перше, брак обігових коштів у нафтопереробних заводів на закупівлю нафти внаслідок неповернення ПДВ державою (за деякими даними, борги перед НПЗ в серпні складали понад 0,5 млрд. грн., у вересні — 166 млн. грн.[67]).

По-друге, погіршення привабливості бізнесу в Україні внаслідок збільшення податків, посилених перевірок держкими органами, спроб перерозподілу пакетів акцій НПЗ тощо.

По-третє, через згадане неповернення ПДВ захисною реакцією окремих НПЗ стала пролонгація понад стандартні терміни планових ремонтів. ВАТ "ЛУКОЙЛ-Одеський НПЗ" зупинено на трирічну реконструкцію[68]; тривалість ремонту ВАТ НПК "Галичина" (Дрогобицький НПЗ) подовжена майже на три місяці — до 1 січня 2006р.; поставки нафти на ЗАТ "Укртатнафта" (Кременчуцький НПЗ) в жовтні зменшать удвічі — до 225 тис. т[69]; ВАТ "Херсонафтопереробка", 1 серпня 2005р. зупинений на плановий ремонт, станом на кінець вересня ремонтні роботи не завершені.

Відсутність системної державної політики у сфері нафтопереробки може призвести до кризових явищ на ринку нафтопродуктів, падіння грошових надходжень від НПЗ до Державного бюджету.

Будівництво нових НПЗ. **У 2005р. в Україні не лише активно обговорюється, а й намічається будівництво нових НПЗ, з метою, *по-перше*, стабілізації та насичення внутрішнього ринку нафтопродуктів, *по-друге*, зменшення залежності від російських постачань нафти шляхом переробки, наприклад, каспійської нафти.**

(1). Будівництво НПЗ в районі порту "Південний" (Одеська область)[70]. Реалізація цього проекту в умовах недозавантаженості нафтопроводу Баку-Тбілісі-Джейхан (азербайджанської нафти, яка майже

Переробка нафти та виробництво нафтопродуктів на НПЗ України в січні-серпні 2005р., тис. т

НПЗ	Переробка нафти			Виробництво бензину			Виробництво дизельного палива		
	Січень-серпень 2005р.	Січень-серпень 2004р.	Зміна, %	Січень-серпень 2005р.	Січень-серпень 2004р.	Зміна, %	Січень-серпень 2005р.	Січень-серпень 2004р.	Зміна, %
Кременчуцький	4 159,8	4 444,1	-6,4	925,7	999,3	-6,8	1 220,9	1 327,0	-8,0
Херсонський	875,8	964,0	-9,1	121,2	137,7	-12,0	245,9	272,0	-9,6
Одеський	1 394,2	1 569,0	-11,1	185,8	207,6	-10,5	372,9	428,9	-13,1
Дрогобицький	916,2	1 575,4	-41,8	212,6	323,8	-34,3	305,1	479,4	-36,4
Надвірнянський	1 396,8	1 239,0	12,7	291,7	204,2	42,9	513,7	436,1	17,8
Лисичанський	3 814,7	4 193,0	-9,0	1 041,9	1 200,5	-13,2	961,1	1 066,1	-9,8
Всього	**12 557,5**	**13 984,5**	**-10,2**	**2 778,9**	**3 067,1**	**-9,4**	**3 619,6**	**4 009,5**	**-9,7**

[67] Державі завдаються збитки внаслідок необхідності сплати пені за порушення термінів відшкодування ПДВ. Так, лише у першому півріччі 2005р. за рішенням господарських судів суб'єктам підприємництва відшкодовано пені на суму 18 млн. грн.

[68] На нашу думку, закриття цього НПЗ на довгострокову реконструкцію є реакцією його власників на створення економічно невигідних умов роботи в Україні.

[69] На значну недозавантаженість НПЗ відчутний вплив справило рішення Вищого господарського суду України про визнання незаконним продаж 18,296% акцій цього НПЗ компаніям *"Amruz Trading A.G."* (Швейцарія) та *"Sea Group International Inc."* (США), які близькі до компанії *"Татнефть"* (Татарстан, РФ).

[70] Передбачено Розпорядженням Президента України В.Ющенка "Про будівництво нафтопереробного заводу та розгалуженої мережі автозаправних станцій" №1136 від 5 серпня 2005р.

вся спрямовується до цього нафтопроводу, недостатньо для його завантаження; також очікується приєднання до цього проекту Казахстану), відсутності контрактів на значні обсяги каспійської нафти навіть для вже збудованого нафтопроводу Одеса-Броди **викликає сумніви в його доцільності.**

Крім того, новий НПЗ, що має переробляти каспійську нафту, автоматично стає конкурентом нафтопроводу Одеса-Броди-Плоцьк-Гданськ, оскільки спричинить недозавантаженість **польської ділянки нафтопроводу, а відтак — порушення домовленості з Польщею та ЄС**. Таким чином, **Україна сама штучно закладає конфлікт у міжнародне співробітництво в цій галузі**.

(2). Будівництво НПЗ в м.Броди. 6 жовтня 2005р. у Львові в рамках V Міжнародного економічного форуму "Україна-ЄС" у присутності Президента України В.Ющенка, голови Львівської обласної державної адміністрації, голови правління НАК "Нафтогаз України" і представників компаній, що пропонують збудувати новий нафтопереробний комплекс, підписано спільний меморандум. Згідно з цим документом, Львівська облдержадміністрація встановлює для комплексу "БродАгроОйл" статус стратегічного промислового інвестора, забезпечує державну підтримку реалізації проекту та створює сприятливий режим інвестиційної діяльності. Комплекс вже встиг отримати статус "агронафтовий", оскільки передбачається, що до його інфраструктури належатимуть ряд сільськогосподарських підприємств. Група інвесторів (компанія "*Bortex Enterprises*", США; ТОВ "Агроліт", м.Львів; ЗАТ "Стек", м.Київ) зобов'язалися надати необхідні інвестиції для будівництва комплексу, виконати техніко-економічне обгрунтування та проектну документацію і забезпечити будівництво та експлуатацію нафтопереробного комплексу потужністю 8 млн. т нафти на рік та інтегрованих виробництв агропромислового сектору. "Нафтогаз України", зі свого боку, має намір надати можливість для забезпечення комплексу сировиною, підключивши його до трубопровідної системи України, і вважає, що за цих умов є можливим початок експлуатації нафтопроводу "Одеса-Броди" у напрямі Бродів.

Загальний обсяг інвестицій при реалізації проекту складе понад $3 млрд. Термін реалізації першої черги — 2,5 роки. Зараз проект активно лобіюється концерном "Енергокомплекс"[71] (створеним спеціально для реалізації проекту) та підтримується Львівською облдержадміністрацією[72].

Стосовно цього проекту слід зазначити наступне. **По-перше**, маловідомі американські та українські компанії не лише **не мають таких значних власних коштів, як було заявлено, але й не зможуть їх отримати** від банків чи інших кредитних установ. **По-друге**, проект **не забезпечений і не буде забезпечений нафтою**, оскільки жодна з компаній-учасниць проекту не має нафтовидобувних активів. **По-третє**, **вартість обладнання майбутнього НПЗ буде значно вищою,** ніж за умов його закупівлі безпосередньо у компаній-виробників, оскільки жодна з американських компаній-учасниць проекту не має замкнених технологій з переробки нафти, а використання технологій "третіх" компаній збільшить проектні видатки. **По-четверте**, залучення глави держави, інших державних керівників до сумнівних проектів **підриває їх авторитет** не лише всередині країни, але й за кордоном. **По-п'яте,** у випадку реалізації проекту, новий "агронафтовий" комплекс не буде мати аналогів не лише в Україні, але й у світі. Створення горизонтально інтегрованих компаній неоднозначно впливає на конкурентне середовище та виправдане переважно для виробничих секторів з обмеженими обсягами збуту кінцевої продукції за прямим призначенням (до яких ні нафтопереробка, ні агропромисловий сектор не належать). **Жодна промислово розвинута країна не будує такі симбіози** — навпаки, наприклад, у ЄС розділяють навіть енергетичний бізнес.

(3). Будівництво Феодосійського НПЗ. Кабінет Міністрів України Постановою №941 від 22 вересня 2005р. скасував раніше прийняту Постанову №826 від 29 серпня 2005р., якою передбачалася передача в користування державному підприємству "Феодосійське підприємство із забезпечення нафтопродуктами" (Феодосійська нафтобаза) частини акваторії Феодосійського затоки для наступного будівництва НПЗ. Планувалося приватизувати Феодосійську нафтобазу, оформивши на неї всі дозволи, необхідні для будівництва НПЗ (права власності на землю та акваторію), та виставити її на аукціон. Закриття цього проекту є доцільним з огляду на те, що будівництво НПЗ планувалося розпочати в курортній зоні навіть без попереднього аналізу можливості забезпечення вимог екологічної безпеки.

Виробництво синтетичного моторного палива з вугілля

Окремо слід зупинитися на планах **будівництва заводу з виробництва синтетичного моторного палива з вугілля орієнтовною потужністю 3 млн. т на рік,** що лобіюється Луганською облдержадміністрацією. За даними Луганської ОДА, термін будівництва такого підприємства становить 2-3 роки; фінансування проекту буде частково здійснюватися за рахунок державних коштів та кредиту ЄБРР, участь у проекті може взяти німецька компанія "*Lurgi*".

Запропонований проект не витримує критики з наступних причин.

По-перше, на сьогодні синтетичне моторне паливо з вугілля виробляються переважно на дослідницьких і напівпромислових установках та субсидіюється державами — внаслідок значно більшої собівартості, порівняно з нафтопереробкою.

По-друге, як правило для виробництва рідких палив в якості сировини застосовуються бурі та низькосортні типи вугілля, які видобуваються відкритим (кар'єрним) способом. Висока вартість українського вугілля ставить під сумніву рентабельність його переробки на моторне паливо.

По-третє, вказаний проект не отримає необхідного фінансування, оскільки держава не має необхідних коштів, а міжнародні кредитні установи не дадуть позик на проект із сумнівною окупністю.

По-четверте, виробництво моторного палива з вугілля є вкрай енерговитратним та потребує будівництва власного крупного джерела енергії.

По-п'яте, в Україні не визначені типи вугілля для виробництва палива (а отже — не вибрані шахти чи вугільні кар'єри - потенційні постачальники вугілля), не зроблене техніко-економічне обгрунтування проекту.

Неефективність державної політики в галузі нафтопереробки. Для будь-якої країни наявність додаткового НПЗ є корисною з точки зору забезпечення нафтопродуктами, надходжень до бюджету та забезпечення стабільності на внутрішньому ринку нафтопродуктів.

[71] До концерну належать дві американські компанії "*Bortex Enterprises*" та "*ComOxy L.L.C.*" (слід зазначити, що це маловідомі в світовій енергетиці компанії) і дві українські — ТОВ "Агроліт" (Львів) та ЗАТ "Стек" (Київ).

[72] Технічні умови проекту розробив інститут "Львівдіпронафтохім" на замовлення концерну "Енергокомплекс".

Водночас, будівництво сучасного крупного НПЗ (до 8 млн. т нафти)[73] вимагає наявності **джерел надходження значних коштів ($1-2 млрд.) і стабільного джерела постачання нафти. За відсутності укладеного** контракту на постачання нафти будівництво в Україні такого НПЗ як міжнародного проекту може спіткати доля нафтопроводу Одеса-Броди. Попри попередження експертів, наміри побудови в Україні нових НПЗ — не поодинокі[74].

Слід зазначити, що в Україні не робилися комплексні оцінки та детальні розрахунки проектів будівництва нових НПЗ. Наміри стосовно такого будівництва не підкріплені результатами міжнародних переговорів. Більше того, доручення Президента України та Кабінету Міністрів України з цього питання видаються без висновків профільного міністерства, експертизи відповідних проектних і дозвільних установ і, врешті, без будь-якого аналізу.

Водночас, сумарна потужність НПЗ в Україні перевищує 50 млн. т на рік та вдвічі перевищує потреби в нафтопродуктах. Однак, коефіцієнт використання встановлених потужностей за вісім місяців 2005р. складає лише 36,8%. Причому простої НПЗ, порівняно з минулим роком майже подвоїлися — зі 144 діб (2004р.) до 279 діб. Найдешевший та оптимальний шлях до стабілізації ринку нафтопродуктів та покращання їх якості — підвищення ефективності роботи існуючих НПЗ завдяки реконструкції та модернізації їх обладнання.

Таким чином, дії нової влади протягом 2005р. не містять значимих реформ у паливно-енергетичному комплексі України. Відчутними проблемами нової влади є прийняття непрофесійних рішень, неузгодженість і нескоординованість дій гілок влади.

Протягом періоду діяльності нової влади Уряд виявив інституційну неспроможність здійснювати ефективний менеджмент у галузі нафтопереробки. У країні фактично відсутній центр формування політики у цій галузі — ситуацію ускладнює розбіжність намірів і пропозицій Президента України, Уряду та облдержадміністрацій. Крім того, практично всі проекти виробництва нафтопродуктів мають непрофесійний та непідготовлений характер і фактично є авантюрами з невідомими цілями.

Наслідками неефективної державної політики в нафтовій сфері можуть бути: 1) дестабілізації ринку нафтопродуктів у випадку виникнення кризових явищ; 2) стагнації нафтопереробної промисловості; 3) зменшення грошових надходжень до Державного бюджету; 4) зменшення видобутку нафти в Україні; 5) повної відмови від створення вертикально-інтегрованої нафтової компанії (ВІНК); 6) невиконання зобов'язань України з адаптації законодавства ЄС і домовленостей з Польщею та ЄС стосовно реалізації проекту транспортування каспійської нафти за маршрутом Одеса-Броди-Плоцьк-Гданськ.

Необхідні умови ефективності будівництва НПЗ

Світова практика свідчить, що **будівництву НПЗ мають передувати**:

- підготовка детальних техніко-економічних розрахунків (ТЕО проекту);
- підписання контракту на довгострокове забезпечення нафтою (в разі, якщо нафти власного видобутку недостатньо);
- вибір конкретних технологій (як правило, переробка нафти доповнюється технологіями з нафтохімії);
- створення так званого *short-list* (стислого списку) компаній, які мають намір взяти участь у проекті;
- проведення тендеру з вибору технологій (обладнання);
- вибір площадки для будівництва;
- оцінка екологічного впливу на довкілля тощо.

Без цих досліджень жодна країна не розпочинає будівництво. Так, наприклад, у США останній крупний НПЗ збудовано в 1974р., в Західній Європі — у 1976р. Зараз НПЗ будуються переважно поблизу місць видобутку нафти, наприклад, на Близькому Сході.

Головними пріоритетами влади в нафтопереробній галузі мають бути: термінове формування стратегії і політики держави в галузі нафтопереробки (та інших галузях ПЕК); визначення інституційних, регуляторних і законодавчих засад її функціонування; підтримка реконструкції та модернізації вже існуючих потужностей НПЗ (з метою підвищення глибини переробки, досягнення нормативів ЄС з екології та підвищення моторних якостей палив), що, крім іншого, на 30-35% дешевше, ніж будівництво нових; стимулювання енерго- та ресурсозбереження.

1.12 АГРАРНА ПОЛІТИКА

Відсутність довгострокової ринково-орієнтованої аграрної політики, спрямованої на розвиток конкурентоспроможного сільського господарства, продовжувала спричиняти ряд непослідовних, часто неринкових дій з боку Уряду. Протягом року продовжувалася практика адміністративного втручання держави в ціноутворення (встановлення мінімальних цін), державних інтервенцій та порушення конкуренції на ринках (надання привілеїв державним структурам).

Регулювання ринку зерна: преференції державним структурам. Розпорядженням від 29 липня 2005р. Кабінет Міністрів зобов'язав державні установи (такі, як Державний комітет з державного матеріального резерву, ДАК "Хліб України", новостворений Аграрний фонд та місцеві державні адміністрації), закупити 5,5 млн. т нового врожаю зерна з очікуваних 42 млн. т за мінімальними цінами, затвердженими Міністерством аграрної політики[75]. Цим Розпорядженням також

[73] В Україні видобувається близько 4 млн. т нафти на рік, і повністю забезпечити власною сировиною крупний НПЗ вона не здатна.

[74] Експерти Центру Разумкова давали негативні оцінки наміру збудувати НПЗ у Бродах. Див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.18-19.

[75] Розпорядження Кабінету Міністрів України №295 "Про заходи щодо стабілізації цін на ринку зерна та забезпечення його беззбиткового виробництва" від 29 липня 2005р.

надавалися певні **преференції державним структурам** при експорті зерна, які зменшували термін повернення експортного ПДВ до трьох днів та, за оцінками експертів, зменшували маркетингові витрати на 20-25 грн./т. Через значне невдоволення приватних зернотрейдерів, Уряд іншим розпорядженням — від 31 серпня 2005р., поширив такі преференції при експортуванні зерна і на приватних агентів[76].

Підтримка внутрішніх цін **за рахунок державних інтервенцій** призводить до **численних негативних явищ** (зокрема, наведених нижче під рубрикою *"Мінімальні ціни"*). У свою чергу, **надання преференцій державним структурам порушує конкуренцію на ринку, збільшує середні національні витрати на експортування зерна (оскільки державні агенти є менш ефективними, ніж приватні), збільшує ризики приватних трейдерів, що зумовлює зниження цін виробників.**

Мінімальні ціни. 1 червня 2005р. Кабінет Міністрів видав Постанову, якою визначаться методологія обчислення мінімальних цін на зернові та олійні культури, а також на буряковий цукор[77]. На основі цієї методології Міністерство аграрної політики визначило рівень мінімальних цін, які виявилися на рівні світових.

Мінімальні ціни для виробників помилково вважаються ефективним інструментом боротьби з ціновими коливаннями. Як показує досвід ЄС, мінімальні ціни продукують багато негативних для економіки явищ (величезні запаси, бюджетні витрати, високі споживчі ціни, неконкурентоспроможне виробництво тощо), однак вони не виконують своєї основної функції — підтримки доходів сільгоспвиробників. Крім того, цінова підтримка, згідно з правилами СОТ, належить до заходів підтримки, що підлягають скороченню. Тому впровадження мінімальних цін ускладнюватиме вступ України до СОТ.

Проект бюджету на 2006р. стосовно сільського господарства. Структура видатків бюджету-2006р. на сільське господарство не відрізняється від структури бюджетів попередніх років. Позитивними моментами є, *по-перше*, збільшення частки фінансування програм так званої "зеленої" скриньки (не заборонених заходів у рамках СОТ) — 61% проти 56% в 2005р., *по-друге*, незначна перебудова витрат на інструменти "жовтої" скриньки (заходів, що підлягають скороченню в рамках СОТ) в напрямі програм здешевлення кредитів комерційних банків, що меншою мірою викривлює виробництво та торгівлю, ніж, наприклад, програми з фінансової підтримки виробництва продукції тваринництва та рослинництва.

З іншого боку, Україна вже і так витрачає відносно значні кошти на сільське господарство (відносно до величини ВВП), порівняно з іншими країнами. Для порівняння: у 2001-2003рр. Україна витрачала на сільське господарство 1,51% ВВП; ЄС — 0,65%; США — 0,73%; Австралія — 0,31%. Крім того, обсяг державної підтримки сільського господарства регулюється правилами СОТ і є одним з найболючіших питань переговорів робочої групи України зі вступу до СОТ. Україна відстоює $1,14 млрд. сукупного виміру підтримки (заходи "жовтої" скриньки) — тоді як США та Австралія наполягають на $265 млн.

Залежно від результатів переговорів 2005р., можна очікувати на наступне: (*а*) за першого варіанту, фінансування заходів підтримки "жовтої" скриньки бюджету-2006 теоретично можна навіть збільшувати надалі; (*б*) за другого варіанту, фінансування заходів підтримки "жовтої" скриньки перевищуватиме допустимий ліміт, що означатиме додаткові проблеми з підписанням Угоди про членство України в СОТ.

Зміна повноважень у регулюванні цін. Постановою Уряду від 31 серпня 2005р. скасована урядова Постанова від 24 липня 2003р., що надавала право місцевим органам влади регулювати ціни на хліб і хлібобулочні вироби[78]. З 31 серпня це питання знаходиться винятково в компетенції Кабінету Міністрів.

З одного боку, Постановою від 31 серпня Уряд обмежив коло чиновників, які можуть регулювати ціни на хліб і хлібобулочні вироби. З іншого — **можливість адміністративного втручання зберігається**, лише на більш високому рівні.

1.13 ПОЛІТИКА В ІНФРАСТРУКТУРНИХ ГАЛУЗЯХ

Політики держави в окремих галузях загалом спрямовувалася на розбудову інституційної структури управління, зміну тарифів та подальше регулювання окремих ринків. Проте застосовані заходи й механізми часто мали непослідовний, суперечливий характер, що дестимулюючим чином впливало на найвагоміші інфраструктурні галузі.

Зв'язок

Національна комісія з питань регулювання зв'язку (НКРЗ) відмовила компанії "Укртелеком" у видачі ліцензії на надання послуг мобільного зв'язку. Незважаючи на подання компанії Укртелеком заявки на отримання ліцензії на надання послуг стільникового зв'язку стандарту *UMTC* (так званого третього покоління) та підтримку компанії з боку Уряду, НКРЗ (що є формально незалежним від Уряду органом) відмовила компанії у видачі ліцензії, мотивувавши своє рішення відсутністю вільних радіочастот.

Оскільки головна проблема полягає в надто великому контролі з боку Міністерства оборони над радіочастотним ресурсом, то її вирішення потребує конверсії частот, отже — зусиль насамперед з боку Уряду. Щодо НКРЗ, то цим рішенням вона підкреслила свій статус незалежного регуляторного органу, що не надає переваг винятково державним компаніям.

НКРЗ затвердила проект "Тимчасового порядку взаємодії та взаєморозрахунків суб'єктів господарювання, які провадять діяльність з надання послуг фіксованого міжнародного, міжміського телефонного зв'язку із застосуванням технології IP-телефонії".

[76] Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України № 295 від 29 липня 2005р." №375.

[77] Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики встановлення мінімальної закупівельної ціни на окремі об'єкти державного цінового регулювання і переліку таких об'єктів на 2005/06 маркетинговий рік" №399 від 1 червня 2005р.

[78] Постанова Кабінету Міністрів України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України" №832 від 31 серпня 2005р.; скасована Постанова Кабінету Міністрів України "Про недоліки в роботі окремих органів виконавчої влади із забезпечення продовольчої безпеки й заходи щодо стабілізації ринку основних продовольчих товарів" №1150 від 24 липня 2003р.

Документ визначає технічні вимоги до місць взаємоз'єднання операторів IP-телефонії з іншими операторами телекомунікацій, та врегульовує їх взаєморозрахунки.

Очікується, що документ допоможе легалізувати вже існуючих суб'єктів ринку, які надають послуги IP-телефонії, але не мають на це відповідних дозволів. Він також дозволить запровадити процес ліцензування IP-телефонії тим самим заповнюючи правовий вакуум у частині IP-телефонії в Законі "Про телекомунікації".

Кабінет Міністрів створив Державну інспекцію зв'язку. Інспекція створена як урядовий орган державного управління з метою моніторингу використання радіочастотного ресурсу України, а також перевірки технічного стану радіотехнічних засобів[79]. Як наслідок, штат НКРЗ підвищено до 310 осіб. Однак, обгрунтування створення нового державного органу є незрозумілим, оскільки рамки повноважень інспекції перетинаються з повноваженнями Державного комітету зв'язку, що також опікується радіочастотним ресурсом (фактично, після створення НКРЗ це є єдиним його завданням).

НКРЗ підвищила тарифи на міський зв'язок, знизивши тарифи на міжміські та міжнародні переговори. Постанова[80] передбачає зниження тарифів на міжнародний зв'язок на 17-69% (до 0,3-0,5 $/хв.), на міжміський — на 13-17% (до 0,3-0,5 грн./хв.) та водночас — підвищення абонентської плати за послуги фіксованого зв'язку на 70% (до 18-28 грн./місяць) та пропорційне підвищення тарифів на міські телефонні розмови.

Запровадження таких тарифів дозволить зменшити перехресне субсидіювання в секторі фіксованого зв'язку, а також посилить конкурентоспроможність операторів фіксованого зв'язку і дозволить їм (насамперед — Укртелекому) направляти більше коштів на технічне переобладнання ліній фіксованого зв'язку. Однак, послуги сільського телефонного зв'язку і телеграфного зв'язку поки що надаються за тарифами, нижчими за собівартість.

Комунальні послуги

Прийнято Закон "Про теплопостачання", який врегульовує відносини на ринку теплової енергії та визначає головні засади державного регулювання сектору[81]. Закон запроваджує два важливих ринкових принципи для забезпечення сталої та ефективної діяльності підприємств галузі та підвищення якості послуг:

(1) тарифи на послуги теплопостачання повинні повністю покривати витрати і забезпечувати визначений рівень рентабельності;

(2) надання правових підстав виробнику, транспортувальнику і постачальнику теплової енергії для обмеження або припинення постачання енергії боржникам.

Запровадження зазначених принципів є важливим і правильним кроком для забезпечення сталого розвитку галузі. Однак, **Закон не передбачає механізмів стимулюючого регулювання, яке мало б обмежувати зростання рівня тарифів за рахунок підвищення ефективності** діяльності підприємств. Відключення ж окремих неплатників є технічно складним завданням. Фактично, **відключити можна лише окрему групу споживачів, що позбавляє сенсу запровадження цього принципу**.

Потенціал зазначеного Закону має бути підкріплений запровадженням практики громадського обговорення необхідності реформаторських кроків, зокрема — оприлюднення та роз'яснення складових тарифу в разі його підвищення. А застосування методів стимулюючого регулювання має стати пріоритетним напрямом у регулюванні інфраструктурних галузей в цілому та в теплопостачанні зокрема.

Автомобільні дороги

Прийняття Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2005-2010рр., яка визначає основні напрями розвитку дорожнього господарства та основні принципи управління ним. Програмою передбачені різні джерела фінансування реконструкції і будівництва автомобільних доріг: за рахунок коштів концесіонерів (чотири автомагістралі), за рахунок кредитних коштів (вісім автомобільних доріг) та коштів Державного та місцевих бюджетів. Обсяги фінансування програми складають 50,9 млрд. грн., з них 36,7 млрд. грн. — за рахунок Державного та місцевих бюджетів. У програмі також містяться розрахунки видатків на погашення поточних зобов'язань за кредитами, повернення яких передбачено за рахунок загального та спеціального фондів державного бюджету.

Програмою започаткований комплексний підхід до розвитку доріг на основі переходу від виконання робіт на окремих ділянках доріг до маршрутного розвитку автомобільних доріг. Незаперечною **позитивною рисою** зазначеного програмного документа Уряду є те, що він **містить чіткі розрахунки**. Звичайно, результативність програми залежатиме від сумлінності її виконання, але чіткі фінансово-економічні розрахунки підвищують імовірність успіху та збільшують прозорість використання бюджетних коштів.

---

79 Постанова Кабінету Міністрів України "Про створення Державної інспекції зв'язку" від 31 серпня 2005р.

80 Рішення "Про затвердження Граничних тарифів на загальнодоступні телекомунікаційні послуги" від 5 вересня 2005р. Постанова знаходиться на реєстрації в Міністерстві юстиції України.

81 Закон України "Про теплопостачання" від 2 травня 2005р.

Прийняття Закону "Про автомобільні дороги", що визначає основні засади розвитку і управління автомобільних доріг України[82]**.** Закон розрізняє кілька видів доріг, згідно з їх значенням; відповідно до пріоритетності доріг, визначаються джерела їх фінансування. Серед іншого, Закон встановлює можливість **віддавати дороги загального користування в концесії та створення платних доріг**. Кошти, зібрані за проїзд платними дорогами, мають перераховуватися безпосередньо до спеціального фонду Державного бюджету.

Загалом, прийняття закону є позитивним. Однак, віднесення функцій управління платними дорогами винятково до Державного департаменту управління автомобільними дорогами створює загрози для ефективного управління ними. Ефективність могла б бути підвищена через надання можливості здійснювати функції управління приватним компаніям.

Висновки

Аналіз результатів економічної політики влади вказує як на позитивні, так і на негативні тенденції в українській економіці.

У фіскальній сфері Уряду вдалося послідовно проводити збільшення виплат за соціальними зобов'язаннями, підвищення мінімальних рівнів пенсій і заробітних плат на основі нарощування обсягів збирання податків. Водночас, на перший погляд оптимістична картина виконання основних видів доходів приховує серйозні проблеми. Виконання доходів бюджету за рахунок підвищення адміністративного тиску на комерційний сектор погіршує стан підприємств у країні, спотворює інвестиційний клімат і таким чином погіршує перспективи економічного зростання. У видатковій частині, хоча майже повністю виконувалися виплати за функцією "соціальний захист населення", виконання інших статтей видатків залишався на традиційно низькому рівні.

Проект бюджету 2006р. вказує на відсутність системних змін у підході до формування бюджету. Позитивною характеристикою проекту бюджету є відсутність намірів стрімкого підвищення соціальних виплат, заробітної плати та інших соціальних гарантій, що сприятиме зменшенню негативних інфляційних наслідків. Проте проект загалом виявився традиційним, успадкувавши основні риси своїх попередників, і вказує на відсутність системного бачення у фіскальній політиці.

Затвердження другий рік поспіль значного дефіциту Пенсійного фонду, який покривається за рахунок трансферту з Державного бюджету, не відповідає стратегії сталого розвитку української економіки та переходу від бюджету споживання до бюджету розвитку. Пенсійний фонд залишається заручником популістської політики підтримки лише малозабезпечених верств населення, погіршення динаміки економічного розвитку.

Національний банк України проводив політику зміцнення національної грошової одиниці, забезпечення її стійкості, стримування інфляційних процесів. Водночас, враховуючи, що вплив монетарних показників на інфляційні процеси в Україні є обмеженим, така політика у відсутності належної взаємодії з Урядом не могла мати довгострокового дієвого ефекту.

Не зважаючи на певну стабілізацію ситуації з обслуговуванням внутрішнього державного боргу, відбулося погіршення його структури через зростання частки зовнішніх запозичень.

Неврегульованість питань власності, а також оголошені на початку року наміри перегляду результатів приватизаційних конкурсів призвели до відмови міжнародних і вітчизняних інвесторів від вкладання ресурсів в українську економіку. В поєднанні з тією обставиною, що значні бюджетні виплати мали переважно споживчий характер, це призвело до падіння інвестицій у структурі ВВП до найнижчого рівня за останні роки, що ускладнило перспективи швидкого економічного оздоровлення.

Хоча окремі кроки України у напрямку вступу до СОТ були правильними, проте цього виявилось не достатньо для повного завершення переговорного процесу та, відповідно, винесення питання щодо вступу України до СОТ на Міністерську конференцію у Гонконгу у грудні 2005р. Не покращилася результативність співпраці України з найважливішими торговельними партнерами — Російською Федерацією та Європейським Союзом.

Ефективність діяльності влади у сфері приватизації та управління державною власністю ускладнюється виразно політичним забарвленням існуючих проблем. Уряд зосередився на оскарженні та перегляді результатів приватизації, здійсненої у попередні роки, однак, способи та форми виконання цього завдання висвітлюють недоліки правового поля, піддають сумніву незалежність і прозорість судової системи в Україні, підвищують інвестиційні ризики.

Заходи регуляторної політики мали переважно позитивну спрямованість, оскільки сприяли покращанню підприємницького середовища та зменшенню "тіньового" сектору економіки. Повне відновлення спрощеної системи оподаткування для малого і середнього бізнесу зменшило перешкоди для підприємництва, що сприяло прозорості і привабливості ділового середовища загалом. Наміри запровадження прискореного перегляду регуляторних актів повинні зменшити заплутаність та протиріччя у господарському законодавстві.

Не відбулося радикальних змін у політиці стосовно паливно-енергетичного комплексу, а фактичні дії нової влади протягом 2005р. не сприяли значимим змінам у паливно-енергетичного комплексу України. Відчутними проблемами є прийняття непрофесійних рішень та неузгодженість і нескоординованість дій гілок влади. Ситуація погіршується тим, що в країні відсутній центр формування енергетичної політики загалом.

Аграрний сектор характеризується відсутністю стратегії розвитку галузі на ринкових засадах, довгострокової ринково-орієнтованої аграрної політики, спрямованої на розвиток конкурентноспроможного сільського господарства. Влада продовжувала продукувати низку незавершених, часто неринкових дій — встановлення мінімальних цін для зацікавленості сільськогосподарських виробників, проведення державних інтервенцій та надання привілеїв державним структурам створили загрозу порушення конкуренції, ціновому зловживанню, а відтак руйнації ринкових засад функціонування галузі.

Дії влади в інфраструктурних галузях обмежилися рішеннями, які не носять характеру кардинальних та суттєвих змін, а тому не матимуть значного впливу на розвиток сфери. Більш того, дії у вказаних галузях не демонструють намірів проведення значних реформ в управлінні і регулюванні. ■

[82] Закон України "Про автомобільні дороги" від 8 вересня 2005р. (наразі Закон ще не підписаний Президентом України).

РОЗДІЛ 2. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА НОВОЇ ВЛАДИ: СУПЕРЕЧЛИВІ РЕЗУЛЬТАТИ

Зосередження зусиль нової влади на соціальних проблемах здавалося реальним шансом розв'язання найгострішого для країни питання — **ліквідації бідності і створення засад формування заможного суспільства.** Однак, попри надвисоке розширення видатків і виплат соціального спрямування, нова владна команда не змогла забезпечити ефективне та стійке підвищення добробуту населення, а отже — якості життя.

Загалом політика влади у соціальній сфері була спрямована на бюджетний перерозподіл доходів шляхом посилення адміністрування та фіскальних вилучень у успішних економічних агентів. Популістський курс на пріоритетну підтримку малозабезпечених і непрацездатних верств населення фактично залишив поза увагою соціально активну частину громадян, а тому може стати гальмом розвитку українського суспільства.

2.1 ДОХОДИ НАСЕЛЕННЯ

Дії нової влади у 2005р. були зорієнтовані переважно на підвищення життєвого рівня населення шляхом високих соціальних виплат малозабезпеченим верствам, що забезпечувало випереджаюче зростання низьких доходів, порівняно з середніми в Україні.

Зростання доходів населення. За вісім місяців 2005р. номінальні доходи населення зросли більш ніж на 43%, порівняно з відповідним періодом 2004р.; реальні доходи, визначені з урахуванням офіційного цінового фактора, — на 24,4%[1]. Привертає увагу випереджаюче зростання загальних доходів, порівняно із зростанням заробітної плати. Як видно з таблиці *"Загальні доходи населення та середньомісячна заробітна плата за січень-серпень 2005р."*[2], середньомісячна зарплата за вісім місяців 2005р. зросла на 34,8% — проти згаданих 43,1% зростання загальних доходів.

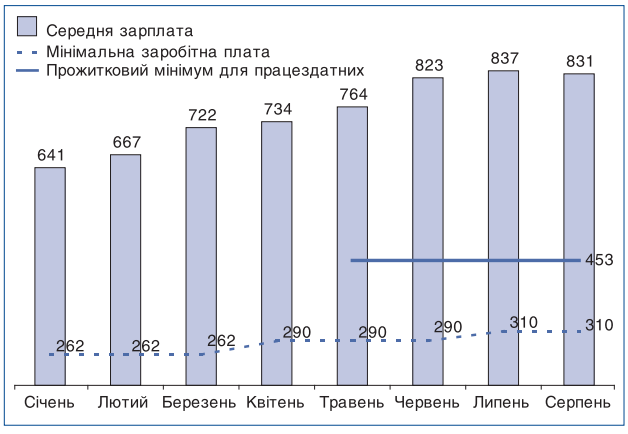
Загальні доходи населення та середньомісячна заробітна плата за січень-серпень 2005р.

	Фактично	2005р. до відповідного періоду 2004р., %	2004р. до відповідного періоду 2003р.%
Доходи, *млн. грн.*	220435	143,1	120,0
Середньомісячна зарплата, *грн.*	751,7	134,8	127,1

Відбулося підвищення грошових доходів практично всіх малозабезпечених груп населення. Мінімальну пенсію підвищено до 332 грн. (що дорівнює прожитковому мінімуму для осіб, які втратили працездатність), середній рівень пенсій, станом на липень 2005р., досяг 381,95 грн. (проти 190,1 грн. у 2004р.). З вересня 2005р. мінімальна заробітна плата зрівнялася з мінімальною пенсією.

Середня заробітна плата зросла з 641 грн. у січні до 831 грн. Втім, у серпні зафіксоване її зниження, порівняно з липнем (діаграма *"Динаміка середньомісячної заробітної плати в січні-серпні 2005р."*[3])

Динаміка середньомісячної заробітної плати у січні-серпні 2005р., (грн.)



Нарахування заробітної плати в межах прожиткового мінімуму для працездатної особи мали 36,4% громадян, і лише у 12,5% нарахування перевищували 1350 грн. — три прожиткових мінімуми (діаграма *"Розподіл працюючих за рівнем нарахувань заробітної плати"*[4], с.28).

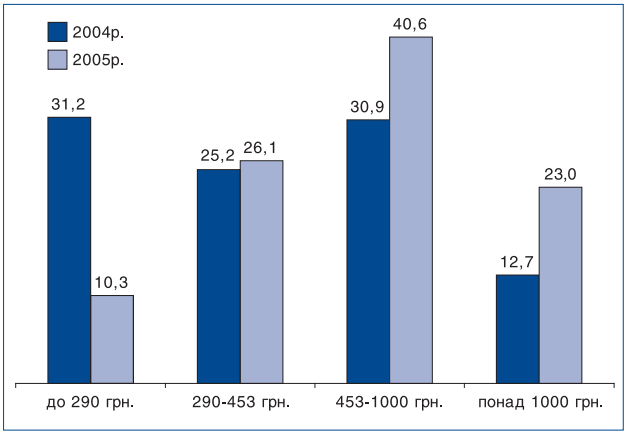
[1] Доходи та витрати населення України за січень-серпень 2005 року. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua.*

[2] Див.: Доходи та витрати населення України за січень-серпень 2005 року. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua.;* Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку 2005 року. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua.*

[3] Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку 2005 року. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua.*

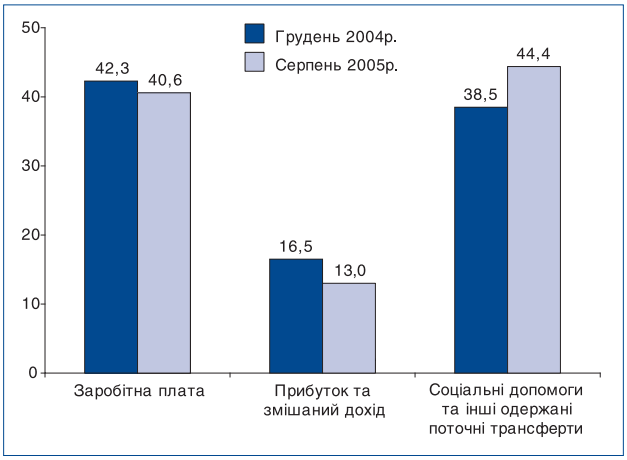
[4] Джерело: Статистичний бюлетень за січень-липень 2005 року, 2005, №2, с.151.

Розподіл працюючих за рівнем нарахувань заробітної плати,
% загального



Структура доходів населення. Першочергова підтримка малозабезпечених верств відбилася на загальній структурі доходів населення. Знизилася значимість "виробничих" джерел доходів — заробітної плати, прибутку і змішаного доходу, а за їх рахунок суттєво зросла частка соціальної допомоги (діаграма *"Структура доходів населення"*[5]).

Структура доходів населення,
% загального



Такі тенденції не відповідають світовій практиці (де в основі добробуту полягає заробітна плата), спричиняють диспропорції у вартості праці, знижують надходження до Пенсійного фонду і є соціально несприятливими, оскільки можуть зумовлювати соціальну пасивність і споживацькі настрої, погіршуючи мотивацію до праці.

Громадська думка. За результатами соціологічного дослідження, проведеного в жовтні 2005р., 23,1% опитаних засвідчили, що їх сім'ї ледве зводять "кінці з кінцями", грошей не вистачає навіть на необхідні продукти (для порівняння: в лютому 2005р. відповідний показник складав 18,3%). Ще 41,3% опитаних визнають, що їх сім'ям грошей вистачає лише на харчування та на придбання необхідних недорогих речей (у лютому — 43,2%). Таким чином, **після трьох кварталів роботи нової влади, частка населення, яке може бути віднесено до бідних (за самооцінкою фінансового стану), не лише не зменшилася, але й дещо зросла: в лютому вона становила 61,5%, в жовтні — 64,4%**[6].

Припинення зростання середнього рівня заробітної плати (і навіть зниження за результатами серпня), а також входження економіки у стагнаційний (поки короткостроковий) період (темпи економічного зростання утримуються на рівні 2,8%) може засвідчувати вичерпаність механізму перерозподілу доходів через фіскальну систему.

Безумовно, прискорене нарощування доходів населення, з огляду на його низький життєвий рівень, є важливою складовою державної політики в соціальній сфері. Однак, нарощування доходів значно вищими темпами, порівняно із зростанням заробітної плати, відбувалося переважно не за рахунок підвищення продуктивності та ефективності праці (відповідно — вищої її оплати), а через трансферти та перерозподіл ресурсів від успішних економічних агентів до соціально вразливих верств — що, **з одного боку, не може вирішити завдання підвищення добробуту громадян, а з іншого — є безумовним гальмом для розвитку економіки країни.**

Загалом, результатом такої соціальної політики може стати те, що число претендентів на отримання соціальної допомоги зростатиме й надалі. А тому не може бути мови про ефективну соціальну політику — обсяги необхідних ресурсів для підтримки незаможних соціальних груп постійно перевищуватимуть можливості держави з акумуляції таких ресурсів.

Диспропорції в оплаті праці

Не лише низькі заробітні плати є стримуючим чинником стимулів до праці. Не менш вагомим є висока диференціація доходів як на міжпосадовому, так на міжрегіональному рівнях.

Міжпосадові диспропорції. Уряду не вдалося досягти зниження міжпосадових диспропорцій в оплаті праці. Відчутне зростання заробітної плати відбулось у сфері державного управління, де середньомісячна зарплата в липні 2005р. досягла майже 1200 грн. І хоча, як видно з діаграми *"Динаміка заробітної плати в окремих видах економічної діяльності"*[7], темпи зростання зарплати в галузях освіти та охорони здоров'я були вищими, ніж, наприклад, у промисловості, поляризація в оплаті праці лише збільшилася. Це, *по-перше,* вказує на продовження існування диспропорцій у доходах населення, поглиблення майнового розшарування не лише між забезпеченими і бідними, але й всередині кожного з прошарків (врізка *"Науковці і викладачі — "нові бідні"?"*). *По-друге* — свідчить, що й надалі Уряду потрібно буде дедалі більшу частку коштів перерозподіляти через бюджет.

Науковці і викладачі — "нові бідні"?

У всіх цивілізованих суспільствах кваліфіковані науковці і викладачі визнаних вищих навчальних закладів безумовно належать до забезпеченого прошарку. Що ми маємо сьогодні в Україні?

Посадовий оклад доцента Національної академії державного управління, в якій, до речі, навчаються і підвищують кваліфікацію переважно державні службовці, складає 470 грн., надбавка за науковий ступінь — 17 (!!!) грн., преміювання (за якісне читання лекцій — 100-120 грн.). Інших додаткових нарахувань не передбачено. Із врахуванням податкових вилучень "простий" доцент отримує для проживання і забезпечення своєї сім'ї приблизно 500 грн. (що лише незначним чином перевищує офіційно встановлений прожитковий мінімум для працездатних). Так само, професор Академії може розраховувати на отримання у якості заробітної плати близько 1200 грн. (три прожиткових мінімуми).

[5] Див.: Моніторинг макроекономічних та галузевих показників, 2005, №8, с.86.

[6] Докладно результати загальнонаціонального соціологічного дослідження див. у Розділі 3.1.

[7] Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік", 2005, т.2, с.707.

ТОЧКА ЗОРУ

У полоні обмежених соціальних ресурсів місцевих бюджетів

Інна ЛУНІНА,
завідувач відділу Інституту економіки та прогнозування НАН України

Задекларувавши утвердження в Україні принципів бюджетної децентралізації та ефективної системи міжбюджетних відносин, які мали б стати основою результативної соціальної політики, Уряд так і не зміг визначитися із шляхами та засобами досягнення цієї мети. У 2005р. навіть більшою, ніж раніше, мірою **ресурсна база місцевих бюджетів поповнюється за рахунок трансфертів** з бюджетів вищих рівнів (частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів у 2004р. складала 42,5%; за планом на 2005р. — 49,7%).

Позитивною стороною цього є суттєве збільшення соціальних видатків — зокрема, на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту та охорону здоров'я (таблиця *"Соціальні видатки місцевих бюджетів за січень-серпень 2005р."*). Загальні видатки місцевих бюджетів за січень-серпень 2005р. на соціальні цілі становили 28501,6 млн. грн., що на 5401 млн. грн. (або на 23,4%) більше відповідного показника 2004р. Втім, вони склали лише 53,9% річного розрахункового показника Міністерства фінансів*.

Соціальні видатки місцевих бюджетів за січень-серпень 2005р.,
(окремі статті)

Стаття видатків	Сума, млн. грн.	Збільшення, порівняно з відповідним періодом 2004р., сума, млн. грн. / %
Соціальний захист і соціальне забезпеченя	4 662,6	550,8 / 13,4%
Освіта	9 457,8	2 736,5 / 40,7%
Охорона здоров'я	6 804,2	1 603,4 / 30,4%

Водночас, попри збільшення грошових надходжень, очікувані заходи з підвищення спроможності місцевої влади належно виконувати її зобов'язання та повноваження так і не були реалізовані.

Пріоритетами в досягненні цілей самостійності та децентралізації мають стати:

❖ створення **стійких фінансових основ місцевого самоврядування**, зокрема шляхом гарантування сталості та передбачуваності надходжень до бюджетів усіх рівнів, збільшення питомої ваги власних джерел у структурі доходів місцевих бюджетів;

❖ забезпечення **реалізації принципу субсидіарності**, згідно з яким надання соціальних послуг має належати до повноважень органів влади вищих рівнів лише в тому випадку, якщо вони можуть здійснювати це ефективніше;

❖ формування **економічних засад нарощування економічного потенціалу** адміністративно-територіальних одиниць, розширення бази оподаткування та відповідно — фінансових можливостей органів місцевого самоврядування.

Однак, Уряд так і не зміг знайти механізми розв'язання проблемних питань. Зокрема:

❖ **немає чіткого розподілу повноважень** органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (наприклад, повноважень у частині регулювання діяльності в секторі ЖКГ, в т.ч. встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги);

❖ **не створені надійні механізми зацікавленості** місцевих органів влади у збільшенні бюджетних надходжень відповідних адміністративно-територіальних одиниць. За існуючої методології надання міжбюджетних трансфертів (насамперед, дотацій вирівнювання), видатки місцевого бюджету можуть збільшуватися і без збільшення податкових надходжень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

❖ нормативний підхід до планування витрат місцевих бюджетів, **не доповнено механізмами контролю над використанням коштів.** Як і попередніми роками, понад 43% загального обсягу трансфертів місцевим бюджетам складали дотації вирівнювання, які обраховувалися з використанням нормативів бюджетної забезпеченості виконання різних державних функцій. Але надані дотації використовуються переважно на розсуд місцевих органів влади, що не гарантує належної якості надання бюджетних послуг.

Чи до не **найвагоміших недоліків** посилення **соціальної спрямованості місцевих бюджетів слід віднести їх непублічність,** а тому — невідповідність потребам громадян регіонів. В умовах відсутності середньострокових податкових гарантій для місцевих бюджетів, місцеві органи влади, як це не виглядає суперечливим, можуть і надалі бути зацікавлені в певних порушеннях податкового законодавства економічними суб'єктами — оскільки це дозволяє їм використовувати механізми неформальних вилучень частини "заощаджень" підприємств від несплати податків чи податкової заборгованості для вирішення інфраструктурних проблем, коштів на які в місцевих бюджетів сьогодні практично немає.

Не можна не звернути увагу на так званий **бюджет розвитку**, який мав би стати вагомим чинником економічного, а отже — соціального, відновлення регіонів країни. Бюджетним кодексом визначені конкретні джерела наповнення (надходження від відчуження комунального майна, реалізації земельних ділянок несільськогосподарського призначення комунальної власності, частка офіційних трансфертів та запозичення), а також напрями використання таких ресурсів. Якби очікування наповнення бюджету розвитку підтверджувалася практикою, то це дало б можливість місцевій реально планувати не лише поточну діяльність, але й упроваджувати середньо- та довгострокові проекти (насамперед, інфраструктурні), спрямовані на розвиток виробничого та інвестиційного потенціалу. Однак, особливо у 2005р. **бюджет розвитку фактично не мав практичного значення**, оскільки левова частка коштів спрямовувалася на забезпечення виплат заробітних плат і пенсій.

Загалом, Уряду **не вдалося закласти підвалини цивілізованих взаємовідносин** з регіонами. А тому вкрай проблематичними залишаються можливості регіонів в економічному розвитку та забезпеченні на хоча б мінімальному рівні стандартів надання суспільних послуг. Для досягнення таких цілей необхідно **не лише розширити самостійність місцевих органів влади, але й створити систему парламентського, адміністративного та публічного контролю** над дотриманням соціальних стандартів на місцевому рівні.

* Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік".

Регіональні диспропорції. Не усунуті регіональні диспропорції в оплаті праці. В регіонах темпи зростання заробітної плати були не нижчими за середньоукраїнські, проте міжрегіональні відмінності зросли. Якщо в Києві середня офіційна зарплата дійсно збільшилася і становить 1325 грн. у серпні проти 1025 грн. у січні, то, наприклад, у Тернопільській області відповідні показники становлять 540 і 415 грн. за середніх по Україні — 831 грн., то в значній частині регіонів рівень зарплат, навпаки — суттєво знизився, порівняно з середньоукраїнським показником[8]).

Ситуацію не можуть змінити і бюджетні дотації, особливо в умовах стрімкого нарощування бюджетних зобов'язань[9]. 22 вересня 2005р. Верховна Рада прийняла за основу Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державний бюджет України на 2005 рік" (стосовно дотацій місцевим бюджетам для забезпечення виплат зарплати та інших першочергових видатків)[10]. Відповідно до Закону, на 2005р. передбачається виділити з державного бюджету додаткову дотацію бюджетам нижчих рівнів у сумі 1,4 млрд. грн. — на виплату зарплат і комунальних витрат бюджетних установ (у т.ч. 759,5 млн. грн. на оплату

8 Середня заробітна плата по регіонах у 2005 році. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua.*

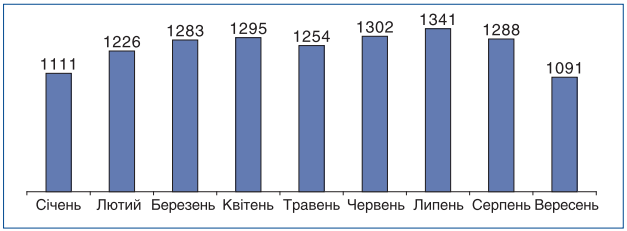
9 За сім місяців 2005р. перераховано дотацій вирівнювання в сумі 6,4 млрд. грн., що на 1,8 млрд. грн. більше відповідного показника минулого року. Бюджети областей отримали додаткову дотацію на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ у сумі 105,6 млн. грн. Джерело: Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік", 2005, т.2, с.723.

10 Постанова Верховної Ради України №2893-IV від 22 вересня 2005р. — *http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.*

праці їх працівників). Однак, і після цього керівники більшості регіонів вказували на недостатність коштів на регіональні потреби.

У політиці доходів, що її проводить нова влада, посилилися певні негативні тенденції. На противагу скороченню заборгованостей із виплати заробітної плати протягом 2004р., у 2005р. знову спостерігався приріст заборгованості[11] (діаграма *"Динаміка обсягів заборгованості із виплати заробітної плати у 2005р."*). Причому чи не найбільше нарощування заборгованості із зарплат спостерігається саме в соціальних сферах. Зокрема, з початку року заборгованість зросла у сфері освіти — на 57,7%, охорони здоров'я та соціальної допомоги — на 58,9%[12].

Динаміка обсягів заборгованості із виплати заробітної плати у січні-вересні 2005р.,
млн. грн., (станом на 1 число відповідного місяця)



У третьому кварталі Уряд забезпечив погашення нових і старих боргів — проте, з огляду за загальну ситуацію, це не дає підстав говорити про послідовність та передбачуваність політики влади в цій сфері[13].

Очевидно, що без відновлення міжпосадових пропорцій в оплаті праці, а також без чіткої, виваженої політики розвитку регіонів, сприяння їх фінансово-економічній спроможності, а також без забезпечення повної своєчасної виплати заробітних плат жодні перерозподіли обмежених бюджетних ресурсів не змінять ситуацію на краще.

2.2 СУПЕРЕЧЛИВА СТРУКТУРА ВИДАТКІВ

Структура видатків Державного бюджету на 2005р. підтверджує тезу про його „надсоціальність" (врізка *"Соціальна спрямованість Державного бюджету 2005р."*[14]). Зокрема, витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення перевищили 41% загального обсягу видатків (без врахування міжбюджетних трансфертів). Звичайно, **така спрямованість могла б вітатися, якби інші соціальні та економічні сфери не приносились у жертву виплатам винятково соціального спрямування.**

Хоча загальні видатки зросли майже на 60%, проте, навіть у номінальному виразі залишилося без змін чи навіть скоротилося фінансування економічної діяльності, оборони, охорони здоров'я (таблиця *"Видатки Державного бюджету за січень-липень 2004-2005рр."*[15]). Небезпечним є різке зниження фінансування житлово-комунального господарства. Так, на цю сферу у 2005р.

Соціальна спрямованість Державного бюджету 2005р.

Питома вага видатків соціального спрямування, за січень-липень 2005р. становила 86,2% — проти 69,3% за відповідний період 2004р. Так, соціальні видатки:

- на оплату праці працівників бюджетних установ з нарахуваннями — 9661,4 млн. грн., що на 820,6 млн. грн., або на 9,3% більше, ніж за відповідний період 2004р.
- на грошове утримання військовослужбовців — 4136,2 млн. грн., відповідно, на 975,4 млн. грн., або на 30,9%,
- на поточні трансферти населенню (пенсії, допомоги, стипендії) — 17962,4 млн. грн., відповідно, на 13531,6 млн. грн., або в 4,1 разу.

Видатки Державного бюджету України за січень-липень 2004р. та 2005р.,
млн. грн.

	Січень-Липень 2004р.	Січень-Липень 2005р.	2005/2004, %
Загальнодержавні функції	4355	5144,8	118,1
Оборона	2656	2681	100,9
Економічна діяльність	6454,5	5284,1	81,9
Охорона здоров'я	1366	1345,5	98,5
Освіта	3513,7	4988,5	142,0
Соціальний захист і соціальне забезпечення	4368,6	17845,3	408,5
Житлово-комунальне господарство	21,1	11,7	55,5
Разом	**27076,9**	**43006,4**	**158,8**

заплановано у 3,5 разів менше коштів, ніж у 2004р., а фактичне фінансування за перші сім місяців склало 13% річного планового показника — тому, по суті, комунальна інфраструктура залишена напризволяще, що не лише негативно відбивається на добробуті громадян, але й створює реальну загрозу безпеці їх життя.

Суперечності соціальної політики також чітко відбиваються у структурі витрат населення. Так, на придбання товарів і послуг українці витрачають близько 85% своїх доходів[16]. Водночас, приріст заощаджень за дев'ять місяців ненабагато перевищив 17 млрд. грн., що складає лише 7,5% сукупних доходів і свідчить про дійсно низький життєвий рівень, який спонукає ледь не всі доходи спрямовувати на поточне споживання[17].

Вказане підтверджує, що **в умовах вкрай обмежених можливостей акумуляції і нарощування доходів як держави, так і переважній більшості громадян неможливо збільшити видатки лише за рахунок перерозподілу ВВП**, а відтак — **неможливо підвищити життєвий рівень без забезпечення роботою соціально активних груп населення**.

2.3 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПОЖИВЧИХ СТАНДАРТІВ

Крім нарощування доходів, не менш важливу роль у соціальній сфері відіграє купівельна спроможність національної грошової одиниці, стабільність споживчих ринків, доступність і забезпеченість громадян життєво важливими товарами і послугами.

[11] Протягом 2004р. така заборгованість скоротилась з 2232 млн. грн. на початок року до 1107 млн. грн. — наприкінці). Див.: Про соціально-економічне становище України за січень-серпень 2005 року. — Київ, 2005, с.69.

[12] Моніторинг макроекономічних та галузевих показників, 2005, № 8, с.83.

[13] Втім, заради справедливості слід вказати, що незаперечним позитивом є те, що Уряд не допускав збоїв у виплатах для низькозабезпечених верств населення. Зокрема, не допускалася нова заборгованість із фінансування виплати пенсій та грошової допомоги по установах Мінфіну і Пенсійного фонду. Станом на 1 серпня 2005р., відсутня також заборгованість з виплат соціальної допомоги, передбаченої Законом "Про державну допомогу сім'ям з дітьми".

[14] Джерело: Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік", 2005, т.2, с.721.

[15] Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік"..., с.722.

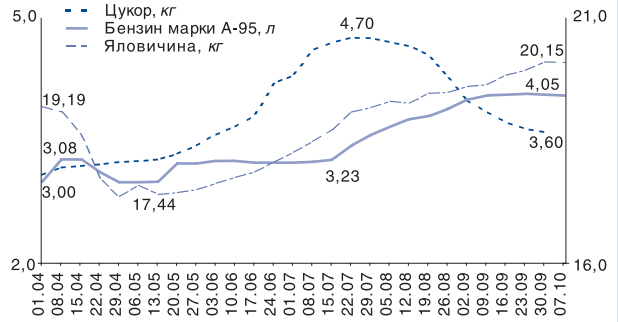
[16] Про соціально-економічне становище України за січень-серпень 2005 року. — Київ, 2005, с.64.

[17] Доходи та витрати населення України за січень-серпень 2005 року. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua*. Вкажемо, що частка заощаджень в доходах за січень-серпень складала 8%. Тобто останнім часом спостерігається відмова населення від нагромадження коштів на депозитних рахунках українських банків.

Цінова дестабілізація. Попри декларації і наміри, **Уряду впродовж року так і не вдалося забезпечити цінову стабільність на основних споживчих ринках.** У багатьох аспектах це пов'язано із суперечливим баченням перспектив і некоординованістю дій. Зокрема, з одного боку, Уряд вимагав підвищити закупівельні ціни на зернові, а з іншого — утримати низькі ціни на хліб або м'ясо, обмежити зростання вартості нового житла, забравши при цьому частину квартир для соціальних потреб.

У 2005р. Україну накрили кілька хвиль цінових шоків. На жаль, серед їх причин, крім "змови" постачальників-монополістів, інші навіть не згадувалися. І хоч офіційний рівень інфляції з початку року не перевищує 7%, проте ціни на ряд найважливіших товарів зросли на 20-30% (діаграма *"Динаміка цін на окремі найвагоміші споживчі товари"*[18]). Така ситуація свідчить про **неспроможність влади прогнозувати можливість кризових явищ, планувати і реалізовувати ефективні дії для їх подолання**.

Динаміка цін на окремі споживчі товари у 2005р.,
грн. за кг/л



Нестабільність основних споживчих ринків. Завдання підвищення життєвого рівня не може бути успішно вирішеними, якщо державі не вдасться досягти реального забезпечення принаймні мінімальних споживчих стандартів, доступності основних товарів і послуг для громадян країни.

2005р. характеризується погіршенням показників агропромислового комплексу, зниження виробництва основних видів аграрної продукції. Для прикладу, хоча загальні показники зниження м'ясо-молочного виробництва не виглядають критичними (впродовж дев'яти місяців 2005р. падіння склало 2,8%, порівняно з відповідним періодом 2004р.[19]), проте зниження в основних виробників — господарствах населення — перевищило 10%, що засвідчує вкрай низьку зацікавленість селян до розширення виробництва.

З огляду на складні погодні умови для вирощування зерна нового врожаю і погіршення очікувань селян внаслідок цінового адміністрування при закупівлі зерна врожаю 2005р.[20], **держава стоїть перед загрозою** подальшого занепаду колективних селянських і фермерських господарств, а з тим — нової напруженості на харчових ринках, зростання споживчих цін, що позначиться насамперед на малозабезпечених верствах населення.

Владі впродовж року не вдалося досягти помітних успіхів у збалансуванні основних споживчих ринків, забезпеченні громадян країни відносно дешевими якісними продуктами першої необхідності, розширенні можливостей покращання якості життя.

2.4 ПРОЕКТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2006р. — ІНЕРЦІЙНІСТЬ СОЦІАЛЬНИХ ВИДАТКІВ

У Проекті Державного бюджету на 2006р. завдання соціальної захищеності населення віднесені до пріоритетних. Проте, загальні напрями втілення державної політики у соціальній сфері залишаються без істотних змін.

Підвищення державних соціальних гарантій. Значна частка поточних видатків Проекту бюджету має традиційно інерційний характер. Це викликано законодавчо визначеним обов'язковим підвищенням прожиткового мінімуму та відповідно мінімальної пенсії, стипендій і ряду виплат соціальної допомоги. Так, планується поступово підвищувати рівень прожиткового мінімуму, відповідно — обсяги соціальних виплат також зростатимуть поступово (оскільки саме прожитковий мінімум виступає базою розрахунків багатьох соціальних виплат). Завдяки такому підходу Уряд намагається зменшити можливі негативні наслідки, що спостерігалися при миттєвому зростанні соціальних гарантій. Однак, навіть у такому випадку слід очікувати неспроможності місцевих бюджетів здійснювати інвестиції[21], що, у свою чергу, може мати негативні наслідки для забезпечення зайнятості.

Зменшення соціального навантаження. Вперше за останні роки у Проекті бюджету передбачається зниження ставок нарахування на заробітну плату: 1,5% — на пенсійне страхування (до 30,8%) та 0,3% — на страхування на випадок безробіття (до 1,3%).

Зменшення соціального навантаження є **позитивним кроком, оскільки високий рівень навантаження на заробітну плату** є одним з головних чинників виплати заробітної плати "у конвертах" і **стримуючим фактором офіційного підвищення заробітної плати**. Однак цього скорочення навряд чи буде достатньо для легалізації виплати заробітної плати. Крім того, таке скорочення призведе до певних ресурсних ускладнень Пенсійного фонду, що може спонукати Уряд до відмови від політики подальшого зниження соціального навантаження.

Таким чином, владі не вдалося впродовж 2005р. забезпечити суттєве покращення життєвих стандартів громадян України. Орієнтація на перерозподіл державних коштів лише на користь малозабезпечених верств населення, що було характерною рисою реалізації соціальної політики — повністю вичерпала себе так і не досягнувши очікуваних результатів. Хоча й відбулися певні позитивні зрушення у рівні доходів населення, проте вузька зорієнтованість політики лише на підтримку малозабезпечених унеможливила широкого запровадження заходів активної соціальної політики, яка сприяла б залученню людей до суспільно-корисну діяльність, що, у свою чергу, стало б чинником розв'язання завдань соціальної політики. ■

[18] Джерело: моніторинг Державного комітету контролю за цінами, власні бази даних Центру Разумкова.

[19] Основні показники соціально-економічного розвитку України. Експрес-випуск Держкомстату. — *http://www.ukrstat.gov.ua.*

[20] Намагання Уряду у серпні-вересні нинішнього року втрутитись у ціноутворення на зерновому ринку не може вважатись ефективним. Так, хоча загалом врожай зернових у 2005р. був нижчим, аніж у 2004р., проте середні ціни реалізації на зернові у січні-серпні були нижчі на 86%, на пшеницю — на 79,8%, жито — на 77,2%, у порівнянні з відповідним періодом 2004р. (див.: Про соціально-економічне становище…, с.35). Див. також підрозділ "Аграрна політика" цього журналу.

[21] На сьогодні, через дефіцит коштів деякі місцеві бюджети не спроможні навіть виплачувати в повному обсязі заробітну плату працівникам бюджетної сфери. За оперативними даними Держкомстату, заборгованість з виплати заробітної плати за рахунок місцевих бюджетів зросла в шість разів за перших вісім місяців 2005р. — *http://www.ukrstat.gov.ua.*

РОЗДІЛ 3. НОВА ВЛАДА: ДИНАМІКА СУСПІЛЬНИХ ОЦІНОК ТА ОЧІКУВАНЬ

Як відомо, ефективність дій влади з піднесення рівня соціально-економічного розвитку країни значною мірою залежить від суспільної підтримки її дій. Дослідження громадської думки та оприлюднення їх результатів є одним з найефективніших механізмів діалогу суспільства і влади, який допомагає, з одного боку, громадянам у їх самовизначенні, з іншого — владі у формуванні та коригуванні державної політики в тих чи інших сферах.

Цим пояснюється важливість постійного вивчення ставлення суспільства до влади, її окремих інститутів і персоналій, а також — до окремих дій і регулятивних кроків. Поява негативних тенденцій у ставленні громадян до владних інститутів і дій свідчить про розбіжності між потребами й інтересами суспільства та інтересами держави (влади) — і має слугувати застережним сигналом для влади та осіб, які її здійснюють.

Аналіз суспільних оцінок нової влади після перших 100 днів її роботи показав наявність як високих очікувань від нової влади, так і високого кредиту суспільної довіри до неї.

Протягом лютого-жовтня 2005р. Центр Разумкова та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) здійснювали моніторинг громадської думки про нову владу, а також позицій та оцінок ділових кіл, проводячи соціологічні опитування загальнонаціональної аудиторії (Центр Разумкова) та цільової — керівників підприємств у регіонах України (ІЕД).

Результати опитувань свідчать про появу тенденцій до розчарування в новій владі, зменшення суспільної підтримки її дій.

Нижче наводяться узагальнені результати опитувань та їх стислий аналіз.

3.1 НОВА ВЛАДА ОЧИМА ГРОМАДЯН: ДИНАМІКА ОЦІНОК ТА ОЧІКУВАНЬ У ЛЮТОМУ-ЖОВТНІ 2005р.[1]

Центр Разумкова

За тенденціями змін в оцінках громадянами діяльності нової влади можна вирізнити два періоди: перший — з лютого по травень 2005р., коли спостерігалося зростання позитивних оцінок; другий — з травня по теперішній час, для якого характерна тенденція їх різкого погіршення.

Переважання оптимізму в суспільних настроях, що відзначалося в першому періоді, змінилося переважанням песимістичних рис.

Відчутно змінилося на гірше ставлення громадян як до влади загалом, так і до окремих її інститутів і персоналій. Є підстави стверджувати, що нова влада стрімко втрачає кредит суспільної довіри та підтримки. Окремі показники суспільних настроїв наближаються до тих, якими вони були до президентських виборів 2004р.

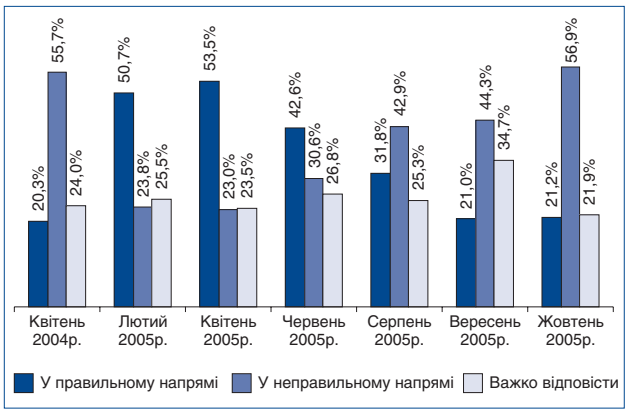
Загальна оцінка ситуації в країні

Якщо судити за оцінками громадянами напряму розвитку подій у країні, то пік соціального оптимізму був зафіксований наприкінці квітня 2005р., коли число тих, хто вважав, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, становило 53,5%. Як видно з діаграми *"Оцінка напряму розвитку подій у країні"*, всі наступні опитування фіксували зниження числа

[1] У цьому підрозділі використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з квітня 2004р. по жовтень 2005р. Опитування здійснювалися в усіх областях, м.Києві та АР Крим за багатоступеневою випадковою вибіркою із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). У квітні 2004р. було опитано 2020 респондентів, у жовтні 2004р. — 2017, у лютому 2005р. — 2012, у квітні 2005р. — 2009, у червні 2005р. — 2008, у серпні 2005р. — 2011, у вересні 2005р. — 2011, у жовтні 2005р. — 2007 респондентів. Теоретична похибка вибірки всіх зазначених опитувань не перевищує 2,3%.

Докладні результати опитування у квітні 2005р., метою якого було з'ясування ставлення громадян України до нової влади після перших 100 днів її роботи, див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.52-61.

Оцінка напряму розвитку подій у країні,
% опитаних



тих, хто поділяв цю точку зору, і в жовтні воно становить лише 21,2%. За цим показником ситуація стала такою, якою була у квітні 2004р., за півроку до президентських виборів.

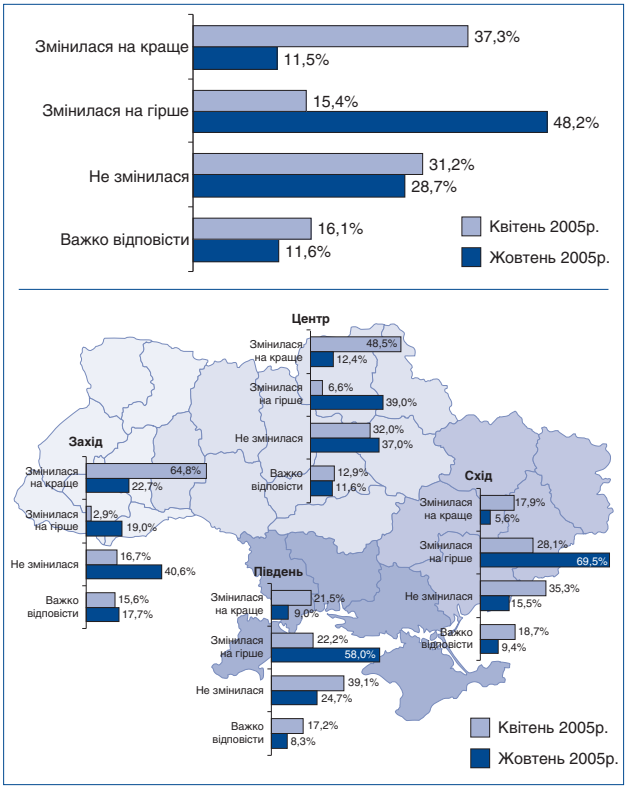
Якщо порівнювати оцінки зміни ситуації в Україні за період діяльності нової влади, то у квітні 2005р. ці зміни оцінювалися громадянами переважно як позитивні, в жовтні — переважно як негативні. У квітні лише на Сході країни число тих, хто відзначав погіршення ситуації, перевищувала частку тих, хто вказував на її покращення, — у жовтні ця тенденція спостерігалася вже у трьох регіонах, і лише на Заході число тих, хто вказував на покращення ситуації, статистично значимо не відрізнялося від числа тих, хто відзначав її погіршення[2].

Привертає увагу, що погіршення ситуації відзначили як ті громадяни, які голосували у повторному другому турі президентських виборів за В.Януковича (75,1%; на покращання ситуації вказали лише 3,7%), так і ті, хто голосував за В.Ющенка (відповідно 31,0% і 18,1%).

Оцінки змін у різних сферах життя

У квітні 2005р. громадяни України оцінювали зміни в більшості сфер суспільного життя переважно

Оцінка змін ситуації в країні в цілому за час діяльності нової влади (Президента та Уряду),
% опитаних



позитивно. Результати опитування в жовтні дають кардинально відмінну картину. Із 14 сфер, які оцінювалися респондентами, позитивні оцінки змін переважають лише в чотирьох — рівень свободи слова, пенсійне забезпечення, міжнародний імідж України, рівень демократії. Однак, навіть тут число тих, хто вказує на покращення ситуації, у жовтні істотно зменшилося (таблиця *"Оцінка змін в окремих сферах за час діяльності нової влади (Президента та Уряду)"*).

Оцінка змін в окремих сферах за час діяльності нової влади (Президента та Уряду),
% опитаних

	Змінилося на краще		Змінилося на гірше		Не змінилося		Важко відповісти		Показник змін*	
	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.
Пенсійне забезпечення	72,8	37,2	4,6	24,8	16,0	28,9	6,6	9,1	68,2	12,4
Рівень свободи слова	43,4	31,9	11,6	18,5	33,7	38,7	11,3	10,9	31,8	13,4
Міжнародний імідж України	60,5	30,5	7,9	26,4	18,5	27,6	13,2	15,5	52,6	4,1
Рівень демократії	38,8	24,6	12,0	22,5	35,3	39,5	13,9	13,4	26,8	2,1
Оплата праці	31,5	17,9	9,9	32,0	46,6	37,6	11,9	12,5	21,6	-14,1
Дотримання прав і свобод громадян	25,9	15,6	12,8	22,0	43,8	43,8	17,5	18,6	13,1	-6,4
Ситуація зі злочинністю	22,8	12,1	11,1	26,9	49,0	46,5	17,1	14,5	11,7	-14,8
Дотримання законності державними службовцями	23,6	10,3	10,0	26,6	46,7	47,5	19,7	15,6	13,6	-16,3
Ставлення влади до громадян	32,7	9,7	10,5	34,8	40,8	42,8	15,9	12,7	22,2	-25,1
Економічне становище країни	27,1	9,7	19,1	53,3	43,9	28,1	9,9	8,9	8,0	-43,6
Рівень добробуту родини респондента	22,5	9,2	18,8	44,7	55,9	42,4	2,8	3,7	3,7	-35,5
Ставлення громадян до влади	35,1	9,0	14,3	49,3	35,0	29,5	15,6	12,2	20,8	-40,3
Упевненість громадян у завтрашньому дні	26,7	5,7	20,9	59,0	35,4	25,4	17,0	9,9	5,8	-53,3
Рівень цін і тарифів	7,2	2,2	71,4	83,4	15,0	9,5	6,5	4,9	-64,2	-81,2

* Показник змін вираховується як різниця між відсотком респондентів, які вважають, що ситуація покращилася і відсотком респондентів, які вважають, що ситуація погіршилася.

[2] Тут і далі застосовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід:** Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь:** АР Крим, Одеська, Херсонська, Миколаївська області; **Схід:** Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр:** м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

Соціально-економічна сфера. Як зазначалося вище, переважання позитивних оцінок у цій сфері у жовтні фіксується лише стосовно пенсійного забезпечення. Стосовно інших з числа тих, що можуть бути віднесені до соціально-економічної сфери, — переважають негативні оцінки.

Особливо слід відзначити втрату чи не найвиразнішого показника соціального оптимізму, який вперше за останні кілька років з'явився у квітні 2005р., — переважання позитивних оцінок над негативними в питанні про зміни добробуту власної сім'ї респондентів. Якщо у квітні це переважання, хоч і невелике (3,7%), але було, то в жовтні воно змінилося виразним (35,5%) переважання негативних оцінок.

Не сталося позитивних змін і в оцінках громадянами фінансового становища власних сімей (таблиця *"Яке з наступних суджень найбільшою мірою відповідає фінансовому становищу Вашої родини?"*). Можна звернути увагу лише на незначне зменшення групи громадян з найнижчими доходами (які зазначають, що їм не вистачає грошей навіть на необхідні продукти) у квітні, порівняно з лютим, з 18% до 16%. Проте, в жовтні було зафіксоване збільшення цієї групи до 23% опитаних.

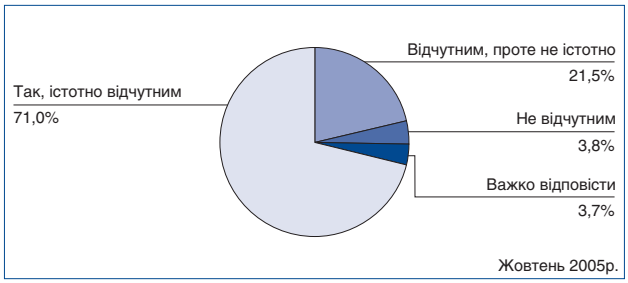
Яке з наступних суджень найбільшою мірою відповідає фінансовому становищу Вашої родини?
% опитаних

	Лютий 2005р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.
Ледве зводимо кінці з кінцями, грошей не вистачає навіть на необхідні продукти	18,3	16,1	17,7	**23,1**
Вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	43,2	42,0	42,8	**41,3**
У цілому на життя вистачає, але придбання речей тривалого вжитку, таких, як меблі, холодильник, телевізор, уже викликає труднощі	31,7	34,4	33,0	**30,2**
Живемо забезпечено, але зробити деякі покупки ми поки що не в змозі (купити квартиру, автомобіль тощо)	5,2	5,2	5,0	**3,6**
Ми можемо собі дозволити придбати практично все, що хочемо	0,4	0,2	0,5	**0,1**
Важко відповісти/не відповіли	1,2	2,1	1,0	**1,7**

Отже, судячи з оцінок громадян, підвищення пенсій і соціальних виплат — предмет особливої гордості нової влади — не справляє відчутного впливу на добробут переважної більшості населення, очевидно, з огляду як на вкрай низьку базу порівняння (рівень відносної бідності), так і на мізерне, по суті, підвищення більшості виплат, яке, до того ж, нівелюється підвищенням тарифів і цін.

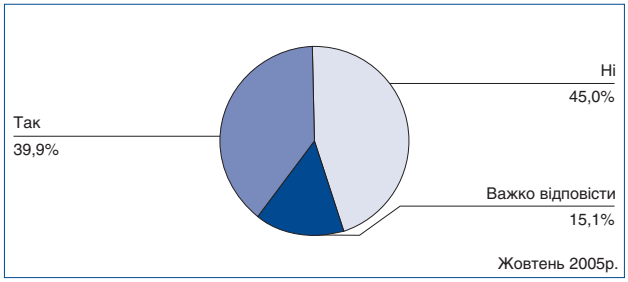
Понад дві третини (71%) громадян засвідчують, що зростання, зокрема, цін на споживчі товари, яке спостерігалося протягом року, відчутно позначилося на їх добробуті (діаграма *"Чи відчутним для Вашого добробуту...?"*) — що загалом відповідає даним офіційної статистики про те, що переважна більшість українських сімей мають структуру витрат, притаманну бідним, тобто витрачають дві третини сукупного доходу на харчування, а до 90% доходу — на харчування та придбання товарів першої необхідності[3].

Чи відчутним для Вашого добробуту було зростання цін на окремі споживчі товари (бензин, м'ясо, цукор)?
% опитаних



За такої ситуації не виглядають дивними досить скептичні оцінки громадянами підвищення мінімальної заробітної плати та пенсії: 45% опитаних вважають, що таке підвищення не призведе до зростання їх добробуту; протилежної точки зору дотримуються 39,9% (діаграма *"Чи призведе підвищення рівнів мінімальної заробітної плати і пенсії до зростання Вашого добробуту?"*). Природно, думку про те, що зростання рівня заробітної плати не вплине на їх добробут, висловлюють переважно представники соціальних груп з більш високими доходами (за самооцінкою), але вони, як видно з наведеної вище таблиці *"Яке з наступних суджень...?"*, складають заледве третину населення країни.

Чи призведе підвищення рівнів мінімальної заробітної плати і пенсії до зростання Вашого добробуту?
% опитаних



Таким чином, **соціальна політика, що її проводила влада протягом трьох кварталів 2005р., особливо успішною не була. На наш погляд, її хибність полягає у спрямованості переважно на соціальний захист непрацездатних і малозабезпечених верств, а не на створення робочих місць і встановлення адекватної вартості праці. Тим часом, суспільство потребує саме роботи та відповідної заробітної плати, воно свідоме такої потреби і підтримало б соціальну політику влади, спрямовану саме на її задоволення**.

Про це свідчить та обставина, що протягом 2005р. громадяни дедалі більше схилялися до того, що держава перш за все повинна підтримувати працездатних шляхом створення робочих місць, значного підвищення зарплати, сприяння розвитку малого і середнього бізнесу.

Як видно з діаграми "*Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?*", у жовтні, порівняно з квітнем, частка тих, хто так вважає, зросла з 48,2% до 61,1%, а число тих, хто вважає, що пріоритетом держави має бути підтримка непрацездатних і малозабезпечених громадян шляхом збільшення соціальної допомоги, виплат, субсидій тощо, скоротилося з 33,3% до 23,7%.

[3] Див., наприклад: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2004 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України). — Державний комітет статистики України, Київ, 2005, с.84-85.

Що є пріоритетним у ситуації обмеженості бюджетних коштів в Україні?
% опитаних

Особливо показовим є те, що думка про пріоритетність підтримки працездатних переважає не лише серед людей працездатного віку, але й серед тих, хто досяг пенсійного віку. Серед респондентів, яким виповнилося 60 і більше років, цю думку поділяють 48,6%, тоді як думку про пріоритетність підтримки непрацездатних — 35,0%.

Отже, є підстави для припущення про те, що соціальна політика у версії нової влади втрачає суспільну підтримку. Додаткове підтвердження цього припущення — зниження оцінки соціальної політики влади з 3,39 бала (за п'ятибальною шкалою) у квітні 2005р. до 2,93 бала в жовтні, про що докладно йтиметься нижче[4].

Оцінки діяльності влади

У квітні 2005р. рівень підтримки громадянами дій нової влади значно перевищував відповідні показники для влади попередньої — що було особливо помітно в частині підтримки дій Президента, Парламенту та Уряду. Однак, уже влітку виникла тенденція різкого зниження рівня підтримки дій влади, яка ще більшою мірою проявилася в жовтні.

Водночас, слід зазначити, що ставлення до дій Президента, Верховної Ради та Уряду все ж залишається кращим, ніж це було до президентських виборів. Проте рівень підтримки дій таких інститутів держави, як суди, Збройні сили, Служба безпеки, органи прокуратури наблизився до показників початку 2004р. (таблиця "*Підтримка діяльності органів влади та державних інститутів*").

Якщо говорити про конкретну оцінку громадянами діяльності Уряду в різних сферах, то в жовтні ця оцінка виявилася помітно нижчою, ніж у квітні[5]. Якщо у квітні 2005р. середня оцінка діяльності в усіх сферах коливалась у проміжку між трьома і чотирма балами (за п'ятибальною шкалою), то в жовтні — між двома з половиною і трьома балами. Як видно з таблиці "*Оцінка діяльності Уряду в окремих сферах державної політики*", у квітні найнижчою була оцінка гуманітарної політики (3,07 бала), у жовтні — економічної (2,54); у квітні найвище оцінювалася міжнародна політика (3,61 бали), у жовтні — соціальна (2,93), але, як зазначалося вище, ця оцінка помітно знизилася, порівняно з квітнем. **Оцінка діяльності Уряду в цілому склала у квітні 3,37, у жовтні вона відчутно знизилась і становила 2,68 бала**.

Якщо порівняти ці оцінки з аналогічними оцінками, які громадяни давали політиці Л.Кучми в

Підтримка діяльності органів влади та державних інститутів,
% опитаних

	Повністю підтримую				Підтримую окремі заходи				Не підтримую				Важко відповісти			
	Березень 2004р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.	Березень 2004р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.	Березень 2004р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.	Березень 2004р.	Квітень 2005р.	Серпень 2005р.	Жовтень 2005р.
Збройні Сили України	22,7	28,0	23,2	**18,8**	39,6	36,1	40,5	**42,3**	26,6	16,3	17,1	**21,7**	11,1	19,6	19,2	**17,2**
Президент України	8,5	46,6	30,2	**18,1**	37,8	27,2	38,1	**44,9**	49,0	20,5	26,1	**31,9**	4,7	5,7	5,7	**5,1**
Служба безпеки України	16,4	21,6	16,9	**14,1**	38,0	35,3	39,5	**40,2**	29,0	18,7	19,8	**25,7**	16,6	24,3	23,8	**20,0**
Органи внутрішніх справ (міліція)	10,7	20,3	14,5	**9,6**	35,7	34,1	37,9	**42,7**	44,6	30,8	31,2	**35,2**	9,0	14,9	16,5	**12,5**
Уряд України	5,8	35,8	22,1	**8,3**	43,1	37,1	44,6	**51,2**	43,8	18,4	26,3	**30,8**	7,2	8,6	6,9	**9,7**
Верховна Рада України	4,1	22,4	12,1	**7,4**	39,1	47,6	52,4	**54,3**	50,9	20,6	26,9	**31,6**	5,9	9,3	8,5	**6,7**
Органи прокуратури	10,4	14,9	11,0	**6,6**	33,9	33,3	34,3	**35,7**	38,1	28,8	31,6	**38,4**	17,5	23,1	23,0	**19,3**
Суд в Україні	7,9	17,6	12,5	**6,4**	34,1	33,8	37,0	**37,8**	40,9	29,4	32,0	**39,0**	17,1	19,2	18,5	**16,8**

Оцінка діяльності Уряду в окремих сферах державної політики*,
% опитаних

	"1" Дуже погана		"2" Досить погана		"3" Не погана і не добра		"4" Добра		"5" Дуже добра		Важко відповісти		Середня оцінка	
	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2004р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2004р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2004р.	Жовтень 2005р.	Квітень 2005р.	Жовтень 2005р.
Економічна політика	3,8	15,2	16,2	30,1	39,5	33,1	29,6	14,0	3,2	1,5	7,7	6,1	3,14	**2,54**
Соціальна політика	2,5	9,8	12,1	21,6	32,1	32,2	42,8	26,1	5,3	4,4	5,2	5,9	3,39	**2,93**
Міжнародна політика	1,7	9,6	7,3	19,5	26,1	34,7	44,3	19,8	10,6	3,8	10,0	12,6	3,61	**2,87**
Боротьба зі злочинністю	2,8	9,8	16,3	25,5	39,7	34,7	26,4	15,6	4,0	2,6	10,8	11,8	3,14	**2,72**
Боротьба з корупцією	3,5	13,8	15,1	28,4	34,9	28,2	29,9	16,9	6,3	4,2	10,3	8,5	3,23	**2,66**
Гуманітарна політика (культура, освіта тощо)	2,8	8,2	14,4	19,0	44,4	39,7	22,3	17,1	1,9	1,9	14,2	14,1	3,07	**2,83**
Ставлення до звичайного громадянина	3,3	9,3	14,3	21,5	41,6	38,2	27,6	18,6	3,4	2,9	9,8	9,5	3,15	**2,83**
Забезпечення демократичних свобод	2,8	7,0	10,4	18,1	33,9	37,0	33,0	19,4	5,5	3,0	14,4	15,5	3,33	**2,92**
Діяльність Уряду в цілому	2,2	11,2	10,1	26,6	33,5	35,9	39,0	16,2	4,4	1,7	10,8	8,4	3,37	**2,68**

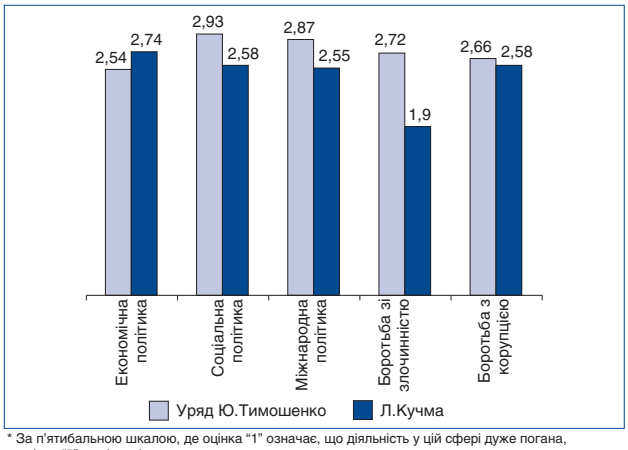
* За п'ятибальною шкалою.

[4] Див. також Розділ 3 "Соціальна політика".

[5] У жовтні респонденти оцінювали діяльність Уряду Ю.Тимошенко, оскільки Уряд Ю.Єханурова на час опитування пропрацював ще надто мало, щоб були підстави оцінювати його діяльність.

жовтні 2004р., то у квітні 2005р. оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко перевищувала оцінку політики Л.Кучми за всіма показниками. У жовтні — з-поміж п'яти показників, за якими можна провести порівняння, за чотирма оцінки діяльності Уряду Ю.Тимошенко залишилися вищими, ніж оцінки політики Л.Кучми (це оцінки діяльності у сферах соціальної та міжнародної політики, боротьби зі злочинністю, боротьби з корупцією). Єдина сфера, за якою оцінка діяльності Уряду Ю.Тимошенко поступається в жовтні оцінці політики Л.Кучми, — сфера економічної політики (діаграма "*Середні оцінки діяльності Уряду Ю.Тимошенко та політики Л.Кучми в різних сферах*").

Середні оцінки діяльності Уряду Ю.Тимошенко та політики Л.Кучми в різних сферах*



* За п'ятибальною шкалою, де оцінка "1" означає, що діяльність у цій сфері дуже погана, а оцінка "5" — діяльність дуже гарна.

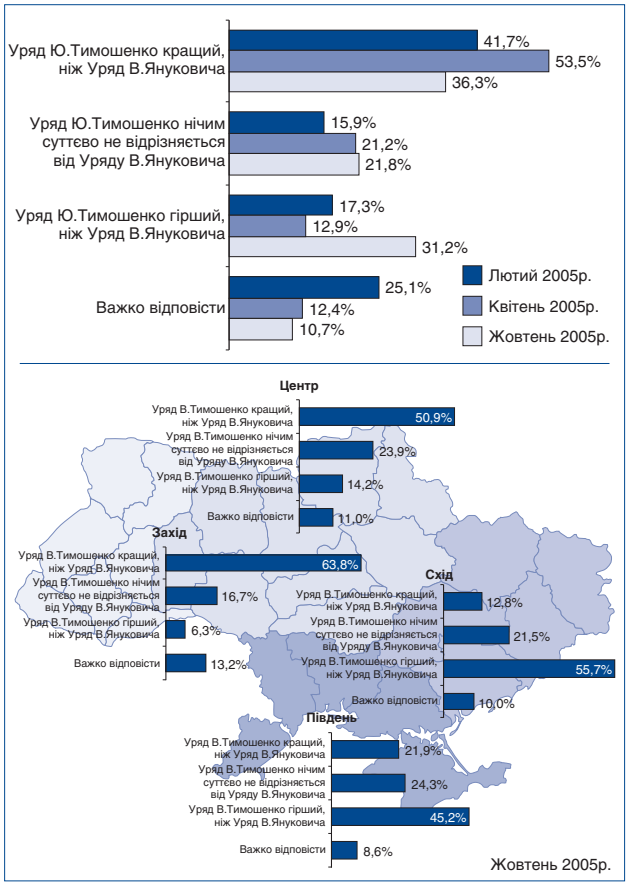
Порівняння Уряду Ю.Тимошенко з попереднім — Урядом В.Януковича, дає наступну картину. Як видно з діаграми *"Оцінки Уряду Ю.Тимошенко, порівняно з попереднім Урядом В.Януковича"*, в жовтні 2005р. респонденти оцінили діяльність Уряду Ю.Тимошенко краще, ніж Уряду В.Януковича, — хоча число тих, хто дав їй більш високу оцінку, зменшилося, порівняно з квітнем. При цьому, лише на Сході країни оцінка Уряду Ю.Тимошенко виявилася нижчою, ніж оцінка Уряду В.Януковича, на Півдні ці оцінки не відрізняються на статистично значимому рівні, а на Заході та в Центрі оцінюють вище Уряд Ю.Тимошенко понад половина опитаних (карта *"Оцінки Уряду Ю.Тимошенко, порівняно з попереднім Урядом В.Януковича"*).

Ставлення до нової влади

Оцінюючи, якою мірою нова влада виправдала їх сподівання, громадяни після травня 2005р. все частіше висловлювали розчарування її діями. Особливо зросло число розчарованих з вересня, коли між представниками нової влади виникли публічні конфлікти, пов'язані із взаємними звинуваченнями, що, врешті, стало як приводом для відставки Уряду та ряду високопосадовців, так і однією з основних причин погіршення іміджу нового Президента В.Ющенка в очах громадян та їх розчарування в новій владі загалом.

Як видно з діаграми *"Причини зниження довіри громадян до влади"*, падінням суспільної довіри влада завдячує насамперед зниженню рівня добробуту громадян (27,2%), конфліктам серед вищого державного керівництва та пов'язаним із цим скандалами (26,3%), а також — зловживанням, корупцією у вищих ешелонах влади (20,5%).

Оцінки Уряду Ю.Тимошенко, порівняно з попереднім Урядом В.Януковича,
% опитаних



Причини зниження рівня довіри громадян до влади,
% опитаних

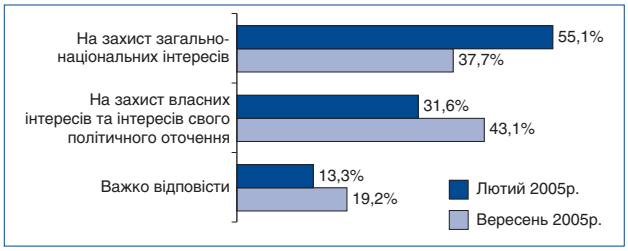
Примітно, що **ті, хто голосував на виборах за В.Ющенка, частіше головною причиною зниження довіри до влади називають конфлікти серед вищого керівництва влади і пов'язані з ними скандали, а виборці В.Януковича — зниження рівня добробуту**.

Згадані конфлікти, очевидно, стали однією з причин погіршення в очах громадян іміджу нового Президента країни В.Ющенка. Показником цього може служити відчутне зростання в жовтні числа респондентів, які вважають, що його дії спрямовані в першу чергу не на

Причини зниження рівня довіри громадян до влади,
(залежно від голосування у повторному другому турі президентських виборів),
% опитаних

захист загальнонаціональних інтересів, а на захист власних інтересів та інтересів його політичного оточення. Як видно з діаграми *"Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка"*, у лютому 2005р. такої думки дотримувалися 31,6% опитаних, у жовтні — 43,1%.

Оцінка першочергової спрямованості дій Президента В.Ющенка
% опитаних



Причому в лютому прихильники такої думки, порівняно з тими, хто вважав, що В.Ющенко діє насамперед у загальнонаціональних інтересах (55,1%), були в меншості. В жовтні вони переважають — оскільки тих, хто зберігає віру в те, що новий Президент у першу чергу захищає загальнонаціональні інтереси, лишилося 37,7% (тобто їх число зменшилося більш ніж на 17 відсоткових пункти).

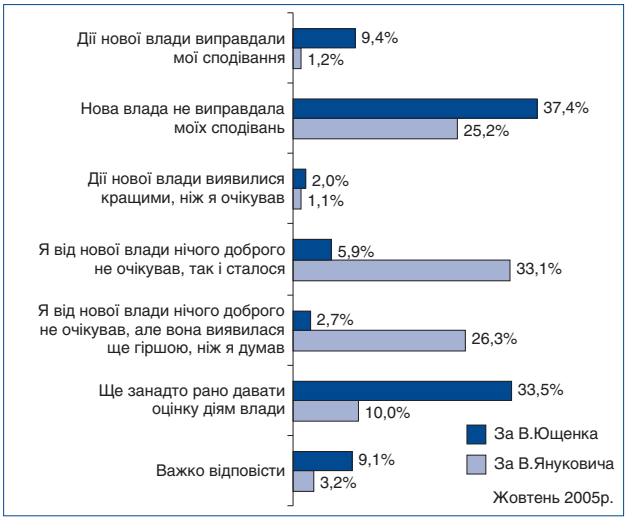
Значним є і зменшення числа тих, чиї надії на нову владу справдилися. Як видно з таблиці *"З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?"*, у червні 2005р. воно становило 17,6% опитаних, у жовтні — 5,4%. У червні 4,2% опитаних повідомили, що дії нової влади виявилися навіть кращими, ніж можна було сподіватися; у жовтні такої думки дотримувалися лише двоє з кожних ста опитаних.

Натомість число тих, хто заявив, що нова влада не виправдала їх сподівань, зросло з 12,7% у лютому до

З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?
% опитаних

	Червень 2005р.	Серпень 2005р.	Вересень 2005р.	Жовтень 2005р.
Дії нової влади виправдали мої сподівання	17,6	12,0	6,2	**5,4**
Нова влада не виправдала моїх сподівань	12,7	16,7	26,6	**32,3**
Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував	4,2	2,3	2,4	**2,1**
Я від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося	14,1	16,7	19,8	**17,5**
Я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав	8,1	11,0	13,1	**12,6**
Ще надто рано давати оцінку діям влади	38,2	34,3	24,3	**22,3**
Важко відповісти	5,1	7,0	7,6	**7,8**

З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?
(залежно від голосування у повторному другому турі президентських виборів),
% опитаних



майже третини (32,3%); тих, хто вважає, що дії нової влади є навіть гіршими, ніж вони сподівалися, — з 8,1% до 12,6% опитаних.

Примітно, що про розчарування в новій владі ("дії нової влади не виправдали моїх сподівань") заявили 37,4% тих, хто в повторному другому турі виборів голосував за В.Ющенка. Втім, 33,5% виборців В.Ющенка досі вважають, що давати оцінку діям влади зарано.

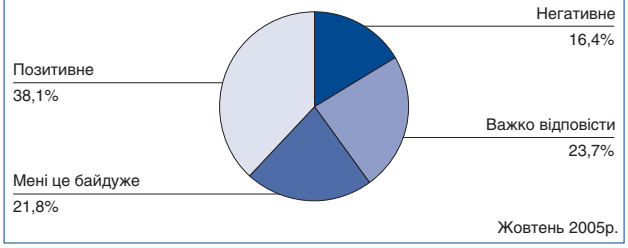
Серед тих, хто голосував за В.Януковича, кожен третій (33,1%) засвідчив, що "від нової влади нічого доброго не очікував, так і сталося"; 26,3% — відзначили варіант "я від нової влади нічого доброго не очікував, але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав"; 25,2% — заявили, що нова влада не виправдала їх сподівань.

Якщо до наведеного додати згадані вище дані про розчарування громадян у напрямі розвитку подій у країні, то **можна констатувати наростання тенденцій суспільного песимізму і розчарування в новій владі. Переламати ці тенденції буде складним завданням, яке, втім, стоїть уже перед другим (за вісім місяців) новим Урядом держави**.

Очікування від Уряду Ю.Єханурова

У вересні 2005р. був сформований новий Уряд під головуванням Ю.Єханурова. На початок жовтня майже половина (45,5%) громадян країни, як видно з діаграми *"Ставлення до призначення на посаду Прем'єр-міністра України Ю.Єханурова"*, не мали певної позиції щодо цього призначення, хоча позитивне ставлення до нього переважає.

Ставлення до призначення на посаду Прем'єр-міністра України Ю.Єханурова,
% опитаних



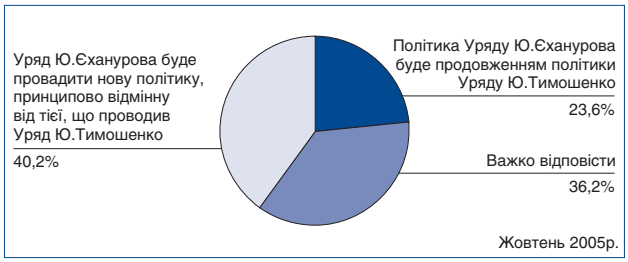
Відносна більшість (35,0%) опитаних вважають що економічне становище України на початок діяльності Уряду Ю.Єханурова є приблизно таким само, яким воно було на початку діяльності Уряду Ю.Тимошенко (діаграма *"Порівняльні оцінки економічного становища України на початок діяльності Уряду Ю.Тимошенко та Уряду Ю.Єханурова"*). 27,2% — вважають його гіршим. І лише кожен п'ятий (20,5%) впевнений, що за час прем'єрства Ю.Тимошенко економічне становище країни покращилося.

Порівняльні оцінки економічного становища України на початок діяльності Уряду Ю.Тимошенко та Уряду Ю.Єханурова,
% опитаних

Тому не дивно, що 40,2% опитаних вважають, що Уряд Ю.Єханурова буде провадити нову політику, принципово відмінну від тієї, що проводив Уряд Ю.Тимошенко, і лише 23,6% — сподіваються, що політика Уряду Ю.Єханурова буде продовженням політики Уряду Ю.Тимошенко (діаграма *"Чи буде політика Уряду Ю.Єханурова відрізнятися від політики Уряду Ю.Тимошенко?"*).

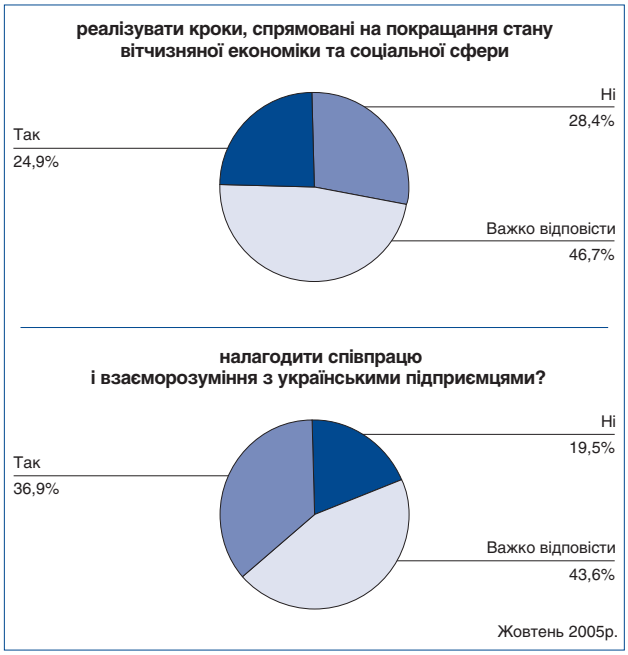
Водночас, лише 16,7% опитаних знають, якими є пріоритетні напрями політики Уряду Ю.Єханурова. Очевидно, це значною мірою зумовлює те, що майже половина опитаних (46,7%) не змогли відповісти, чи вдасться Уряду Ю.Єханурова реалізувати кроки, спрямовані на покращення стану вітчизняної економіки та соціальної сфери. Як видно з діаграм *"Чи вдасться Уряду Ю.Єханурова...?"*, лише кожен

Чи буде політика Уряду Ю.Єханурова відрізнятися від політики Уряду Ю.Тимошенко?
% опитаних



четвертий (24,9%) вважає, що новому Прем'єру це вдасться це здійснити; більше (28,4%) — дотримуються протилежної думки.

Чи вдасться Уряду Ю.Єханурова...?
% опитаних

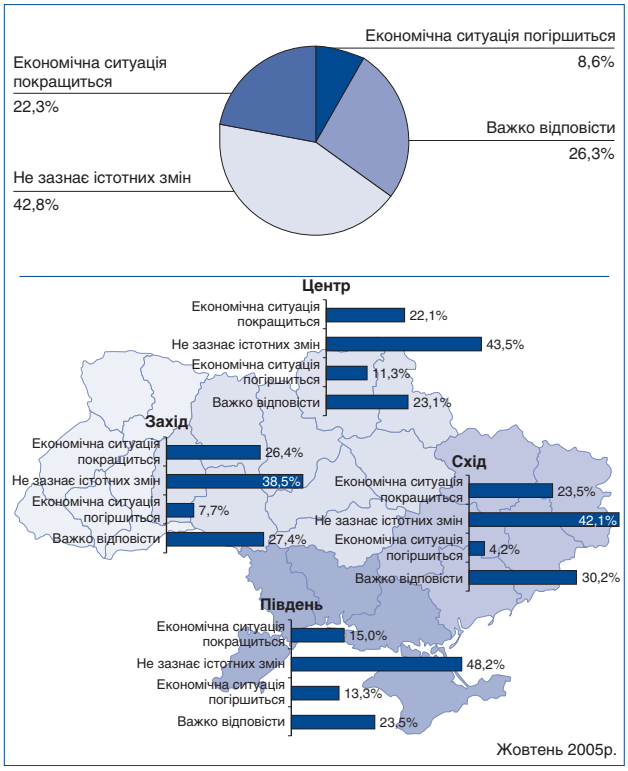


Дещо більш оптимістичними є сподівання на налагодження співпраці і взаєморозуміння нового Уряду з вітчизняними підприємцями. 43,6% респондентів не змогли відповісти на це питання, водночас, 36,9% вважають, що йому це вдасться. Протилежної думки дотримується лише кожен п'ятий (19,5%).

Сподівання на покращення економічної ситуації загалом є скоріше песимістичними. Як видно з діаграми *"Яким чином зміниться економічна ситуація в країні за час роботи Уряду Ю.Єханурова?"*, понад половина (51,4%) опитаних упевнені в тому, що зазначена ситуація або не зазнає істотних змін (42,8%), або погіршиться (8,6%). Лише дещо більше, ніж кожен п'ятий (22,3%) — сподіваються на її покращення.

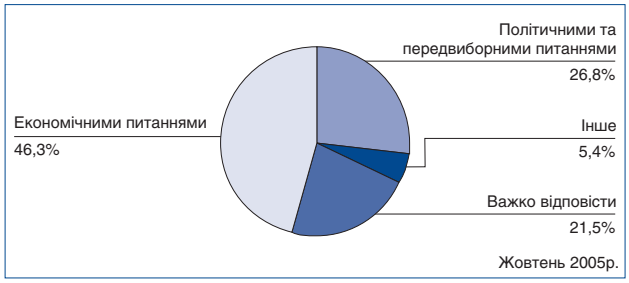
Очікування змін в економічній ситуації мало відрізняються залежно від регіону, лише на Півдні країни ще меншою мірою, ніж по країні в цілому, виражені очікування покращення економічної ситуації і найбільшою — висловлюється точка зору, що вона істотно не зміниться.

Яким чином зміниться економічна ситуація в країні за час роботи Уряду Ю.Єханурова?
% опитаних



Песимістичних прогнозів стосовно майбутньої діяльності нового Уряду не змінює і та обставина, що на думку майже половини (46,3%) респондентів, Уряд Ю.Єханурова буде більше займатися економічними, а не політичними чи передвиборними питаннями (діаграма *"Уряд Ю.Єханурова буде більше займатися економічними чи політичними та передвиборними питаннями?"*).

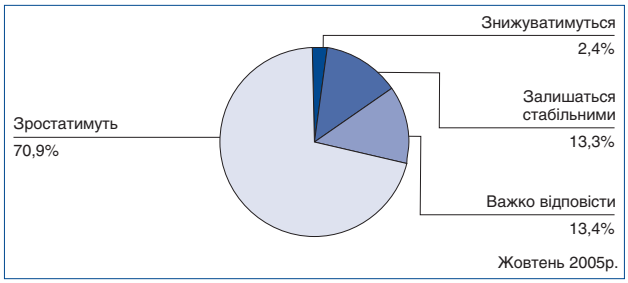
Уряд Ю.Єханурова буде більше займатися економічними чи політичними та передвиборними питаннями?
% опитаних



На фоні досить песимістичних оцінок перспектив вітчизняної економіки загалом, **не очікують громадяни позитивних змін і в окремих соціально-економічних сферах**. Як видно з діаграми *"Чи зміняться найближчим часом ціни на споживчі товари та послуги?"*, 70,9% опитаних упевнені, що найближчим часом ціни зростатимуть, і лише 2,4% оптимістів сподіваються на їх зниження.

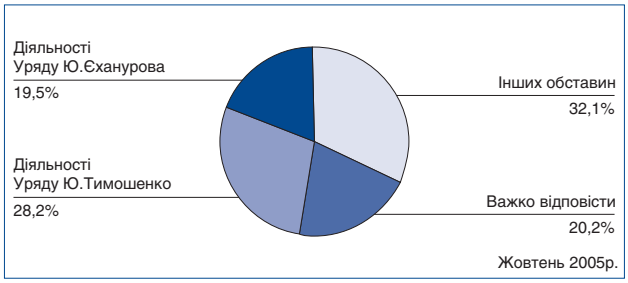
Причому, як видно з діаграми *"Якщо протягом найближчого місяця відбудеться підвищення цін..."*, відносна більшість опитаних не схильні покладати зазначену відповідальність ні на Уряд Ю.Тимошенко, ні на Уряд Ю.Єханурова, вважаючи, що зростання цін

Чи зміняться найближчим часом ціни на споживчі товари та послуги?
% опитаних



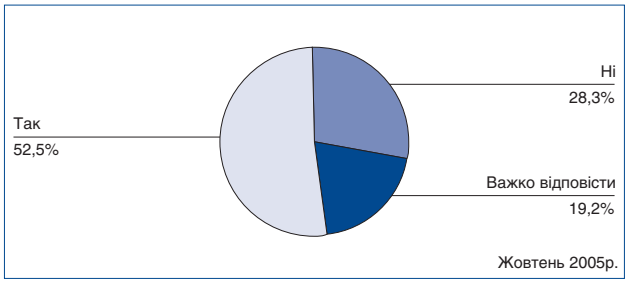
спричиняється іншими факторами. Майже кожен четвертий (28,2%) схиляються до покладання відповідальності на Уряд Ю.Тимошенко, а кожен п'ятий (19,5%) — на Уряд Ю.Єханурова.

Якщо протягом найближчого місяця відбудеться підвищення цін на окремі споживчі товари та послуги, це буде переважно наслідком...?
% опитаних



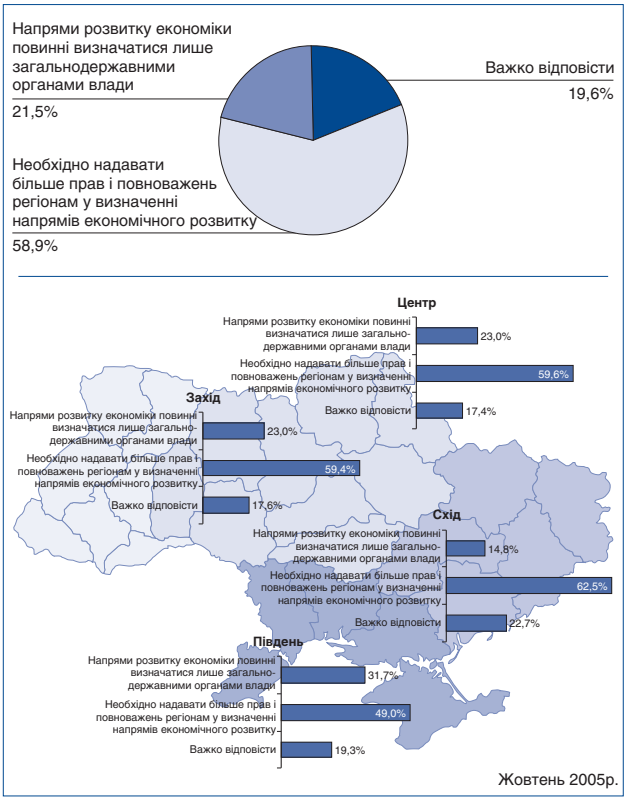
Понад половина опитаних (52,5%) дотримуються думки, що Уряд Ю.Єханурова повинен продовжувати підвищувати заробітну плату і пенсії, навіть якщо це викличе підвищення цін на споживчих ринках (діаграма *"Чи повинен Уряд Ю.Єханурова продовжувати підвищувати заробітну плату і пенсії, навіть якщо це викличе підвищення цін на споживчих ринках?"*).

Чи повинен Уряд Ю.Єханурова продовжувати підвищувати заробітну плату і пенсії, навіть якщо це викличе підвищення цін на споживчих ринках?
% опитаних



Можливо, розчарування громадян у спроможності центральної влади домогтися відчутних успіхів у формуванні соціально ефективної моделі економіки, зумовлює підтримку ними ідеї **передачі більшого обсягу повноважень у визначенні напрямів розвитку економіки від Уряду та інших центральних органів влади до регіональних органів влади**. Як видно з діаграми *"Як мають співвідноситися повноваження центральних і регіональних органів влади в управлінні економікою?"*, цю думку поділяють 58,5% опитаних і вона переважає в усіх регіонах країни.

Як мають співвідноситися повноваження центральних і регіональних органів влади в управлінні економікою?
% опитаних



Не збігаються з позицією влади і думки громадян про реприватизацію, довкола якої точиться так багато дискусій. Останнім часом представниками влади робляться заяви про припинення реприватизаційних процесів — однак, таку позицію, як видно з діаграми *"Ставлення до реприватизації підприємств..."*, підтримують лише 14,6% опитаних.

Натомість, відносна більшість (39,9%) — схильні вважати, що до реприватизації підприємств, приватизованих з порушенням законодавства, слід вдаватися лише в тому випадку, якщо це не позначиться негативно на діяльності підприємств, а 29,2% — впевнені, що реприватизація в таких випадках необхідна, навіть якщо вона призведе до погіршення роботи підприємства.

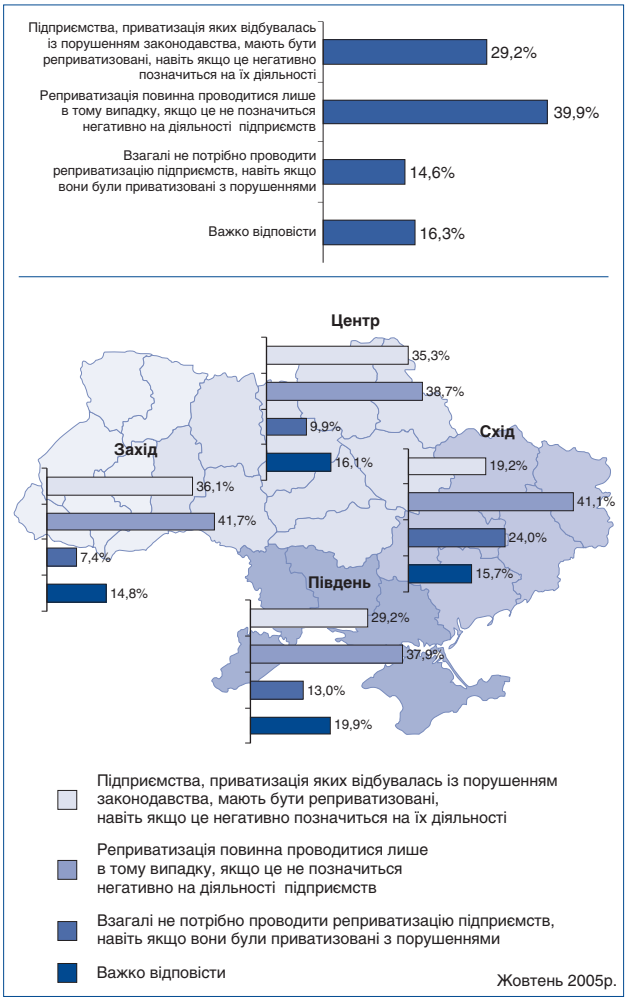
Особливою для економічного розвитку України є проблема її вступу до СОТ. Як виявилося, лише 42,5% опитаних знають, що таке Світова організація торгівлі.

Відповідно, лише 16,9% усіх респондентів підтримують ідею вступу, ще 14,2% — ставлять його в залежність від умов, на яких Україну погодяться прийняти до цієї організації. 9,3% опитаних — проти вступу. Як видно з таблиці *"Чи підтримуєте Ви якнайскоріший вступ України до Світової організації торгівлі?"*, більше прихильників вступу України до СОТ у Західному та Центральному регіонах країни.

Підсумовуючи викладене, можна відзначити наступне.

У динаміці оцінок громадянами дій нової влади досить чітко простежуються два періоди: з лютого по квітень 2005р., коли спостерігалося зростання оптимістичних

Ставлення до реприватизації підприємств, тобто повернення підприємств, приватизованих з порушенням законодавства, у власність держави з їх наступною повторною приватизацією,
% опитаних



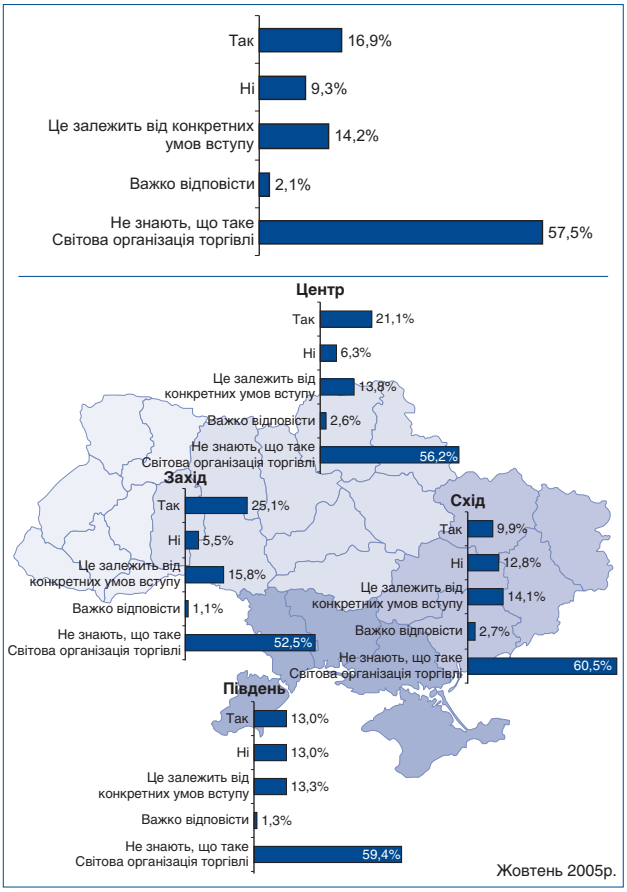
настроїв, і з травня по теперішній час, для якого характерна тенденція до погіршення оцінок.

Так, якщо у квітні 2005р. рівень підтримки громадянами дій нової влади значно перевищував відповідні показники для влади попередньої, то вже влітку виникла тенденція різкого зниження рівня підтримки дій влади, яка ще більшою мірою проявилася в жовтні.

Окремі показники суспільних настроїв наближаються до тих, якими вони були до президентських виборів. Зокрема, число тих, хто вважає, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, скоротилося у два з половиною рази (з майже 54% у квітні 2005р. до 21% у жовтні). За цим показником ситуація стала такою, якою була у квітні 2004р.

Соціальна політика влади, спрямована переважно на захист непрацездатних і малозабезпечених верств, а не на створення робочих місць і встановлення адекватної вартості праці, судячи з оцінок громадян, не призвела до підвищення рівня життя. Потрібна кардинально інша політика, спрямована на підтримку насамперед працездатних, соціально активних — від кого залежить добробут і непрацездатних співгромадян, і країни загалом. Показово, що така думка переважає не лише серед людей

Чи підтримуєте Ви якнайскоріший вступ України до Світової організації торгівлі?
% опитаних



працездатного, але й пенсійного віку: серед них цю думку поділяють майже половина опитаних, тоді як думку про пріоритетність підтримки непрацездатних — ледь більше третини.

Загалом, результати опитувань свідчать, що нова влада починає втрачати кредит суспільної довіри та підтримки. Причинами цього, на думку громадян, є зниження рівня життя, конфлікти серед вищого державного керівництва, зловживання, корупція у вищих ешелонах влади, уповільнення темпів зростання національної економіки.

Подолати тривожні тенденції наростання суспільного песимізму і розчарування в новій владі буде складним завданням для нового Уряду держави.

3.2 НОВА ВЛАДА: ДИНАМІКА ОЦІНОК ТА ОЧІКУВАНЬ ДІЛОВИХ КІЛ У КВІТНІ-СЕРПНІ 2005р.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Однією з необхідних передумов ефективного реформування економіки є співпраця влади і бізнесу на засадах відкритості, прозорості, взаємної довіри і підтримки. Тому важливим для влади і суспільства загалом є ставлення підприємців до регуляторних намірів і дій влади.

Аналіз позицій ділових кіл після перших 100 днів роботи нової влади засвідчив високий рівень довіри до неї з боку бізнесу. Разом із тим, вже тоді підприємці очікували від влади чітких сигналів про те, що потреби бізнесу їй зрозумілі і вона має наміри та плани реформування економічного середовища країни із врахуванням інтересів бізнесу.

Відсутність чи наявність цих сигналів у наступний період мало засвідчити, наскільки важливим є для влади порозуміння з бізнесом, наскільки зрозумілим є те, що довірою ділових кіл не варто зловживати, а навпаки — її слід підкріплювати послідовними реформами, необхідними для нормального розвитку економіки.

Дослідження, результати яких наводяться нижче, показали, що в наступний після перших 100 днів час, довіра бізнесу до влади суттєво зменшилася. Підприємці, не побачивши бажаних реформ, зайняли вичікувальну позицію: вони не стали песимістами, проте перестали сподіватися на позитивні зміни ділового середовища в найближчі півроку[1].

Бізнес і влада в перші постреволюційні місяці: довіра в очікуванні реформ

На початку 2005р. ділові кола очікували від нової влади **комплексних і послідовних заходів**, спрямованих на покращення передбачуваності бізнес-середовища, зменшення соціальних податків і встановлення однакових правил гри для всіх. Як видно зі схеми *"Очікувані бізнесом реформи ділового середовища"*[2] (с.42), найбільш важливими заходами для забезпечення ефективної роботи та розвитку підприємств, з точки зору їх менеджерів, мали бути наступні:

- зменшення ставки та спрощення адміністрування внесків до соціальних фондів;
- створення дієвого механізму виконання чинних законодавчих актів і забезпечення стабільності правового поля;

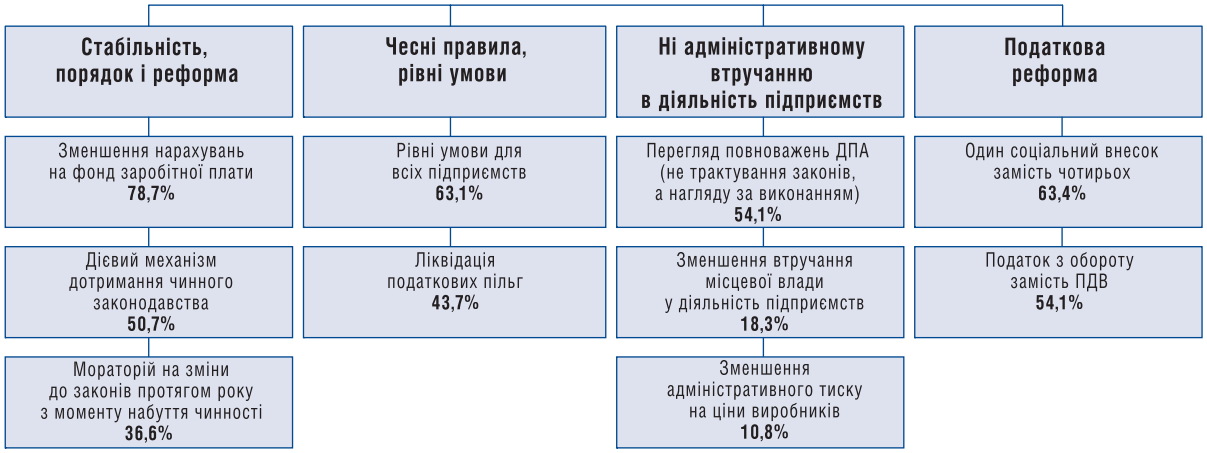
[1] За результатами квартальних опитувань Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Опитування керівників підприємств у м.Києві та Київській, Львівській, Одеській, Харківській областях, що представляють, відповідно, Центр, Захід, Південь та Схід України, проводяться з 1996р. на основі панельної вибірки, що містить 300 підприємств. Останнє опитування проведене з 25 липня по 10 серпня 2005р.

Усі індекси обраховуються за єдиною методологією. Є три типи індексів: індекс змін того чи іншого показника (наприклад, індекс виробництва, попиту, який характеризує, як змінився цей показник у звітному кварталі, порівняно з попереднім); індекс очікуваних змін того чи іншого показника (наприклад, індекс очікуваного виробництва, індекс очікуваного попиту, що характеризує, як, на думку керівника підприємства, зміниться показник у наступному кварталі, порівняно із звітним, або через шість місяців для індексу очікуваних змін ділового середовища); індекс оцінки поточного стану того чи іншого показника (наприклад, індекс оцінки ділового середовища). Ми зараховуємо відповіді як +1, коли керівник підприємства відповідає, що показник збільшився (або збільшиться в майбутньому, якщо йдеться про очікування); 0 — якщо він не змінився (або в випадку очікувань — не зміниться); -1 — якщо зменшився (або, що стосується очікувань, зменшиться). У випадку індексу оцінки поточного стану, відповідь +1 означає позитивну оцінку, 0 — нейтральну, та -1 — негативну. Для того, щоб підвищити якість індексів, усі відповіді керівників підприємств зважені десятковим логарифмом числа зайнятих на підприємстві.

Приклад: якщо зі 100 респондентів 20 вказали на зростання виробництва, 50 респондентів звітували про його скорочення, а 30 зазначили, що все залишилося без змін, то відповідне значення індексу буде — -0,30. Додатне (від'ємне) значення індексу означає, що зважена частка підприємств, де зросло виробництво, є більшою (меншою), ніж кількість тих, де виробництво скоротилося. Показником зростання або зниження виробництва на статистично значущому рівні (5%) є значення індексу, що є більшим за +0,09 (у випадку зростання) або меншим -0,09 (у випадку зниження).

[2] За результатами опитування 24 січня - 10 лютого 2005р. Докладно див.: 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.65-67.

Очікувані бізнесом реформи ділового середовища*,
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше чотирьох варіантів відповіді.

❖ створення однакових правил гри для всіх, у т.ч. — через ліквідацію податкових пільг і преференцій;

❖ усунення втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств та адміністративного впливу на ціноутворення.

Високим був кредит довіри підприємців до нової влади, що виявилося у відчутному зростанні ділового оптимізму. Якщо в жовтні 2004р. число тих, хто очікував покращання ділового середовища, становила 11,5%, то в січні 2005р., з приходом нової владної команди, воно зросло до 19,1%, у квітні — до 29,8%. Причому ця тенденція була характерною для підприємств усіх видів діяльності, форм власності та розмірів[3].

Отже, у квітні 2005р. сформувалася позитивна тенденція до підвищення ділового оптимізму, яка до цього востаннє спостерігалася в 1999-2001рр. за часів прем'єрства В.Ющенка. Водночас досить високо оцінювалася діяльність нової влади: 41% керівників підприємств оцінили роботу Уряду за перші 100 днів позитивно; негативно — лише 17,2%[4].

Втім, аналіз загального масиву даних засвідчив, що позитивні оцінки респондентів грунтуються не стільки на їх ставленні до конкретних дій Уряду, скільки на загальній довірі до влади. Так, позитивні оцінки давали респонденти, які ще не відчули жодного впливу на свій бізнес, але пов'язували з новою владою надії на краще[5].

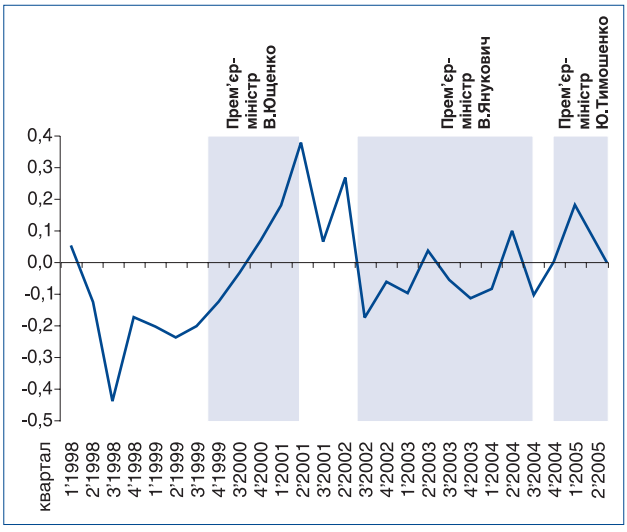
У такій, на перший погляд, ідилічній картині ставлення бізнесу до влади, таївся ризик: влада мусила або найближчим часом виправдати надії, що на неї покладав бізнес, або втратити кредит його довіри і підтримки. Аналізуючи цю ситуацію у травні 2005р., ми писали, що "за відсутності очікуваних дій нейтральність оцінок перейде в апатію, яка, своєю чергою, спричинятиме зменшення активних прихильників Уряду та нової влади серед бізнесу"[6].

Мусимо констатувати, що в серпні цей песимістичний прогноз почав справджуватися. Нижче наводяться результати дослідження, які стосуються оцінки менеджерами промислових підприємств ділового середовища, регуляторного та інвестиційного клімату, а також динаміки виробничих планів, що спостерігалася протягом II-III кварталів 2005р.

Очікування змін ділового середовища та кон'юнктури

II квартал 2005р. можна назвати періодом великих розчарувань бізнесу в новій владі. Протягом квітня-серпня число менеджерів, які очікують від нової влади дій, спрямованих на позитивні зміни ділового середовища, різко зменшилося — з 29,8% опитаних до 8,3% (діаграма "*Динаміка ставлення керівників підприємств до можливості змін ділового середовища*").

Індекс ділових очікувань



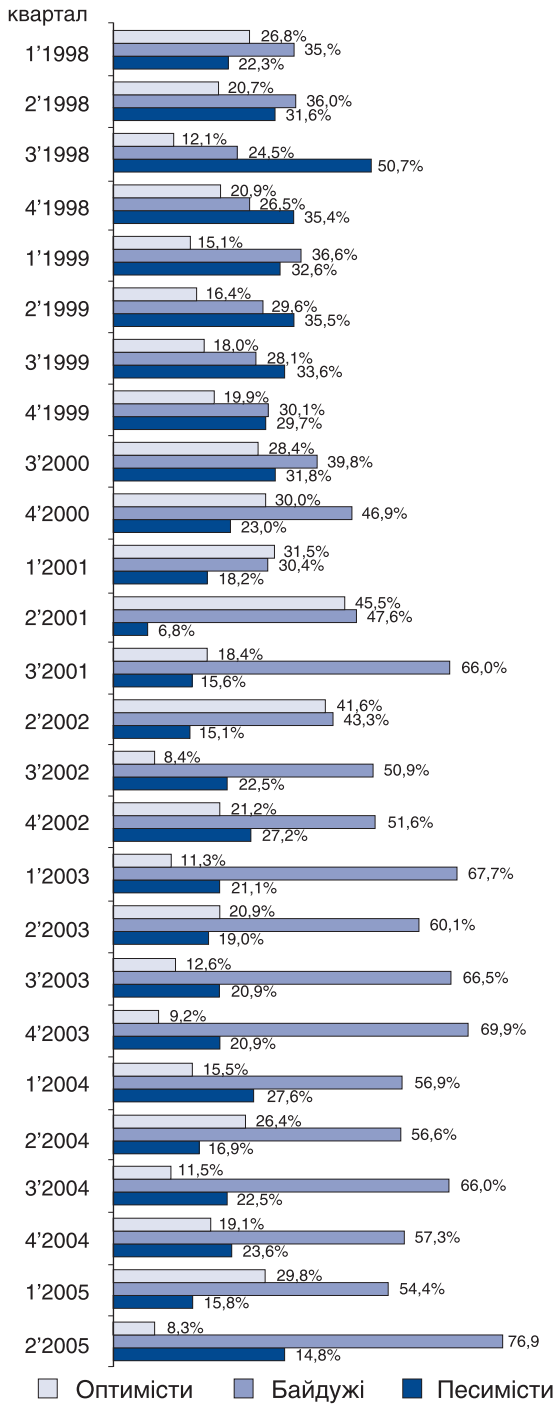
[3] Підставою групування підприємств за розміром є число працівників. Ми вирізняємо такі групи підприємств за розміром: малі (до 50 працівників), середні (51-250), досить великі (251-500 працівників), великі (501-1000) та найкрупніші (понад 1000 працівників). Якщо немає суттєвих міжгрупових відмінностей, три останні групи ми називаємо групою великих підприємств.

[4] За результатами опитування 15-29 квітня 2005р.

[5] Варіанти пояснень, що найчастіше зустрічалися були приблизно такими: "Ми ще нічого не відчули, але підтримуємо загальний курс Уряду, хочемо, щоб зменшилися податки та боролися з корупцією" або "На собі нічого не відчули, але на словах — все правильно".

[6] 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. — Національна безпека і оборона, 2005, №5, с.68.

Динаміка ставлення керівників підприємств до можливості змін ділового середовища,
% опитаних

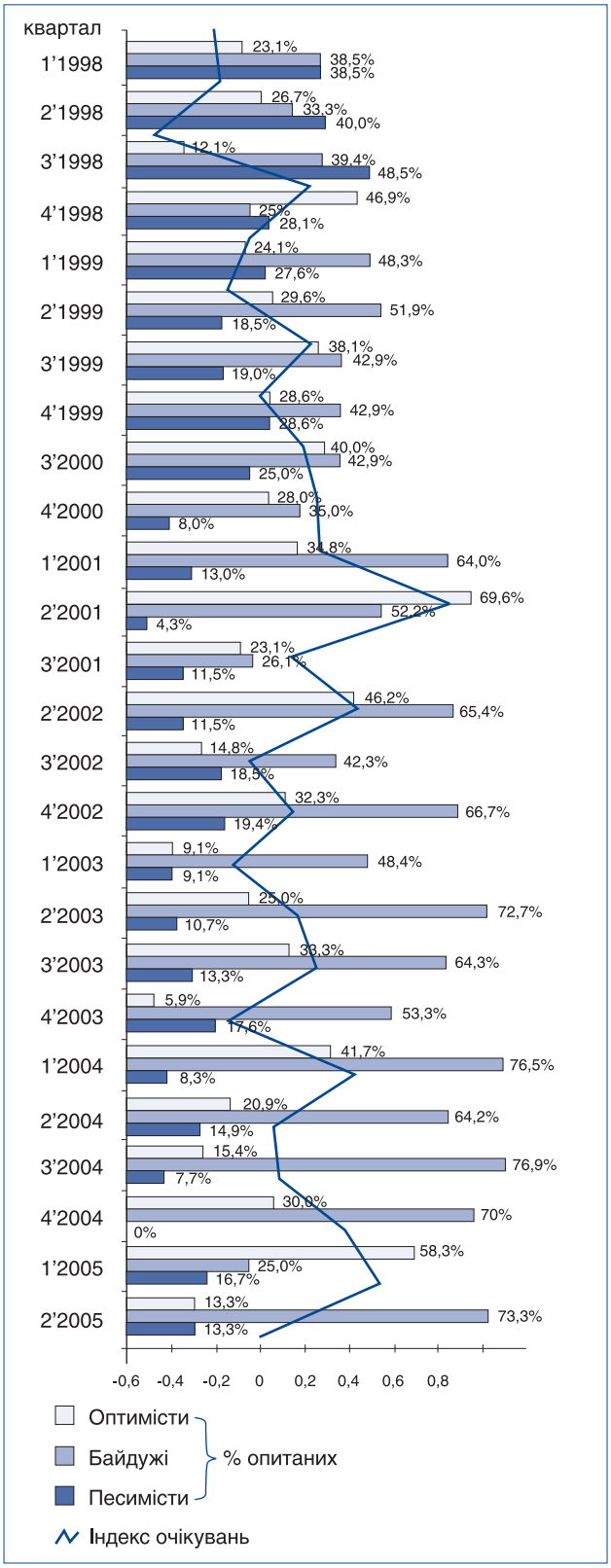


Відповідно, різко — на 23 пункти — впав індекс очікуваних змін ділового середовища (індексу ділових очікувань): з 0,18 у квітні до -0,04 у серпні (графік *"Індекс ділових очікувань"*)[7]. Раніше падіння індексу ділових очікувань спостерігалися на початку прем'єрської каденції В.Януковича (в листопаді 2002р., порівняно із серпнем 2002р., відзначалося падіння індексу на 44 пункти), а також після відставки Уряду В.Ющенка (у травні 2001р. ; падіння індексу склало 31 пункт).

[7] Індекс ділових очікувань змінюється від -1 (погіршення) до 1 (покращення)

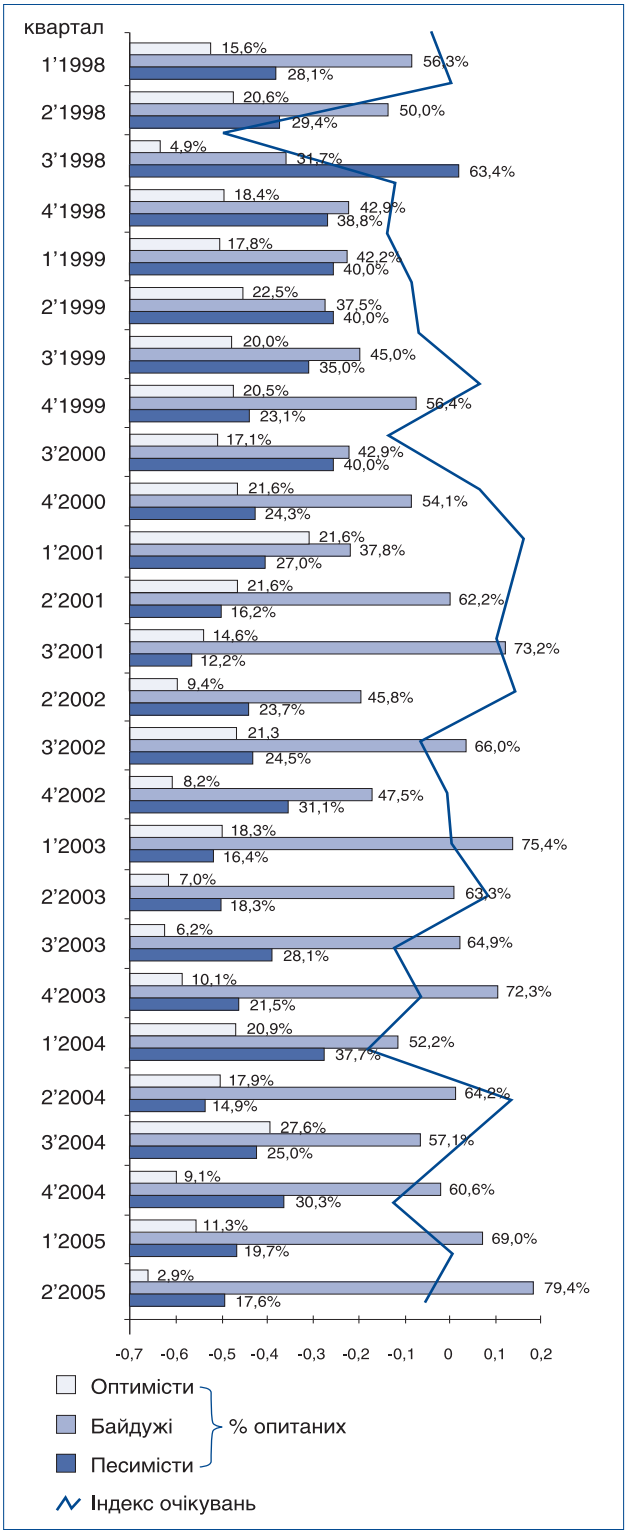
Найбільш глибоким було розчарування великого бізнесу. Індекс ділових очікувань менеджерів найкрупніших підприємств упав на 41 пункт — з 0,41 у квітні впав до 0 у серпні (діаграма *"Динаміка ставлення керівників найкрупніших підприємств до можливості змін ділового середовища"*).

Динаміка ставлення керівників найкрупніших підприємств до можливості змін ділового середовища



Менеджери малих підприємств були менш оптимістичними (що, очевидно, пояснюється непевністю урядової політики стосовно малого підприємництва), тому й рівень їх розчарування був меншим: значення індексу зменшилося на 22 пункти — з 0,08 до -0,14 (діаграма *"Динаміка ставлення керівників малих підприємств до можливості змін ділового середовища"*).

Динаміка ставлення керівників малих підприємств до можливості змін ділового середовища



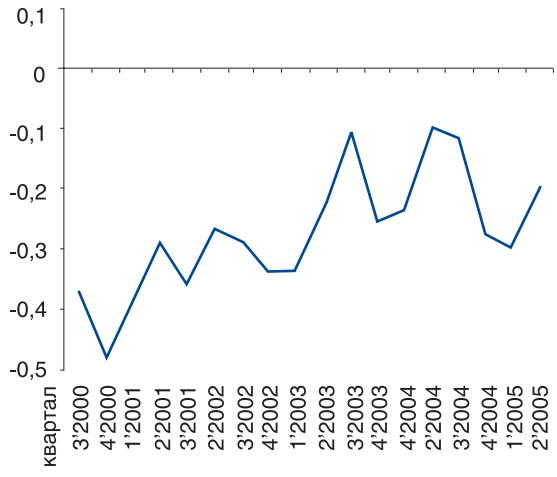
Втім, малі підприємства вже традиційно ставляться до майбутніх змін ділового середовища найбільш песимістично.

Дещо обнадійливим виглядає той факт, що "оптимісти" не стали відразу "песимістами", а поки що зайняли вичікувальну позицію: число менеджерів, які очікують погіршення ділового середовища практично не змінилася (15,8% у квітні та 14,8% в серпні), водночас число тих, хто не очікує ні позитивних, ні негативних змін ("байдужі") зросла з 54,4% у квітні до 76,9% в серпні.

Очевидно, це пояснюється тим, що підприємства все ж відчули певне покращення ділового середовища у другому кварталі, порівняно з першим.

Як видно з графіка *"Індекс поточної оцінки ділового середовища"*, значення індексу збільшилося з -0,30 у квітні до -0,20 в серпні. Це сталося за рахунок зменшення числа менеджерів, які оцінюють бізнес-середовище як погане, з 35,5% у квітні 2005р. до 25,9% в серпні. Разом з тим, збільшилося число тих, хто вважає його задовільним (з 59,3% до 69,1%), але число тих, хто оцінює середовище як добре, не змінилося і залишається дуже малим (5,1% у квітні та 5,0% у серпні). Це характерно для підприємств усіх галузей промисловості, форм власності та розмірів. Крім того, чим менше підприємство, тим гіршими є його оцінки ділового середовища.

Індекс поточної оцінки ділового середовища



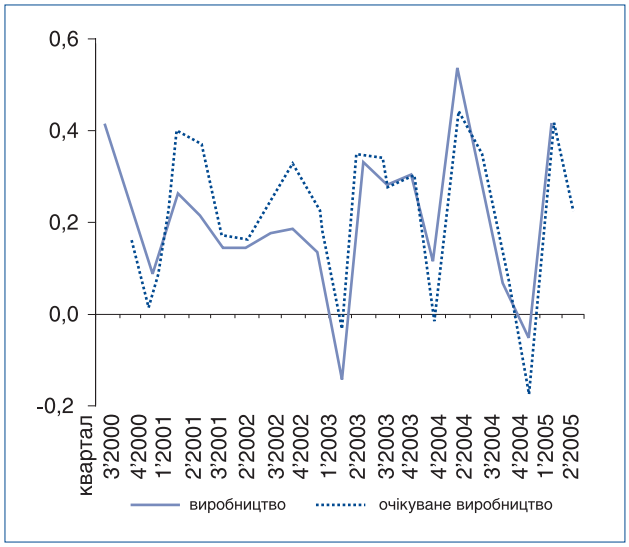
Імовірно це невелике покращення оцінок поточного ділового середовища зумовлене певним покращенням кон'юнктури промисловості, зростанням попиту та відповідно, пожвавленням виробництва у другому кварталі, порівняно з першим.

Попит, реалізація, нові замовлення Після досить тривалого зменшення внутрішнього попиту, що спостерігалося з травня 2004р., у 2005р. відбулося його зростання та, відповідно, збільшення кількості нових замовлень. Число менеджерів, які оцінюють портфель замовлень як задовільний, збільшилося з 33,1% у квітні до 43,6% в серпні. Відповідно, *індекс нових замовлень* зріс з 0,04 до 0,23, *індекс продаж* — з -0,09 до 0,40. Винятком є важка промисловість, де частка

підприємств, на яких кількість нових замовлень зменшилася, перевищила частку підприємств, де кількість нових замовлень зросла (-0,04).

Виробництво. Зі зростанням попиту зріс і випуск продукції. Як і очікували керівники підприємств, у II кварталі темпи зростання виробництва збільшилися. Також зросло значення *індексу виробництва* — з -0,06 до 0,41. При цьому, прогноз менеджерів справдився повністю: *індекс виробництва* у II кварталі становив 0,41; *індекс очікуваного виробництва* на I квартал — також 0,41 (діаграма *"Індекси виробництва"*). Тенденції до зменшення темпів промислового виробництва, що фіксувалися з середини 2004р., призупинилися.

Індекси виробництва

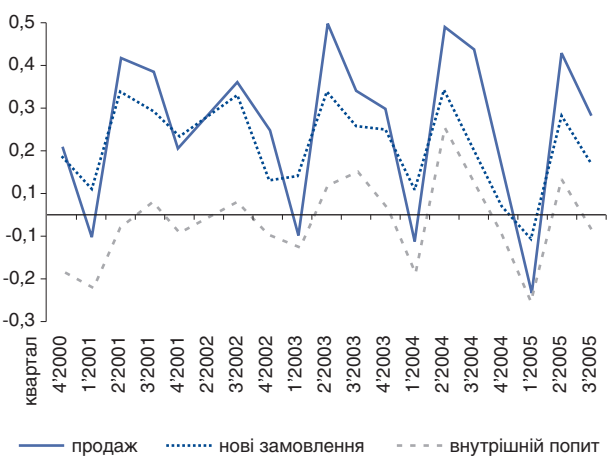


Найвище значення *індексу виробництва* зафіксоване для деревообробної промисловості (0,65), найнижче — для важкої промисловості (0,16). Про зростання виробництва повідомляли керівники підприємств усіх розмірів, традиційно найменшим воно було у групі малих підприємств (0,10). На відміну від попередніх кварталів, суттєвої різниці між значеннями *індексу виробництва* для приватних, приватизованих та державних підприємств не зафіксовано (відповідно, 0,32, 0,38 та 0,34).

Очікування попиту та виробничі плани. Попри наведені вище дані, тенденція до зростання попиту, на думку опитаних, була тимчасовою. Вже у III кварталі менеджери очікують, що всі показники попиту погіршаться (діаграма "*Внутрішній попит: індекси очікувань*"). Для цього періоду року індекси очікувань внутрішнього попиту є найгіршими за останні три роки. Найбільш оптимістичними щодо отримання нових замовлень у III кварталі (0,35) є менеджери підприємств з обробки деревини. Найбільш песимістичними — менеджери важкої промисловості (0,04).

Відповідно, у III кварталі підприємства не планують суттєво підвищувати економічну активність. *Індекс очікуваного виробництва* на наступний квартал зменшився з 0,41 (на II квартал) до 0,21 (на III квартал). Кожне друге підприємство (54,0%) не планує змінювати обсяги виробництва у III кварталі, порівняно

Внутрішній попит: індекси очікувань



з I кварталом, і лише 33,6% мають наміри збільшувати випуск (для порівняння: у II кварталі 54,4% підприємств збільшили випуск продукції).

Зменшення *індексу очікуваного виробництва* зафіксоване в усіх галузях промисловості. Оптимізм менеджерів підприємств різних розмірів не відрізняється: *індекси очікуваного виробництва* для малих, середніх та великих підприємств дорівнюють, відповідно 0,20, 0,21, 0,22.

Серед підприємств різної форми власності, державні підприємства мають найменш оптимістичні виробничі плани: *індекс очікуваного виробництва* дорівнює 0,12 — тоді як для приватизованих і приватних підприємств відповідні показники становлять 0,25 та 0,20.

Отже, ситуація у серпні 2005р. набула протилежного, порівняно з початком року, характеру. У квітні, за низьких оцінок ділового середовища, існували оптимістичні очікування як щодо дій нової влади, так і пожвавлення ділової активності та формування виробничих планів. Проте, в серпні очікування змін ділового середовища та, відповідно, власні виробничі плани підприємств є набагато скромнішими, ніж могли б бути — зважаючи на те, що саме на серпень припадає пік ділової активності. Це означає, що бізнес зайняв очікувальну позицію.

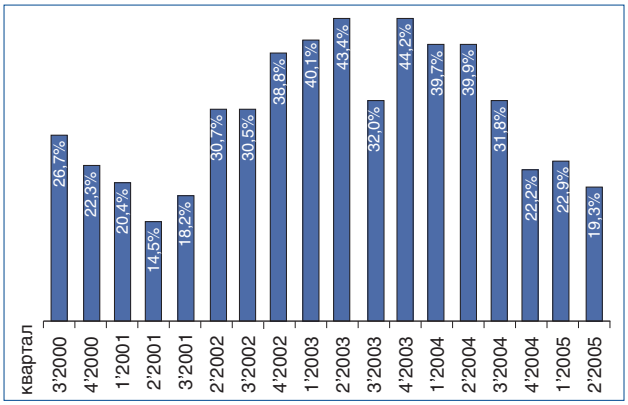
Регуляторний клімат

Другий квартал 2005р. характеризувався покращанням оцінок регуляторного клімату. Число менеджерів, на думку яких регуляторний клімат є суттєвою перешкодою розвитку бізнесу, зменшилося з 23,6% у квітні до 19,3% в серпні (діаграма *"Несприятливий регуляторний клімат"*[8], с.46). Така тенденція спостерігається третій квартал поспіль. Зафіксований у серпні показник — 19,3% — є ледь не найнижчим за весь час проведення замірів.

Проте, слід зазначити, що цей показник суттєво різниться залежно від розміру підприємств: найнижчим він є для середніх підприємств (12,9%), дещо вищим — для малих (18,8%). Найбільш суттєвою проблемою є регуляторний клімат для групи великих підприємств (28,6%).

[8] "Несприятливий регуляторний клімат" — комбінований показник, що відбиває число респондентів, які вибрали принаймні один з трьох факторів: (1) високий регуляторний тиск; (2) часті зміни в законодавстві; (3) корупція.

Несприятливий регуляторний клімат,
% опитаних



Скорочення числа респондентів, для яких несприятливий регуляторний клімат є перешкодою до зростання виробництва, відбулося за рахунок зменшення двох із трьох компонентів показника — "високий регуляторний тиск" і "часті зміни законодавства". Третій компонент — "корупція" — практично не змінився.

Особливий інтерес становить динаміка такого компоненту, як "часті зміни законодавства" — оскільки він відбиває передбачуваність/непередбачуваність підприємницького середовища. Число менеджерів, які відзначають у якості перешкоди "часті зміни в законодавстві" після збільшення з 5,0% у січні до 13,1% у квітні, в серпні зменшилася до 6,8%, що свідчить про певне зниження рівня непередбачуваності (діаграма *"Зміни в економічному законодавстві як перешкода зростанню виробництва"*).

Водночас, слід зазначити, що рівень непередбачуваності ділового середовища є неоднаковим для різних сегментів бізнесу.

По-перше, він залежить від розміру підприємства і є найменшим для середніх підприємств (1,7%), а найбільшим — для найкрупніших (15,8%). Так само від розміру підприємства залежить і динаміка цього показника. Значне зменшення числа менеджерів, які вважають часті зміни в законодавстві перешкодою зростанню виробництва, торкається насамперед найкрупніших підприємств (з 33,3% у квітні до 15,8% в серпні), великих (з 20,8% до 12%, відповідно) і середніх (з 9,6% до 1,7%, відповідно). Водночас, для малих підприємств цей показник є стабільним (9,9% у квітні та 8,8% в серпні).

Перешкоди зростанню виробництва

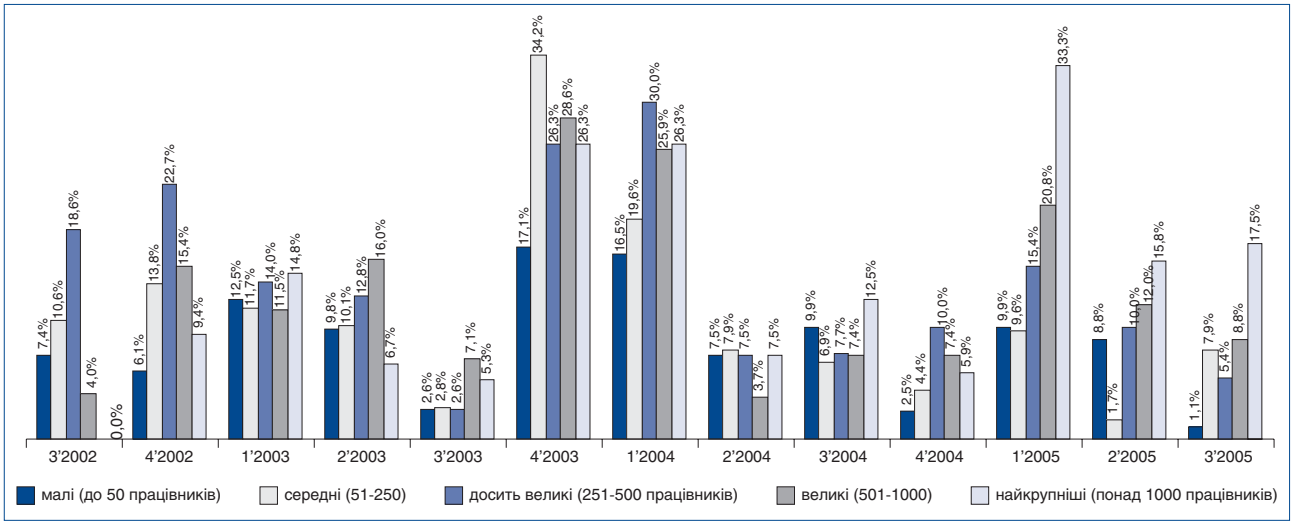
Рейтинг перешкод зростанню виробництва в серпні, порівняно з квітнем, суттєвим чином не змінився. Як і раніше, перше і друге місця посіли низький попит та податковий тиск, останнє — брак виробничих потужностей (таблиця *"Перешкоди зростанню виробництва"*). Дещо зменшилася важливість для підприємств проблем ліквідності (очевидно, пожвавлення виробництва, порівняно з початком року, сприяло поліпшенню фінансової ситуації на підприємствах) та відсталих технологій (що, очевидно, є результатом минулорічного зростання інвестиційної активності).

Перешкоди зростанню виробництва*,
% опитаних

Перешкоди \ Квартали	4'2004	1'2005	2'2005	2'2005 до 10'2005, відсоткові пункти
Низький попит	65,5	56,9	62,5	5,6
Податковий тиск	41,7	51,1	50,4	-0,7
Високий конкурентний тиск	33,1	35,4	38,6	3,2
Проблеми ліквідності	47,1	37,6	27,9	-9,7
Високі процентні ставки	21,2	30,7	27,1	-3,6
Брак сировини	33,1	27,0	26,8	-0,2
Несприятливий регуляторний клімат	22,2	23,6	19,3	-4,3
Високий регуляторний тиск	**15,8**	**15,0**	**13,2**	**-1,8**
Зміни в законодавстві	**5,0**	**13,1**	**6,8**	**-6,3**
Корупція	**2,9**	**0,4**	**1,4**	**1,0**
Відсталі технології	21,9	21,2	11,1	-10,1
Брак кваліфікованих працівників	12,6	13,9	11,4	-2,5
Доступ до кредитів	6,5	9,1	7,5	-1,6
Нестабільна політична ситуація	10,1	4,0	3,2	-0,8
Брак виробничих потужностей	4,3	3,6	5,4	1,8
Проблеми з енергозабезпеченням	3,2	1,8	0,0	-1,8

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше чотирьох варіантів відповіді.

Зміни в економічному законодавстві, як перешкода до зростання виробництва,
% опитаних



Абсолютне значення перешкоди "низький попит" дещо підвищилося, хоча, на нашу думку, це не вказує на погіршення ситуації з попитом загалом (наведені вище прямі показники попиту, такі, як оцінка портфеля замовлень і динаміка нових замовлень, свідчать про протилежне).

Зменшилася важливість перешкод "високі відсоткові ставки" та "доступ до кредитів", хоча вони залишаються більш значимими для підприємств, ніж наприкінці 2004р.

Політична ситуація у серпні, на думку опитаних, не була суттєвою перешкодою до зростання виробництва (11 місце в рейтингу). Вперше жоден з опитаних не вказав на проблеми з енергопостачанням.

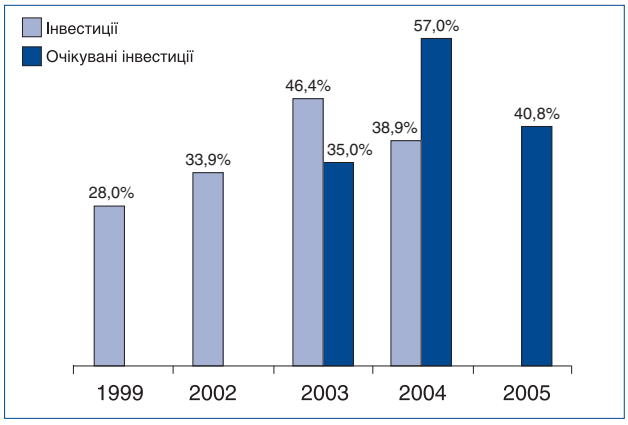
Інвестиційний клімат

Окрему увагу варто звернути на оцінки менеджерами інвестиційного клімату, про погіршення якого зараз багато йдеться.

За результатами наших досліджень зафіксовано дві тенденції: з одного боку, початок 2005р. порівняно з 2004р., характеризувався досить обережними інвестиційні планами підприємств, з іншого — оцінка керівниками підприємств інвестиційного клімату країни загалом, дещо покращилася.

Рівень інвестицій. Число керівників підприємств у загальній вибірці, які вказали на інвестиції, після тривалої тенденції до збільшення (28,0% у 1999р.; 33,9% — у 2002р.; 46,4% — у 2003р.), у 2004р. дещо зменшилося і становило 38,9% (діаграма "*Інвестиційна активність підприємств*").

Інвестиційна активність підприємств,
% опитаних



Загалом, інвестиційна активність у 2004р. була меншою, ніж очікували керівники підприємства на початку року. Зокрема, в січні 2004р. про наявність інвестиційних планів на рік заявляли 57,0% менеджерів, але в січні 2005р. лише 38,9% засвідчили, що їх підприємства дійсно зробили інвестиції впродовж року. Ця ситуація протилежна до тієї, що спостерігалась у 2003р. — коли інвестиційна активність була більшою, ніж очікувалося (35,0% підприємств мали позитивні інвестиційні плани на 2003р., 46,4% — зробили інвестиції впродовж року).

40,8% опитаних керівників підприємств повідомили, що протягом 2005р. збираються робити інвестиції. Тобто частка підприємств, що мають позитивні інвестиційні наміри, є приблизно такою самою, як і частка підприємств, що інвестували у 2004р. Слід також зазначити, що серед тих підприємств, що робили інвестиції у 2004р. та планують їх на 2005р. (33,7%), понад половина (52,1%) планують збільшити обсяг інвестицій, порівняно з 2004р.; майже третина (27,7%) — планують інвестиції в обсязі 2004р.; 5,3% — інвестуватимуть менше; 14,9% — вагалися з оцінкою обсягів інвестицій.

Перешкоди інвестиційній активності: динаміка оцінок. Оцінки менеджерами інвестиційного клімату відбивають його високі ризики. На початку 2005р. оцінки інвестиційного клімату залишалися досить низькими, хоч і покращилися, порівняно з аналогічним періодом 2004р. Як видно з діаграми *"Чи сприятливий зараз час для інвестицій?"*, 54,0% опитаних керівників підприємств вважали поточний період несприятливим для інвестування (порівняно з 2004р., це число зменшилося на 10%); 44,6% — певною мірою сприятливим (збільшення, порівняно з 2004р., на 13,8%). І лише 1,4% респондентів вважають, що 2005р. є сприятливим для інвестицій (на початку 2004р. таких було 2,8%).

Чи сприятливий зараз час для інвестицій?
% опитаних

Важливими для оцінки інвестиційного клімату є найвагоміші, з точки зору менеджерів, перешкоди інвестиційним планам на 2005р. Також становить інтерес динаміка оцінок підприємцями вагомості цих перешкод.

Як видно з таблиці *"Перешкоди інвестиціям"*, у 2001р. до найчастіше згадуваних перешкод потрапили: низький прибуток (74,9%), часті зміни законодавства (34,7%) та висока вартість капіталу (32,0%).

Перешкоди інвестиціям*,
% опитаних

Квартали / Перешкоди	1'2001	1'2003	1'2004	1'2005	1'2005 до 1'2004, відсоткові пункти
Низький прибуток	74,9	70,4	83,1	82,1	-1,0
Низький попит	20,6	35,4	15,7	17,9	2,2
Висока вартість капіталу	32,0	31,2	28,8	16,2	-12,6
Побоювання неплатежів	19,6	19,6	24,3	17,0	-7,3
Труднощі в отриманні кредитів	14,1	15,4	13,1	10,9	-2,2
Нечітке законодавство	21,6	15,4	21,7	3,5	-18,2
Іноземна конкуренція	9,3	14,2	12,7	10,5	-2,2
Часті зміни законодавства	34,7	13,8	15,4	6,6	-8,8
Нестабільна політична ситуація		10,4	15,4	9,2	-6,2

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше чотирьох варіантів відповіді.
"—" — в анкеті 2001р. варіанту відповіді "нестабільна політична ситуація" не пропонувалося.

У 2003р. рейтинг перешкод дещо змінився: низький прибуток продовжував очолювати список, але важливість регуляторних перешкод зменшилась, а важливість низького попиту зросла — він посів другу позицію. У 2004р. низький прибуток залишався головною перешкодою інвестуванню (83,1%), натомість важливість попиту на продукцію зменшилася майже вдвічі, і вказана перешкода з другого перемістилася на п'яте місце. Другою за важливістю для підприємств була висока вартість капіталу, проте абсолютне значення вагомості цієї перешкоди зменшилася (що, очевидно, пояснюється зменшення процентної ставки за кредитами). Зате дещо зросла важливість нестабільності політичної ситуації — що природно напередодні президентських виборів.

У 2005р., як і минулими роками, перше місце у списку перешкод посідає низький прибуток. Цей фактор є стримуючим для 82,1% опитаних. На відміну від минулих років — це є єдиною домінуючою перешкодою для інвестиційної активності. Друге місце з величезним відривом посідає недостатній попит (17,9%), третє — побоювання неплатежів (17,0%). Слід зазначити, що у 2005р. спостерігається зменшення вагомості всіх перешкод (за винятком недостатнього попиту, вагомість якого дещо зросла). Це свідчить про певне покращення інвестиційного клімату. Втім, якою мірою справдяться очікування менеджерів щодо позитивних змін — покаже час.

Висновки

Аналіз оцінок і позицій ділових кіл свідчить про те, що, на думку підприємців, нова влада протягом травня-серпня 2005р. не виправдала той величезний кредит довіри, який вона мала від бізнесу. Це спричинило зростання зневіри в можливість позитивних змін ділового клімату в найближчому майбутньому. Число респондентів, які очікують позитивних змін в умовах ведення господарської діяльності скоротилася із 29,4% у квітні до 8,3% в серпні 2005р. Зневіра позначилися і на планах бізнесу на перспективу: зокрема, погіршилася виробничі, інвестиційні плани, підприємства очікують зменшення портфеля замовлень у найближчі три-чотири місяці.

Чому так сталося? На нашу думку, головним чином через те, що бізнес не побачив не лише очікуваних ним реформ, але й чітких планів щодо термінів та механізмів їх здійснення, а отже — поставлені під сумнів наміри влади в частині формування сприятливого ділового клімату для всіх суб'єктів господарювання без винятків та преференцій.

Тому головним завданням для влади зараз має бути розробка чіткого плану заходів, спрямованих на покращення умов господарської діяльності. Ще раз повторимо, що стосуються вони в першу чергу наступного:

- **створення механізму виконання чинних законодавчих актів та забезпечення стабільності правового поля;**
- **зменшення ставки і спрощення адміністрування внесків до соціальних фондів;**

- **створення та гарантування однакових правил гри для всіх;**
- **усунення втручання місцевих органів влади в діяльність підприємств та адміністративного тиску на ціни виробників.**

Але однієї розробки плану мало. Наміри щодо термінів, механізмів та конкретних заходів із реформування влада має донести до бізнесу. Бізнес має отримати й оцінити згаданий "план-карту" заходів. А після цього — об'єднати свої зусилля із зусиллями влади у виконанні цих заходів, оскільки лише за умови консолідації зусиль можна дійсно домогтися змін. Безумовно, найкращий час для проголошення такого "плану-карти" упущено. Оскільки найкращим був час, коли спостерігався пік довіри бізнесу до влади — перші постреволюційні місяці. Проте, хоч робити це зараз буде складніше, але робити це необхідно.

Хотілося б наголосити, що хоча ситуація у відносинах "влада-бізнес" погіршилася, вона не є катастрофічною, все ще можна виправити. Підприємці, хоч і зневірилися в тому, що можливі позитивні зміни, але вони не стали "песимістами", вони не очікують негативних змін. Отже, вони все ще сподіваються, що влада не буде робити кроків, які б погіршили умови їх діяльності.

Тому саме зараз влада повинна довести, що вона здатна визнавати й виправляти власні помилки, що вона зацікавлена у врахуванні інтересів, оцінок і позицій ділових кіл. Це єдиний шлях повернення довіри підприємців до того, що ця влада спроможна зробити те, чого не змогла зробити попередня — створити нормальні умови для ведення бізнесу, гідні країни, яка шукає свого місця в Європі. І тому вже найближчим часом має бути розроблений і представлений широкому загалу план реальних дій держави з покращення умов ведення бізнесу в Україні. ■

СТАН ВИКОНАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРЕЗИДЕНТА

І. ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, ЯКІ ПЕРЕДБАЧАЮТЬСЯ ПЕРШИМИ УКАЗАМИ ВІКТОРА ЮЩЕНКА

	Короткий зміст зобов'язання	Стан виконання
1.	Підвищення розміру одноразової допомоги при народженні дитини	Виконано
2.	Визнання втрачених заощаджень внутрішнім державним боргом	Виконано
3.	Встановлення мінімального рівня заробітної плати на 2005р. на рівні прожиткового мінімуму	Не виконано
4.	Встановлення розміру мінімальної пенсії за віком на рівні прожиткового мінімуму	Виконано
5.	Скорочення терміну служби у Збройних Силах України до 12 або 9 місяців	Виконано
6.	Подання проекту Закону "Про гарантії прав парламентської опозиції в Україні"	Не виконано
7.	Створення достатньої бази місцевого самоврядування	Не виконано
8.	Подання проекту Закону "Про декларування вищими посадовими особами України та державними службовцями І категорії майна, доходів та витрат"	Виконується
9.	Подання проекту Закону "Про Кодекс поведінки вищих посадових осіб, державних службовців України та службовців органів місцевого самоврядування"	Виконується
10.	Ліквідація податкової міліції	Не виконано
11.	Впорядкування перевірок податковими органами суб'єктів підприємницької діяльності	Не виконано
12.	Подання проекту нового Податкового кодексу України	Не виконано
13.	Спрощення реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності	Виконується частково
14.	Розробка Концепції реформування правоохоронної системи України	Виконується
15.	Законодавче регламентування повноважень працівників правоохоронних органів у стосунках із громадянами (затримання громадян, вилучення їх документів, зупинка, перевірка та затримання автотранспортних засобів, обмеження свободи пересування, порядок реалізації конституційного права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій)	Не виконано
16.	Запровадження критеріїв оцінки діяльності голів місцевих державних адміністрацій (МДА) за підсумками соціально-економічного розвитку регіонів, щоквартальних звітів голів МДА на підставі цих критеріїв	Виконується
17.	Указ "Про захист прав громадян на використання російської мови та мов інших національностей України"	Не виконано
18.	Указ Президента України "Про створення системи народного контролю за діяльністю органів державної влади"	Не виконано
19.	Підвищення окладів та соціальних гарантій працівникам правоохоронних органів	Виконується
20.	Запровадження нових критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів (на підставі показників реального стану злочинності, забезпечення прав і свобод людини, рівня довіри населення до правоохоронних органів)	Виконується
21.	Перевірка рішень Фонду державного майна України (ФДМУ) стосовно законності приватизації об'єктів державної власності у 2004р.	Виконується
22.	Заходи з повернення до Державного бюджету коштів, недоотриманих від приватизації, та притягнення до відповідальності осіб, причетних до прийняття ФДМУ відповідних рішень	Виконується
23.	Заходи із відкликання миротворчого контингенту України з Республіки Ірак	Виконується
24.	Оприлюднення інформаційних повідомлень про діяльність центральних і місцевих органів влади	Виконується
25.	Оприлюднення у ЗМІ проектів актів Президента, Уряду, рішень МДА, які мають суспільно важливе значення	Виконується частково
26.	Збір декларацій про майно, доходи та витрати вищих посадових осіб України та державних службовців І категорії за 2004р.	Виконується частково
27.	Перевірка діяльності ДПА стосовно дотримання законодавства про перевірки суб'єктів підприємницької діяльності	Не виконано
28.	Перевірка органів виконавчої влади стосовно дотримання Закону "Про джерела фінансування органів державної влади" (стосовно створення різних позабюджетних фондів та ін.)	Виконується
29.	Запровадження обов'язкових навчальних курсів з правової культури, службової етики та правил спілкування з громадянами для працівників міліції	Виконується
30.	Розробка Програми з налагодження співпраці міліції з громадськістю, залучення громадян до профілактики правопорушень, боротьби із злочинністю	Виконується
31.	Позачергова атестація працівників МВС та СБУ, прийняття кадрових рішень	Виконується
32.	Позачергова атестація працівників Генеральної прокуратури, прийняття кадрових рішень	Не виконано
33.	Комплексна перевірка дотримання законності в діях правоохоронних органів, дотримання прав і свобод людини і громадянина	Не виконано

II. ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, ВИЗНАЧЕНІ "ПЛАНОМ ДІЙ ВІКТОРА ЮЩЕНКА"*

	Короткий зміст зобов'язання	Стан виконання
1.	Змусити олігархів справно сплачувати всі податки	Не виконано
2.	Скоротити непотрібні управлінські структури, зменшити чисельність армії чиновників	Не виконано
3.	Чиновникам забезпечити належні умови роботи і гідну зарплату	Виконується частково
4.	Чітко визначити функції оновлених владних структур	Не виконано
5.	Заборонити продаж дошкільних закладів	Не виконано
6.	Забезпечити неухильне дотримання законів, що забороняють пропаганду аморальності та насильства	Не виконано
7.	Забезпечити свободу слова	Виконується
8.	Припинити спекулятивні махінації навколо продажу землі — "земля буде власністю тих, хто її обробляє"	Виконано

* Виключені ті зобов'язання, які враховані при підготовці перших указів Віктора Ющенка.

III. ІНШІ ПУБЛІЧНО ВЗЯТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ**

	Короткий зміст зобов'язання	Стан виконання
1.	Спрощення процедури в'їзду туристів з країн ЄС, США та ін.	Виконано
2.	Встановлення стипендії студентам не нижче 50% прожиткового мінімуму	Не виконано
3.	Забезпечення відкритості інформації про власність — "люди мають знати, хто володіє заводом чи обленерго"	Не виконано
4.	Проведення круглого столу влади і бізнесу	Виконано
5.	Перевірка стану надходжень від державної економіки, ліквідація зловживань, покарання винних	Виконується
6.	Перевірка діяльності спеціальних економічних зон	Виконано частково
7.	Ліквідація практики податкових пільг "обраним" підприємствам, наближеним до влади	Виконується
8.	Ревізія виконання інвестиційних зобов'язань на приватизованих підприємствах	Виконується
9.	Ліквідація ручного керівництва економікою з боку держави. Держава не диктуватиме ціни виробнику	Не виконано, деякі дії КМУ прямо суперечать цьому зобов'язанню
10.	Недопущення "реприватизації" чи "націоналізації" — загального перегляду результатів приватизації	Виконується, питання "реприватизації" ставиться лише стосовно підприємств, де: а) були порушені норми законодавства при приватизації; б) власник не дотримується інвестиційних зобов'язань
11.	Здійснення Президентом першої поїздки до Донецької області	Виконано
12.	Щомісячні радіозвернення Президента до народу зі звітами про свою діяльність	Не виконано
13.	Створення Спеціальної комісії з кадрових питань — поновлення на роботі усіх звільнених за політичними мотивами, розслідування діяльності тих, хто приймав незаконні рішення	Виконується частково
14.	Недопущення репресій проти правоохоронців, відмова влади від втягування їх у "політичні баталії"	Виконано
15.	Оновлення владної команди на всіх рівнях	Виконано частково
16.	Забезпечення "рівновіддаленості" усіх бізнес-груп від Президента	Виконано частково
17.	Призначення керівниками МДА кадрів з цих же регіонів	Виконано частково
18.	Конструктивна співпраця з Верховною Радою, створення нової парламентської більшості	Не виконано
19.	Розслідування діяльності Державного управління справами	Виконується частково
20.	Ліквідація "інформаційної блокади" Східного регіону України	Виконується
21.	Розслідування вбивства Г.Гонгадзе	Виконується
22.	Покарання винних у переслідуванні журналістів	Не виконано
23.	Ліквідація політичної цензури	Виконується
24.	Отримання Україною статусу країни з ринковою економікою	Виконується
25.	Вступ України до СОТ	Виконано частково
26.	Створення Міністерства з питань європейської інтеграції	Не виконано
27.	Здійснення Президентом першого візиту до Росії	Виконано

** Виключені ті зобов'язання, які враховані при підготовці перших указів Віктора Ющенка та викладені у "Плані дій Віктора Ющенка".

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

ВИСНОВКИ

Нова владна команда здійснювала державну політику в економічній сфері у вкрай суперечливих політичних і соціально-економічних умовах — і тому неминуче поєднувала як заходи з поглиблення ринкових реформувань і вдосконалення господарського організму країни, так і вимушені заходи, зумовлені, з одного боку, необхідністю вирішення нагальних соціально важливих проблем, з іншого — політичною кон'юнктурою, пов'язаною з наближенням парламентської кампанії.

Тому оцінка дій влади у 2005р. є скоріше негативною — це зумовлено насамперед тим, що їй не вдалося:

- виконати переважну більшість задекларованих намірів і зобов'язань,
- забезпечити реалізацію соціальної політики активної спрямованості,
- не допустити погіршення економічної ситуації,
- втримати макроекономічну стабільність,
- відійти від практики надмірного втручання в економічне середовище,
- впровадити і закріпити чіткі умови і єдині правила гри в українському діловому середовищі.

Заходи фіскальної політики можуть бути оцінені неоднозначно. З одного боку, Міністерству фінансів вдалося послідовно збільшувати виплати за соціальними зобов'язаннями шляхом нарощування обсягів збирання податків. З іншого — виконання доходної частини бюджету відбувається за рахунок посилення адміністративного тиску, що спотворює інвестиційний клімат, зумовлює додаткові фіскальні ризики, погіршує стан підприємств — і тим самим обмежує перспективи економічного оновлення, створює додаткові підстави для ухилення від сплати податків і корупції.

Виконання бюджету 2005р. також важко оцінити однозначно. Високі показники виконання надходжень від основних податків приховують серйозні проблеми, зокрема, накопичення заборгованості з повернення ПДВ та переплати з податку на прибуток. Рівень виконання видатків за окремими напрямами є нерівномірним — хоча виплати на соціальний захист населення виконувалися майже повністю, проте рівень виконання інших статтей видатків залишався на традиційно низькому рівні.

Виконання бюджету Пенсійного фонду у 2005р. і планування його бюджету на 2006р. дає підстави для негативної оцінки дій влади у пенсійній сфері. Затвердження другий рік поспіль значного дефіциту Пенсійного фонду, що покривається за рахунок трансферту з Державного бюджету, не відповідає стратегії сталого розвитку економіки.

Валютна і грошово-кредитна політика загалом оцінюється позитивно. НБУ проводив політику зміцнення національної грошової одиниці, забезпеченню її стійкості, **стримування інфляційних процесів**. Проте, за відсутності належної взаємодії між Урядом та НБУ така політика не зможе мати довгострокового дієвого ефекту.

Лібералізація торговельного режиму є **позитивним кроком** та означає перехід України до прийнятних у світовій практиці видів регулювання зовнішньої торгівлі. Водночас, стан **міжнародних торговельних відносин оцінюється як незадовільний.** Діяльність влади не сприяла поглибленню внутрішніх ринкових перетворень, зміцненню позицій на світових ринках.

Оцінка процесу вступу України до СОТ — загалом негативна. Окремі кроки України у напрямі **вступу були правильними, з**окрема, прийняття законів, спрямованих на гармонізацію українського законодавства з вимогами СОТ**, завершення** переговорів країнами**-членами робочої групи, проте** цього виявилось не достатньо для винесення питання про вступ на Міністерську конференцію у Гонконгу в грудні 2005р.

Оцінка ефективності дій держави у сфері приватизації та управління державною власністю **ускладнюється виразною політизацією,** що зумовлює сумніви в незалежності і прозорості судової системи в Україні, підвищує інвестиційні ризики. **Регуляторна політика була спрямована на покращанню підприємницького середовища** та зменшенню "тіньового" сектору економіки. Відновлення спрощеної системи оподаткування для малого і середнього бізнесу сприяло прозорості та привабливості ділового середовища.

Радикальних змін у політиці стосовно паливно-енергетичного комплексу не сталося. Причинами слабкості української позиції в газовій сфері є неготовність вітчизняної економіки до підвищення цін на російський газ, неявне перехресне субсидіювання та субсидіювання внутрішнього споживання за рахунок надходжень за послуги з транзиту російського газу. Відсутність державної політики в нафтовій сфері може призвести до дестабілізації ринку нафтопродуктів, стагнації нафтопереробної промисловості; зменшення грошових надходжень до Державного бюджету.

Дії влади в аграрній сфері оцінюються негативно. Відсутність стратегії розвитку галузі спричиняла непослідовні, часто неринкові урядові заходи. Намагання стабілізувати ситуацію в окремих сегментах ринку продовольчої продукції не призвели до бажаних результатів, а державні інтервенції та надання привілеїв державним структурам створили загрозу порушення конкуренції та цінового зловживання. Дії влади **в інфраструктурних галузях не можуть бути оцінені позитивно**, оскільки обмежилися рішеннями, що не мають характеру суттєвих змін.

Соціальна політика влади продовжує залишатися неефективною і безперспективною**, оскільки спрямована переважно на бюджетний перерозподіл доходів. Популістський курс на пріоритетну підтримку малозабезпечених і непрацездатних верств населення вичерпав себе, необхідним є перехід до активної політики, спрямованої насамперед на створення робочих місць і встановлення адекватної ціни праці.**

ПРОПОЗИЦІЇ

На думку експертів Українського Центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, для підвищення результативності та ефективності економічної політики, забезпечення дієвості державного управління у сфері забезпечення економічних і соціальних прав громадян України владі доцільно вжити наступних заходів.

Верховній Раді України

❖ в першочерговому порядку прийняти закони "Про Президента України", "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", якими мають бути врегульовані порядок реалізації повноважень владними інститутами, їх стосунки між собою і з Верховною Радою України.

У макроекономічній сфері

Верховній Раді та Уряду України

❖ запровадити **мораторій на перегляд спрощеної системи оподаткування для малого і середнього бізнесу** принаймні на п'ять років, з метою забезпечення і гарантування права громадян на ефективне підприємництво, активне включення всіх верств населення у продуктивну діяльність і на цій основі — підвищення добробуту;

❖ продовжувати розробку та впровадження інструментів фіскального стимулювання у напрямі **зниження рівня податкового навантаження, скорочення нарахувань на заробітну плату**, що стане дієвим чинником легалізації підприємницької діяльності;

❖ продовжити і вдосконалити практику **формування фіскальної політики шляхом запровадження елементів середньострокового планування**. Не допускати безпідставних обрунтувань проектів бюджетів на базі оптимістичних макроекономічних сценаріїв, з метою уникнення непередбачуваних фіскальних ризиків, які можуть унеможливити виконання державних зобов'язань. Забезпечити прозорість розробки і виконання бюджетів не лише на державному (центральному) рівні, але й на рівні місцевих бюджетів;

❖ розробити та узгодити шляхи вдосконалення пенсійної системи в напрямі **зміцнення ресурсної бази надходжень до Пенсійного фонду**, насамперед, у частині стимулювання зайнятості всіх верств населення, значимого підвищення заробітної плати та легалізації доходів. Встановити чіткий **публічний контроль** над станом та динамікою надходжень і витрат як Пенсійного фонду, так і інших фондів соціального страхування;

❖ повернутися до питання **забезпечення відшкодувань знецінених заощаджень** Ощадбанку колишнього СРСР. Розробити більш чіткі та дієві механізми відшкодувань, які мають грунтуватися на середньостроковій макроекономічній динаміці та реально збалансованих бюджетах і які не створюють додаткових ризиків для макроекономічної та фінансової стабільності в країні.

Уряду України

❖ вдосконалити систему адміністрування податків, **припинити накопичення заборгованості** з повернення ПДВ, **обмежити практику упереджувального стягнення окремих податків** (насамперед, податку на прибуток). Доцільно також забезпечити безумовне повне і вчасне фінансування видатків за всіма програмами.

Уряду і Національному банку України

❖ прискорити розробку та впровадження **скоординованих заходів та інструментів монетарного і фіскального впливу на динаміку інфляційних процесів** в Україні;

❖ **не застосовувати емісію грошових ресурсів на рефінансування комерційних банків для здійснення фінансування великих обсягів інвестицій в окремі сектори** економіки за нижчих процентних ставок, оскільки такі рішення вже довели свою хибність і можуть спровокувати негативні очікування населення щодо інфляції та обмінного курсу;

❖ прискорити розробку **чітких критеріїв та механізмів у сфері державних запозичень**. Визначити умови та рівень допуску міжнародних інвесторів на ринки внутрішньої державної позики, не допускаючи безпідставних обмежень участі та дискримінації;

❖ впровадити заходи запобігання подальшому погіршенню структури державного боргу шляхом збільшення частки зовнішнього боргу за рахунок внутрішнього.

У сфері зовнішньоекономічних зв'язків

Президенту, Верховній Раді та Уряду України

❖ **посилити діалог, співпрацю та координацію зі стратегічними міжнародними партнерами** України. Послідовно добиватися пріоритетного створення зон вільної торгівлі без виключень і обмежень;

❖ забезпечити виконання Плану дій Україна-Росія на 2005-2006рр., **визначити ключові напрями розвитку відносин**, провести інвентаризацію договірно-правової бази, скоригувати довгострокові програми економічного співробітництва та реалізації великих спільних проектів. Сприяти поглибленню співпраці українського та російського бізнесу, становленню прагматичних підходів у питаннях взаємного захисту підприємництва та інвестицій

Верховній Раді України

❖ не допускати дискримінаційних рішень та дій в напрямі обмежень ведення підприємницької діяльності в Україні, розширювати партнерство і взаємодію на міжпарламентському рівні, а також сприяти поглибленню контактів ділових кіл України та ЄС, України та Росії.

Верховній Раді та Уряду України

❖ продовжити **співпрацю у напрямку прискореного вступу країни до СОТ**. З цією метою:

Верховній Раді України

❖ розглядати в якості першочергових та невідкладних усі законодавчі акти, спрямовані на звершення переговорного процесу в найближчій перспективі.

Уряду

❖ переглянути і підготувати на якісному рівні необхідні зміни у напрямі гармонізації українського законодавства з вимогами СОТ;

❖ **поглибити координацію з комітетами Верховної Ради і представниками ділових кіл** з вироблення спільної взаємоприйнятної позиції з окремих спірних питань, які гальмують процес вступу України до СОТ;

❖ **забезпечити публічність** у підготовці, обговоренні і затвердженні всіх дискусійних проблемних питань вказаного процесу з залученням громадськості.

У сфері власності та підприємництва

Верховній Раді та Уряду України

❖ гарантувати **недоторканність прав власності**, розблокувати приватизаційний процес, утриматися від політизації приватизаційних процесів і процесів перерозподілу власності. Намірам перегляду приватизаційних конкурсів попередніх років має передувати чіткий аналіз ефективності підприємства, переговори про позасудове розв'язання конфліктних ситуацій (мирові угоди), чітке дотримання всіх юридичних і процедурних норм захисту та гарантування прав власності;

❖ **посилити дерегуляційну спрямованість державної політики**. Гарантувати участь ділових кіл у розробці і прийнятті стратегічних програм розвитку української економіки. Забезпечити постійний моніторинг регуляторних актів з метою запобігання їх негативному впливу на підприємницьке середовище.

Верховній Раді, Уряду і Фонду державного майна України

❖ скоординувати зусилля на першочерговому прийнятті Державної програми приватизації, що є необхідним кроком для уникнення непорозумінь і конфліктів між різними гілками влади навколо приватизації великих стратегічних підприємств та вдосконалення приватизаційних механізмів, які повинні бути прозорими та юридично коректними, що, у свою чергу, сприятиме вдосконаленню прийняття рішень стосовно приватизації стратегічних активів.

Уряду

❖ відмовитися від практики фінансування підвищення соціальних виплат та пенсій за рахунок виключного використання надходжень від приватизації. Завданням Уряду і Фонду державного майна України повинна стати послідовна зміна політики використання надходжень від приватизації — ресурси мають спрямовуватися переважно на структурні зрушення, фінансування інфраструктурних проектів, передприватизаційну підготовку підприємств-кандидатів на внесення до приватизаційних списків;

❖ послідовно впроваджувати заходи з розширення спрощеної системи реєстрації бізнесу ("єдиного вікна").

У сфері розбудови пріоритетних галузей

Верховній Раді та Уряду України

❖ **прискорити створення єдиної енергетичної стратегії, розробку та активне впровадження заходів, спрямованих на системне реформування паливно-енергетичного комплексу**. Особлива увага має бути спрямована на формування енергетичної політики держави у сфері нафтопереробки (та інших галузях ПЕК), встановлення інституційних, регулюючих і законодавчих засад, підтримки реконструкції і модернізації вже існуючих потужностей НПЗ, у т. ч. — для підвищення глибини переробки, досягнення нормативів ЄС з екології, сприяння енерго- та ресурсозбереженню. Також **започаткувати реформування ринку газу у напрямі його демонополізації**, недопущення поширення перехресного субсидування, унеможливлення неконтрольованого використання державних енергетичних ресурсів у приватних інтересах;

❖ розробити та **запровадити цілісну стратегію розвитку аграрного сектору на ринкових засадах**, з метою забезпечення високої конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції та продукції її переробки на внутрішніх і світових аграрних ринках, а також гарантування продовольчої безпеки держави;

❖ **здійснювати подальшу лібералізацію торгівлі товарами агропромислового комплексу**, з метою узгодження з вимогами СОТ. У Проекті видатків Державного бюджету 2006р. на сільське господарство збільшити частки фінансування програм "зеленої" скриньки" (згідно класифікації СОТ) у рамках фінансової підтримки сільськогосподарських виробників;

❖ **прискорити реформування** в інфраструктурних галузях, розробити та впровадити заходи з управління такими галузями та їх регулювання.

Уряду

❖ запровадити практику громадського обговорення реформаторських кроків, зокрема — оприлюднення та роз'яснення складових тарифів в інфраструктурних галузях, а також у сфері житлово-комунального господарства (у разі необхідності підвищення), забезпечивши при цьому чітке техніко-економічне обрунтування.

Застосування методів стимулюючого регулювання (в т.ч. — спрямованих на енерго- і ресурсозбереження) має стати пріоритетним напрямом у регулюванні житлово-комунального господарства та інфраструктурних галузей в цілому.

У соціальній сфері

Верховній Раді та Уряду

❖ забезпечити покращення умов для **ефективної соціальної самореалізації працездатних груп населення**, сприяти розвитку бізнесу (насамперед, малого та середнього), впроваджувати заходи з підвищення продуктивності праці

❖ **розробити чітко визначений мінімум соціально значимих послуг** і гарантій (насамперед, у сфері охорони здоров'я та освіти), які мають **бути доступні кожному громадянину в усіх регіонах країни.**

Уряду

❖ розробити заходи з податкового стимулювання платності соціально значимих послуг, **які дозволили б домогосподарствам виключати з бази оподатковування прибуткового податку частину своїх витрат на охорону здоров'я, освіту і пенсійне забезпечення**

❖ **послідовно поширювати практику адресності соціальної допомоги, яка повністю повинна бути переорієнтованою на соціально вразливі верстви населення, спрямовуватися винятково на ті домогосподарства, які не в змозі подбати про себе самі**

❖ розробити систему заходів, спрямованих на забезпечення **додаткових стимулів відкритого розширеного фінансування житлового будівництва**, насамперед тими, хто має вищі за середні доходи. Зокрема, доцільно вже найближчим часом з оподатковуваного доходу вилучити витрати на будівництво власного житла (включаючи погашення кредитів), що особливо важливо для молоді.

Сподіваємося, що наведені вище результати дослідження, висновки і пропозиції будуть корисними як для української громадськості, так і влади, а подальша співпраця сприятиме спільному виробленню заходів з удосконалення та підвищення ефективності державної політики. ■

ПОСЛЕ ПРАЗДНИКА: УВЕДОМЛЕНИЕ О СОСТОЯНИИ РАСЧЕТОВ ПО КРЕДИТУ*

Людмила ШАНГИНА,
директор социальных программ Центра Разумкова

Мониторинг отношения граждан страны к новой власти в “ЗН” начался с констатации внушительного кредита доверия, выданного означенными гражданами названной власти на заре упомянутых отношений (“ЗН”, №9, статья О.Дмитричевой “Любовь без расчета в кредит”).

С другой стороны, были представлены твердые намерения новой власти этот кредит исправно оплачивать, если не тело, то проценты (“ЗН”, №10, статья Л.Шангиной “Проценты от правительства по кредиту от народа: расчет и чувства”).

С момента заключения кредитного соглашения прошло полгода. Время справиться о состоянии расчетов. Результаты социологических исследований, проведенных Центром Разумкова с 5 по 12 августа т.г., свидетельствуют, что состояние это не удовлетворило бы ни одного кредитора мира, будь он даже убежденным филантропом…

Означенный кредит — полная поддержка действий власти — сократился более чем заметно. Да, должник еще платежеспособен. Уровень общей поддержки действий власти (включая поддержку отдельных действий) упал не столь заметно — на 6-10 процентов. Кредитор еще если не верит, то надеется — 34% граждан полагают, что оценивать степень оправдания властью надежд, на нее возлагаемых, все еще рано.

Однако надо что-то делать. Впервые с момента смены власти число граждан, считающих, что события в стране развиваются в неправильном направлении, превысило число тех, кто это направление полагает правильным…

Особо выразительно видны изменения в отношении граждан к новой власти при сравнении данных, полученных к исходу первых 100 дней ее деятельности, и сейчас, по истечении полугода. Стоит извиниться за обилие цифр, приводимых ниже. Но стоит и привести и даже нарисовать таблички — ввиду чувствительности проблемы и щепетильности недоверчивых. В результате статья похожа на книжку про Алису в стране чудес, но так виднее...

Полученные данные позволяют сделать три наблюдения. Первое: единство граждан и будущей новой власти, рожденное Майданом, убывает. Мы начинаем видеть жизнь по-разному, отчего граждане перестают верить власти, а она, вероятно, им...

Второе: и мы, и власть переживаем возрастную болезнь. Мы — сотворения себе кумира, излишне оптимистичных ожиданий, слишком страстной любви к власти. Сегодня мы начинаем избавляться от иллюзий, а это — симптом исцеления и может пойти нам, гражданам, только на пользу.

В свою очередь, у власти — детская болезнь восторга от избрания и полноты полномочий, переоценки своих сил и возможностей, стремления в одночасье осчастливить всех и вся. Симптомы выздоровления пока малозаметны. А если ее и вовсе начнет “вождить” и она вообразит себя непогрешимой, на пользу это не пойдет ни ей, ни особенно — нам.

Третье: подобные заболевания предполагают лечение обоих партнеров. Лекарства — политическая оппозиция, свободная пресса, независимый суд, независимое экспертное сообщество и прочие атрибуты гражданского общества и правового государства.

* Стаття була опублікована в тижневику “Дзеркало тижня” 27 серпня 2005р.; *http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/561/51060*. Друкується мовою оригіналу.

Оценки изменений в некоторых сферах в период деятельности новой власти (Президента и Правительства),
% опрошенных

Сфера	Баланс оценок изменения: ситуация изменилась к лучшему (+) / к худшему (-)		Ситуация не изменилась		Затрудняюсь ответить	
	апрель	август	апрель	август	апрель	август
Экономическое положение страны	+8	-21	44	30	10	8
Уровень благосостояния семьи респондента	+4	-22	56	41	3	3
Уровень демократии	+27	+18	35	28	14	14
Уровень свободы слова	+32	+24	34	27	11	12
Ситуация с преступностью	+12	-15	49	42	17	16
Международный имидж Украины	+53	+29	19	20	13	18
Соблюдение прав и свобод граждан	+13	0	44	33	18	21
Соблюдение законности государственными служащими	+14	-6	47	42	20	19
Пенсионное обеспечение	+68	+33	16	20	7	9
Оплата труда	+22	-3	47	35	12	13
Уровень цен и тарифов	-64	-79	15	9	7	4
Уверенность граждан в завтрашнем дне	+6	-36	35	26	17	14
Отношение власти к гражданам	+22	-6	41	40	16	16
Отношение граждан к власти	+21	-15	35	32	16	16
Ситуация в стране в целом	+22	-17	31	25	16	15

А таких лекарств у нас — дефицит. И судя по тому, как новая власть заботится о среднем классе — социальной и экономической основе означенных атрибутов, лечение обоих партнеров не получается и мы попадаем в зону повышенного риска...

Впрочем, давайте обо всем по порядку.

Два взгляда на объективную реальность...

Нам никуда не деться от необходимости учитывать объективную реальность, существующую вокруг нас.

Ю.Тимошенко, август 2004г.

К исходу первых 100 дней работы новой власти ее и наши взгляды на означенную объективную реальность в целом совпадали. Власть, отмечая всестороннее улучшение всего и вся, поставила себе 12 баллов. И граждане, как видно из первой таблички, отметили улучшение во всех основных сферах жизни, за исключением одной досадной черты этой самой объективной реальности — уровня цен и тарифов. Но нет на свете граждан этой чертой удовлетворенных, и она тогда не помешала улучшению такого показателя нашего социального самочувствия, как уверенность в завтрашнем дне.

По истечении полугодия, однако, взгляды граждан со взглядами власти разошлись. В отличие от власти, утверждающей, что все или почти все улучшается, граждане уверены, что улучшается очень немногое, а ухудшается — многое.

Как видно из той же таблички, из основных сфер жизни отмечено улучшение только некоторых и показатели его значительно ниже предыдущих. И все же улучшение, по мнению граждан, есть в следующем:

События в Украине развиваются...,
% опрошенных

	...в правильном направлении		...в неправильном направлении	
	апрель	август	апрель	август
Запад	76	52	7	22
Центр	65	41	14	35
Восток	34	13	36	55
Юг	47	20	34	63
Украина	**54**	**32**	**23**	**43**

пенсионное обеспечение (баланс оценок улучшилось/ухудшилось в пользу улучшения составляет 33%), международный имидж Украины, уровень свободы слова и демократии.

По поводу соблюдения прав и свобод мнения разделились поровну: 23% против 23%, относительное же большинство (33%) сочло, что изменений здесь никаких нет. Похоже, чьи-то права стали соблюдаться лучше, чьи-то — наоборот...

В остальном — отмечены ухудшения. По мнению граждан, ухудшился не только уровень цен и тарифов (баланс оценок улучшилось/ухудшилось в пользу ухудшения составляет 79%), но и уровень оплаты труда и благосостояния семей опрошенных, ситуация с преступностью, отношение власти к гражданам и соблюдение чиновниками законности и, наконец, экономическое положение страны и ситуация в стране в целом.

Да, столь сурово граждане оценивали, возможно, не столько "объективную реальность" нынешнего августа, сколько свои от этой реальности ощущения. Да еще и в сравнении с таковыми же в апреле — на подъеме собственного участия в решении судеб страны, единства с народной властью, веры в нее и в ее обещания в 365 дней улучшить так, чтобы почувствовали. Возможно, наши ожидания были завышены, возможно, мы ждали чуда — нам настойчиво напоминали о действительном чуде времен недолгого премьерства Виктора Андреевича и еще более недолгого вице-премьерства Юлии Владимировны. За какой-то год они таки совершили чудо — выплатили задолженности по пенсиям путем выведения из тени таинственных денежных потоков...

Возможно. Но от этого не легче ни нам, ни власти, ни самой реальности. Ибо действуем и чувствуем мы себя не соответственно статистическим данным об объективной реальности, а собственным от нее ощущениям. И чем более не соответствует официоз ощущениям, тем более граждане перестают официозу, власти верить. И тем более чувствуют себя от участия в формировании объективной реальности отчужденными...

Отступление первое: о статистике

Прошел первый квартал — вместо 250 сделали, кажется, 177, 180. 70 тысяч — кто не выполнил, как вы несете ответственность за это? Я хочу от вас услышать профессиональный язык, который будет говорить об антологии занятости, что нам следует сделать, чтобы поднять уровень занятости...

В.Ющенко, 23 июня 2005г.

Прошел второй квартал — и оказалось, что создано около 490 тысяч рабочих мест, то есть почти 98%

плана. Есть сомнения, что план будет успешно выполнен? Правда, темп развития экономики сильно замедлился — с чего бы это миллиону рабочих мест появиться? Правда, премьер объясняет, что цифра реального прироста ВВП в менее 4% — это переход на новую реальную систему подсчета макропоказателей.

Но мы еще не забыли крылатые слова Николая Яновича о пользе статистики, благодаря исключительно которой в прошлом году узнали об экономическом чуде в родном отечестве...

Судя по всему, не забудем и впредь.

По официальным данным, в январе-июне номинальные доходы населения выросли на 44%, располагаемые доходы — на 44,6%, а реальные располагаемые — на 26,8%. Последнее — это минус официальная инфляция — называется с учетом ценового фактора. Расходы выросли на 34%. Средняя номинальная зарплата выросла на 7,7% и составила 823,1 грн., что на 81,7% превышает прожиточный минимум.

А теперь все это даже не читайте и не бросайтесь проверять карманы в поисках реально располагаемых. Ибо какой на самом деле была инфляция, не знает никто, кроме вас самих — если у вас, конечно, доход в пределах одной-двух средних номинальных. При официально заявленных за этот период 6,4% инфляции, миссия МВФ оценила инфляцию в 15%. И пока разъяренная часть граждан, особо любящих новую власть, защищала ее от представителя старой — В.Литвина, повторившего эту цифру, вполне новый А.Морозов, ныне председатель правления Ощадбанка, высказал свою версию — 12-13%.

А теперь, наоборот, прочитайте: с 1 июля размер минимальной зарплаты составил 310 грн., с 1 сентября он будет 332 грн., зарплаты бюджетников выросли на 6,9%, а с 1 сентября учителям и медикам зарплаты будут повышены на 15%... Есть смысл в этих словах?

Для получающих не то что минимальную, а две средних номинальных — смысла в этих словах нет, ибо там, где они живут, в тесном секторе продуктов питания, монопольных тарифов и цен, инфляция свирепствует, вероятно, выше, чем представляется всему МВФ вместе с главой Ощадбанка... Кстати, в июле, когда официально инфляция составила ровно ноль целых три десятых, Министерство экономики зафиксировало наиболее существенный скачок цен именно на рынке продовольствия. Называется — макроэкономическая культура...

Возвращение к объективной реальности

Власть с ее единомышленниками мало понимает, что происходит в среде рядовых граждан, она привыкла работать на макроуровне. Поэтому наша задача — проникнуть на микроуровень. И мы проникнем.

Ю.Тимошенко, август 2004г.

Если узнаю, что хоть один учитель в районе не получил зарплату, а председатель райгосадминистрации получил, — уволю с работы. Не имеете денег в бюджете — вынимайте изо рта золотые зубы. Челюсть — на полку!

П.Олийнык, глава Львовской областной государственной администрации, август 2005г.

Что касается повышения зарплат учителям и медикам в сентябре, то уймемся. Как сообщил на днях вице-премьер по гуманитарным вопросам Н.Томенко, в сентябре будет произведен перерасчет, и "нет никаких препятствий для того, чтобы в октябре выплатить первую повышенную зарплату". Наученные Николаем Яновичем, читаем: препятствия — есть. А нет — денег.

И то — откуда им взяться, если экономический рост замедляется, а план поступлений от приватизации (реприватизации) выполнен менее чем на 10% годичного показателя: с начала года ФГИ перечислил в госбюджет аж 648 млн. грн. при плановом показателе почти в 7 млрд. грн. А даже если от инвестиций ухитриться отщипнуть, то нет. Объем и без того небогатых прямых иностранных инвестиций в экономику Украины за первое полугодие т.г. снизился, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, на 14,4%. И внешних заимствований пока не густо, хотя, впрочем, как раз в сентябре, может, и подойдут обещанные $600 млн. на проедание в прямом смысле слова.

А в ожидании можно обратиться к простому и проверенному прежней властью способу повышения зарплат. Суть и цена способа повышения выплат одним не особо обеспеченным — отбирание у других таких же. Зарплата у кого-то выросла? Значит, у кого-то выросла задолженность по ней же, возможно, повышенной: за семь месяцев т.г. задолженность по зарплате увеличилась на 24%.

Или такой метод: зарплату, например, врачам кое-где у нас порой велено повышать за счет внутренних ресурсов. Поэтому у кого были небогатые премии — тот их лишился, зато получил повышение зарплаты на ту же сумму. У кого премий не было — может лишиться дополнительной ставки. Не секрет, что выжить врачам, как и учителям, позволяет работа на полторы, а то и две ставки. Теперь позволять не будет. Да, так по всему по этому не удивительно, что, несмотря на "гиперсоциальный" бюджет, мощные социальные выплаты и столь же мощную социальную риторику новой власти, утолщения своего бутерброда граждане не заметили.

Результаты февральского и августовского опросов о материальном положении семей опрашиваемых

совпадают с точностью до процента. Как сводили концы с концами и с трудом, поскольку денег не хватает даже на необходимые продукты, 18% граждан, так и сводят. Как хватало на питание и покупку только необходимых недорогих вещей 43%, так и есть. Хватало в целом на жизнь, но без единого предмета длительного пользования 33%, так и хватает с тем же "но". Как чувствовали себя обеспеченными, но без квартиры и/или авто 5%, так и чувствуют.

А иначе и быть не могло. Стране и ее гражданам нужен не "гиперсоциальный" бюджет, а "гиперсоциальная" экономика, или хотя бы проще — социально ориентированная. Ориентированная, то есть на внутренний рынок и повышение платежеспособности граждан через высокую цену труда и преимущественное развитие секторов и отраслей, обеспечивающих высокую занятость. Добавляем к этому разумную налоговую систему и столь же разумные и стабильные правила регулирования и на выходе получаем то самое улучшение жизни и толстый бутерброд, но — руками, головами и прочими усилиями самих граждан. Которые тем самым становятся равноправными участниками формирования упомянутой не раз объективной реальности и партнерами власти.

Слово "социальный" — не от "вспомоществование", а от "социум", общество. Это когда "нас багато" и мы "разом", то есть друг другу одинаково нужны и необходимы. И ощущение своей нужности и необходимости людям необходимо не меньше, чем бутерброд, а быть может, и больше. А так бывает тогда, и только тогда, когда трудоспособный человек работает, и его труд всеми остальными из "багато" ценится высоко.

Поэтому еще раз — социальность государства не в "гиперсоциальном" бюджете, а в формировании социально ориентированной экономики, прежде всего — высокой цены человеческого труда и условий занятости. От этого, а не от размеров социальных выплат зависит, будут ли граждане страны бедными или обеспеченными.

Кстати, и государственный бюджет при социально ориентированной экономике и разумно устроенной регуляторной и налоговой системах, как правило, больше.

И второе кстати. По результатам августовского опроса можно отметить, что на 0,1% увеличилась доля граждан страны, которые в плане благосостояния могут позволить себе все. Это так, для проникновения на микроуровень...

О системе и личной скромности

Эти сыночки, эта пацанва
в возрасте 16-17 лет управляют
структурами оборотом в несколько
десятков миллионов долларов!
...Уверяю, родственники до пятого колена
будут писать декларацию, начиная с нового
президента...

В.Ющенко, февраль 2005г.

Декларацию нового президента мы увидим не позже 1 апреля 2006г. Но и не раньше, судя по всему. А почему, собственно?

И почему столь важен этот вопрос?

Почему граждане страны в лице, прежде всего, журналистов стали столь пристально рассматривать лица новой власти, включая их то ли частную, то ли не очень жизнь?

Печальной памяти Леонид Данилович оставил стране жутковатую систему власти и экономической жизни. Под его руководством эта система была создана и зацементирована. "Красные директора", партхозноменклатура, криминализированный бизнес и все прочее, о чем писано-переписано.

Но системы власти и организации экономики не возникают ниоткуда и не падают с неба, они создаются людьми, а уже потом, будучи созданными, — начинают работать без участия и помощи человека. Что и было отмечено новым президентом страны в его праздничном послании к народу — "часто старая система перемалывает кадры быстрее, чем они меняют ее".

Нельзя не согласиться. Но тогда и президент должен согласиться с тем, что его как главы государства основная и, быть может, единственная задача — изменить эту старую систему. Хотя бы попытаться.

А коль скоро это так, то с начала: сначала люди создают (меняют) негодную систему, а потом живут, как в Швейцарии, где граждане не знают имени премьера, ибо работает система годная и для граждан приемлемая, а кто эту систему олицетворяет, значения не имеет.

Для нас же сейчас именно это имеет первостепенное значение — лица. В полном объеме их качеств, характеристик и прочих свойств. Каковы они — эти лица, такова и будет система, ими создаваемая (изменяемая). Отсюда — повышенный интерес к соответствию слов и даже не дел, а поведения, интерес к мелочам и деталям, в которых, как известно, прячется...

Сначала о делах. Соответствуют ли, по мнению граждан, слова новой власти ее делам?

Только три примера.

Было обещано отделение бизнеса от власти. В апреле 51% граждан полагали, что этот принцип властью соблюдается в полной мере или в целом, но не всегда. В августе таких осталось 34%. Были уверены в обратном — 36%, сейчас — 55%.

Была обещана беспощадная борьба с коррупцией. Что в этом направлении "делается очень много" — уверен только каждый десятый; подавляющее же большинство (81%) опрошенных считают, что делается или недостаточно (52%), или ничего или почти ничего (29%).

Был обещан пересмотр результатов приватизации с целью восстановления законности и социальной справедливости. В том, что приватизация происходила с нарушением законов, уверены 76% граждан страны; в том, что следует пересмотреть ее результаты, — 78%; в том, что следует вернуть некоторые предприятия в государственную собственность, — 71%. Но каждый пятый опрошенный считает, что намерения новой власти диктовались не соображениями восстановления законности, а с целью передачи предприятий бизнесменам, близким к новой власти, а каждый десятый — с целью повышения популярности правительства.

Если к этому добавить все более упорные слухи о бизнес-интересах очень крупных членов новой команды, о лоббировании ими неких проектов либо членов семьи, либо отечественных и зарубежных, скажем, инвесторов... О непонятных источниках непонятных доходов, о хатынках и дачах непонятно кому принадлежащих, но вроде как лицам из новой команды...

При этом следует учесть, что и без того доверие к новой власти изначально не было безоглядным.

Даже в эйфории февраля немногим более половины (55%) граждан были уверены, что действия президента В.Ющенко направлены прежде всего на защиту общенациональных интересов; почти треть (32%) считали, что они направлены на защиту его собственных интересов и интересов его политического окружения.

В мае только 43% опрошенных полагали, что новая власть защищает интересы граждан страны (23%) или ее национальные интересы (20%). Около 40% были убеждены, что она защищает либо свои собственные интересы (24%), либо бизнеса, который ее поддерживает (8%), либо провластных политических партий (6%).

В таких условиях лица новой власти не должны давать ни малейшего повода к сомнениям в их честности и открытости. Недоговоренности, откровенно нелепые объяснения столь же откровенных нарушений закона, апелляции к неприкосновенности частной жизни — все это оставляет бесконечное пространство для народных домыслов. И обижаться тут нечего, и ожидать доверия — тоже.

Да, так почему декларацию о доходах президента мы увидим только к 1 апреля?

Кстати. У граждан и новой команды несколько различны представления о качествах, которыми должен обладать представитель власти в первую очередь. Среди новых лиц стало популярным требовать от себя же патриотизма, порядочности (честности, моральности) и профессионализма — в таком порядке. Показателем порядочности (честности, моральности) все более становится столь же показательная религиозность. Если требуется доказать, что человек честен — говорят “он глубоко верующий”...

У граждан представления несколько иные. Среди качеств, которые должны быть присущи представителям власти в первую очередь, граждане отметили профессионализм (69%), честность (не коррумпированность) — 66%; ответственность (45%). Патриотизм отметили 13% опрошенных (седьмая позиция из девяти), религиозность — 4% (девятая). При этом 75% граждан уверены, что моральным, порядочным и честным может быть неверующий (нерелигиозный) человек.

Что касается самих граждан, то на их поведение в обыденной жизни более всего влияют долг перед близкими (82%), мораль (57%) и закон (44%). Религиозные убеждения как сильно влияющие на поведение отметили 27% опрошенных; как не влияющие — 32%.

Есть, наконец, такая вещь, как скромность. Она ничего не стоит, но в случае наличия огромных средств требует их не демонстрировать. Не прятать, а именно — не демонстрировать, это разные вещи. Ибо демонстративное потребление немногих очень богатых на фоне выживания большинства далеко не очень богатых способно это большинство загнать в глухой угол вечной неполноценности. А если эти немногие — представители народной власти небогатого народа, их чада и домочадцы...

Ну, не поверят граждане, что люди, ведущие себя так, будто не знают простых вещей — положение обязывает, дорогие подарки принимать нельзя, демонстрировать образцовую религиозность и шумно праздновать нечто в казино через дорогу от храма не стоит, — заинтересованы построить (изменить) мутную систему власти и экономической жизни, построенную их предшественниками.

А тут еще наивный европеец вице-президент Европейской комиссии по административной реформе, аудиту и борьбе с коррупцией г-н Каллас мягко посоветовал обязать чиновников составлять декларации их экономических интересов, как это принято в ЕС и в самой Еврокомиссии. Наивный. Он думает, что это необходимо, ибо уменьшает риск конфликта интересов для чиновника публичной администрации, который также занимается бизнесом. Может, и уменьшает, но кто ж этого хочет? За риск — деньги больше...

Глядя на все это, граждане и полагают, что ухудшилось отношение власти к ним. Власть перестала их замечать, она занята своими делами, и ведет себя так, как будто в комнате одна.

Соответственно сформировалось и отношение граждан к власти. 19% опрошенных считают, что оно улучшилось, 33% — ухудшилось, 32% — полагают, что изменений никаких нет, как относились к прежней, так относимся и к новой...

...И следствие: шаг от любви

Власть будет публичной,
и будет иметь успех.

В.Ющенко, июль 2005г.

К исходу 100 дней работы новой власти действия президента полностью поддерживали 47% граждан, сейчас — 30%. Действия правительства — 36%, а сейчас — 22%.

При персонализации президента картина особо не меняется: действия В.Ющенко полностью поддерживали — 49%, поддерживают сейчас — 33%. И в том, и другом случае — минус 16-17%.

Нельзя сказать, что твердые сторонники стали противниками. В апреле действия президента не поддерживали 22% опрошенных, сейчас — 29%. То есть, в полный отказ ушли лишь 7%. Очевидно, большинство бывших твердых сторонников перешли в разряд тех, кто поддерживает только отдельные меры президента.

Примечательно, однако, что значительное снижение полной поддержки действий Виктора Андреевича произошло и на его собственном электоральном поле — на Западе и в Центре страны. На Западе она снизилась с 85% до 62% (минус 23%), в Центре — с 66% до 46% (минус 20%). Число не поддерживающих заметно возросло в Центре — с 10% до 18%, оставаясь на Западе фактически неизменным (5% и 3% соответственно).

На Востоке и Юге и без того не особо высокий уровень полной поддержки действий ВА снизился с 22% до 14% и с 29% до 15% соответственно. Число не поддерживающих ощутимо возросло, особенно на Востоке — с 36% до 49% (на Юге — с 38% до 46%).

Примерно такая же картина с динамикой уровня полной поддержки действий Ю.Тимошенко. В апреле он составлял 47%, сейчас — 32%. В том числе на Западе — 79% и 64%, соответственно (минус 15%), в Центре — 61% и 47% (минус 14%). Число противников, как и в случае с В.Ющенко, на Западе не изменилось (3%), в Центре — возросло с 7 до 19% (плюс 12%).

На Востоке уровень полной поддержки действий Юлии Владимировны снизился с 25% до 10% (минус 15%), на Юге — с 27% до 11% (минус 16%). Число противников ощутимо возросло: на Востоке — с 32% до 51% (плюс 19%), на Юге — с 40% до 51% (плюс 11%).

Конечно, если нынешние показатели уровня полной поддержки новой власти сравнить с аналогичными показателями власти прежней (и если под прежней понимать Леонида Даниловича по истечении полугода второй каденции и тогдашнее новое правительство во главе с В.Ющенко), то сравнение, несомненно, будет в пользу новой — в июне 2000г. действия президента Кучмы полностью поддерживали 10% граждан, правительства — 15%. Но как не хочется бесконечно сравнивать с 1913 годом, ах, как не хочется...

Никогда ничего ни с чем не сравнивай

В общем, если уйти от персоналий, результирующих — две.

Первая. Сравнение новой власти с прежней — в пользу новой, но все менее. В апреле считали, что новая власть лучше предыдущей, более половины (52%) граждан страны, сейчас так считают 37%; полагали, что она хуже — 9%, теперь — 21%. Число тех, кто разницы особой не усматривал, осталось неизменным (29% и 28% соответственно).

То же касается и правительства отдельно: если в апреле полагали, что правительство ЮВ лучше, чем правительство ВФ более половины (54%) граждан, то в августе так думают 39%; полагали, что оно хуже — 13%, теперь — 26%. Число разницы не усматривающих, как и в предыдущем случае, осталось неизменным (21% и 20% соответственно).

Впрочем, некий кредит если не веры, то надежды сохраняется. По поводу оправдания властью надежд, на нее возлагаемых, 34% граждан ответили, что рано давать такие оценки. 14% засвидетельствовали, что власть их надежды оправдала (12%) или даже превзошла (2%). Правда, 28% считают, что власть их надежды не оправдала (17%) или оказалась даже хуже (11%). Но есть еще 17% ничего от новой власти не ожидавших, а оттого — не разочарованных. Тоже резерв...

Вторая результирующая более тревожна. Если относительно власти позитивные показатели значительно превышают откровенный негатив, то об уверенности граждан в правильности направления развития событий в стране в целом этого сказать нельзя. Как отмечалось выше, в августе впервые после смены власти число убежденных в том, что события в стране развиваются в неправильном направлении, превысило число тех, кто придерживается противоположного мнения.

Общая динамика такова: в феврале соотношение тех, кто был уверен в правильности направления развития событий, и тех, чья позиция была противоположной, составляло 51:24, в апреле — 54:23, в мае — 43:31 и, наконец, в августе перешагнуло черту — 32:43. Доля не определившихся фактически не менялась.

Разочарование в направлении развития событий демонстрируют все регионы страны, включая Запад и Центр. Итог хорошо виден во второй таблице: если в апреле фактически во всех регионах число уверенных в правильности развития событий превышало число тех, кто думал иначе (на Востоке разница не выходила за пределы погрешности), то сегодня это превышение сохранилось только на Западе и в Центре страны.

Деталь в потерях — средний класс

Несмотря ни на что, к среднему классу упорно относят себя около 62% граждан страны (от 59% в феврале до 64% в августе с незначительными колебаниями за весь период). К низшему — около 30%. Высший класс столь мизерен, хоть в объективной

реальности, хоть в самоощущениях граждан, что статистической значимости не имеет и анализу не подлежит.

Средний класс в Украине — это не образ жизни, это состояние души. А быть может, и духа (душа не выдержала бы). Но дух высок и требует ценностей, определению среднего класса соответствующих — демократии, верховенства права и прочих европейских выдумок. Поэтому именно средний класс был главной движущей силой оранжевой революции и тем самым — продвижения нынешней власти во власть. Как уже сообщалось, 71% из стоявших на большом Майдане и маленьких майданах городов и весей страны — это граждане, относящие себя к среднему классу. Именно средний класс полагал эту власть "одной крови" с самим собой.

Именно на него должна была бы опираться новая власть по определению, трезвому размышлению и просто по расчету, коль скоро его больше и он — готовый союзник... Однако власть сделала ставку на усиленную заботу о нетрудоспособных и неимущих, и в результате поддержку среднего класса теряет. Как и низшего, впрочем...

Если в апреле полностью поддерживали действия В.Ющенко более половины (51%) представителей среднего класса, то в августе — треть (34%). Не поддерживали в апреле — 21%, сейчас — 27%.

Действия Ю.Тимошенко полностью поддерживали в апреле почти половина (49%) средних, в августе — треть (33%). Не поддерживали в апреле — 19%, сейчас — 29%.

В то же время ставка на нетрудоспособных и малообеспеченных дивидендов власти не приносит. В апреле действия В.Ющенко полностью поддерживали 45% граждан, относящих себя к низшему классу, в августе — 32%. Не поддерживали в апреле — 25%, сейчас — 35%.

Действия Ю.Тимошенко полностью поддерживали — 45%, поддерживают сейчас — 31%. Не поддерживали — 22%, не поддерживают сейчас — 36%.

Нельзя подавать безнаказанно. А во-вторых, можно поднять глаза на самое рябящее цифрами место статьи, которое просили не читать. И прочитать.

Результирующий показатель: в апреле полагали, что развитие событий в Украине происходит в правильном направлении 49% среднего класса, сейчас так думают 36%. Считали направление неправильным — 29%, считают сейчас — 42%.

Среди людей, относящих себя к низшему классу, полагали направление развития событий правильным в апреле 43%, сейчас так думают — 22%, были уверены в обратном в апреле 35%, сейчас — 49%.

А более всего обидно — свою социальную перспективу в родном отечестве видят только 30% средних, не видят — 53%. Сколько из среднего класса — молодых, образованных, уважающих себя и свой труд — пополнят те, так и не сосчитанные, то ли пять, то ли семь миллионов "ньюостарбайтеров", если направление развития событий сохранится еще год-два?..

Еще раз: социальная политика, сведенная к поддержке нетрудоспособных и малообеспеченных, не эффективна ни с социальной, ни с экономической точек зрения. А в преддверии парламентских выборов и притязаний на них провластных партий — и с точки зрения "политической целесообразности". Судя по реакции будущих избирателей на гиперсоциальные усилия правительства...

И еще раз: 48% граждан отдают предпочтение политике поддержки трудоспособных путем значительного повышения зарплаты (цены труда), создания рабочих мест, развития малого и среднего бизнеса. Поддержке нетрудоспособных и малообеспеченных путем повышения социальной помощи, выплат, субсидий и т.д. — 33%. Не определились — 19%. Люди предпочитают не быть иждивенцами и просителями, они могут сами обеспечивать своих нетрудоспособных. Они хотят работать...

Что делать?

Работать.

В статье использованы результаты социологических исследований, проведенных в феврале-августе 2005г. во всех регионах Украины. В ходе каждого исследования были опрошены более 2000 респондентов в возрасте старше 18 лет. Теоретическая погрешность выборки не превышает 2,3%. ■