

*міжнародний центр перспективних досліджень*

# **Майбутнє економіки України**

*київ 2007*

Цей документ підготувала група консультантів у складі: Євгенія Ахтирко,  
Олексій Бінов, Ільдар Газізуллін, Катерина Малюгіна, Володимир Нікітін,  
Ганна Чердніченко, Ігор Шевляков, Ольга Шумило

Керівник проекту: Віра Нанівська

Літературний редактор: Надія Цісик

Дизайн і верстка: Остап Стасюк

Електронну версію цієї публікації можна знайти на сайті Міжнародного центру  
перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/>

# Зміст

ГОЛОВНЕ.....	5
Два сценарії розвитку України .....	5
Інтеграційні можливості.....	7
Енергетичне забезпечення розвитку.....	7
ДЕМОКРАТИЧНЕ УПРАВЛІННЯ.....	9
Демократія – вибір України .....	9
Неадекватність системи державного управління .....	10
Влада не спроможна виконувати потрібні функції .....	11
Публічна політика – неодмінна основа для формування демократичного управління .....	15
Створення нової системи демократичного управління в Україні .....	17
Створення спроможностей для стратегічної функції .....	18
Адміністративно-територіальна реформа .....	19
ПЕРСПЕКТИВИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ .....	21
Контекст економічної політики.....	21
Довгострокові сценарії розвитку української економіки.....	22
Потенційні можливості розвитку .....	23
Інновації.....	24
Перспективи України .....	24
Поточний стан інноваційного процесу в Україні.....	24
Результати державної політики у сфері інновацій .....	25
Причини незадовільних результатів державної політики .....	26
Пропозиції щодо реформування державної політики у сфері інновацій .....	26
Розвиток аутсорсингу в Україні.....	31
Що таке аутсорсинг?.....	31
Перспективи України як майданчика для аутсорсингу .....	32
Основні проблеми .....	33
Освоєння транспортних магістралей “Європа–Азія” .....	34
Перспективи України .....	34
Поточний стан транспортної інфраструктури України .....	35
Пропозиції щодо державної політики щодо транспорту .....	36
ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У СВІТОВУ ЕКОНОМІКУ .....	38
Інтеграція України у систему міжнародних торговельно-економічних відносин .....	38
Потреба вступу до СОТ .....	40
Що таке СОТ?.....	40
Чим СОТ не є?.....	40
Альтернативи СОТ.....	41
Конкурентоспроможність українських товарів.....	42
Поглиблена вільна торгівля з ЄС.....	44
ЕНЕРГЕТИЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ.....	47
Ціни на енергоносії зростатимуть.....	47
Варіанти енергетичної політики України .....	48
Реалізація внутрішнього потенціалу.....	52



# ГОЛОВНЕ

Найближчими роками Україна вичерпає потенціал моделі розвитку, що сформувалася на початку 2000-х років. Нинішні тенденції в політико-адміністративній сфері свідчать, що без структурного реформування політична система та державне регулювання обтяжуватимуть соціально-економічний розвиток країни. Урядова машина не спроможна створювати нові внутрішні можливості для економічного розвитку й опанувати численні зовнішні можливості, а також реагувати на виклики глобального світу

## Два сценарії розвитку України

Проблеми державного управління відбиваються в економічній сфері, передусім в економічній політиці держави. Не створюючи нових можливостей для розвитку, зокрема, ринку землі, спрощення митних операцій, більш дружньої для бізнесу регуляторної системи, не розвиваючи інфраструктурну спроможність країни, ми обмежуємо перспективи економічного розвитку.

За нашими оцінками, збереження статус-кво, тобто невикористання зазначених нами потенційних можливостей розвитку, призведе в короткостроковій перспективі до середньорічних темпів зростання економіки на рівні 4–6%.

Нинішні вищі темпи зростання<sup>1</sup> не мають вводити в оману. Великою мірою високі темпи зростання економіки зумовлені сприятливою зовнішньоекономічною кон'юнктурою на біржові товари, яка є волатильною та циклічною за своєю природою. Це означає, що за роками високих темпів зростання рано чи пізно приходять роки з більш скромними результатами. За умов погіршення кон'юнктури розвиток за рахунок приватного споживання перестає бути сталим, тому очікувати на повноцінну заміну експортного складника як рушія високих темпів розвитку споживчим ринком не можна.

Економіка України має дуже високі потенційні можливості розвитку, які дають змогу забезпечити у довгостроковій перспективі темпи економічного зростання на рівні 6–10%. Щоб більше, така нова модель буде більш сталою, тобто менш схильною до циклічних чи кон'юнктурних флуктацій, забезпечуватиме міжгалузеві мультиплікативні ефекти та “просу-нутіший” економіко-технологічний уклад.

**Використання  
потенційних  
можливостей  
забезпечуватиме  
зростання на рівні  
6–10%**

<sup>1</sup> Зростання реального ВВП України 2006 року становило 7,1%. За прогнозом МЦПД, 2007 року економіка України зросте на 8%.

Ми вбачаємо такі ключові можливості посилення економічного потенціалу країни:

- розвиток економіки інновацій;
- надання послуг аутсорсингу;
- освоєння транспортних магістралей “Європа–Азія”;
- інноваційний розвиток сільського господарства.

**Сусіди України також мають високі темпи розвитку...**

Ми живемо в динамічному середовищі: світ не стоїть на місці. Європейські сусіди України, які недавно вступили до ЄС або є кандидатами на вступ, мають високі темпи зростання. Наприклад, для наближення за показником ВВП на особу до Болгарії, яка є одним з найближчих до України за рівнем розвитку членів ЄС, сценарію збереження статус-кво недостатньо (див. **Таблицю 1**). Завдяки високим темпам економічного розвитку у Болгарії відставання навіть збільшуватиметься.

**...тому для успішності потрібні вищі темпи зростання**

**Таблиця 1. Добробут населення: як наздогнати світ**

ВВП на особу в Україні як частка ВВП на особу в інших країнах

Країна	ВВП на особу 2006 року, дол. США	ВВП України на особу 2006 року	ВВП України на особу 2015 року, сценарій збереження статус-кво	ВВП України на особу 2015 року, сценарій використання потенційних можливостей
Україна	2 270	100,0%	100,0%	100,0%
Болгарія	2 863	79,3%	73,4%	94,6%
Німеччина	23 271	9,8%	13,9%	17,9%
Польща	6 248	36,3%	39,7%	51,2%
Туреччина	3 909	58,1%	48,1%	62,0%
Угорщина	8 193	27,7%	29,5%	38,0%
Франція	23 567	9,6%	12,9%	16,6%

Примітки: Для країн порівняння прогностні темпи зростання ВВП визначено як середні темпи за 2002–2006 роки. У прогнозуванні припущено, що кількість населення в усіх країнах незмінна. Розрахункові прогностні темпи економічного зростання для України: за сценарію статус-кво – 5%, за сценарію використання потенційних можливостей – 8%.

Джерела: Держкомстат, Eurostat; розрахунки та прогноз: МЦПД

## Інтеграційні можливості

Розвиток економіки України пов'язаний з опануванням численних можливостей, що мають зовнішню природу. Тому для забезпечення сценарію розвитку з використанням потенційних можливостей вкрай важливо мати національну стратегію зовнішньоекономічної інтеграції та неухильно дотримуватися її.

Інтеграція у світову економіку сама собою не дає позитивних результатів. Вона лише відкриває можливості для їх досягнення. Зовнішньоекономічна інтеграція, як це вже відбувається в рамках процесу відкриття економіки напередодні вступу до СОТ, буде великим поштовхом до реструктуризації вітчизняної економіки задля забезпечення вищої конкурентоспроможності продукції – і для роботи на зовнішніх ринках, і для успішної конкуренції з імпортом.

Нині, коли Україна перебуває на остаточному етапі процесу приєднання до Світової організації торгівлі (СОТ), важливо мати подальшу стратегію зовнішньоекономічної інтеграції. Подолання тарифних і нетарифних бар'єрів після вступу до СОТ забезпечить українським підприємствам додаткові можливості зовнішньоекономічної діяльності. Проте вступ до СОТ відкриває нові можливості, які має забезпечувати держава, передусім формування зони вільної торгівлі з Європейським Союзом – одним з найбільш привабливих ринків світу, який розташований у безпосередній близькості до України.

Найбільш поширений (класичний) варіант вільної торгівлі, у рамках якого буде скасовано експортні й імпорتنі мита, не потребуватиме від України суттєвих інституційних і законодавчих змін. Проте він ані не справить вагомого позитивного впливу на збільшення товарообігу між двома партнерами, ані не стане рушійною силою інтеграції України з ЄС. Натомість “поглиблена вільна торгівля” (або ЗВТ+) окрім скасування митних тарифів передбачатиме лібералізацію сфери послуг та увідповіднення регуляторного середовища до європейського. Отже, хоча “поглиблений” варіант угоди і потребуватиме чималих фінансових і людських ресурсів, а також інституційних і законодавчих змін, він може стати основою для нової економічної стратегії країни та підсилити інтеграцію України з ЄС.

*Велика частина можливостей має зовнішню природу...*

*...тому зовнішньоекономічна інтеграція – запорука для їх опанування*

*Поглиблена вільна торгівля з ЄС має стати основою економічної стратегії України*

## Енергетичне забезпечення розвитку

Упродовж багатьох років занижені ціни на енергоносії були одним з ключових чинників конкурентоспроможності української продукції. 2006 року стало очевидним, що ця пе-

ревага минає. Ціни на енергоносії в Україні зростають і надалі зростатимуть упродовж найближчих років. Ця тенденція зумовлює потребу змін в енергетичній політиці.

Україна має великий потенціал до збільшення видобутку власних енергоресурсів. Хоча пік видобутку нафти, газу та вугілля в Україні припав на ХХ століття, вона залишається одним з найбільших виробників цих ресурсів у Східній Європі. Проте через брак інвестицій Україна має один з найнижчих показників відношення видобутку нафти та газу до їхніх запасів. Країні бракує узгодженої політики збільшення пропозиції енергоресурсів на ринку за рахунок власного видобутку.

Найважливішим завданням для уряду в енергетичній сфері є кардинальне реформування системи стимулів у енергоспоживанні. Дуже часто система розподілу енергоресурсів у державному секторі, передусім у житлово-комунальному господарстві, абсолютно не стимулює ошадливе їх споживання. Найкращий стимул до ошадливого використання ресурсів — вища ціна на них. Проте для складної системи енергетичного регулювання в Україні, яка традиційно також виконує і соціальні функції, простого підвищення цін недостатньо, вона потребує докорінних змін.



# ДЕМОКРАТИЧНЕ УПРАВЛІННЯ

В Україні міцно утвердився демократичний устрій суспільства. Проте система державного управління, сутність і механізми якої в Україні так і не було реформовано після розпаду СРСР, призводить до низької ефективності, корупції та політичних криз, гальмуючи розвиток країни. Розуміння цих проблем і способів їх вирішення не стало змістом політичної конкуренції, яка наразі зводиться до ірраціональної боротьби політичних лідерів. Система публічної політики, яка довела свою ефективність у країнах розвинутої демократії, має стати основою реформування системи державного управління в Україні

## Демократія – вибір України

В Україні нині існують багатопартійна система, вільні вибори, приватна власність, утвердилася свобода слова та політичної конкуренції. Жодна з політичних сил, що конкурують за владу в Україні, не пропонує скасувати чи замінити демократію. Нинішня опозиція є повноправним політичним гравцем, що більше – вона має змогу виграти вибори, що можливе тільки в демократичній державі. Тому питання, чи демократичним шляхом рухається країна, практично не стоїть на порядку денному. Демократію в Україні потрібно прийняти як даність.

*Демократична  
Україна – це реальність*

Всі країни з більш або менш високим рівнем життя та доходів на особу, окрім сировинних гігантів, таких як Саудівська Аравія чи Росія, – демократії. Це не випадково, адже саме демократичний устрій дає змогу забезпечити:

- ефективність конкуренції у системі державного управління та в економіці;
- соціальну справедливість за рахунок реалізації соціальних програм партій і тиску на уряд, що його завдають організації, які представляють інтереси незахищених груп;
- ротацію та відбір усередині еліти суспільства;
- спільні цінності та можливості партнерства з іншими демократіями у міжнародній політиці й економіці;
- ефективне використання обмежених суспільних ресурсів.

Тоталітарні системи за рахунок пригнічення всіх груп інтересів, окрім правлячої, могли зосередити максимальні ре-

сурси на потрібному напрямі, зазвичай для підтримки зовнішньої військової переваги та внутрішньої стабільності всередині. Однак вони менш ефективні в розвитку самого суспільства, закриті та не вміють бути конкурентними. Тому конкуренцію в глобальному світі вони не витримують упродовж тривалого часу.

## Неадекватність системи державного управління

*Розрив між демократією та системою влади гальмує розвиток країни*

Головна проблема розвитку демократії в Україні — розрив між демократичним устроєм суспільства та механізмом функціонування влади, що є неадекватним умовам демократії на всіх рівнях державного управління. Цей розрив успадковано від Радянського Союзу, він поглиблювався впродовж усіх років існування незалежної України і за нинішніх умов став особливо очевидним.

Нині в Україні є всі системні ознаки демократії, окрім демократичного державного управління. Тимчасом як владу обирає на виборах народ, за наявності відкритої конкуренції політичних сил, реальної свободи слова та засобів масової інформації, за широкого доступу до інформації система державного управління залишилася радянською.

Численні кадрові та структурні зміни в уряді, що здійснювалися за період незалежності України, у тому числі “кадрова революція” початку 2005 року, не змінили головного: порядку роботи влади, передусім виконавчої. Всі рішення ухвалюють виключно всередині уряду в закритому режимі — так, як це відбувається у тоталітарних країнах. У такому самому закритому режимі рішення виконують і контролюють. Не змінюючи системи, нові люди у владі не мають змоги реалізувати свої передвиборні зобов’язання та реформаторські наміри. Вони відчують вплив системи, їхня публічна поведінка часто стає незадовільною для суспільства, ефективність дій — вкрай низькою.

Головна особливість демократії, у тому числі в Україні, — наявність у суспільстві численних груп інтересів, які за умов роботи у правовому полі повністю легітимні та рівноправні. Кожна така група прагне захистити саме свої права та інтереси, хоче брати участь у контролі над розподілом суспільних ресурсів і впливати на визначення правил гри. Вища форма цієї конкуренції — передвиборна боротьба, що повною мірою точиться і в Україні.

Конкуренція не припиняється після виборів, групи інтересів продовжують її в рамках взаємодії з обраною владою. Для

цієї конкуренції в Україні не створено формальних правил, чиновники уряду не мають відповідних процедур. Оскільки формальних інститутів конкуренції немає, в Україні тотальне поширення здобули неформальні інструменти, тобто корупції. Групи інтересів намагаються просто купити уряд і депутатів. Це дорого та малоефективно з погляду перспектив. Інша зацікавлена сторона завжди може запропонувати більшу ціну, апетити ж чиновників зростають. Для країни це означає постійні викривлення правил гри, коли виграють окремі суб'єкти, а цілі галузі та країна загалом програють, що унеможлиблює сталий розвиток.

Вище керівництво країни декларує свою некорупційність, хоча такі звинувачення на адресу влади лунають і посилюються. Нові непрозорі рішення стають новим приводом для звинувачень у корупції. Особисті моральні якості представників влади не є переконливим контраргументом. Тільки зміна механізму функціонування влади, запровадження відкритих процедур ухвалення рішень і прозорих інструментів участі в них зацікавлених сторін створять основу для подолання корупції.

Друга суттєва вада системи державного управління в Україні – зміст і якість ухвалених рішень. Намагаючись знайти спосіб подолати проблему, уряд часто має дуже обмежену уяву про весь комплекс наслідків, до яких призведе певне рішення. Індивідуальної компетентності керівників недостатньо для високої якості рішень.

За весь період незалежності влада не запровадила у свою роботу ефективних інструментів аналізу. Як наслідок, уряд не має системи показників оцінки своїх дій і взагалі не враховує реакції на них зацікавлених сторін.

Нова влада користується старими обмеженими інструментами та процедурами, що призводить до повторення помилок і проблем попередньої влади. По-перше, непередбачені наслідки, особливо протидія певних груп інтересів, унеможливають досягнення потрібних результатів. По-друге, уряд не може контролювати й оцінювати виконання своїх рішень.

## **Влада не спроможна виконувати потрібні функції**

Тотальна функціональна криза влади на всіх рівнях проявляється в надзвичайно низькій якості результатів її діяльності. За весь період незалежності України влада не запропонувала суспільству стратегії розвитку країни, практично не розвивається інфраструктура, якість державних послуг неза-

***Відсутність прозорих правил конкуренції груп інтересів у взаємодії з владою – головна причина корупції***

***Відсутність аналізу наслідків рішень не дає змоги досягати потрібного результату, здійснювати контроль і оцінку***

довільна. Водночас витрати на утримання апарату влади зростають, а чиновники мають широкі повноваження, які дають їм змогу втручатися у діяльність підприємств усіх форм власності. Чиновники не служать суспільству, а керують ним і використовують його.

Нова влада успадкувала ситуацію, за якої суспільство та приватний сектор економіки не довіряють органам влади. Вони не чекають від держави дієвої допомоги у вирішенні своїх проблем і, відповідно, мірою можливості уникають сплати податків та інших обов'язкових платежів. Тому в країні такий великий сектор тіньової економіки, де питання вирішують неформальними методами. Функціональна результативність влади поки що недостатня для того, аби цю ситуацію зламати.

***Відсутність стратегії –  
причина низької  
ефективності***

Україна нині не має ані стратегії свого розвитку загалом, ані стратегій розвитку окремих секторів і сфер соціального й економічного життя. Жоден уряд не розробив стратегічного документа, який реально заслуговував би на увагу й обговорення. Розроблювані документи нереалістичні, не враховують складних взаємозв'язків способів вирішення різних проблем і потрібних ресурсів, глобальних тенденцій. Особливо очевидна низька якість таких документів щодо галузей, де домінує приватний сектор, а уряд продовжує встановлювати для них планові показники розвитку.

Вкрай неефективно використовуються суспільні ресурси. Жоден бюджет країни не став інструментом розвитку. За допомогою бюджету фактично підтримується наявна ситуація, вирішуються електоральні завдання та забезпечуються корупційні інтереси політичних сил при владі.

Як наслідок, уряд не опікується розвитком інфраструктур, як це відбувається в країнах з високими показниками розвитку. Це ще більше знижує потенційну конкурентоспроможність України.

Стратегічна функція не реалізується ні на центральному, ні на регіональному та місцевому рівнях. Багато хто намагається пояснити це тим, що влада на всіх рівнях змушена працювати в режимі “гасіння пожеж” і на стратегію просто не вистачає часу. Насправді причина – брак інституційної спроможності уряду здійснювати стратегічне планування.

Влада демонструє розуміння важливості стратегічної функції, даючи численні доручення щодо розробки стратегічних документів за широким спектром питань. Проте, не займаючись розвитком інституційної спроможності, навряд чи можна розраховувати на високу якість таких документів.

Неможливо знайти сферу, в якій якість державних послуг задовольняє користувачів, тобто суспільство. Немає змоги визначити та притягти до відповідальності винуватців у низькій якості послуг, наприклад освіти й охорони здоров'я. Система контролю та відповідальності діє тільки всередині системи влади, обслуговуючи суто її інтереси.

Причини існування цих проблем:

1. Законодавчо не закріплено чіткого розподілу повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади, багато функцій дублюється.
2. Функцію надання послуг і функцію контролю на обласному та районному рівнях не розмежовано. Обласні та районні державні адміністрації є водночас і виконавчими, і контрольними органами.
3. Відсутні механізми участі громадськості в контролі й оцінці якості послуг.

Багато в чому проблеми якості послуг пояснюються тим, що наявному адміністративно-територіальному устрою та системі міжбюджетних відносин України властива невідповідність повноважень і їхнього матеріально-фінансового забезпечення.

*Адміністративно-територіальний устрій  
нераціональний*

Бюджетні трансферти від центру до органів місцевого самоврядування визначають не відповідно до потреб для забезпечення належної якості послуг, а відповідно до їхніх лобістських можливостей і ресурсів. Як наслідок, вони змушені витратити практично всі свої кошти на фінансування поточних соціальних видатків і не можуть займатися місцевим розвитком.

Центральні органи виконавчої влади замість визначати стандарти послуг і контролювати їхнє дотримання на місцях намагаються вибудувати свої адміністративні вертикалі, аби зберегти контроль над власністю та ресурсами.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо визначення доходів і видатків місцевих бюджетів надто обмежені, місцеві податки становлять близько 3% місцевих бюджетів. Це узалежнює місцеву владу від центрального уряду. Така ситуація створює конфлікти, зменшує стимули місцевого самоврядування і не дає змоги планувати місцевий розвиток.

Жодна з політичних сил України – ні ветерани, ні новачки, ні лояльні до чинної влади, ні опозиція – не демонструє розуміння інституційної основи низької ефективності дій влади в умовах демократії.

**Конкуренцію особистостей потрібно замінити конкуренцією варіантів державної політики**

Критика влади, так само як і критика опозиції, будується навколо особистих якостей її представників, таких як моральність і компетентність; їх звинувачують у коруптованості та залежності від зовнішнього впливу.

По суті, передвиборні програми всіх політичних партій і блоків становлять практично однакові набори популістських гасел. Досі головною ідеєю є заміна людей у владі або, навпаки, утримання влади. Ніхто не говорить про зміну механізму дій влади для підвищення їхньої ефективності в умовах демократії.

Як гарантію виконання передвиборних обіцянок автоматично висувують особисті якості членів виборчого списку політичної сили та її лідера. Успішний досвід управління бізнесом незрідка розцінюють як вирішальну перевагу перед опонентами. Однак очевидно, що жодна сила не має досвіду демократичного управління, тому опозиція в цьому сенсі нічим не краща за чинну владу.

Низька якість змісту передвиборних програм позбавляє виборців можливості оцінити виконання політиками своїх обіцянок. Вони змушені голосувати за принципом “вірю – не вірю”. Виборці практично не вникають у зміст передвиборних програм. Це, своєю чергою, дає політичним силам підставу не займатися поліпшенням змісту своїх програм. Тобто існує зачароване коло.

### *Міф: успішний бізнес-менеджер обов'язково буде ефективним керівником держави*

*В Україні достатньо популярна теза про те, що для ефективної роботи уряду достатньо буде, щоб його очолила людина, яка побудувала в Україні успішний бізнес.*

*Насправді успішний досвід управління бізнесом – далеко не достатня передумова для успішного керівництва урядом у демократичному суспільстві. Умови роботи в бізнесі принципово відрізняються від умов роботи уряду, які передбачає демократія:*

- *Всередині однієї бізнес-структури немає різних зацікавлених сторін, які конкурують за ресурси та правила гри. Мета єдина – перемогти у конкурентній боротьбі з іншими бізнес-структурами, тому існування всередині конкуруючих груп і опозиції просто неможливе.*
- *Керівник бізнесу не відчуває постійної критики засобів масової інформації та внутрішньої опозиції.*
- *Повна відкритість в управлінні бізнесом не тільки неможлива, а й протипоказана. Інформація про наміри та плани*

*характеризується вкрай обмеженим доступом і ретельно охороняється.*

- *Якщо управління здійснює власник бізнесу, він ні перед ким не відповідає і ніхто не може його замінити на цій посаді.*

*Тому поняття “ефективність”, “досягнення результату” мають для бізнесу та демократичного уряду різне значення. Застосування досвіду управління бізнесом без урахування цих відмінностей матиме вкрай негативні наслідки. Уряд буде змушений іти на невинувдані компроміси, які в кінцевому підсумку призведуть до перманентної кризи, або ж керівник вдасться до обмеження конкуренції у суспільстві задля “наведення ладу”, що означатиме відхід від демократії. Для керівництва урядом в умовах демократії потрібні такі методи роботи, які докорінно відрізняються від методів управління в бізнесі.*

## **Публічна політика – неодмінна основа для формування демократичного управління**

Країни розвиненої демократії впродовж століть вчилися державному управлінню в демократичних умовах. Розроблено систему ефективних засобів діяльності демократичної влади й урядової машини. Ця система отримала назву “публічна політика”. Саме вона потрібна Україні як основа нової системи державного управління, що дасть змогу забезпечити розвиток країни.

Публічна політика містить:

- аналіз державної політики, тобто аналіз варіантів рішення, їхніх наслідків і реакції зацікавлених сторін;
- організацію консультацій з легітимними зацікавленими сторонами;
- постійне інформування громадськості про позицію уряду щодо конкретних питань державної політики.

Аналіз державної політики — це визначення проблеми, що потребує вирішення, її ціни для країни, визначення її причин, аналіз альтернативних способів усунення цих причин, аналіз наслідків і ризиків кожного з них і реакції на них груп інтересів, а також вироблення певної урядової позиції.

Демократичний уряд обов’язково інформує громадськість не тільки про свої дії, а й про наміри. Інструментом інформування є публічні документи про державну політику, які

***Демократичний уряд інформує суспільство не тільки про дії, а й про наміри***

пояснюють логіку політики уряду, його бачення головних проблем у цій сфері та причин їх існування, його пропозиції щодо вирішення проблем і потрібних змін, аргументи на користь його позиції та контраргументи у відповідь на позиції опонентів. Такі документи використовують також для організації консультацій із зацікавленими сторонами. В Європі такими інструментами є зелені та білі книги, комюніке. У Північній Америці їх називають концепціями, заявами про державну політику та білими книгами.

Ефективні консультації щодо державної політики передбачають визначення зацікавлених сторін за кожним питанням, залучення їх до обговорення цих питань, надання їм однако-вих можливостей представити свою позицію та побачити змістовну реакцію влади на їхню позицію. Ініціатором і “споживачем” консультацій є уряд.

Для ефективних консультацій потрібні три складники:

- наявність формалізованих механізмів консультацій;
- спроможність органів влади до проведення консультацій;
- спроможність зацікавлених сторін до участі в консультаціях.

**Публічні консультації –  
запорука якісної  
державної політики**

Влада використовує консультації для того, щоб підтримувати увагу суспільства до своєї діяльності, вести постійний відкритий діалог, підвищувати довіру суспільства до себе, перевіряти результати свого аналізу, зокрема з погляду ставлення та реакції зацікавлених сторін. Відповідно, влада може скоригувати запропоновані рішення, дотримуючись свого певного політичного курсу. Для груп інтересів консультації дають змогу формально та відкрито заявляти про свої інтереси, почути про інтереси та позиції інших сторін, розуміти сутність урядових ініціатив, рішень і контролювати їх виконання, підвищувати якість державної політики.

Наприклад, процедури консультацій із зацікавленими сторонами в ЄС керуються такими принципами:

- участь усіх зацікавлених сторін за конкретним питанням;
- відкритість і підзвітність процесу консультацій для всього суспільства;
- ефективність, тобто своєчасність консультацій, проведення їх на кількох етапах вироблення політики;
- узгодженість дій влади та зацікавлених сторін у процесі консультацій.



Мінімальні стандарти для консультацій у ЄС:

- чіткість змісту та предмета консультацій;
- публікації;
- часові рамки для участі;
- зворотний зв'язок.

Результат циклу публічної політики – наявність в уряді повної картини щодо проблеми та способів її вирішення, на підставі якої ухвалюють добре поінформоване рішення, що є кращою альтернативою з можливих, дає добрі підстави для його успішної реалізації.

*Цикл публічної політики дає уряду повну картину проблем і способів їх вирішення*

Публічна політика – не просто добра теорія. Демократичні країни у своєму розвитку перетворили її на систему технічних процедур і стандартів, обов'язкових для виконання кожним чиновником у повсякденній роботі на своїй посаді. Для цього докладно виписуються процедури, розробляються стандарти та шаблони документів, а державні службовці отримують відповідне професійне практичне навчання. Уряд надає для цього потрібне ресурсне забезпечення.

## Створення нової системи демократичного управління в Україні

В Україні потрібно увідповіднити державні інститути, тобто структуру та механізми роботи органів влади, до наявної демократичної політичної системи. Так, реформа системи державного управління має охоплювати такі аспекти: інституційну основу системи ухвалення та виконання рішень, систему державної служби та систему управлінських і фінансових повноважень центральних і місцевих органів влади.

### *Критерії оцінки*

Як базові принципи реформи, які пояснюватимуть її цілі, масштаб, логіку та змістовне наповнення конкретних кроків, потрібно використовувати принципи та показники оцінки систем центрального управління та контролю, розроблені програмою SIGMA (“Підтримка поліпшення державного управління в країнах Центральної та Східної Європи”) для Європейської Комісії.

*Система програми SIGMA – дороговказ для реформи державного управління*

Ці принципи та показники охоплюють дві ключові сфери:

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.** Показники SIGMA надають особливу увагу двом її компонентам:

- державна служба;
- процес розробки, ухвалення та реалізації рішень.

**СИСТЕМА ВИКОРИСТАННЯ ТА КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ,** що містить чотири компоненти:

- система управління державними видатками;
- система управління державними закупівлями;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль.

Показники стосуються і формальних аспектів, таких як законодавча та нормативно-правова база, інституційна система, і динамічних аспектів, зокрема практичного застосування змін, потенціалу для подальшого вдосконалення.

На основі цих принципів і показників здійснювалося реформування системи державного управління в країнах Центральної Європи, які готувалися до вступу до ЄС. Вони мають потрібні плани реформ і досвід їх виконання.

### *Створення спроможностей для стратегічної функції*

***Керівники уряду мають бути відгороджені від “гасіння пожеж”***

Створення інституційної спроможності має забезпечити членам Кабінету Міністрів змогу визначати пріоритетні питання, на яких вони повинні зосередитися в умовах обмеженого часу, вивчати запропоновані альтернативи й аргументи й ухвалювати стратегічні рішення, які призведуть до досягнення цілей. Керівники уряду мають бути відгороджені від “гасіння пожеж”, адміністративних та інших другорядних питань, що відбирають час. Вони також не мусять вивчати формальні, технічні та юридичні питання за кожним рішенням. Ці питання повинні вирішувати чиновники міністерств і Секретаріату Кабінету Міністрів. Останні мають надати повний аналіз альтернатив рішень і наслідків кожної з них.

Інституційна спроможність до виконання стратегічної функції передбачає кілька компонентів:

**Структура.** Потрібно оцінити, наскільки наявна структура органів виконавчої влади дає змогу виконати цю функцію і прийняти рішення про можливе створення нових підрозділів, наприклад, груп стратегічного планування, аналітичного забезпечення та ін.

**Процедури.** Хоча якість підготовки рішень залежить від кваліфікації чиновників, вдосконалення процедур дає змогу підвищити якість навіть за наявного рівня кваліфікації. Потрібно звернути увагу на порядок розгляду та затвердження рішень, взаємодію міністерств між собою та із Секретаріатом Кабінету Міністрів.

**Стандарти.** Потрібно створити стандартні форми аналітичних документів, які слугуватимуть інструментом формування урядових рішень.

**Навчання.** Треба визначити потребу в навчанні державних службовців відповідно до їхнього місця та ролі у підготовці рішень, оптимальні форми такого навчання, запланувати належні для нього ресурси.

### *Адміністративно-територіальна реформа*

Досвід розвинених країн свідчить, що для поліпшення функціонування системи державного управління центральному уряду потрібно зосередитися на стратегічних функціях управління, а також на тих функціях, які мають загальний характер і які складно диференціювати відповідно до потреб окремого громадянина.

В Україні багато функцій, зокрема надання послуг, вже делеговано регіональній і місцевій владі. Це дає змогу:

- підвищити ефективність використання ресурсів і задоволеність якістю надання послуг за рахунок їхньої адаптованості до місцевої специфіки;
- конкретизувати відповідальність за якість і доступність державних послуг на місцях;
- підвищити якість і доступність послуг за рахунок фокусування центрального уряду на функції контролю.

Для цього уряд має чітко розподілити повноваження з надання послуг між різними рівнями влади, уникаючи дублювання. Для забезпечення ресурсів для реалізації розширених повноважень і більшої відповідальності уряд повинен збільшити частку фінансових ресурсів держави, закріплених за місцевими органами влади. Визначені повноваження з при-

***Державі потрібно зосередитися на стратегічних функціях***

***Процес делегування повноважень має супроводжувати бюджетна децентралізація***

значення та справляння податків і здійснення запозичень – усе це бюджетна децентралізація. Водночас центральна влада бере на себе функцію фінансового вирівнювання, тобто забезпечення приблизно однакового рівня одних і тих самих послуг на всій території країни. Для цього держава надає трансферти, а також здійснює контроль і моніторинг стану надання таких послуг місцевими органами влади.

Україні потрібно здійснювати адміністративно-територіальну реформу та бюджетну децентралізацію у комплексі. Треба змінити систему органів влади в областях і районах, перерозподілити між ними повноваження, права та фінансові ресурси. Вертикаль центральних органів виконавчої влади має контролювати дотримання стандартів якості послуг на місцях, а також законність і порядок витрачання бюджетних коштів.

Потрібно створити механізми, що дають громадянськості повне право контролювати якість надаваних послуг і витрачання коштів. Демократичним способом забезпечення відповідальності у такому разі є виборність місцевих керівників.

# ПЕРСПЕКТИВИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Продовження нинішнього сценарію розвитку економіки дасть змогу забезпечити середньорічний приріст ВВП у межах 4–6%. Розвиток з використанням потенційних можливостей уже в середньостроковій перспективі уможливить зростання економіки на 7–10% на рік. Потенційними можливостями української економіки ми вважаємо розвиток технологічних інновацій, зокрема й у сільському господарстві, розвиток аутсорсингу й освоєння транспортних магістралей

## Контекст економічної політики

Наявна політична система неспроможна запровадити політику, яка уможливила б якісний прорив економіки України впродовж найближчих трьох–п’яти років. Ми ґрунтуємо нашу думку на такій оцінці політичної системи:

*Економічна політика  
не забезпечить якісного  
прориву в економіці*

**Державні інститути слабкі.** Вони не гарантують чесності і прозорості політичної та економічної конкуренції в країні. Політики можуть постійно змінювати правила гри, від чого потерпають наступництво та системність у державній політиці. Слабкі інститути дають політикам змогу втручатися в економічні процеси та регулювати ринки адміністративними заходами. Це призводить до корупції, консервації несприятливого бізнес-клімату та бар’єрів для входження на ринки.

**Державний апарат не здатний до стратегічних дій.** Державні рішення здебільшого підпорядковані інтересам певних політичних сил. Зазвичай вони локальні й короткострокові і реагують на кризову ситуацію або лобістські зусилля певного бізнесу. Відповідно, економічна політика держави є реактивною, а не проактивною. Реструктуризація економіки переважно відбувається під тиском зовнішніх шоків і радше є результатом управлінських рішень самого бізнесу, без стратегічного проводу держави, яка мала б запроваджувати реформи та спрямовувати зміни.

**Процедури досягнення компромісів не “відпрацьовано”.** Ситуація, коли президент та уряд належать до різних політичних сил, потребує досягнення компромісів для ухвалення державних рішень. З одного боку, така система ухвалення рішень призводить до вищої якості державної політики. А з іншого – це має низку негативних наслідків. По-перше, така

потреба узгодження державних рішень зменшує ефективність і оперативність роботи державної машини. По-друге, сторони задля швидшого досягнення компромісу зазвичай розбивають великі рішення (такі як бюджет) на менші складники. Така фрагментація державних рішень призводить до втрати системності, а відтак – і до стратегічної ефективності. По-третє, проблемою є також те, що процедура досягнення компромісу нова для політичної системи України і її налагодження потребуватиме часу для вироблення формальних і неформальних правил взаємодії.

## Довгострокові сценарії розвитку української економіки

Є два сценарії розвитку української економіки:

*Сценарій збереження статус-кво забезпечить середні темпи зростання у 4–6%...*

**ЗБЕРЕЖЕННЯ СТАТУС-КВО — ПРОДОВЖЕННЯ НИНІШНЬОГО СЦЕНАРІЮ — БЕЗ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІЙНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ РОЗВИТКУ.** У цьому разі економіка України в середньостроковій перспективі щорічно зростатиме на 4–6%. Економіка переважно орієнтуватиметься на експорт товарів з низькою доданою вартістю, диверсифікація імпорту буде слабкою. Залежність економіки від зовнішніх чинників буде високою.

Такий шлях розвитку є тупиковим, оскільки:

- Резерв зростання економіки України на основі радянських промислових потужностей скоро буде вичерпано.
- Більшість основних фондів наближається до критичної межі зношеності.
- Україна поступово втратить зовнішні ринки, зокрема СНД, з приєднанням країни до СОТ і посиленням конкуренції.
- Українська економіка — одна з найбільш енерговитратних у світі<sup>2</sup>. Підвищення цін на енергоносії, зокрема на природний газ, зробить більшість галузей економіки неконкурентоспроможними на світових ринках.
- Демографічна ситуація скоро призведе до того, що Україна втратить таку перевагу, як кваліфікована та недорога робоча сила.

<sup>2</sup> За даними Міжнародної енергетичної агенції, Україна споживає 26,2 ТДж на 1 млн. дол. США ВВП (за паритетом купівельної спроможності). Гірший показник мають тільки Киргизстан, ОАЕ, Таджикистан, Трінідад і Тобаго й Узбекистан.

- Наявна структура економіки з переважною часткою виробництва сировини в принципі неспроможна забезпечити потужне зростання економіки впродовж кількох років.

**Розвиток з використанням потенційних можливостей.** Якщо перехід до цієї моделі розвитку буде забезпечено в найближчі два–три роки, через шість–вісім років щорічний приріст ВВП становитиме 6–10%. Відбудеться зміна структури економіки в бік збільшення частки послуг і високих технологій.

*...а активне використання можливостей дасть 6–10% зростання*

### *Потенційні можливості розвитку*

Тимчасом як результати 2007 року великою мірою вже визначено і їх важко буде скоригувати заходами економічної політики, дії нового уряду визначатимуть темпи та якість розвитку країни у подальшому.

Потенційні можливості розвитку економіки України:

- **ТЕХНОЛОГІЧНІ ІННОВАЦІЇ.** Високий науково-технічний потенціал України може забезпечити успішні розробки в царині енергетики, матеріалів, інформаційно-комунікаційних технологій, на ринках патентів, високотехнологічної продукції та послуг.
- **ПОШУК РОЗВИНЕНИМИ КРАЇНАМИ МОЖЛИВОСТЕЙ ДЛЯ ПОСЛУГ АУТСОРСИНГУ ПРИЙНЯТНОЇ ЯКОСТІ.** Якщо від самого початку аутсорсинг замовляли на ринках країн Азії з огляду на дешевизну тамтешньої робочої сили, то нині посилюється розуміння того, що відмінності в культурі, часових поясах і високі транспортні витрати роблять країни Центральної та Східної Європи привабливою альтернативою. Водночас зростання витрат у центральноевропейських “ветеранах” цього бізнесу змушує інвесторів придивлятися до можливостей за межами ЄС.
- **ОСВОЄННЯ ТРАНСПОРТНИХ МАГІСТРАЛЕЙ “ЄВРОПА–АЗІЯ”.** Європа є найбільшим споживачем у світі, Азія – найбільшим виробником і потенційним споживачем, що швидко зростає. Україна, яка лежить на прямій лінії між цими двома центрами глобальної економіки, покликана стати головними транспортними воротами цього коридору. Розвиток сучасних транспортних шляхів дасть суттєвий поштовх для розвитку супутнього бізнесу: придорожня інфраструктура, обслуговування шляхів сполучення.
- **ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА.** У зв’язку зі зростанням чисельності світового населення та рівня його доходів (тобто і зі змінами у структурі споживання) привабливість сільськогосподарського бізнесу

залишається високою. Зростання попиту на продукцію органічного сільського господарства (як альтернатива технологіям вирощування індустріальної доби) та на послуги “зеленого туризму” в Європі, а також зростання чисельності/доходів населення Азії забезпечують широкі можливості для інноваційного розвитку цього сектору.

## Інновації

### *Перспективи України*

***Передові технології  
спроможні забезпечити  
тривале економічне  
зростання***

Україна у середньостроковій перспективі може досягти якісного стрибка у технологічному розвитку вітчизняних підприємств для підвищення їхньої конкурентоспроможності та залучити на свою територію виробничі й науково-дослідницькі потужності провідних високотехнологічних компаній світу. Таким чином, вітчизняна економіка перейде на вищий технологічний уклад, який створить умови для підвищення якості життя та закладе підвалини для тривалого економічного зростання.

В Україні потрібно запровадити повний інноваційний цикл, який забезпечуватиме відбір і підтримку інноваційних розробок і досліджень, доступність венчурного капіталу для доведення зразків до виробництва і великих інвестицій для забезпечення конкурентних переваг нових виробів на ринках. Цей цикл повинен бути єдиною нерозпорошеною системою, він має бути забезпечений відповідними нормативно-правовою базою, новими або реформованими державними установами, матеріальною та інституційною інфраструктурою, чітко визначеними ефективними процедурами конкурсів, моніторингу та звітності, відповідними стандартами та шаблонами, кадровою підготовкою, а також фінансовими ресурсами.

***Для забезпечення  
інноваційного циклу  
потрібно визначити  
ролі держави  
та бізнесу***

Для функціонування такого циклу потрібно чітко визначити роль державного та приватного секторів, механізми їх взаємодії. Під інноваційний цикл мають бути пристосовані система освіти та науки, адміністративно-регуляторне середовище.

Однак такий цикл – це ціль. Для його впровадження потрібна спроможність до послідовного, швидкого й ефективного здійснення реформ державної політики в цій сфері.

### *Поточний стан інноваційного процесу в Україні*

За офіційними даними, у 2001–2003 роках інноваційною діяльністю займалося близько 14,5% промислових підприємств країни, 2004 року – 12,7%. Ці інновації пов’язані пе-



реважно з освоєнням нового обладнання, яке вже було ви-  
найдено та виготовляється в інших країнах.

В Україні з 1 000 патентів у промисловості реалізуються 6–7<sup>3</sup>.  
У країні практично немає центрів інноваційної діяльності  
(наукових і промислових), відомих і конкурентоспроможних  
на міжнародних ринках.

На тлі зростання економіки обсяги інноваційної діяльності  
не зростали. Структура української економіки не сприяє ін-  
новаціям. Український бізнес, зокрема великий, не є замов-  
ником і джерелом інновацій.

***В останні роки  
інновації в Україні  
розвивалися слабо***

Як наслідок, дедалі більше руйнується інноваційний потен-  
ціал країни, втрачаються накопичені ресурси, поглиблюється  
відставання України від провідних країн світу, зменшу-  
ються перспективи розвитку.

### *Результати державної політики у сфері інновацій*

Українська влада від часу здобуття незалежності декларувала  
потребу стимулювання інноваційного розвитку. Запрова-  
джувалися різні механізми такого стимулювання:

- цільовий податок у державний інноваційний фонд і фі-  
нансування з нього інноваційних програм;
- багато галузевих державних програм підтримки та роз-  
витку;
- діяльність Української державної інноваційної компанії;
- економічні стимули (пільги) в рамках спеціальних еко-  
номічних зон, територій пріоритетного розвитку, техно-  
парків.

Наведені дані про результати інноваційної діяльності в Ук-  
раїні свідчать, що вся сукупність попередніх заходів держав-  
ної політики щодо стимулювання інновацій не дала потріб-  
ного результату ані у збільшенні обсягів інновацій, ані у  
підвищенні їхньої якості.

Неефективністю державної політики пояснюються інші  
вади інноваційного процесу в Україні, а саме:

- основні державні галузі (державне управління, освіта,  
охорона здоров'я, соціальне забезпечення) не мають на-

---

<sup>3</sup> Для порівняння: у Фінляндії з такої самої кількості реалізується  
300 патентів.

лежної матеріальної інфраструктури, передусім інформаційно-комунікаційної;

- практично не створюється спеціалізована інфраструктура для інновацій;
- система освіти та підготовки кадрів для науки не орієнтована на кадрове забезпечення інновацій;
- наука, освіта, інноваційні проекти, технологічні розробки мало пов'язані між собою;
- у країні практично немає венчурного капіталу та венчурних підприємств;
- несприятливе адміністративно-регуляторне середовище для венчурного й інноваційного бізнесу, у тому числі у податковій системі;
- конкуренція не перетворилася на механізм відбору напрямів і проектів інноваційного розвитку.

### *Причини незадовільних результатів державної політики*

#### ***Державна підтримка інновацій неефективна***

Замість створення єдиного інноваційного циклу та підвищення його ефективності застосовувалися різні заходи політики, не пов'язані між собою. Конкуренція за обмежені ресурси та преференції відбувалася не так між їхніми користувачами, як між розпорядниками. Коштами на наукову діяльність розпоряджаються 42 міністерства та відомства, через що ефективність і результативність вкрай низькі. Відсутність координації між українськими структурами та непрозора конкуренція за ресурси погіршують умови для іноземних інвесторів.

Загалом відсутність успіху державної політики щодо інновацій, як і в більшості сфер державного управління, пояснюється інституційною неспроможністю влади до послідовного й ефективного вироблення та реалізації державної політики.

### *Пропозиції щодо реформування державної політики у сфері інновацій*

#### ***Державна політика має враховувати специфіку інноваційного циклу***

Державна політика за цим пріоритетом має фокусуватися на двох аспектах:

- Створення та запровадження інновацій вітчизняними компаніями, які працюють у пріоритетних сферах: ін-

формаційні технології, телекомунікації, програмування, авіабудування. Для цього потрібно створити повний цикл запровадження інновацій від управління, освіти та досліджень до масового виробництва.

- Трансфер технологій через локалізацію на території України виробничих і дослідницьких потужностей міжнародних компаній з обов'язковою умовою нарощування частки місцевих постачальників у кінцевій продукції.
- Запровадження міжнародних стандартів, наприклад європейських, які дадуть змогу експортувати продукти на світовий ринок<sup>4</sup>.
- Інтеграція України (членство) в європейські програми та мережі сприяння розвитку науки та запровадженню технологій.

У реформуванні державної політики у сфері інновацій потрібно визначити:

- **Короткострокові заходи**, які можуть мати локальний і спеціальний характер, спрямовані на різке поліпшення ситуації в цій сфері. Такі заходи мають дати результати впродовж кількох тижнів/місяців.
- **Довгострокові заходи системного реформування**, спрямовані на суттєве вдосконалення наявних, розробку та впровадження нових систем і структур, потрібних для запровадження повноцінного інноваційного циклу. Термін реалізації таких заходів може вимірюватися кількома роками.

### *Короткострокові заходи*

**Сприяння створенню та розвитку в Україні нових центрів і секторів інноваційного розвитку.** Це стосується передусім виробництва товарів і послуг у сфері високих технологій, які нині мають величезний потенціал.

Наприклад, світові гіганти та лідери електронної індустрії створили Східноєвропейську робочу групу (СЕРГ) для координації своєї роботи у країнах Східної Європи. Деякі з них вже висловили інтерес у розміщенні своїх підприємств в Україні. Підприємства цих компаній не тільки створять нові кваліфіковані робочі місця. Маючи виробництво вищого технологічного укладу, вони можуть створити нову індустрію в

---

<sup>4</sup> Наприклад, можливості України у виробництві базового обладнання для програми GALILEO великою мірою обмежені невідповідністю стандартів.

**Спеціальні митні зони –  
один з інструментів  
залучення інвестицій  
у інновації**

Україні, дадуть поштовх для масштабного інноваційного розвитку<sup>5</sup>.

Ключове значення тут має оперативність митного оформлення імпорту й експорту. Порядок роботи української митниці для таких інвесторів абсолютно неприйнятний. Вирішити цю проблему можна запровадженням спеціальних митних зон (СМЗ). Всі митні процедури та інші перевірки здійснюватимуться на території спеціальної митної зони<sup>6</sup>.

За таких умов підприємства зможуть відпрацювати найефективніші схеми взаємодії з митною службою, і цей досвід варто використовувати для вдосконалення цих процедур у всій системі державної митної служби в усій країні.

Сприяння розвитку центрів і секторів інноваційного розвитку передбачає такі заходи:

- Запровадити зміни до Митного кодексу в частині надання Кабінету Міністрів повноважень запроваджувати митний режим спеціальної митної зони для експортноорієнтованих високотехнологічних виробництв за умови, якщо обсяги інвестицій становлять, наприклад, не менш як 50 млн. євро, а середньооблікова кількість працівників перевищує 100 осіб – громадян України.
- Передбачити у Держбюджеті кошти для облаштування інфраструктури пілотних інноваційних парків, а також центрів трансферу технологій і бізнес-інкубаторів при провідних ВНЗ, академічних установах (технополіси).
- Передбачити у Держбюджеті видатки на фінансування розробки національної стратегії та національного плану дій з виконання зобов'язань України відповідно до Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, зокрема в частині реалізації енергоощадних проєктів за рахунок коштів, отриманих від торгівлі одиницями скорочення викидів.
- Передбачити у Держбюджеті кошти для підвищення капіталізації державних банків з метою доступності довго-

<sup>5</sup> Компанії СЕРГ планують розміщувати в Україні виробництво електронних компонентів і вузлів для готових виробів, яке буде залучено до міжнародних виробничих ланцюгів. Вони імпортуватимуть, принаймні на початку своєї діяльності, 100% комплектуючих для виробництва та вивозитимуть 100% своєї продукції.

<sup>6</sup> Це має передбачати розміщення на території відповідного підприємства окремого підрозділу Державної митної служби, а також відповідне облаштування СМЗ, засоби безпеки та контролю, відповідальність за їх забезпечення та дотримання.

строкових банківських кредитів і здешевлення кредитів на фінансування інноваційних проектів (з чітким визначенням критеріїв віднесення проекту до інноваційних).

- Розробити механізм надання цільових дотацій на створення нових робочих місць і підвищення кваліфікації працівників суб'єктам підприємницької діяльності, які реалізують високотехнологічні інвестиційні проекти вартістю, наприклад, не менш як 5 млн. дол. США та працевлаштовують не менш як 100 громадян України. Розмір дотацій потрібно диференціювати залежно від рівня безробіття відповідної території (високотехнологічні проекти велику частину витрат несуть у частині оплати праці).

**Створення в уряді цільової робочої групи.** Така група<sup>7</sup> має бути забезпечена належними повноваженнями та ресурсами. Їй також потрібно забезпечити зовнішню технічну допомогу за двома напрямками: загальні процедури публічної політики та саме державна політика щодо інновацій. Для розробки державної політики потрібно залучити технічну допомогу найбільш успішних у цій сфері країн, передусім Фінляндії.

*Формуванням політики щодо інновацій має займатися цільова робоча група*

Робоча група має здійснити повноцінний аналіз політики:

- докладно вивчити проблеми, що заважають інноваційному розвитку України, та причини їх наявності;
- вивчити внутрішній і зовнішній попит на інноваційні розробки та технології, а також наявні в Україні потенційні можливості для його забезпечення, таким чином визначити пріоритети;
- визначити альтернативні варіанти участі держави у циклі, зокрема через надання повного фінансування, часткового співфінансування з приватним сектором, інфраструктури та інших ресурсів, інформаційної та інституційної підтримки, пільгових чи інших спеціальних умов;
- розробити конкурсний механізм відбору наукових та інноваційних проектів для отримання державної підтримки, передусім фінансової, яка має передбачати участь бізнесу й іноземних експертів;
- розробити механізми моніторингу, оцінки та звітності щодо реалізації відібраних інноваційних проектів;

<sup>7</sup> Потенційно роль такої робочої групи може виконувати Міжвідомча рада з питань інвестицій та інноваційного розвитку, створена Постановою Кабінету Міністрів № 424 від 7 березня 2007 року.

- дати пропозиції щодо реформування інституційного забезпечення державної інноваційної політики – оптимізація формату діяльності таких установ: Українська державна інноваційна компанія, Державне агентство з інвестицій та інновацій, Національна рада з інвестицій та інновацій та ін.;
- проаналізувати вартість різних варіантів, їхні переваги та вади, наслідки застосування;
- надати результати аналізу всім зацікавленим сторонам у суспільстві, на основі цього провести консультації з ними, врахувати всі позиції, зробити остаточні висновки та сформулювати рекомендації;
- на основі рекомендацій створити план управління змінами (реформ), в якому буде передбачено всі заходи державної політики, зміни нормативно-правової бази, установ і процедур, а також фінансові та інші ресурси.

На основі результатів роботи групи потрібно буде прийняти політичне рішення щодо здійснення реформ і виконати їх відповідно до плану.

### *Довгострокові заходи системного реформування*

Продуктом реформування стане створення повного циклу розробки та впровадження інновацій з відповідною інфраструктурою:

- **Розвиток базової інфраструктури освіти та досліджень** – передусім створення кількох просвітницько-дослідницьких і проектних центрів, де сконцентровано основні інтелектуальні ресурси. Потрібна також ефективна безперервна система освіти для всього суспільства.
- **Розвиток матеріальної інфраструктури.** Ідеться про створення в Україні технополісів, інноваційних парків (облаштовані інфраструктурою земельні ділянки) та інших установ, призначених для швидкого розгортання та запуску нових виробничих потужностей міжнародних високотехнологічних компаній. Передбачається будівництво перших (модельних) об'єктів інфраструктури за рахунок коштів Держбюджету з подальшим залученням до таких проектів коштів приватного сектору.
- **Розвиток нематеріальної інфраструктури.** Створення єдиного науково-технічного інформаційного простору України (разом із науковими інститутами) та його інтегрування до європейського контексту (до Європейських інновацій-

*Потрібен розвиток спеціальної матеріальної та нематеріальної інфраструктури*

них мереж) через розширення можливостей для участі у Сьомій Рамковій програмі Європейського Союзу, стимулювання кластерів місцевих постачальників.

- **РОЗШИРЕННЯ ФІНАНСОВИХ МОЖЛИВОСТЕЙ** для інвестування в інноваційні (а тому дуже ризикові) проекти, зокрема через стимулювання розвитку венчурних фондів в Україні, цільову (для довгострокового кредитування) капіталізацію державних банків.
- **ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ СТИМУЛІВ** для інноваційної діяльності і внутрішніх, і зовнішніх економічних агентів через визначення чітких умов надання адресних державних субвенцій і дотацій (наприклад, на створення нових робочих місць, на відшкодування частки “загороджувальних” мит для експортної продукції та ін.), спрощення митних процедур для експортних виробництв.
- **ЕЛЕКТРОННЕ УПРАВЛІННЯ** – реформування інформаційних систем органів державної влади для підвищення якості та доступності інформаційних послуг органів влади, а також підвищення оперативності та якості прийняття рішень на центральному та місцевому рівнях.

## Розвиток аутсорсингу в Україні

### *Що таке аутсорсинг?*

Поняття “аутсорсинг” дуже розмите. Часто його розуміють як замовлення на виконання певної низки бізнес-операцій (програмування, обробка замовлень, робота з клієнтами) у менш розвинених країнах. Однак це далеко не повна картина.

Достатньо точним описом сутності аутсорсингу, хоч як дивно, є бухгалтерський термін “послуги сторонніх організацій”. З цього визначення видно, що нині ринок аутсорсингу – це не просто напівекзотичний ринок послуг, що є непрофільними для замовника чи надаються з набагато меншими витратами, ніж у замовника.

Послуги аутсорсингу змінюють традиційні уявлення про ринки послуг взагалі. Фактично поняття “послуги” й “аутсорсинг” швидко зближуються, оскільки у сучасній економіці розвиток інформаційно-комунікаційних та інших технологій дає споживачам змогу самостійно обирати провайдерів послуг, минаючи “традиційних” замовників. Якщо раніше основні перепони для цієї тенденції мали тех-

*Послуги аутсорсингу змінюють традиційні уявлення про ринки послуг*

**Аутсорсинг –  
розміщення замовлень  
на виробництво  
товарів і послуг  
в інших країнах**

нічний характер, то тепер головним бар'єром залишається протекціонізм держав<sup>8</sup>.

Ми розуміємо під терміном “аутсорсинг” саме розміщення замовлень на виробництво товарів і послуг у інших країнах. Найкращою ілюстративною моделлю ринку аутсорсингу в національних масштабах є сектор будівництва, де девелопер бере участь у загальній координації, а більшість робіт виконують підрядники.

Обсяги світового ринку аутсорсингу практично неможливо виміряти, адже традиційна економічна статистика не пристосована під це завдання. Однак світовий ринок аутсорсингу, вочевидь, зівставний із сукупним розміром економік країн Південно-Східної Азії, які практично живуть за рахунок аутсорсингу<sup>9</sup>. Головним непрямим показником аутсорсингу, який можна використовувати для оцінки цього ринку, є обсяги приросту експорту з цих і подібних до них країнах. Стрімкість розвитку світового ринку аутсорсингу підтверджується суттєвим посиленням позицій компаній цієї сфери<sup>10</sup>.

### *Перспективи України як майданчика для аутсорсингу*

**Україна має  
конкурентні переваги  
у сфері аутсорсингу**

Україна має кілька безперечних конкурентних переваг щодо розвитку як майданчика для надання послуг аутсорсингу:

- **ВДАЛЕ ГЕОГРАФІЧНЕ РОЗТАШУВАННЯ.** Україна межує з великими ринками ЄС і Росії, що робить економічно привабливим розміщення в ній виробництв усіляких товарів. Через країну пролягає П'ятий пан'європейський транспортний коридор (Венеція—Любляна—Будапешт—Ужгород—Львів—Київ). За оцінками міжнародних інвесторів, виробнича база в Україні скоротить час поставок (критично важливий елемент конкурентоспроможності) в середньому на 20 днів порівняно з країнами Східної Азії (нині поставки звідти відбуваються зазвичай морем, огинаючи всю Євразію).

<sup>8</sup> Члени Світової організації торгівлі ледве просунулися у лібералізації світового ринку послуг. Дуже важкі та малорезультативні переговори про лібералізацію ринку послуг ЄС.

<sup>9</sup> Наприклад, Тайвань виробляє близько половини всіх ноутбуків у світі та 64% материнських плат.

<sup>10</sup> Наприклад, компанія VenQ (оборот 2004 року становив 5,1 млрд. дол. США, збільшившись порівняно з попереднім роком на 40%), яка займалася виробничим аутсорсингом (LCD-монітори, комп'ютерна техніка, мобільні телефони – багато років виробляла цілу низку моделей телефонів Motorola), сама викупила одного з провідних замовників – підрозділ з виробництва мобільних телефонів корпорації Siemens.



- **ЯКІСНА СИСТЕМА ОСВІТИ ТА НАУКОВО-ДОСЛІДНИЦЬКИХ ІНСТИТУТІВ.** Україна успадкувала з радянських часів розгалужену мережу шкіл та інститутів. Країна має потужний стартовий капітал за рівнем інженерних та інших технічних знань населення. Населення схильне до інновацій (багато “зірок” Силіконової долини родом з України). Україна входить до п’ятірки лідерів світу за кількістю сертифікованих програмістів.
- **ПОРІВНЯНО РОЗВИНЕНА ВИРОБНИЧА ІНФРАСТРУКТУРА.** Україна має достатньо розвинене машинобудування. Хоча воно великою мірою орієнтоване на важке машинобудування та потреби ВПК, переорієнтація та диверсифікація виробництв є легшим завданням, аніж розвиток галузі з нуля.

Все це забезпечує нашій країні величезний потенціал з освоєння світового ринку аутсорсингових послуг. Участь у глобальному ринку аутсорсингу забезпечить завдання структурної перебудови в економіці, переводячи промисловість у сучасніші галузі та технології, а також підвищуючи питому вагу послуг в економіці<sup>11</sup>.

### Основні проблеми

Очевидно, нині цей потенціал практично не реалізується. На шляху залучення замовників послуг аутсорсингу стоїть низка фундаментальних перешкод:

- **НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ.** Ринок аутсорсингу, особливо на стадії його формування, потребує визначеності для інвесторів і замовників. Жодна з провідних світових компаній не зробить свій бізнес заручником ризиків. Бізнес передусім має отримати чіткі сигнали щодо майбутніх умов його роботи. Ніхто не піде працювати у країну, де податки наступного дня можуть неочікувано підвищитися.
- **НЕЗРУЧНА СИСТЕМА РЕГУЛЮВАННЯ.** Україна неухильно посідає непривабливі місця у світових табелях про ранги за складністю провадження бізнесу<sup>12</sup>. Аутсорсинг передбачає багато оперативних здійснюваних митних операцій, до чого

<sup>11</sup> Нині на сферу послуг припадає близько 50% сукупної валової доданої вартості в економіці. У розвинених країнах цей показник становить не менш як 65%.

<sup>12</sup> Згідно з дослідженням Світового банку *Doing Business in 2006*, Україна посідає 124-е місце зі 155 країн за привабливістю провадження бізнесу. Найбільш недружні для бізнесу аспекти – реєстрація прав власності (127-е місце), захист прав інвесторів (141-е місце) та порядок сплати податків (151-е місце). Див. <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=194>.

наша митна система нині не готова (затримки на кордоні становлять дні, якщо не тижні).

- **НЕПОВНОЦІННА УЧАСТЬ КРАЇНИ У СВІТОВІЙ СИСТЕМІ ТОРГІВЛІ.** Україна не є членом СОТ і щойно починає формування нової системи відносин з найближчим найбільшим ринком — ЄС. Ми не входимо до якихось об'єднань, які могли б привабити інвесторів і замовників вигіднішими умовами доступу на ринки для інших країн. Та й сам факт відсутності країни у списку членів СОТ дає додаткові підстави вважати її ненадійною для вкладення грошей.
- **НЕРОЗВИНЕНІСТЬ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.** Незважаючи на розвиненість науково-технічної бази, в Україні абсолютно відсутній зв'язок “ідея—продукт”. Країна практично не має потужних центрів інноваційної діяльності, які могли б підтримувати розвиток передових виробництв і послуг.

Усунення цих бар'єрів для розвитку ринку аутсорсингу в Україні дасть змогу нашій країні приєднатися до величезної глобальної галузі з широким вибором можливостей для різних спеціалізацій.

## Освоєння транспортних магістралей “Європа—Азія”

### *Перспективи України*

*Україна недостатньо використовує свої транспортні та транзитні можливості*

Теза про географічне розташування України, сприятливе для економічного зростання, звучить дуже часто, проте ці можливості нині використовують незначною мірою. Розвиток транспортної інфраструктури не просто “відкриє” Україну, а й надасть нового імпульсу її розвитку:

- **Збільшення доходів від транзиту.** Вигоди, що лежать на поверхні, — це використання транзитного потенціалу країни. Зокрема інтенсифікація пасажиро- та вантажо-перевезень дасть Україні змогу суттєво збільшити доходи від транзиту.
- **Розвиток виробництва та зростання інвестицій.** Географічне розташування України за розвинутої інфраструктури дасть змогу бізнесу розміщувати своє виробництво на території, яка, з одного боку, близька до великих ринків, а з іншого — може запропонувати порівняно дешеву робочу силу (див. **Розвиток аутсорсингу в Україні**).
- **Розвиток суміжних галузей.** Транспортні магістралі мають багато можливостей для бізнесу: зв'язок, автозаправ-

ні станції, готелі, сфера обслуговування та ін. Тому вони можуть справляти мультиплікативний вплив на економічний розвиток.

- **Чинник прискорення регіонального розвитку.** Поліпшення транспортної системи, підкріплене комплексом заходів державної політики, — обов'язкова умова вирівнювання економічного та соціального розвитку регіонів<sup>13</sup>.

### *Поточний стан транспортної інфраструктури України*

Загальна транспортна мережа України становить 43,7 тис. км магістральних трубопроводів, 22 тис. км залізничних шляхів, 164,8 тис. км автомобільних доріг з твердим покриттям, 2,3 тис. км експлуатаційних річкових судноплавних шляхів з виходом до Азовського та Чорного морів.

За обсягами вантажних перевезень Україна посідає четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись тільки Китаю, Росії та Індії. Показники річного обсягу перевезень на 1 км в Україні втричі перевищують аналогічні показники розвинених європейських країн.

*За обсягами вантажних перевезень Україна поступається лише Китаю, Росії та Індії*

Залізницями України здійснюється 88% вантажних перевезень (без урахування трубопровідного транспорту) та 50% пасажирських. Вартість основних фондів залізниць України становить 9% загальної вартості основних фондів держави.

Територією України пролягає чотири пан'європейських коридори: III, V, VII і IX. VII коридор проходить південним кордоном країни, три інших об'єднують залізничні шляхи й автомобільні дороги. За результатами роботи Групи високого рівня з розширення TEN-T річку Дніпро включено до пріоритетних транспортних шляхів.

Стан транспортної системи загалом не відповідає європейським стандартам. Багато доріг розраховано на двосмуговий рух, якість дорожнього покриття низька. Ступінь зношеності основних фондів транспорту становить більш як 50%. Крім того, різні види транспорту не інтегровано в єдину мережу.

<sup>13</sup> Регіони, що мають кращий доступ до ринків, конкурентоспроможніші. Якщо транспортування дороге, підприємства можуть мінімізувати свої витрати через розміщення у безпосередній близькості до постачальників і споживачів. Оскільки розміщення підприємств залежить від транспортних витрат, погано розвинена транспортна система призводить до низької ділової активності в окремих регіонах. Окрім того, розвиток такого перспективного сектору, як туризм, залежить від зручної та розгалуженої транспортної інфраструктури.

## Пропозиції щодо державної політики щодо транспорту

**Для реалізації  
транспортного  
потенціалу потрібна  
нова державна  
політика**

Для реалізації транспортного потенціалу України потрібен комплекс заходів державної політики.

Передусім треба спланувати та здійснити кроки з **ПОЛІПШЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ МЕРЕЖІ**. До таких заходів реформування належать:

- розробка стратегічного плану розвитку транспортної системи України з урахуванням розвитку світових транспортних потоків;
- пріоритетне інвестування в інфраструктурні проекти, що об'єднують різні види транспорту в єдину систему, розвиток мультимодальних технологій<sup>14</sup>;
- розробка плану управління вантажопотоками на території України;
- сприяння інвестиціям для поступового розвитку пан'європейських транспортних коридорів для пріоритетного руху товарних поїздів<sup>15</sup>;
- реорганізація міжнародного аеропорту “Бориспіль” у сучасний вузловий аеропорт Центральної та Східної Європи.

В Україні, як, зрештою, і в усьому світі, фінансування транспортних інвестицій залишається проблемним питанням — бюджетні ресурси обмежено, залучити приватні інвестиції в інфраструктуру складно. Інвестиціям у транспортний сектор властивий тривалий період планування та реалізації, тимчасом як отримання вигод від інвестування часто розтягнуто на багато десятиліть. Тому тільки деякі з інфраструктурних проектів можуть фінансуватися із залученням приватного капіталу. Тимчасом як інвестиції в основні дороги, аеропорти та порти у густонаселених регіонах можуть становити інтерес для приватних інвесторів, інвестиції у регіонах

<sup>14</sup> Збільшення транзитних перевезень територією України потребує розвитку мультимодальних систем, тобто технічного забезпечення переведення вантажів з одного виду транспорту на інший через збільшення контейнерних перевезень або систем трансформації вантажних автомобілів у вагони. Обидва типи інтермодальних перевезень потребують спеціального обладнання, так само як і дотримання точного графіку руху.

<sup>15</sup> Перевезення вантажів на відстань більш як 500 км ефективніше здійснювати залізницею. Оскільки протяжність України з півдня на північ становить 800 км, а з заходу на схід — близько 1 600 км, потреба розвитку залізничного транспорту очевидна.

з низькою інтенсивністю руху потребують вагової участі державного сектору.

Тільки інфраструктурні інвестиції вочевидь недостатні для реалізації транзитного потенціалу нашої країни. Іншими словами, інвестиції в основні фонди мають бути підтримані регуляторними й інституційними реформами, які сприятимуть управлінню транспортними потоками.

**Використання транзитного потенціалу.** У контексті Європейської політики сусідства розроблено пропозиції з розвитку наявних пан'європейських транспортних коридорів на території сусідніх країн. У стратегії розвитку одного з них, Central axis (“Центральна вісь”), Україна відіграє ключову роль. Низка проектів з розвитку пан'європейських коридорів уже на стадії здійснення. Пріоритетними є такі напрями:

- переговори з “відкритого неба” з поступовим долученням України до спільного європейського авіаційного простору;
- запровадження європейських норм і стандартів, у тому числі європейської системи управління рухом залізничних потягів;
- запровадження спільних стандартів стану рухомого складу;
- усунення суперечностей у регулюванні процедур перетину кордону;
- реформа митної служби, що включає перепідпорядкування її Міністерству фінансів, комп'ютеризацію процедур, підвищення прозорості процедур перетину кордону для трейдерів, запровадження спільного митного контролю;
- запровадження законодавчих норм ЄС щодо монополізації деяких послуг аеропортів (зокрема послуг наземного обслуговування на пероні і терміналах);
- зменшення законодавчих та інших перешкод для оновлення парку вітчизняних авіакомпаній (зокрема створення сприятливих умов для лізингу та закупівлі сучасної авіатехніки).

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У СВІТОВУ ЕКОНОМІКУ

Структурні перетворення української економіки відбуватимуться набагато швидше й ефективніше за умови інтеграції країни у світову економіку, що супроводжує їх. Перший крок на цьому шляху – вступ України до СОТ, який відкриє для національних виробників нові можливості. Варто пам'ятати, що інтеграція у систему міжнародної торгівлі сама собою не дає позитивних результатів: вона лише відкриває можливості для їх досягнення. Для успішного розвитку економіки в нових, більш відкритих умовах потрібно підвищувати конкурентоспроможність української продукції

## Інтеграція України у систему міжнародних торгівельно-економічних відносин

*Інтеграція призведе до підвищення ефективності української економіки*

Мета інтеграції України у світову економіку – не тільки забезпечити вітчизняній продукції гарантований доступ на іноземні ринки. Товарні потоки, що поступово зростають, доповнюються торгівлею послугами, переміщенням капіталу, інтенсивним обміном інформацією та технологіями. Наслідки реалізації інтеграційної цілі – підвищення ефективності, розширення асортименту, поліпшення якості товарів. Це буде вигідно і для виробника, і для споживача.

Інтеграційні процеси України відбуваються на тлі таких світових тенденцій:

- Виробництво товарів стає дедалі автоматизованішим, завдяки чому вивільняються ресурси для розвитку сектору послуг. Відповідно, відбуваються зміни і на ринку праці: зменшується кількість тих, хто безпосередньо зайнятий у виробництві товарів, збільшується кількість робочих місць у інфраструктурних підрозділах і послугах зі збереження та використання природних ресурсів.
- Змінюються системи цінностей, що впливає на ціну ресурсів, продуктів і послуг. Товарне виробництво стає частішою іншою, важливішою для світу політикою – екологічною, соціальними, енергоощадними.
- Основні функції регулювання процесів глобальної інтеграції переходять до міжнародних організацій. Так, Світова організація торгівлі є головним органом, що регулює взаємовідносини країн у торгівельних питаннях.

Очевидна перевага України у процесі інтеграції – “ефект затриманого розвитку”. Нам не потрібно повторювати весь шлях спроб і помилок інших країн, ми можемо використати вже розроблені ефективні технології. Такий технологічний стрибок дасть змогу заощадити чималі кошти у перехідному періоді та швидко стати на один щабель із розвиненими країнами.

Вада української економіки – орієнтація на виробництво й експорт “традиційної” продукції (металургійної, хімічної), світовий попит на яку у майбутньому зростатиме дедалі повільнішими темпами. Водночас чимраз більшу роль у світовій економіці відіграють послуги. Якщо українські підприємці та держава не визнають цих структурних змін, то це загрожує не тільки усуненням України із зовнішніх ринків, а й передачею внутрішніх ринків у руки іноземних компаній.

Загалом до інтеграційних процесів у світі Україна може застосовувати два підходи – активний і пасивний. Активний підхід до процесів інтеграції України у світову торгівлю передбачає:

- розуміння загальної картини світових інтеграційних процесів;
- участь у створенні правил гри на міжнародних ринках;
- можливості гнучкого використання власних ресурсів і ресурсів своїх партнерів.

Пасивний підхід спостерігається в Україні нині: нема чіткої державної програми інтеграції; окремі підприємства, захищені у виході на зовнішні ринки, часто змушені беззастережно приймати умови сильніших гравців ринку.

Причини, через які в Україні не вирішуються проблеми інтеграції:

- відсутність стратегічного бачення довгострокової перспективи розвитку економіки України;
- відсутність суспільного розуміння того, що саме участь у світовій торгівлі потрібна для підвищення ефективності економіки;
- відсутність інформації та досвіду життя у відкритому суспільстві – тому проблемою політиків, товаровиробників і суттєвої частини суспільства є боязнь світової економіки, інстинктивне віддання переваги ізоляціоністському, закритому господарюванню.

***Для успішної конкуренції на зовнішніх ринках Україні потрібно змінити структуру економіки***

## Потреба вступу до СОТ

*Між членами СОТ відбувається більш як 90% світових торговельних операцій*

### *Що таке СОТ?*

Нині це єдина організація, що об'єднує практично весь світ загальними правилами міжнародних відносин у сфері торгівлі товарами, послугами та захисту прав інтелектуальної власності. Країни, які ще не вступили до СОТ, прагнуть якомога швидше приєднатися до цієї організації. Більш як 90% усіх торговельних операцій здійснюється між членами цієї організації. Саме у рамках СОТ відбувається стратегічний розвиток економічних зв'язків між країнами. Поки що – без участі України. Вступ нашої країни до СОТ не тільки залучить національну економіку у світову, а й дасть змогу впливати на процес її розвитку.

*СОТ відкриває перед Україною можливості*

Проте потрібно пам'ятати, що СОТ – це лише надання Україні певних можливостей, своєрідний трамплін для подальшої інтеграції у систему міжнародних торговельно-економічних відносин.

Залишаючись поза СОТ, Україна втрачає головні переваги і можливості:

- **РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ.** Останні роки засвідчили, що внутрішньої конкуренції недостатньо, аби стимулювати українських виробників випускати якіснішу продукцію, розширювати її асортимент. Низький рівень інвестицій у виробництво та розробку нових технологій нині стримує вихід багатьох українських підприємств на зовнішні ринки, а завтра змусить віддати український ринок ефективнішим іноземним конкурентам.
- **ПЕРЕДБАЧУВАНИХ УМОВ ПОСТАВОК УКРАЇНСЬКИХ ТОВАРІВ НА ЗОВНІШНІ РИНКИ:** стабільних тарифів на імпорту продукції, чітких критеріїв демпінгу, уніфікованих стандартів якості. Якщо для всіх членів СОТ умови імпорту продукції до певної країни чітко визначені та фактично незмінні, для інших країн світу майже безперешкодно можуть запроваджуватися загороджувальні заходи у формі високих імпортерних мит або підвищених вимог до якості продукції.
- **ВИКОРИСТАННЯ ЗАГАЛЬНОПРИЙНЯТОЇ ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ ТОРГІВЕЛЬНИХ СУПЕРЕЧОК,** участі в антидемпінгових розслідуваннях проти українських товарів для результативнішого відстоювання позицій вітчизняних виробників.

### *Чим СОТ не є?*

Приєднання України до СОТ – це відкриття колосальних потенційних можливостей, але не гарантії успішної зовнішньої



торгівлі чи збільшення іноземних інвестицій. Приєднавшись до СОТ, Україна отримає ті самі умови торгівлі, що й усі учасники цієї організації. Однак ефективність використання цих можливостей залежить тільки від бажання та спроможності українських виробників пристосуватися до нових умов.

*СОТ не дає гарантій розвитку зовнішніх відносин чи економіки*

СОТ забезпечить вільний доступ українських товарів на зовнішні ринки, однак не гарантує їхньої конкурентоспроможності. Тому українським виробникам важливо підвищувати якість продукції, вивчати споживчий попит, знаходити нові ніші на ринку. СОТ надасть рівні права, однак не обмежить конкуренцію ані у світі, ані в нашій країні. Українським підприємцям доведеться швидко опанувати нові умови роботи, які багатьом західним виробникам добре відомі.

Для вступу до СОТ Україна змінить певні закони, пов'язані із зовнішньою торгівлею, стандартизацією та якістю продукції, роботою аграрного та банківського секторів. Однак ці зміни не гарантують прозорішого законодавства загалом, не спростять процедури митного оформлення товарів. Вони можуть суперечити чинним законам або, навпаки, повторювати їх. Крім того, "уніфікованість" законів СОТ може не враховувати національних особливостей економіки, а тому бути менш ефективною.

## Альтернативи СОТ

На перший погляд, процес вступу до СОТ та узгодження торгівельних відносин з усіма країнами СОТ (точніше, з членами Робочої групи, яких в Україні п'ятдесят) неефективний: він змушує йти на поступки країнам, які у подальшому не забезпечать суттєвого збільшення зовнішньоторгівельного обороту, тобто приносить очевидні витрати часу та ресурсів, але не гарантує вигод.

Альтернативою вступу до СОТ могло б стати **підписання двосторонніх угод про створення зон вільної торгівлі з основними торгівельними партнерами України**. Воно вирішило б низку проблем, пов'язаних зі вступом до СОТ: зatoryжний переговорний процес, неспроможність застосовувати зустрічні вимоги, нездійсненність узятих на себе зобов'язань (з такою проблемою стикалася Грузія).

*Без участі у СОТ створення зон вільної торгівлі неефективне...*

Однак насправді такий підхід не вирішує, а відкладає ці проблеми на невизначений термін: якщо вступ до СОТ раз і назавжди встановлює подальші правила гри, то наявність двосторонніх домовленостей з невеликою кількістю партнерів звузить потенційні ринки для українських експортерів, знизить можливості диверсифікації. Фактично, той самий процес, що й за вступу до СОТ, розтягнеться на триваліший пе-

ріод, втратить систематичність, забезпечить менш стабільні умови зовнішньоекономічної діяльності. Безперервний процес підписання та перегляду договорів з окремими країнами напевно виявиться ще складнішим, тривалішим і дорожчим, аніж вступ до СОТ. Не існуватиме також арбітражного органу, який би відстежував виконання цих договорів.

Крім того, можливий **ще один підхід до інтеграції – на рівні окремих підприємств**, а не країн загалом, коли кожний виробник самостійно включається у світові економічні відносини. Завдяки чітко поставленим, вузько спеціалізованим питанням, які потрібно узгоджувати в угодах, завершити переговори було б набагато простіше, аніж у масштабах цілої країни.

*...а інтеграція на рівні підприємств – практично неможлива*

Однак нині такий підхід неможливий, передусім через законодавчу базу: для успішної організації, глибоко інтегрованої у світовий бізнес-процес, потрібне стабільне законодавче середовище, аналогічне у всіх країнах, задіяних у цьому процесі. Саме таке однорідне законодавче поле покликане створити та підтримати СОТ. Тому процес інтеграції на рівні підприємств, так само як і двосторонні договори з країнами, радше є логічним продовженням приєднання України до СОТ, аніж його повноцінним заміником.

Оптимальною для України стане поетапна інтеграція у систему світових торговельних відносин: на першому етапі приєднання до СОТ встановить визначені рамки торговельних відносин. Подальше створення зон вільної торгівлі дасть змогу максимально ефективно розвивати українську економіку, використовуючи всі національні ресурси. Передусім це стосується головних торговельних партнерів України – ЄС і Росії – близьких і великих ринків збуту.

## Конкурентоспроможність українських товарів

Приєднання України до СОТ поліпшить умови доступу на ринки її членів, проте автоматично не призведе до розширення ринків збуту української продукції. Цьому заважатимуть дозволені у СОТ нетарифні бар'єри та захисні заходи в окремих країнах. Подолати їх можна через поліпшення якості продукції та формування попиту на наші товари та послуги.

*Сучасна структура українського експорту неефективна*

Нині Україна продає переважно сировину та продукцію низького рівня переробки. Така міжнародна спеціалізація неоптимальна з трьох причин:

- сировина, на відміну від технологій чи знань, вичерпується і не відновлюється;

- низький рівень переробки зазвичай означає низькі прибутки;
- у конкурентному світі сировину завжди можна замінити аналогічною сировиною з іншої країни, що робить попит на неї високоеластичним і зумовлює часті коливання ціни.

Сильні сторони української продукції на світових ринках:

- порівняно дешеві (якщо порівнювати з європейськими) ресурси, передусім – робоча сила;
- близькість великих ринків збуту (ЄС, Росія), як наслідок – низькі транспортні витрати.

***Перевага української продукції – низька вартість...***

Слабкі сторони української продукції:

- низька якість (невідповідність українських стандартів світовим), невідповідність сучасним потребам споживачів (передусім це стосується продукції машинобудування);
- мала частка готової продукції, орієнтація на товари з низькою доданою вартістю;
- висока енергомісткість виробництва, що ставить вартість продукції у пряму залежність від цін імпортованих енергоносіїв. Передусім це важливо для експорту продукції хімічної та металургійної галузей: на сировинних ринках зазвичай відбувається саме цінова конкуренція;
- технологічна відсталість і високий рівень зношеності обладнання;
- відсутність у малого та середнього бізнесу досвіду продажу на зовнішніх ринках в умовах жорсткої конкуренції;
- широке використання державних субсидій, які скоротяться після вступу до СОТ. Без держпідтримки багато підприємств можуть виявитися нерентабельними.

***...проте українські товари низькотехнологічні***

Українські товари мають невисокі конкурентні переваги. Звісно, є приклади стабільної присутності українських товарів на зовнішніх ринках. Так, у країнах СНД користується попитом українська продукція харчової промисловості, у Центральній і Східній Європі – легкої промисловості.

Однак стабільний розвиток експортного потенціалу України забезпечить виключно реструктуризація економіки. Це, поперше, використання нових, енергоощадних технологій, що у короткостроковій перспективі відчутно підвищить якість

продукції та зменшить її собівартість. По-друге – у довгостроковій перспективі скорочення виробництва у традиційних секторах, розширення та розвиток сектору послуг, і передусім – транспортних послуг як одного із секторів, в яких Україна має порівняльні переваги (див. **Перспективи економічного розвитку України**).

**Без якісних змін у експортній пропозиції Україна не зможе скористатися перевагами інтеграції**

Без підвищення якості продукції та зміни структури зовнішньої торгівлі (експорт більш технологічних товарів, збільшення ролі сектору послуг) Україна не зможе скористатися перевагами, які дає членство у СОТ і створення зони вільної торгівлі з ЄС.

Не варто забувати і про ринки колишніх радянських республік, які вже є членами СОТ (Вірменія, Грузія, Киргизстан, Молдова). Українській продукції після приєднання до СОТ буде легше завоювати їхні ринки порівняно з ринками західних країн: конкуренція і з внутрішніми, і з іноземними виробниками на цих ринках нижча. У цих країнах зберігається попит на продукцію українського машинобудування, харчової та хімічної промисловості. Подібність уподобань з українськими споживачами спрощує завдання наших виробників у їх задоволенні.

## Поглиблена вільна торгівля з ЄС

Україна вже отримала статус країни з ринковою економікою від ЄС і США. Однак реформи, потрібні для ефективного функціонування внутрішнього ринку та глибшої інтеграції до світової економіки, не завершено. У країнах Центральної Європи поштовхом для реформ була перспектива членства в Європейському Союзі. Утім, ЄС поки що не готовий обговорювати таку перспективу стосовно України.

Навесні 2008 року закінчується термін виконання Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною та Європейським Союзом, і на заміну їй має прийти нова угода. Вже до початку переговорів ЄС був готовий запропонувати Україні “посилена” угоду. ЄС зацікавлений у такій угоді задля розширення впливу в регіоні та доступу до нових ринків. Це означає, що навіть без офіційно визнаної перспективи членства Україна може отримати доступ до внутрішнього ринку ЄС, можливості активнішої політичної співпраці й економічної інтеграції.

Важливий складник посиленої угоди – розділ про вільну торгівлю. Найбільш поширений (класичний) варіант вільної торгівлі, у рамках якого буде скасовано експортні й імпорتنі мита, не потребуватиме від України суттєвих інституційних і законодавчих змін. Проте він ані не справить вагомого пози-

тивного впливу на збільшення товарообігу між двома партнерами, ані не стане рушійною силою інтеграції України з ЄС. Натомість “поглиблена вільна торгівля” (або ЗВТ+) окрім скасування митних тарифів передбачатиме лібералізацію сфери послуг та увідповіднення регуляторного середовища до європейського. Отже, хоча “поглиблений” варіант угоди і потребуватиме чималих фінансових і людських ресурсів, а також інституційних і законодавчих змін, він може стати основою для нової економічної стратегії країни та підсилити інтеграцію України з ЄС<sup>16</sup>.

***ЗВТ+ має стати основою економічної стратегії України***

Пристосування до нових стандартів і правил гри потребуватиме від українських виробників збільшення витрат у короткостроковій перспективі. Однак у довгостроковій перспективі це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національної продукції та, як наслідок, збільшенню її експорту на світові ринки. Крім того, поліпшення якості продукції зміцнить позиції вітчизняних виробників на внутрішньому ринку. Своєю чергою, українські споживачі матимуть доступ до більш якісних і дешевих товарів і послуг. Зобов'язання уряду зі здійснення реформ, потрібних для укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС, підвищить довіру іноземних компаній до української економіки, а відтак збільшить приплив іноземних інвестицій і сприятиме інтеграції України у світову економіку.

Кінцевий формат угоди про вільну торгівлю та її зміст залежатиме від переговорного процесу між українською урядовою командою та представниками Європейської Комісії, який розпочнеться 2008 року. Однак важливо розуміти можливості та виклики переговорного процесу, які безпосередньо залежать від спроможності української сторони до висловлення чіткої позиції, а також інтересів, які представлятиме Комісія.

Україна отримає чималу свободу на переговорах з ЄС, а саме можливість обирати рівень відповідності законодавства та стандартів згідно з готовністю тієї чи тієї галузі та її пріоритетністю для розвитку економіки. Це означає більшу відповідальність української сторони за чітке розуміння того, яких реформ потребує економіка країни, як можна використати економічну та торговельну співпрацю з ЄС для здійснення цих реформ та які наслідки й обмеження існують з української сторони (фінансові та людські ресурси, позиції

***Україна зможе сама визначати рівень інтеграції***

<sup>16</sup> Докладніше про можливі наслідки “поглибленої вільної торгівлі” можна прочитати в публікації Центру європейських політичних досліджень “Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС”, яка містить опис формату можливої угоди про вільну торгівлю з ЄС і результати моделювання впливу угоди на економіку ЄС та України. Emerson et al. (2006) “The Prospects of Deep Free Trade Between the European Union and Ukraine”, Centre for European Policy Studies, Brussels, [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1321](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1321).

груп інтересів та ін.). Що більше, уряд буде змушений працювати з окремими групами інтересів для забезпечення підтримки та запобігання формуванню негативного лобі.

Звісно, відкриття українських ринків товарів і послуг для компаній ЄС не може відбутися одразу після підписання угоди з огляду на неготовність українських виробників до жорсткої конкуренції. Саме тому ЄС готовий до обговорення перехідних періодів для відкриття українських ринків на рівні окремих товарних груп, послуг, сфер економічної діяльності та реформування регуляторного середовища (зокрема механізмів державної підтримки) згідно із стандартами ЄС. Що більше, робота з гармонізації законодавства, адаптації стандартів і норм та розбудови потрібних інституцій потребуватиме зовнішньої допомоги. З огляду на це ЄС обіцяє збільшити технічну та фінансову допомогу Україні.

Неможливо буде повністю уникнути негативних наслідків від поглибленої вільної торгівлі з ЄС (наприклад, закриття неконкурентоспроможних підприємств). Однак, на нашу думку, відсутність змін коштуватиме країні набагато більше, аніж втрати, яких можуть зазнати окремі групи інтересів. Водночас уряд зможе вжити заходів, що допоможуть зменшити втрати від негативних наслідків.

***ЗВТ+ приділятиме велику увагу нетарифним обмеженням***

Крім митних тарифів, основні бар'єри для торгівлі українських товарів на ринках ЄС – нетарифні обмеження, такі як невідповідність стандартів продукції, відмінність митної системи та процедур оцінки відповідності промислової продукції. Додатковий бар'єр для українських товарів – преференційні правила походження товарів, які застосовує Європейський Союз.

У рамках переговорів щодо угоди про вільну торгівлю Україна може запропонувати низку заходів, спрямованих на подолання цих нетарифних бар'єрів. Так, українські стандарти можна поступово узгоджувати із загальноєвропейськими, митні процедури – спрощувати згідно з правилами СОТ, використовуючи європейський досвід. Корисною для українських митників була б технічна допомога колег з країн – нових членів ЄС, які недавно пройшли через такі процеси реорганізації. Українська сторона може також розпочати переговори щодо приєднання до Пан'євросередземноморської території кумуляції, що дасть змогу використовувати сировину походженням з усіх європейських країн у виробничих процесах в Україні і потім експортувати готову продукцію до ЄС за нульовими ставками ввізного мита. Ці дії сприятимуть не тільки лібералізації торгівлі між Україною та ЄС, а й допоможуть поліпшити бізнес-середовище, збільшити обсяги іноземних інвестицій і вдосконалити правила гри на внутрішньому ринку.

# ЕНЕРГЕТИЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

Українсько-російський газовий конфлікт 2005 року вказав на структурні проблеми економіки України, основною конкурентною перевагою якої були занижені ціни на енергоресурси. Підвищення цін на енергоресурси стимулюватиме реструктуризацію енергомістких і неефективних галузей економіки. Диверсифікація структури економіки та промисловості прискориться. Цілями енергетичної політики України мають стати підвищення енергоефективності в енергетиці та промисловості, а також поступова диверсифікація поставок енергетичних ресурсів

## Ціни на енергоносії зростатимуть

Стратегічна мета Газпрому та РАТ ЄЕС у країнах СНД і Центральної Європи – набуття контролю над енергетичною інфраструктурою та оптовим і роздрібним ринками реалізації енергоносіїв. Росія вже контролює нафтогазовий сектор більшості країн у регіоні та планує почати придбання активів у електроенергетиці.

Контроль над газотранспортною системою (ГТС) України критично важливий для забезпечення стратегічних інтересів Росії, адже через Україну здійснюється транзит 80% російського газу до Європи. З огляду на зростання попиту на газ у Європі очікуваний 2011 року пуск невеликого за пропускною спроможністю Північноєвропейського газопроводу (ПЕГ) не зменшить залежності Росії від української ГТС.

Участь Росії у консорціумі з управління ГТС не призведе до зниження цін на газ в Україні. Газпром поводитиметься як класичний монополіст, диференціюючи ціну для різних споживачів (країн) залежно від їхніх доходів, отримуючи максимальний прибуток у кожній групі споживачів або на кожному ринку.

Підвищення цін на газ в Україні призведе до зростання попиту на альтернативні енергоносії. Як результат – ціни на вугілля та електроенергію зростуть. Це також буде зумовлено тим, що внутрішні ціни на енергоресурси в Україні занижено завдяки державним дотаціям і штучному обмеженню зростання тарифів. Підвищення цін призведе до збільшення імпорту дешевшого та якіснішого вугілля з Польщі та Росії.

*Ціни імпорту газу  
2007 року,  
дол. США/1 000 м<sup>3</sup>*

<i>Україна</i>	<i>130</i>
<i>ЄС</i>	<i>250</i>

## Нафтова криза 1970-х років і політика трьох "Е"

Найбільш наочні уроки енергетичної політики для України дає реакція країн ОЕСР на нафтову кризу 1970-х років. У відповідь на скорочення поставок нафти з країн Близького Сходу члени Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) виробили політику трьох "Е":

- 1) енергетична безпека;
- 2) економічний розвиток;
- 3) збереження екології.

Ці три цілі означали: по-перше, збільшення надійності наявної енергетичної інфраструктури, по-друге, економію грошей споживачів за рахунок зменшення розміру рахунків за оплату енергоносіїв і, по-третє, зменшення екологічних наслідків виробництва та споживання енергії. Основним інструментом досягнення цих цілей обрано підвищення енергетичної ефективності.

Упродовж 30 років після нафтового шоку енергомісткість ВВП країн ОЕСР скоротилася втричі. Водночас суттєво змінилася структура споживання енергоресурсів і промислового виробництва та підвищилася ефективність виробництва:

- Відбувся перехід від споживання первинних джерел енергії, що здорожчали (газу та вугілля), до споживання електроенергії. Економії досягали за рахунок ефективніших технологій в енергетиці та промисловості.
- Частка виробництва сировини та напівфабрикатів (металургія, хімічна та целюлозно-паперова промисловість) у промисловості країн ОЕСР скоротилася, а виробництво побутової електроніки та продуктів харчування збільшилося. Таким чином, спостерігалось зростання галузей з високою доданою вартістю та меншою енергомісткістю.

На цей момент у розвинених країнах основною метою є стимулювання ефективності енергоспоживання у населення, що зумовлено стрімко збільшеним парком автотранспорту та високим рівнем поширення електроприладів.

## Варіанти енергетичної політики України

**В Україні  
не відбувся перехід  
до енергоефективних  
технологій  
виробництва**

За низьких цін на газ і електроенергію підприємства України обрали стратегію малих інвестицій, реанімуючи застарілі радянські активи. Таким чином, не відбувся перехід на нові технології виробництва, наприклад у металургії, хімічній, цементній і хлібобулочній промисловості, зокрема на технології, що ефективно використовують електроенергію. За від-



сутності економічних стимулів до енергозбереження в економіці державна політика у сфері енергозбереження виявилася неефективною. Розвиток економіки України на основі “м’якої” модернізації було також зумовлено відсутністю великих прямих іноземних інвестицій.

Україна виявилася неготовою до нових цін на газ, передусім через надмірну увагу до проблеми диверсифікації поставок нафти та нехтування енергозбереженням. За умови незмінного попиту на енергоресурси політика диверсифікації спроможна лише сповільнити темпи зростання у промисловості, яка характеризується високою енергомісткістю та низькою енергоефективністю.

Політика збільшення енергетичної ефективності потребує менших інвестицій за меншого ж періоду окупності. У більшості галузей економіки країни величезний нереалізований потенціал енергозбереження. Скорочення споживання імпортованих енергоносіїв також суттєво зменшить можливий енергетичний шантаж з боку Росії.

**Політика енергозбереження має стати пріоритетною**

*Таблиця 2. Енергобаланс 2004 року, %*

	Україна	Польща	Росія	ОЕСР	Світ
Кінцеве споживання енергії, разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Промисловість	39,6	27,3	29,9	23,0	26,9
Транспорт	15,0	19,3	22,3	33,6	25,8
Інші галузі, у т.ч.:	35,9	46,4	41,5	33,3	38,4
Населення	28,7	29,0	31,7	18,9	26,4
Приватний і держсектор	3,3	10,0	4,8	11,7	7,8
Сільське господарство	3,5	7,4	2,3	1,9	2,3
Інше	0,4	0,0	2,7	0,8	1,8
Неенергетичні потреби	9,4	7,0	6,3	10,2	8,9

Джерело: Міжнародне енергетичне агентство

Політика стимулювання ефективності споживання ресурсів має брати до уваги відмінності між основними групами споживачів — бізнесом, державними підприємствами та населенням, а також наявні можливості для залучення “зелених” інвестицій.

**Бізнес.** Ціни на енергоносії є найбільш потужним сигналом для бізнесу та стимулом до енергозбереження. Оскільки більшість економіки України перебуває у приватній власності, можливості прямого державного втручання для підвищення ефективності використання ресурсів де-факто обме-

жені. Уряд встановлює реальні ціни та тарифи, залишивши підприємствам право приймати рішення про обсяги випуску та споживання ресурсів.

**ДЕРЖАВНІ ПІДПРИЄМСТВА.** Винятком з правил є державні та комунальні підприємства, які зазвичай погано реагують на сигнали ринку. В Україні це в основному підприємства електроенергетики та ЖКГ, які також загалом є природними монополіями. Застосування стимулювальних методів тарифного регулювання у таких галузях може змінити ситуацію. Наявні в Україні командні методи тарифного регулювання тільки заохочують збільшення витрат компаній. Економічне стимулювання власників приватних компаній, менеджерів і нормування витрат держпідприємств можуть підвищити ефективність і якість надання послуг.

**НАСЕЛЕННЯ.** Уряду потрібно припинити дотування населення за рахунок промислових споживачів як неефективну форму соціального захисту. Тарифи для населення в Україні — одні з найнижчих у світі<sup>17</sup>. За даними НКРЕ, тарифи на електроенергію і газ для населення, які не змінювали упродовж 1999—2005 років, 2005 року покривали близько половини вартості. Перегляд системи перехресного субсидування, підвищення тарифів і вдосконалення обліку спожитих ресурсів мають стимулювати ощадливіше споживання. Підвищення тарифів буде можливим за умови здійснення реформи ЖКГ і енергетики.

Продиктоване політичними мотивами стримування тарифів на газ і електроенергію для населення приховує загрозу погіршення фінансового та технічного стану електроенергетики та ЖКГ і зменшує стимули для енергозбереження.

### *Енергозбереження та побутові споживачі*

*Підвищити ефективність споживання послуг населенням за рахунок тільки лише вищих тарифів важко. Середньостатистичний громадянин раціональний, однак за природою — не інвестор. Купуючи побутовий прилад чи лампочку, покупець зрідка коли перераховує отриману економію з кіловат-годин у гроші, а потім дисконтує майбутній грошовий потік, виходячи із середньої тривалості служби приладу, процентної ставки та ін.*

*Тому уряди багатьох країн здійснюють такі розрахунки за споживача та інформують його про це або зобов'язують робити це виробників побутових приладів і послуг. Повсюдного поширення, наприклад, набуло маркування електротоварів Energy*

<sup>17</sup> Частка витрат населення на житлово-комунальні послуги й електроенергію становить лише 8% споживчого кошика в Україні, тимчасом як у країнах Центральної Європи, де перехресне субсидування переважно відсутнє, цей показник становить 20%.

*Star. У ЄС уряди укладають спеціальні угоди з виробниками побутового обладнання про випуск товарів з певними технічними характеристиками.*

*У 1990–1991 роках дві енергорозподільні компанії Данії провели кампанію із заміни старих і енергонеефективних морозильних камер новими та ефективнішими. Споживачам запропонували субсидію розміром 2,7 ЕКЮ за кожний рік служби старого приладу після десяти років роботи. Оскільки морозильники у сім'ях, які брали участь у програмі, були доволі старі – близько 21,5 року, середній розмір субсидії становив 57 ЕКЮ, або майже 15% вартості нового приладу. Субсидію отримували споживачі, які купували енергоефективний морозильник.*

*Під час пілотної програми у 1992–1995 роках німецька енергокомпанія RWE Energie AG пропонувала 100 марок кожному зі споживачів, хто купував енергоефективний холодильник, морозильник чи посудомийну машину.*

*Джерело: Міжнародне енергетичне агентство*

**Залучення “зелених” інвестицій у рамках Кіотського протоколу.** Реалізація механізмів Кіотського протоколу в Україні може залучити іноземні інвестиції у найбільш енерговитратні та неефективні галузі економіки. За оцінками Світового банку, Україна може потенційно запропонувати на продаж від 1,5 до 1,8 млрд. т CO<sub>2</sub>-еквіваленту парникових газів за ціною 5–12 дол. США/т, а доходи власників проєктів спільного впровадження можуть становити 3–7 дол. США за одну заощаджену чи взяту з атмосфери тонну.

Проте для того, аби скористатися вигодами екологічного регулювання та торгівлі квотами, уряд має завершити створення систем оцінки викидів парникових газів, їхнього скорочення та торгівлі. Перші кроки вже здійснено затвердженням Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату. Зволікання з впровадженням екологічних політики та інституцій небажане, адже конкуренція з іншими потенційними продавцями квот, у т. ч. Росією, обіцяє бути гострою.

Результатом політики підвищення енергоефективності стане структурна перебудова економіки. Потенціал подальшого швидкого зростання у металургії та хімічній промисловості вичерпано. Уряду не потрібно чинити опір відпливу капіталу у галузі з високою доданою вартістю та низькою енергомісткістю. За умови інтеграції таких галузей, як машинобудування та харчова промисловість, у світові виробничі ланцюги економіка України буде менш вразливою до енергетичних шоків. Можна також прямо стимулювати перехід до постіндустріальної економіки, розвиваючи та підтримуючи транс-

**Результатом енергетичної політики стане структурна перебудова економіки**

порт, виробництво високотехнологічної продукції та послуг, нове сільське господарство.

Водночас можна очікувати, що різких змін у структурі економіки не відбудеться. Як свідчить досвід країн Центральної Європи, частка промисловості може навіть зрости завдяки аутсорсингу промислового виробництва.

## Реалізація внутрішнього потенціалу

**Україна має один з найнижчих показників відношення видобутку енергоресурсів до запасів**

Україна має великий потенціал до збільшення видобутку власних енергоресурсів. Хоча пік видобутку нафти, газу та вугілля в Україні припав на ХХ століття, вона залишається одним з найбільших виробників цих ресурсів у Східній Європі. Проте через брак інвестицій Україна має один з найнижчих показників відношення видобутку нафти та газу до їхніх запасів. Поява нових технологій і зростання світових цін на енергоресурси уможливають різке збільшення їх видобутку в країні. Ідеться передусім про ширше використання шахтного метану і видобуток вуглеводнів на великих глибинах. Так, за оцінками Світового банку, Україна може збільшити видобуток газу вдвічі.

Ізоляція українського енергетичного ринку обмежує перспективи його розвитку. Ідеться про обмеження урядом вільної торгівлі енергоресурсами, надходження іноземних інвестицій, а також адміністративне втручання у ціноутворення. Так, за умови викривлених цін на енергоресурси (внаслідок державної допомоги чи обмеження торгівлі) інвестиційні проекти в енергетиці не будуть започатковані або не матимуть бажаного результату. Більшість проектів з диверсифікації виробництва та споживання енергоресурсів потребують довгострокових і масштабних інвестицій. Наприклад, збільшення частки вугілля або атомної енергії в енергетичному балансі країни чи зміна у структурі енергоспоживання можуть відбуватися впродовж п'яти–десяти років.

### *Казахстан як майбутній постачальник енергоресурсів до України*

*Найбільш реальним зовнішнім джерелом забезпечення енергетичної безпеки України у найближчій перспективі є Казахстан.*

*Можливості диверсифікації джерел поставок газу до України обмежені. Газопровід NABUCCO з Ірану та Азербайджану до Європи пролягатиме далеко від України, його заплановано впровадити тільки 2013 року, а проектна потужність доволі невелика. До того ж реалізація цього та подібних проектів ускладнюється невизначеністю у відносинах ЄС з Іраном. Економічна ефективність терміналу прийняття скрапленого*

*природного газу (СПГ) на узбережжі Чорного моря низька, принаймні у середньостроковій перспективі, через високі ціни й обмежену пропозицію СПГ, а також проблему пропускної спроможності протоки Босфор.*

*Найближчі до України альтернативні російським і малоосвоєні поклади газу зосереджено у Середній Азії. Однак Узбекистан обрав стратегічний курс на альянс з Росією. Туркменістан має проблеми з виконанням уже законтрактованих зобов'язань з експорту газу, а розвиток його видобутку й інфраструктури ускладнюється браком інвестиційних коштів.*

*Казахстан видається найбільш перспективним партнером у забезпеченні диверсифікації поставок газу. Підтверджені запаси газу в цій країні оцінюють на рівні близько 2 трлн. м<sup>3</sup>, прогнозні – близько 6 трлн. м<sup>3</sup> (Казахстан посідає 11-е місце у світі за підтвердженими запасами природного газу і тільки 27-е – за обсягами видобутку). Високі кредитні рейтинги, наявність власних потужних фінансових ресурсів і відкритість для іноземних інвестицій дають цій країні змогу розвивати видобуток газу без збільшення залежності від російського “Газпрому”. До того ж недавній конфлікт казахської нафтової компанії “КазМунайГаз” з російськими державними компаніями з приводу придбання пакета акцій Мажейкяйського нафтопереробного заводу в Литві став додатковим приводом для казахського уряду обмежити участь Росії в освоєнні своїх вуглеводневих ресурсів.*

*Нині Казахстан активно шукає можливості для нарощування експорту газу та нафти, намагаючись знайти вихід на дуже привабливий ринок ЄС. Проблеми у відносинах з російськими державними компаніями, небажання “Газпрому” допускати конкурентів на європейський ринок і обмеження пропускної спроможності російських експортних трубопроводів практично унеможливають співпрацю Казахстану та Росії з прямого доступу на європейські ринки.*

*Прокладання нового газопроводу з Казахстану до Європи через країни Кавказу (Азербайджан може приєднатися до проекту як ще один постачальник) та Україну відповідає стратегічним інтересам усіх потенційних учасників такого проекту. Для України, окрім диверсифікації поставок енергоносіїв, це означатиме також появу додаткових ринків, у тому числі для труб великого діаметра.*

*Таблиця 3. Ціна електроенергії та енергомiсткiсть економiки країн<sup>18</sup>*

Країна	Ціна електроенергії для промисловості, дол. США / кВт*г	Ціна електроенергії для населення, дол. США / кВт*г	Енергомiсткiсть, тонн у. п. / 1 дол. США ВВП (PPP <sup>19</sup> )
Ірландія	0,107	0,184	0,11
Італія	0,168	0,200	0,12
Швейцарія	0,081	0,128	0,12
Данія	0,076	0,294	0,13
Велика Британія	0,100	0,158	0,14
Греція	0,067	0,114	0,14
Австрія	0,106	0,161	0,14
Туреччина	0,077	0,119	0,15
Португалія	0,107	0,176	0,15
Іспанія	0,083	0,154	0,15
Німеччина	0,077	0,198	0,16
Франція	0,048	0,137	0,16
Японія	0,127	0,196	0,16
Норвегія	0,052	0,086	0,16
Мексика	0,101	0,101	0,17
Угорщина	0,107	0,127	0,18
Нова Зеландія	0,053	0,134	0,19
Польща	0,107	0,176	0,21
США	0,055	0,096	0,22
Тайвань	0,051	0,069	0,22
Південна Корея	0,064	0,089	0,23
Словаччина	0,080	0,130	0,26
Фінляндія	0,070	0,120	0,26
Чехія	0,089	0,116	0,27
ПАР	0,023	0,061	0,28
Канада	0,056	0,070	0,28
Росія	0,034	0,033	0,49
<b>Україна</b>	<b>0,040</b>	<b>0,028</b>	<b>0,50</b>

Джерела: Key World Energy Statistics (2006), ERRA

<sup>18</sup> Дані за 2004 рік або за останній доступний

<sup>19</sup> PPP – за паритетом купівельної спроможності