

Слабые институты сдерживают рост конкурентоспособности страны

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ УКРАИНСКИХ ИНСТИТУТОВ — ПРОБЛЕМА, КОТОРАЯ НЕ РЕШАЕТСЯ

Институты продолжают оставаться наиболее слабым местом конкурентоспособности украинской экономики. В Отчете о глобальной конкурентоспособности за 2012 год Всемирного экономического форума (ВЭФ) по данной составляющей Украина заняла лишь 132-е место из 144 стран — на одну позицию хуже по сравнению с прошлым годом. Такой результат является одним из худших не только по сравнению со странами ЕС и другими развитыми экономиками, но и по сравнению с ближайшими соседями. По уровню развития институтов Украина уступает всем странам СНГ, за исключением России и Киргизии, у которых 133-е и 137-е места соответственно (Рисунок 2.1).



Источник: ВЭФ, Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2012 г.

Влияние институтов на экономику в значительной мере зависит от того, на каком этапе экономического развития находится страна. ВЭФ выделяет три стадии экономического развития стран: первая — «факторная ориентированность», вторая — «ориентированность на эффективность», третья — «ориентированность на инновации». Страны, экономика которых находится между двумя из любых трех стадий, считаются странами в «состоянии перехода».

Концепция стадий экономического развития интегрирована в ИГК таким образом, что наибольший удельный вес присваивается тому субиндексу и его составляющим, которые являются относительно более важными для текущей стадии экономического развития страны. Другими словами, важность каждой из составляющих зависит от конкретной стадии развития экономики страны.

На первой стадии экономического развития («факторной ориентированности») экономический рост зависит от базовых факторов, которые состоят из четырех составляющих: государственные и частные институты, инфраструктура, макроэкономическая среда, здравоохранение и начальное образование.

В 2012 году Украина из группы стран, находящихся в «состоянии перехода», окончательно перешла во вторую группу стран, экономики которых «ориентированы на эффективность». Это означает, что на данном этапе ее экономический рост в большей мере зависит от составляющих усилителей эффективности (эффективного рынка товаров и услуг, хорошо функционирующего рынка труда, развитости финансового рынка, способности внедрять существующие технологии, размера внутреннего и внешнего рынков).

Однако с переходом на новый уровень многие проблемы Украины по составляющим базового уровня (в том числе по институтам) остались не решенными. Это означает, что Украина не сможет в полной мере воспользоваться преимуществами стран, экономика которых находится на этапе развития «факторно ориентированности», и реализовать свой потенциал с целью повышения конкурентоспособности, так как для решения «законсервированных» на предыдущем уровне проблем потребуются дополнительные ресурсы и время.

Согласно методологии ВЭФ, составляющая «институты» — это комплексный показатель, состоящий из двух компонент, которые входят в него с разным удельным весом: государственные институты (0,75%) и частные

институты (0,25%). Удельный вес первой компоненты значительно выше, так как она, в свою очередь, состоит из пяти комплексных показателей, которые характеризуют качество взаимодействия государства и других участников рынка (права собственности, этика и коррупция, злоупотребление влиянием, эффективность правительства, безопасность). Вторая компонента, частные институты, состоит из двух комплексных показателей — корпоративная этика и отчетность. Результаты Украины по составляющей институты с удельным весом по каждому показателю и компоненте представлены в таблице 2.1.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ

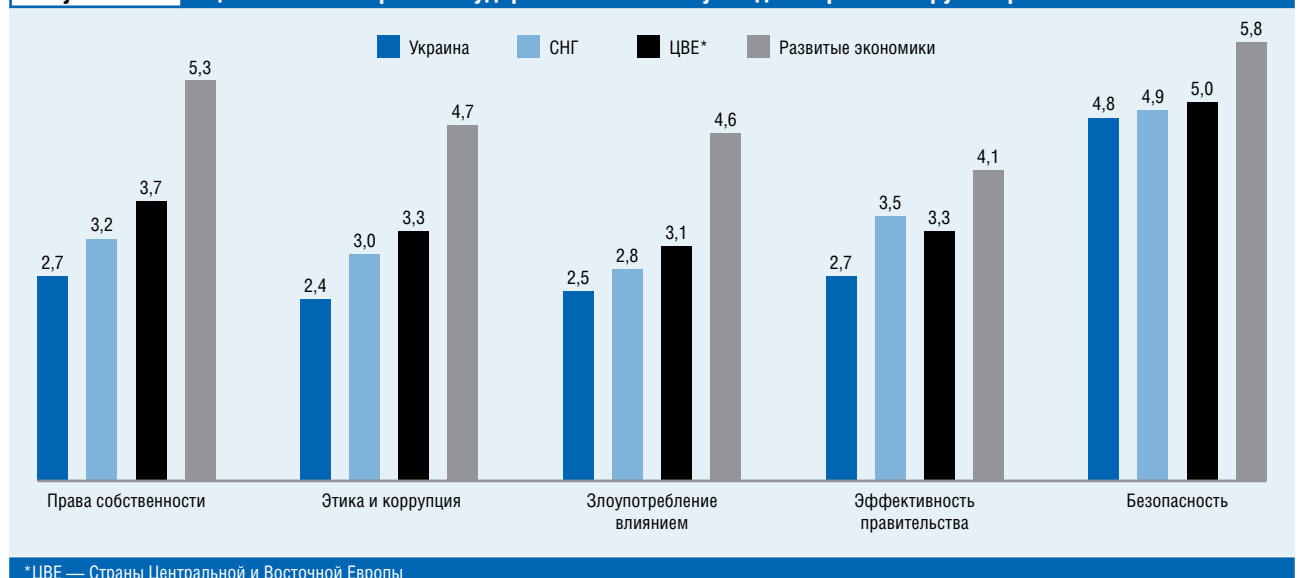
По компоненте государственных институтов в сравнении с прошлым годом, Украина поднялась на две позиции — 129-е место (таблица 2.1). Данная компонента состоит из пяти показателей, которые характеризуют качество взаимодействия государства и других участников рынка в процессе функционирования экономики. Улучшение по данной компоненте происходило за счет показателей безопасности, оценки по которым в среднем в два раза выше, чем по остальным четырем показателям (рисунок 2.2).

Таблица 2.1 Показатели Украины по составляющей институты

	2012		2011		Изменение		Удельный вес по каждой из категорий
	Ранг	Балл	Ранг	Балл	Ранг	Балл	%
Составляющая 1: Институты	132	3,13	131	2,98	-1	0,15	25%
А. Государственные институты	129	3,03	131	2,86	2	0,17	75%
1. Права собственности	136	2,72	134	2,65	-2	0,07	20%
2. Этика и коррупция	130	2,42	131	2,32	1	0,11	20%
3. Злоупотребление влиянием	125	2,50	129	2,36	4	0,14	20%
4. Эффективность правительства	136	2,68	136	2,63	0	0,06	20%
5. Безопасность	75	4,84	101	4,37	26	0,47	20%
В. Частные институты	131	3,43	134	3,34	3	0,09	25%
1. Корпоративная этика	124	3,22	126	3,10	2	0,12	50%
2. Отчетность	128	3,65	132	3,59	4	0,06	50%

Источник: ВЭФ, Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2012 г.

Рисунок 2.2 Оценки по категориям государственных институтов для Украины и групп стран



Источник: ВЭФ, Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2012 г.

Именно на показатели безопасности приходится наибольший прогресс в ИГК за 2012 год по составляющей институтов. По сравнению с результатами ИГК за 2011 год уровень Украины повысился по таким показателям: издержки бизнеса из-за преступности и насилия — на 35 позиций (42-е место), издержки бизнеса из-за угрозы терроризма — на 22 позиции (36-е место), организованная преступность — на 24 позиции (94-е место).

Такое улучшение в рейтинге по составляющей безопасности, скорее всего, обусловлено подготовкой и проведением в Украине Чемпионата Европы по футболу «ЕВРО-2012». Опрос руководителей бизнеса для расчета Индекса глобальной конкурентоспособности (ИГК) 2012 проводился на завершающем этапе подготовки к чемпионату, когда усиливались меры безопасности. Вероятно, это и повлияло на рост положительных ожиданий относительно повышения уровня безопасности в стране и на улучшение показателей оценки издержек бизнеса из-за преступности, насилия и терроризма.

Среди позитивных изменений также следует отметить определенный прогресс в борьбе с коррупцией. По сравнению с предшествующим годом оценки нецелевого использования бюджетных средств выросли на 9 позиций (117-е место), улучшилась оценка независимости судебной власти на 10 позиций (124-е место). Наиболее проблемными остаются вопросы, связанные с защитой прав собственности (136-е место), по рейтингу которых Украина опустилась еще на две позиции, имея и без того довольно низкие результаты. Ухудшение ситуации с правами собственности объясняется факторами, которые в Украине из года в год практически не меняются. Это — зависимость судебной власти, коррупция, фаворитизм в решениях чиновников, несовершенное законодательство, недостаточно надежная работа милиции.

По сравнению с прошлым годом наиболее сильное ухудшение наблюдается по показателю фаворитизма в решениях чиновников. По данному показателю Украина опустилась на 24 позиции (119-е место). Это говорит о том, что из-за постоянного откладывания системной административной реформы у украинских чиновников остается возможность манипулировать системой, извлекать личную выгоду и ставить собственные интересы выше общественных.

Значительно ухудшились показатели эффективности правительства. Если институты в целом — одно из самых слабых мест конкурентоспособности Украины, то эффективность правительства — одно из самых слабых мест в составляющей институты. По показателю прозрачности политики госорганов по сравнению с прошлым годом Украина опустилась на семь позиций (123-е место), а по показателю эффективности правовой системы при урегулировании разногласий — на пять позиций, до одного из самых низких мест, 141-го.

Такие низкие оценки по показателю эффективности правительства объясняются рядом причин:

- Обременительная регуляторная среда. Формализм, сложные бюрократические процедуры, зарегулированность создают серьезные препятствия для бизнеса. Согласно Опросу руководителей бизнеса, проведенному Фондом «Эффективное управление» в 2012 году, 61,1 % руководителей назвали

административное регулирование бизнеса со стороны органов власти (получение всевозможных разрешений, создание необходимой отчетности) крайне обременительным. С одной стороны, сложные регуляторные процедуры, частое изменение правил и порядка их применения создают условия, трудные для ведения бизнеса. С другой стороны, значительная концентрация полномочий в руках чиновников способствует коррупции.

- «Раздутый» и малоэффективный аппарат госчиновников. Структура действующей административной системы существенно не отличается от той, которая работала в советское время. Действия чиновников мало подотчетны бизнесу и обществу. Процедура найма, денежное вознаграждение, непрозрачное продвижение по службе, отсутствие адекватной системы оценки эффективности работы чиновников в целом способствуют произволу и увеличивают важность личных и политических связей.
- Непрозрачность и низкий уровень подотчетности. Центральные и местные власти не подотчетны гражданам. Механизм обратной связи налажен очень плохо. Эффективные рычаги влияния граждан, важные для поддержания эффективности системы сдержек и противовесов, на практике отсутствуют.

О том, что с эффективностью правительства и коррупцией в Украине связано много проблем, также можно понять из опросов руководителей бизнеса, которые ежегодно проводит Фонд «Эффективное управление». Так, по результатам Опроса за 2012 год, коррупция входит в первую тройку наиболее проблемных факторов ведения бизнеса: 12,2% руководителей назвали коррупцию одним из трех наиболее проблематичных факторов для ведения бизнеса в Украине. Если проанализировать результаты опросов прошлых лет, можно отметить, что в пятерке проблем, наиболее актуальных для бизнеса, помимо коррупции, преобладают факторы институционального характера: неэффективность работы чиновников, нестабильность государственной политики, налоговая политика, нестабильность местной и государственной власти.

ЧАСТНЫЕ ИНСТИТУТЫ

По компоненте частных институтов сильное снижение позиций наблюдалось по показателю эффективности корпоративного руководства: по сравнению с прошлым годом данный показатель в Украине опустился на семь позиций (113-е место из 144 стран). Рейтинг Украины также снизился по показателю защиты прав миноритарных акционеров до весьма низкой, 141-й позиции. Такое ухудшение показателей данной компоненты частично можно объяснить медленными процессами, связанными с законодательными преобразованиями в данной сфере. К примеру, принятый в 2008 году Закон Украины «Об акционерных обществах» окончательно вступил в силу лишь в апреле 2011 года, поэтому влияние данного Закона на защиту прав акционеров бизнес в полной мере пока еще не ощутил.

* Опрос руководителей бизнеса в 2012 году (далее по тексту — Опрос руководителей) в разрезе данных по регионам Украины, который ежегодно проводится Фондом «Эффективное управление» по методологии Всемирного экономического форума. Руководителям бизнеса предлагается оценить специфические особенности бизнес-климата в регионе, где они проживают и ведут бизнес. На основе опроса Фонда «Эффективное управление» рассчитывается ежегодный Индекс конкурентоспособности регионов Украины.

Врезка 1: Плохие институты — серьезное препятствие для роста конкурентоспособности экономики страны

За последние десятилетия ученые значительно продвинулись в понимании феномена институтов, их внутренних механизмов, а также факторов как способствующих, так и препятствующих их развитию в разных странах. Неугасающий интерес к проблеме позволил взглянуть на нее с разных позиций и сторон, сравнить действие институтов в динамике и по странам. Однако, несмотря на обилие теоретических исследований, на практике проблема институтов остается одной из самых труднорешаемых.

ЧТО ЖЕ ТАКОЕ ИНСТИТУТЫ?

Согласно определению одного из классиков институциональной экономики К. Норта, институты — это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми. Институты могут быть государственными и частными. Именно государственные и частные институты в совокупности формируют основу институциональной среды, в рамках которой правительство, бизнес и индивиды взаимодействуют друг с другом. Качество институциональной среды в значительной мере влияет на каждую группу участников, на их инвестиционные решения, организацию производства.

Если не гарантировать права собственности, бизнес не будет инвестировать в модернизацию активов, и будет продолжать выводить капитал. Чрезмерное госрегулирование, коррупция, бюрократия, «откаты» и нечестность при составлении госзаказов не только снижают эффективность работы чиновников, но и приводят к значительным экономическим затратам бизнеса. В плохой институциональной среде правительство вместо того, чтобы размещать общественные ресурсы в стратегически важных отраслях, таких как инфраструктура, здравоохранение, образование или проекты с наиболее высокой отдачей, направляет их на «раздутые», переоцененные и ненужные проекты. Приоритеты выбираются исходя не из общественных, а частных интересов чиновников.

Такие факторы как политическая зависимость судебной системы, отсутствие четких и понятных правил игры снижают эффективность работы правительства и негативно влияют на общий уровень макроэкономической эффективности и благосостояния населения.

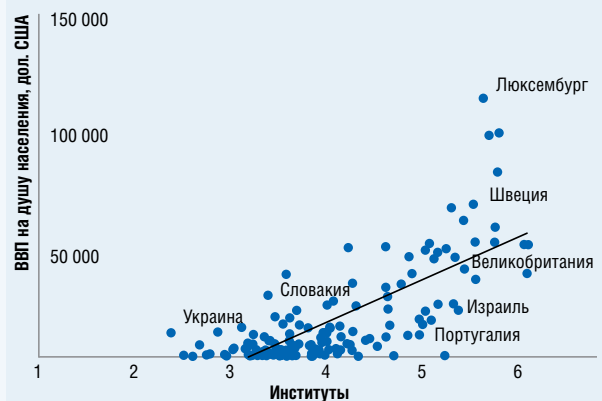
Можно привести еще много других примеров негативного воздействия институтов. Однако более яркой иллюстрацией будут экономические оценки в цифрах. По оценкам Мирового банка, ежегодно лишь на взятки расходуется порядка 1 триллиона долл. США в год, что соответствует 3% глобального ВВП. Если попытаться оценить всю сумму экономических потерь вследствие неэффективных институтов (упущенные инвестиционные проекты, нечестность при составлении госзаказов, неэффективные госу-

дарственные расходы), получится число, значительно превышающее расчеты Мирового банка.

Институты — основа рыночной экономики. Опыт экономического развития других стран показывает, что наличие эффективных и хорошо функционирующих институтов коррелирует с экономическим ростом стран (Рисунок 2.3).

Рисунок 2.3

Качество институтов и ВВП на душу населения, 2011

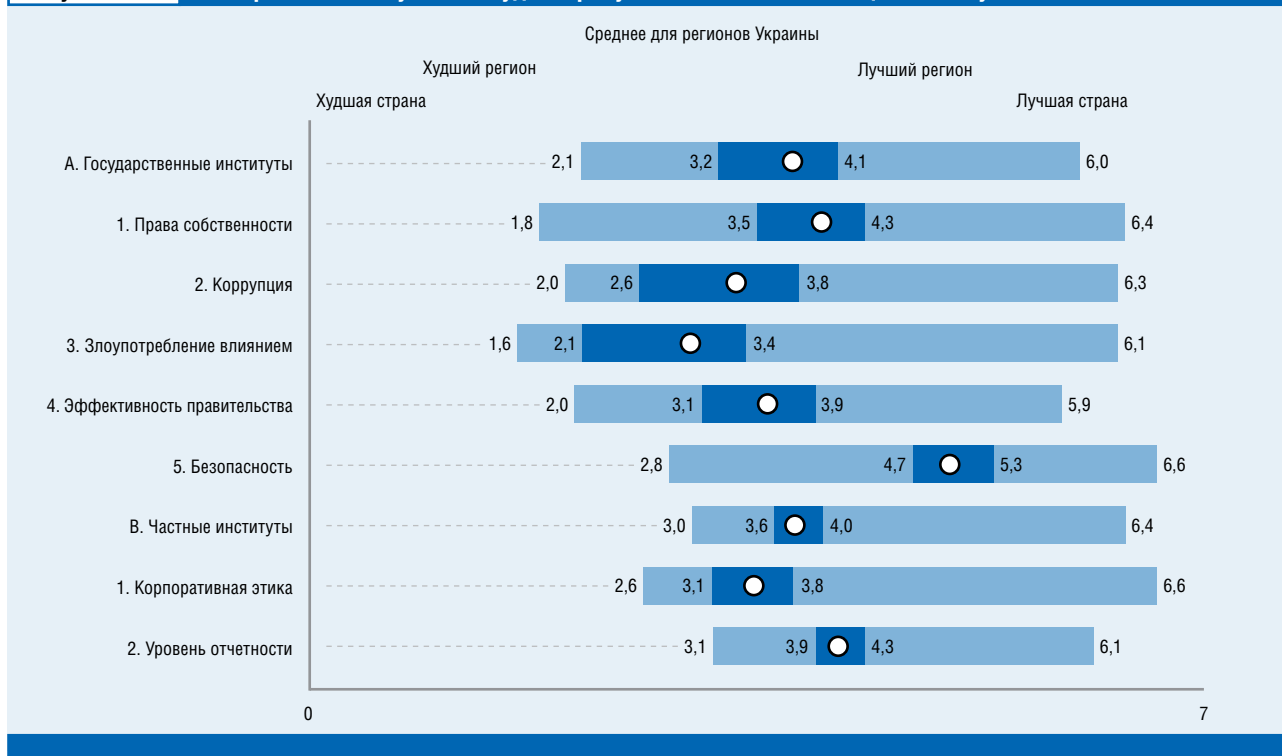


Источник: ВЭФ, World Development Indicators, расчеты Фонда «Эффективное управление»

Корреляция между составляющей институтов ИГК и ВВП на душу населения составляет 0,74. Согласно результатам простого регрессионного анализа, улучшение по составляющей институтов на 1 балл приводит к увеличению ВВП в среднем на 1,21 процентных пункта. Учитывая важность институтов для экономического роста, реформа институциональной среды может стать одним из ключевых факторов, способствующих экономическому росту Украины.

Среди стран Центральной и Восточной Европы те, которые имеют наиболее высокие показатели по ВВП на душу населения (Словения — 24,5 тыс. долл., Эстония — 16,6 тыс. долл. и Польша — 13,5 тыс. долл.), как правило, показывают высокий результат по показателям институтов (30-е место у Эстонии, 55-е место у Польши и 58-е место у Словении).

Помимо экономической эффективности, качество общественных и частных институтов во многом определяет способность государства влиять на процессы внутри страны, проводить реформы, которые необходимы для улучшения различных аспектов национальной конкурентоспособности. Учитывая, что в 2010 году Украина стала на путь активных преобразований, задекларированное улучшение качества государственных институтов — усиление гарантий защиты прав собственности, борьба с коррупцией, обеспечение независимого и справедливого судопроизводства — не должно терять заявленной приоритетности.

Рисунок 2.4 Спектр значений: лучший и худший результаты по составляющей институты в 2012 г.

Источник: Фонд «Эффективное управление», Опрос руководителей бизнеса за 2012 г.; ВЭФ, Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2012 г.; расчеты Фонда «Эффективное управление».

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА В РАЗРЕЗЕ ДАННЫХ ПО РЕГИОНАМ УКРАИНЫ

Результаты Опроса руководителей бизнеса в 27 регионах Украины (2 100 респондентов) показывают, что по показателям институтов в разрезе данных по регионам Украины наблюдается существенный разброс. Разрыв между лучшим регионом (Волынь: 4,04 балла) и худшим регионом (Киев: 3,32 балла) по институтам в целом составляет 0,72 балла. В глобальном измерении результат Волини соответствует результатам Словении (4,05 балла; 58-е место) и Польши (4,11 балла; 55-е место), тогда как позиция Киева по составляющей институтов соответствует уровню таких экономически слабо развитых стран как Пакистан (3,34 балла; 115-е место) и Нигерия (3,33 балла; 117-е место).

Неоднородность позиций регионов по составляющей институтов в большей мере обусловлена состоянием государственных институтов, где самые низкие оценки у показателей по правам собственности и злоупотреблению влиянием, тогда как лучшие позиции и наименьший разрыв по показателю безопасности.

Разрыв между результатами лучшего и худшего регионов по компоненте государственных институтов равен 0,91 балла (Черновицкая область — 4,09 балла и город Киев — 3,18 балла). В глобальном измерении уровень развития государственных институтов в лучшем по этому показателю регионе Украины, Черновицкой области, соответствует результату Польши (4,04 балла, 56-е место в глобальном рейтинге). Тогда как у худшего региона по данной составляющей, города Киева, в глобальном измерении результат соответствует позиции Никарагуа (3,20 балла; 117-е место), Непала (3,16 балла; 119-е место), Колумбии (3,14 балла; 122-е место).

Низкие оценки государственных институтов частично объясняются сложными отношениями бизнеса и

государства в Украине. Согласно Опросу руководителей Фондом «Эффективное управление» за 2012 год, 34,6% респондентов охарактеризовали отношения бизнеса и государства в своем регионе как «в основном конфликтные». Большая часть из них сконцентрирована в крупных городах: Киеве (52%), Львове (50,5%) и Одессе (46,5%).

Давно уже особо проблемной является сфера деятельности, связанная с правами собственности. Причем в некоторых регионах наблюдается крайне сложная ситуация. Самые плохие результаты у этого показателя — в Киеве (3,48 балла; последнее, 27-е место в региональном рейтинге), самый лучший результат — у Закарпатья (4,33 балла). Разница показателей прав собственности между лучшим и худшим регионом относительно небольшая (0,85 балла). В глобальном рейтинге результат Закарпатья соответствует позиции Словении (4,38 балла; 52-е место), а результат Киева соответствует уровню таких стран как Таиланд и Камерун (3,50 и 3,56 балла, что соответствует 100-му и 96-му месту в рейтинге ИГК за 2012 год).

Во всех регионах средний балл по показателю прав собственности выше, чем по показателю охраны интеллектуальной собственности, в то же время разрыв между оценками лучшего и худшего региона, наоборот, выше по показателю интеллектуальной собственности — 0,99 балла. Лучше всего с охраной интеллектуальной собственности обстоят дела на Волини (3,51 балла), что в глобальном рейтинге конкурентоспособности соответствует позиции Македонии (3,51 балла, 73-е место), хуже всего — в Одесской области (2,72 балла), что в глобальном рейтинге соответствует позиции Доминиканской Республики (2,74 балла, 119-е место).

Наибольший разрыв в региональном разрезе данных наблюдается по показателям «коррупция» и «злоупотребление влиянием». Разница в оценках корруп-

Врезка 2: Институциональная реформа в Турции

Сочетание факторов официального признания Турции в качестве кандидата Евросоюза в 1999 году и растущего внутреннего спроса на реформы стало существенным стимулом для проведения институциональных реформ с целью соответствия требованиям, определенным Копенгагенскими критериями ЕС. В период 2003–2007 годов позиция Турции по показателю качества государственных институтов (в ИГК) выросла с 63-го до 55-го места. Как видно из рисунка 2.5, до 2007 года произошли положительные изменения, связанные со значительным улучшением ключевых показателей институтов благодаря ряду правовых реформ, включая конституционные, которые были проведены в начале первого десятилетия XXI ст. Затем, к 2007 году, стимулируемые перспективой членства в ЕС реформы замедлились ввиду охлаждения переговорного процесса, вызванного политическими разногласиями по кипрскому вопросу, а также из-за нарастания напряженности внутри страны. Часть турецкого общества, приверженная кемализму, включая военную верхушку, стала подозревать, что правящая Партия справедливости и развития (ПСР) намеревается использовать процесс интеграции с ЕС исключительно с целью ослабления политической роли военных и, в конечном счете, влияния кемалистской идеологии, чтобы усилить позиции исламизма. Ситуация достигла кульминации, когда возникла угроза со стороны военных властей, желающих осуществить переворот, на что ПСР в 2007 году ответила проведением досрочных выборов, на которых получила убедительную победу. Такая политическая нестабильность еще больше подорвала нацеленность на проведение процесса реформирования.

НЕЗАВИСИМОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Независимость судебной системы гарантируется конституцией, предусматривающей, что теоретически не существует организации, лица или органа, который может вмешиваться в деятельность судов. В 2001 году реформы улучшили такое положение на практике, что обеспечило рост в глобальном рейтинге с 57-го (2003 год) до 50-го места (2007 год). Судебная система была усилена благодаря внедрению новой системы семейных судов, тогда как право военных судов рассматривать гражданские дела было отменено. Однако после 2007 года Турция стала терять по-

зиции, опустившись до 88-го места (в 2011 году), что явилось отражением проблем с судебной системой. В функции Верховного совета судей и прокуроров, состоящего из пяти избираемых членов Верховного суда и двух представителей Министерства юстиции, входит назначение судей и прокуроров на ежегодной основе. Поскольку в Совете участвует Министерство юстиции, за ним закреплены функции набора, продвижения и обучения представителей судебной власти; это, в свою очередь, стало причиной все более частых конфликтов между судебной системой и правительством. Таким образом, несмотря на успешное снижение военного влияния на судебную власть, теперь ее независимости угрожает государственная опека.

До 2002 года характерными особенностями судебной системы были значительное отставание, чрезмерная продолжительность судопроизводства и большая загруженность судей и прокуроров ввиду неэффективности и сокращения их количества. Изначально Минюст провел ряд реформ с целью снижения такого напряжения. Прежде всего, суды с незначительной нагрузкой были закрыты, а их персонал переведен в суды с более высокой нагрузкой. При этом специалистов все равно не хватало, а решение проблемы продвигалось медленно: к 2010 году число судей и прокуроров составило 11 394 человека (в 2003 году их число составляло 9 162 человека); но этого все равно недостаточно по сравнению, например, с 70 000 специалистов судов и прокуратур в Германии, которая территориально соответствует Турции. В дальнейшем была внедрена система Альтернативного разрешения споров для уголовных и гражданских дел, чтобы сократить накопившиеся в судах, не рассмотренные мелкие споры. Еще одним положительным сдвигом стала модернизация судебной системы благодаря развитию информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Этот процесс стартовал в конце 2001 года. Он позволил уменьшить число ошибок и обеспечить определенную степень прозрачности. Эта программа была успешно реализована и принесла положительные результаты.

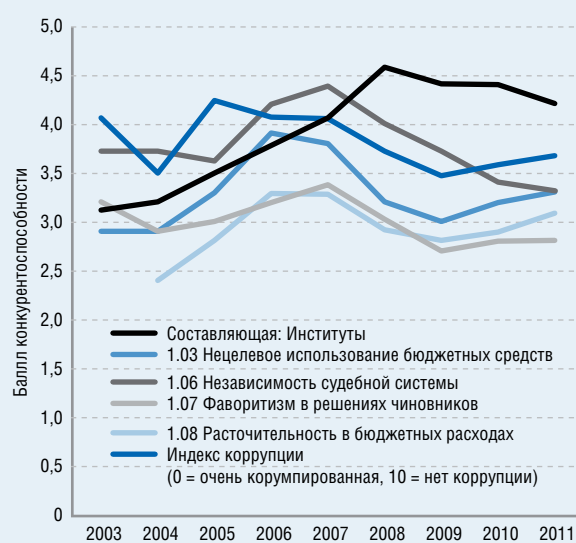
ФАВОРИТИЗМ В РЕШЕНИЯХ ЧИНОВНИКОВ

Фаворитизм отчасти отражает состояние системы государственных закупок, которая до 2000 года оставляла слишком многое на усмотрение государственных чиновников, создавая многочисленные возможности для фаво-

рости руководителями бизнеса между худшим и лучшим регионом составляет 1,27 балла. Согласно результатам Опроса 2012 года, наиболее негативно оценивают ситуацию с коррупцией в Киеве (2,55 балла; 27-е, последнее место), что в рамках глобального рейтинга соответствует показателям таких развивающихся экономик как Зимбабве (2,85 балла) или Уганда (2,51 балла). Менее всего фактор коррупции беспокоит респондентов Черновицкой области (3,82 балла; 1-е место среди 27 регионов). Это соответствует показателям таких стран как Испания (3,72 балла), Турция (3,74 балла), Польша (3,78 балла).

В разрезе показателей отраслей наибольшее число руководителей, назвавших проблему коррупции главным фактором, мешающим развитию их бизнеса, сконцентрировано в секторе инвестиционных компаний (20,7%), банках (16,5%), добывающей промышленности (15,2%).

Относительно регионов самый низкий балл — по показателю злоупотребления влиянием (2,1 балла), как видно из рисунка 2.4. Поскольку данный показатель, в свою очередь, состоит из двух других — независимости судебной системы и фаворитизма в решении чиновников, — именно эти показатели и являются наиболее проблем-

Рисунок 2.5 Качество институтов в Турции

ритизма и коррупции. В 2000 году были приняты Законы «О государственных закупках» и «О контрактах на государственные закупки», которые обеспечивали принципы прозрачности, конкуренции и одинакового отношения по всем статьям государственных расходов. В результате Турция переместилась по этому показателю с 61-го места (2003 год) на 49-е места (2007 год). Законы стандартизировали процесс закупок, сделав обязательным назначение тендерного комитета и размещение объявлений (не позднее, чем за 40 дней) для всех проектов стоимостью выше порога, установленного в Бюллетене государственных закупок. Затем право на реализацию контракта должно было предоставляться участнику, предлагающему наиболее выгодные с точки зрения экономики условия. На основании Закона «О государственных закупках» и с целью обеспечения соблюдения установленных законом норм было учреждено Агентство по регулированию государственных закупок. В его функции входят оценка жалоб, проведение обучения, ведение документации и публикация соответствующих статистических данных, регулирование тендерных уведомлений и публикация бюллетеня в печатной и электронной форме. В 2002 году была также внедрена электронная платформа для проведения госзакупок. И хотя в результате этих мер рейтинг страны повысился в начале первого десятилетия XXI века, неправомерное влияние правительства, предоставляющего разовые исключения, постоянно расширяло возможности корруп-

ции. В итоге, в 2009 году Турция заняла 95-е место. Закон «О государственных закупках» по-прежнему отдает предпочтение внутренним участникам торгов, при этом государственные компании пользуются преференциями. В 2010 году наметился прогресс в разрешении этих проблем: была принята стратегия по повышению прозрачности и усилению борьбы против коррупции в области государственных закупок. Агентство по регулированию государственных закупок организовало колл-центр, который проводит консультации для участвующих в закупках организаций, а также опубликовало доступные руководства по организации и проведению тендеров.

РАСТОЧИТЕЛЬНОСТЬ В РАСХОДОВАНИИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

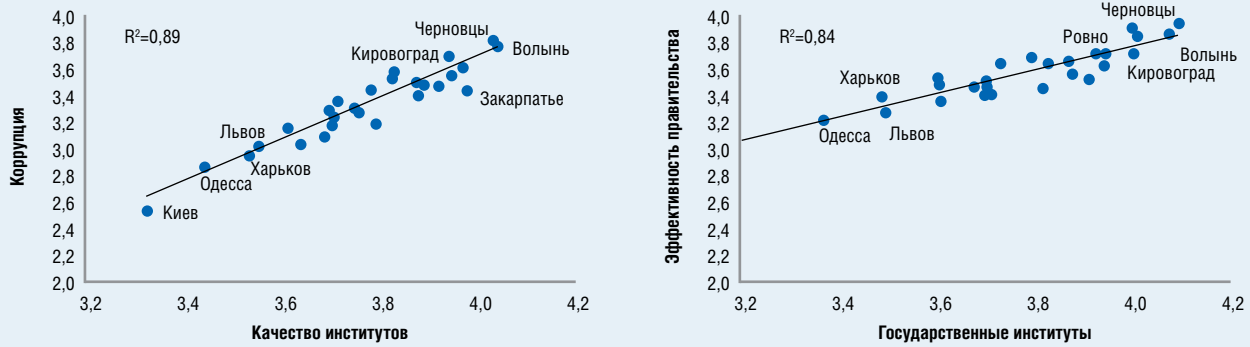
До 2003 года сфера расходования государственных средств не регулировалась в соответствии с четкими целями государственной политики, не существовало комплексной системы государственного бухгалтерского учета и аудита. Закон «О государственном финансовом менеджменте и контроле» 2003 года был принят с целью решения этих проблем и обеспечения финансового контроля согласно политикам и целям, изложенным в планах развития. В соответствии с ним государственные органы должны разрабатывать стратегические планы, рассчитанные на пять лет, в которых необходимо указывать методы достижения этих целей и распределения ресурсов. Ежегодные отчеты о проделанной работе должны быть доступны для общественности. В дальнейшем были проведены административные реформы, нацеленные на повышение эффективности функционирования государственного сектора Турции, путем приватизации и выведения на внешних подрядчиков таких функций как сбор отходов, безопасность и ИТ-услуги. Несмотря на первоначальное незначительное улучшение рейтинга, реализация этих реформ остается проблемной, поскольку они основаны на управленческом методе, который не совместим с традиционной административной структурой. У механизмов и структур, призванных поддержать реформы, нет достаточных полномочий, автономии и ресурсов для выполнения своих функций. По сравнению с 2009 годом, результаты страны улучшились: Турция переместилась со 101-го на 72-е место в 2011 году, поскольку распорядители бюджетных средств начали подавать свои планы действия в центральный орган согласования, что обеспечивает финансовый менеджмент в соответствии с обновленным руководством, опубликованным в 2009 году.

ными как для отдельных регионов, так и для Украины в целом. Данные показатели менее всего актуальны в Черновицкой, Волынской и Ровенской областях (первые три позиции в рейтинге ИГК за 2012 год: 3,41; 3,39; 3,28 балла соответственно), а самые плохие результаты у регионов с центрами — крупнейшими городами страны, в Киеве, Одесской и Харьковской областях (последние три места в Индексе конкурентоспособности регионов).

Позиция Киева по показателю злоупотребления влиянием соответствует одной из самых низких позиций в глобальном рейтинге за 2012 год — Аргентине (2,07 балла; 140-е место из 144 стран).

Низкий балл по данным показателям — это сигнал бизнеса о том, что судебная реформа крайне необходима, а принятые относительно недавно поправки к Закону Украины «О судостроительстве и статусе судей» не показали пока должного результата.

По показателю эффективности правительства наиболее высокие оценки получили регионы Западной Украины: Черновицкая (1-е место; 3,94 балла), Ровенская (2-е место; 3,89 балла) и Волынская области (3-е место; 3,86 балла). Самый плохой результат по данному показателю — в городе Киеве (27-е место; 3,05 балла), Одесской (26-е место; 3,22 балла) и Львовской

Рисунок 2.6-7 Коррупция, качество институтов и эффективность правительства в регионах Украины

Источник: расчеты Фонда «Эффективное управление»

областях (25-е место; 3,27 балла). Низкие оценки эффективности правительства в городе Киеве, Одесской и Львовской областях отчасти можно объяснить и тем, что представители бизнеса в данных регионах обладают возможностью сравнивать украинские реалии с ситуацией в других странах, отчего требования респондентов к местной власти в среднем выше, чем в других регионах. По сравнению с другими странами успехи даже наиболее эффективных региональных властей нельзя назвать большими. Разрыв между лучшим регионом Украины и лучшим результатом по этому показателю в рейтинге ИГК за 2012 год (5,9 балла; Сингапур) составляет 3 балла, что соответствует 79 позициям глобального рейтинга.

Показатели, характеризующие состояние частных институтов, во всех регионах имеют одинаково низкие оценки. Разрыв результатов по данному показателю между первым и последним местом в региональном рейтинге составляет всего 0,4 балла. Лучше всего с частными институтами обстоят дела в Днепропетровской области (3,99 балла), а хуже всего — в Ивано-Франковской (3,61 балла). Именно по этому показателю Украина имеет один из самых больших разрывов с глобальными лидерами. Разрыв в показателях между лучшим регионом Украины и лучшим глобальным результатом (Новая Зеландия; 6,4 балла) составляет 2,4 балла, что соответствует 75 позициям глобального рейтинга.

Компонента частных институтов состоит из показателей корпоративной этики и отчетности. Наиболее слабым местом для украинского бизнеса является отчетность, особенно показатель защиты интересов миноритарных акционеров.

Международный опыт показывает, что решить проблему плохих институтов — сложная, но посильная задача. Наиболее успешным можно назвать пример Турции (см. Врезку 2), а также бывших соцстран, Словении и Польши. Главными условиями успеха такой реформы является наличие сильной политической воли и заинтересованности общества.

На рисунке 2.6-2.7 показаны графики корреляции между показателями коррупции и качества институтов, а также показателей государственных институтов и эффективности правительства. В обоих случаях коэффициент детерминации больше 0,8, что свидетельствует о наличии сильной линейной связи между показателями.

Так, для регионов с высоким качеством институтов (Рисунок 2.6) характерна более благополучная ситуация

с коррупцией, а эффективность правительства выше в тех регионах, где лучше работает система государственных институтов (Рисунок 2.7).

Можно предположить, что позитивные изменения, направленные на повышение качества институтов, повлекут за собой улучшение ситуации, связанной с коррупцией и эффективностью правительства. Это является очередным подтверждением важности и необходимости проведения реформы институтов.

Если влияние институтов настолько значимо, то почему реформа институтов до сих пор не проведена? Попробуем дать ответ на данный вопрос, проанализировав опыт Турции, где, несмотря на жесткое сопротивление и неприятие, была реализована непопулярная в данной стране реформа институтов. Опыт Турции показывает, что проблема не только в институтах, а и в неготовности общества и бизнеса принять новые, эффективные и выгодные для всех правила (детальнее см. Врезка 2). Как это ни парадоксально, в институциональных изменениях, особенно на начальном этапе, одинаково не заинтересованными могут быть как бизнес, так и общество.

ВЫВОДЫ: СИЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ — НЕОБХОДИМОЕ, НО НЕДОСТАТОЧНОЕ УСЛОВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОРЫВА УКРАИНЫ

Институты определяют эффективность правительства в проведении реформ. Плохие институты — это проблема, которая требует принятия безотлагательных мер, без ее решения дальнейшее продвижение Украины по лестнице конкурентоспособности будет чрезвычайно трудным.

Как показывает опыт других стран, решение проблемы плохих институтов — сложная задача, однако вполне реалистичная, если заранее предусмотреть возможные трудности и правильно расставить приоритеты.

Улучшение институтов, особенно государственных, в значительной мере зависит от наличия сильной политической воли. Однако сама по себе политическая воля волатильна и в условиях частых выборов может быть изменчивой. Поэтому реализация реформы институтов возможна только при сильной заинтересованности и взаимодействии всех сторон (правительства, гражданского общества, СМИ).

Основные усилия нужно сосредоточить не на написании правильных законопроект, а на том, как

привести их в исполнение. В украинских реалиях много принятых законов остаются формальностью, начатые реформы не доводятся до конца, а институты, будучи плохими, порой вовсе не выполняют свои функции. Институты сами по себе многообразны и подвержены проблемам, которые требуют разных временных затрат. Одни можно решить росчерком пера и воплотить в течение нескольких месяцев, другие, связанные с устоявшимися традициями и правилами, потребуют смены поколений. Поэтому, воплощая изменения, необходимо разработать механизм, который позволял бы делать эти изменения устойчивыми во времени.

В силу национальных различий и особенностей исторического развития по отношению к институтам не может быть универсальных, готовых к применению рецептов. Решая проблему институтов, важно помнить, что конечной целью является не улучшение институтов как таковых, а те положительные экономические явления, которые возникнут вследствие действия сильных и прозрачных институтов (повышение доверия инвесторов к стране, улучшение инвестиционного климата, рост конкурентоспособности и валового дохода). На пути повышения конкурентоспособности Украине важно также не упускать из виду и другие составляющие, суммарное влияние которых определит конкурентоспособность страны в ближайшем будущем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Douglass, C. North. 1989. Institutions and Economic Growth: A Historical Introduction// World Development, vol. 17, no.9, p. 1319-1332
2. Kaufman, D. 2004. The Costs of Corruption. Washington, DC: World Bank
3. Kaufman, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M. 2007. Governance Matters: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006. World Bank Policy Research Working Paper, 4280. July, 2007
4. State Statistics Committee of Ukraine. Online: www.ukrstat.gov.ua
5. Ukraine Competitiveness Report 2009: Towards Sustained Growth and Prosperity. 2009. Foundation for Effective Governance
6. World Economic Forum. 2012. The Global Competitiveness Reform 2012
7. World Economic Forum. 2011. The Global Competitiveness Reform 2011
8. World Economic Forum. 2010. The Global Competitiveness Reform 2010