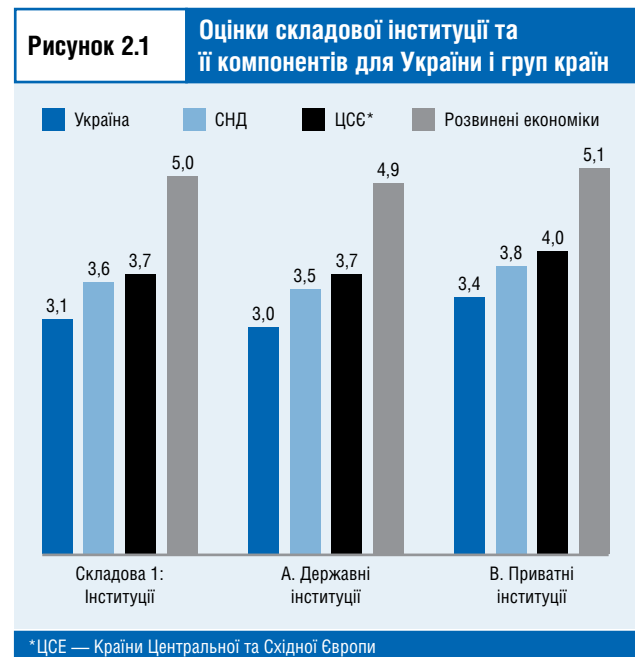


## Слабкі інституції стримують зростання конкурентоспроможності країни

### НЕЕФЕКТИВНІСТЬ УКРАЇНСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ — ПРОБЛЕМА, ЯКА НЕ ВИРІШУЄТЬСЯ

Інституції лишаються найслабшим місцем конкурентоспроможності української економіки. У Звіті про глобальну конкурентоспроможність за 2012 рік Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) за даною складовою Україна посіла лише 132-е місце з 144 країн світу — на одну позицію нижче порівняно з минулим роком. Такий результат є одним із найгірших не лише відносно країн ЄС та інших розвинених економік, а й порівняно з найближчими сусідами. За рівнем розвитку інституцій Україна поступається усім країнам США, за винятком Росії та Киргизії, у яких — 133-є і 137-є місця відповідно (рисунок 2.1).



Джерело: ВЕФ, Звіт про глобальну конкурентоспроможність за 2012 рік.

Вплив інституцій на економіку значною мірою залежить від того, на якому етапі економічного розвитку перебуває країна. ВЕФ виділяє три стадії економічного розвитку країн: перша — факторна орієнтованість, друга — орієнтованість на ефективність, третя — орієнтованість на інновації. Країни, економіка яких перебуває між двома з цих трьох стадій, вважають країнами у «стані переходу».

Концепція стадій економічного розвитку інтегрована до ІГК у такий спосіб, що найбільша питома вага надається тому субіндексу і його складовим, які є відносно важливішими для нинішньої стадії економічного розвитку країни. Іншими словами, важливість кожної зі складових залежить від стадії розвитку економіки країни.

На першій стадії економічного розвитку (факторної орієнтованості) економічне зростання залежить від базових факторів, які об'єднані у чотири складові: державні й приватні інституції; інфраструктура; макроекономічне середовище; охорона здоров'я та початкова освіта.

У 2012 році Україна з групи країн, що перебувають у «стані переходу», остаточно перейшла до другої групи країн, економіки яких «орієнтовані на ефективність». Це означає, що на даному етапі її економічне зростання залежить переважно від складових — підсилювачів ефективності (ефективного ринку товарів та послуг; функціонування належним чином ринку праці; розвиненості

фінансового ринку; здатності впроваджувати наявні технології; розміру внутрішнього й зовнішнього ринків).

Однак після переходу на новий рівень чимало проблем України за складовими базового рівня, у тому числі за інституціями, досі не вирішено. Це означає, що Україна не зможе скористатися перевагами країн, економіка яких перебуває на етапі розвитку «факторної орієнтованості». Також країна не здатна реалізувати повною мірою власний потенціал з метою підвищення конкурентоспроможності, адже «законсервовані» на попередньому етапі проблеми потребуватимуть додаткових ресурсів і часу.

Відповідно до методології ВЕФ, інституції — це комплексний показник, який складається з двох компонент, що входять до нього з різною питомою вагою: державні інституції (0,75%) і приватні інституції (0,25%). Питома вага першої компоненти значно вища, тому що вона, у свою чергу, складається з п'яти комплексних показників, які характеризують якість взаємодії держави та інших учасників ринку (право власності, етика і корупція, зловживання впливом, ефективність уряду, безпека). Друга компонента — приватні інституції — складається з двох комплексних показників: корпоративна етика і звітність. Результати України за складовою інституцій з питомою вагою по кожному показнику і компоненті наведені у таблиці 2.1.

## ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУЦІЇ

За компонентою «державні інституції» порівняно з минулим роком рівень України підвищився на дві позиції — 129-е місце (таблиця 2.1). Зазначена компонента складається з п'яти показників, які характеризують якість взаємодії держави та інших учасників ринку у процесі функціонування економіки. Поліпшення за даною компонентою відбувалося за рахунок показників безпеки, оцінка за якими у середньому вліччі вища, ніж за окремими чотирма показниками (рисунок 2.2). Саме на показники безпеки припадає найбільший прогрес в ІГК за 2012 рік за складовою інституцій. Порівняно з результатами ІГК за 2011 рік рівень України підвищився за показником втрати бізнесу від злочинності й насильства на 35 позицій (42-е місце); за показником втрати бізнесу через загрозу тероризму — на 22 позиції (36-е місце); за показником організованої злочинності — на 24 позиції (94-е місце).

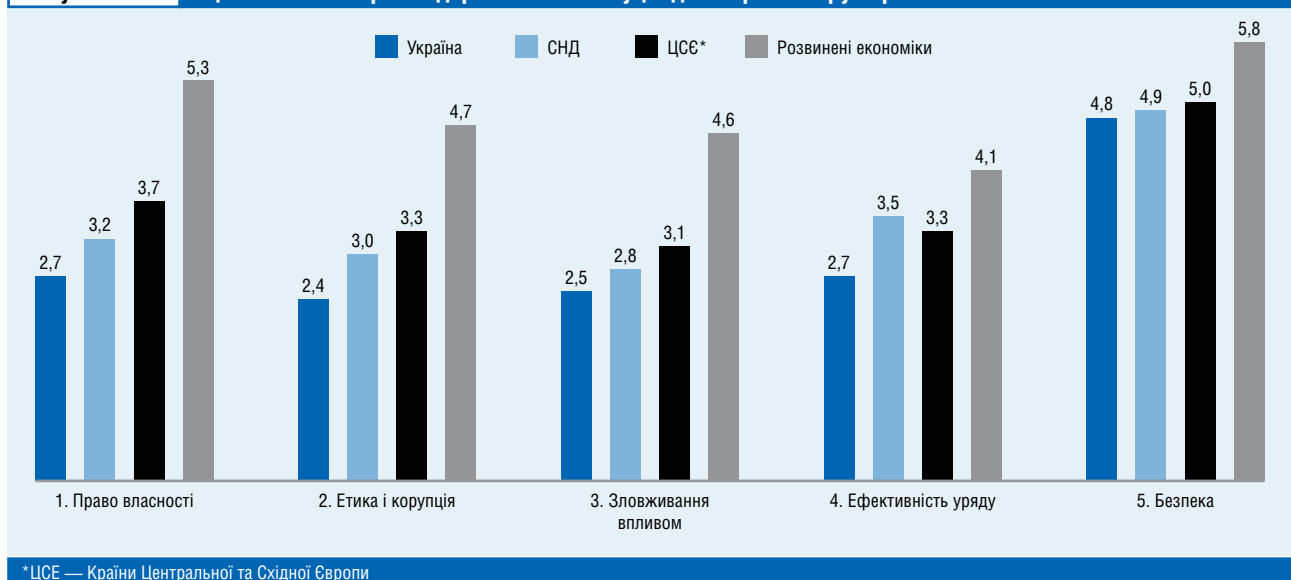
Таке поліпшення у рейтингу за показниками безпеки зумовлюється, насамперед, підготовкою і проведенням в Україні Чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012». Опитування керівників бізнесу з метою розрахунку Індексу глобальної конкурентоспроможності (ІГК) проводилося на завершальному етапі підготовки до Чемпіонату, коли поси-

Таблиця 2.1 Показники України за складовою інституцій

	2012		2011		Зміна		Питома вага за кожною із категорій
	Ранг	Бал	Ранг	Бал	Ранг	Бал	
<b>Складова 1: Інституції</b>	<b>132</b>	<b>3,13</b>	<b>131</b>	<b>2,98</b>	<b>-1</b>	<b>0,15</b>	<b>25%</b>
<b>А. Державні інституції</b>	<b>129</b>	<b>3,03</b>	<b>131</b>	<b>2,86</b>	<b>2</b>	<b>0,17</b>	<b>75%</b>
1. Право власності	136	2,72	134	2,65	-2	0,07	20%
2. Етика і корупція	130	2,42	131	2,32	1	0,11	20%
3. Зловживання впливом	125	2,50	129	2,36	4	0,14	20%
4. Ефективність уряду	136	2,68	136	2,63	0	0,06	20%
5. Безпека	75	4,84	101	4,37	26	0,47	20%
<b>Б. Приватні інституції</b>	<b>131</b>	<b>3,43</b>	<b>134</b>	<b>3,34</b>	<b>3</b>	<b>0,09</b>	<b>25%</b>
1. Корпоративна етика	124	3,22	126	3,10	2	0,12	50%
2. Звітність	128	3,65	132	3,59	4	0,06	50%

Джерело: ВЕФ, Звіти про глобальну конкурентоспроможність за 2011 та 2012 роки.

Рисунок 2.2 Оцінки за категоріями державних інституцій для України і груп країн



Джерело: ВЕФ, Звіт про глобальну конкурентоспроможність за 2012 рік.

лювалися заходи безпеки. Ймовірно, це й вплинуло на зростання позитивних очікувань відносно підвищення рівня безпеки у країні і, відповідно, на покращення показників щодо втрат бізнесу через злочинність, насилля й тероризм.

Серед позитивних змін також варто відзначити певний прогрес у боротьбі з корупцією. Порівняно з минулим роком оцінки нецільового використання бюджетних коштів зросли на 9 позицій (117-е місце). Поліпшилась оцінка незалежності судової влади (в порівнянні з 2011 роком — на 10 позицій, 124-е місце). Найпроблемнішими лишаються питання, пов'язані із захистом права власності (136-е місце). Тут Україна втратила дві позиції, хоча і без того мала досить низький результат. Погіршення ситуації з правом власності пояснюється факторами, які в Україні з року в рік майже не змінюються. Це — залежність судової влади, корупція, фаворитизм у рішеннях чиновників, недосконале законодавство, недостатньо надійна робота міліції.

Порівняно з минулим роком найбільше погіршилися оцінки у показника «фаворитизм у рішеннях чиновників». За даним показником Україна втратила 24 позиції (119-е місце), це свідчить про те, що через постійне зволікання з проведенням системної адміністративної реформи українські чиновники можуть маніпулювати системою, отримуючи певні вигоди і ставлячи власні інтереси вище інтересів громадськості.

Значно погіршилися показники ефективності уряду. Якщо інституції в цілому — одне з найслабших місць конкурентоспроможності України, то ефективність уряду — одне з найслабших місць у складовій інституцій. За показником «прозорість політики держорганів» порівняно з минулим роком рейтинг України знизився на сім позицій (123-е місце), а за показником «ефективність правової системи у врегулюванні суперечок» — на п'ять позицій, до одного з найнижчих, 141-го місця.

Такі низькі оцінки за показником «ефективність уряду» можна пояснити низкою причин:

- Обтяжливе регуляторне середовище. Формалізм, складні бюрократичні процедури, надмірне регулювання чинять суттєві перешкоди для бізнесу. Згідно із Опитуванням керівників бізнесу, проведеним Фондом «Ефективне управління» у 2012 році, 61,1% керівників назвали адміністративне регулювання бізнесу з боку органів влади (отримання будь-яких дозволів, створення необхідної звітності) вкрай обтяжливим.\* З одного боку, складні регуляторні процедури, часта зміна правил і порядку їх застосування створюють важкі для ведення бізнесу умови. З іншого боку, значна концентрація повноважень у чиновників сприяє корупції.
- «Роздутий» і малоефективний апарат державних чиновників. Структура діючої адміністративної системи суттєво не відрізняється від тієї, що працювала за радянських часів. Дії чиновників є малопідзвітними для бізнесу і суспільства. Процедура найму, винагороди, непрозоре отримання посад, відсутність адекватної системи оцінки ефективності роботи чиновників загалом сприяють свавіллю й підвищують важливість особистих політичних зв'язків.
- Непрозорість та низький рівень підзвітності. Центральна й місцева влада не підзвітні громадянам.

Механізм зворотнього зв'язку працює погано. Дієві важелі впливу громадян, що є важливими для підтримки ефективності системи стримування й протитвага, на практиці відсутні.

У тому, що з ефективністю уряду і корупцією в Україні пов'язано чимало проблем, можна пересвідчитись, ознайомившись із Опитуваннями керівників бізнесу, які щорічно проводить Фонд «Ефективне управління». Так, відповідно до результатів Опитування за 2012 рік, корупція входить до складу трьох найпроблемніших факторів ведення бізнесу: 12,2% керівників назвали корупцію одним з трьох найпроблемніших факторів для ведення бізнесу в Україні. Якщо проаналізувати результати опитувань минулих років, можна побачити, що у п'ятірці основних проблем для бізнесу, крім корупції, переважають фактори інституційного характеру: неефективність роботи чиновників, нестабільність державної політики, податкова політика, нестабільність місцевої і державної влади.

## ПРИВАТНІ ІНСТИТУЦІЇ

У компоненті «приватні інституції» найбільше погіршилися позиції за показником ефективного корпоративного управління: порівняно з минулим роком цей показник в Україні змістився вниз на сім пунктів (113-е місце з 144 країн). Також погіршився показник захисту прав міноритарних акціонерів до досить низької, 141-ї позиції із 144 країн. Втрату позицій за даною компонентою частково можна пояснити повільними процесами, пов'язаними із законодавчими реформами у зазначеній системі. Наприклад, ухвалений у 2008 році Закон України «Про акціонерні товариства» остаточно набув чинності лише у квітні 2011 року, тож вплив цього Закону на захист прав акціонерів бізнес повною мірою ще не відчув.

## ОЦІНКА ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Результати Опитування керівників бізнесу у 27 регіонах України (2 100 респондентів) свідчать про те, що за показниками інституцій у розрізі даних регіонів України спостерігається суттєвий розкид. Відстань між кращим регіоном (Волинь; 4,04 бала) і найгіршим (Київ; 3,32 бала) за складовою «інституції» у цілому дорівнює 0,72 бала. У глобальному вимірюванні результат Волині відповідає результату Словенії (4,05 бала; 58-е місце) і Польщі (4,11 бала; 55-е місце), у той час як результат Києва за складовою «інституції» дорівнює позиціям таких економічно слабозрозвинених країн як Пакистан (3,34 бала; 115-е місце) і Нігерія (3,33 бала; 117-е місце).

Неоднорідність позицій регіонів за складовою «інституції» переважно зумовлена станом державних інституцій, де найгіршими є показники права власності й зловживання впливом, а найкращі позиції і найменший розрив спостерігаються за показником безпеки.

Розрив між результатами найкращого і найгіршого регіонів за компонентою «державні інституції» дорівнює 0,91 бала (Чернівецька область — 4,09 бала; місто Київ — 3,18 бала). У глобальному вимірюванні рівень розвитку

\* Опитування керівників бізнесу у 2012 році (далі за текстом — Опитування керівників) у розрізі даних по регіонах України, яке щороку проводиться Фондом «Ефективне управління» за методологією Всесвітнього економічного форуму. Керівникам бізнесу пропонують оцінити специфічні особливості бізнес-клімату в регіоні, де вони мешкають і ведуть бізнес. На базі опитування Фондом «Ефективне управління» розраховується щорічний Індекс конкурентоспроможності регіонів України.

## Вріз 1: Слаборозвинені інституції суттєво перешкоджають зростанню конкурентоспроможності економіки країни

Упродовж останніх десятиліть вчені значно просунулися у розумінні феномену інституцій, їх внутрішніх механізмів, а також факторів, що і сприяють, і чинять перешкоди для їх розвитку у різних країнах. Постійний інтерес до проблеми дозволив поглянути на неї з різних позицій, порівняти дію інституцій у динаміці і по країнах. Однак, незважаючи на чималу кількість теоретичних досліджень, на практиці проблема інституцій лишається однією із найскладніших для розв'язання.

### ЩО ТАКЕ ІНСТИТУЦІЇ?

Відповідно до визначення одного з класиків інституційної економіки К. Норта, інституції — це правила, механізми, що забезпечують їх дотримання, і норми поведінки, які структурують взаємодію між людьми [1]. Інституції можуть бути державними й приватними. Саме державні й приватні інституції сукупно формують базу інституційного середовища, у межах якої уряд, бізнес та індивіди взаємодіють одне з одним. Якість інституційного середовища значною мірою впливає на кожну групу учасників, на їхні інвестиційні рішення, організацію виробництва.

Якщо не буде гарантоване право власності, бізнес не інвестуватиме у модернізацію активів і надалі буде виводити капітал. Надмірне держрегулювання, корупція, бюрократія, «відкати» і нечесність при складанні держзамовлень не лише знижують ефективність роботи чиновників, а й призводять до значних економічних витрат бізнесу. У поганому інституційному середовищі уряд замість того, щоб розмішувати суспільні ресурси у стратегічно важливі галузі, такі як інфраструктура, охорона здоров'я, освіта або проекти з найбільш високою віддачею, спрямовують їх на «роздуті», переоцінені й непотрібні проекти. Пріоритети встановлюються не згідно із суспільними, а згідно з власними інтересами чиновників.

Політична залежність судової системи, відсутність чітких і зрозумілих правил гри знижують ефективність діяльності уряду і негативно впливають на загальний рівень макроекономічної ефективності й добробуту населення.

Можна навести ще чимало прикладів негативного впливу інституцій. Однак найяскравішою ілюстрацією стануть економічні оцінки в цифрах. За висновками Світового банку, щорічно лише на хабарі витрачається близько 1 трильйона доларів США на рік, що відповідає трьом відсоткам глобального ВВП [2].

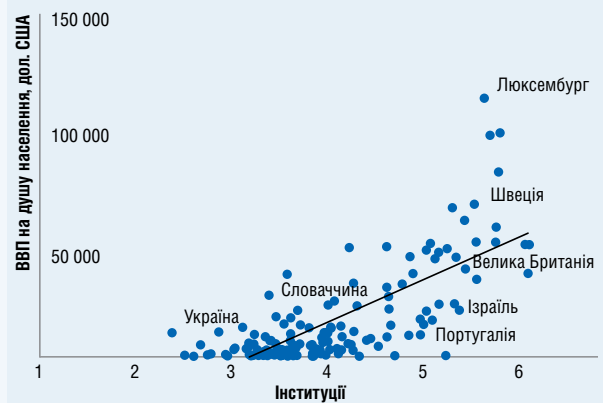
Якщо спробувати оцінити всю суму економічних втрат унаслідок неефективних інституцій (нереалізовані інвестиційні проекти, нечесність при складанні держзамовлень, неефективні державні витрати), отримаємо число, яке значно перевищуватиме розрахунки Світового банку.

Інституції — основа ринкової економіки. Досвід

економічного розвитку інших країн свідчить про те, що наявність ефективних і добре функціонуючих інституцій корелює з економічним зростанням країни (рисунок 2.3).

Рисунок 2.3

Якість інституцій і ВВП на душу населення у 2011 році

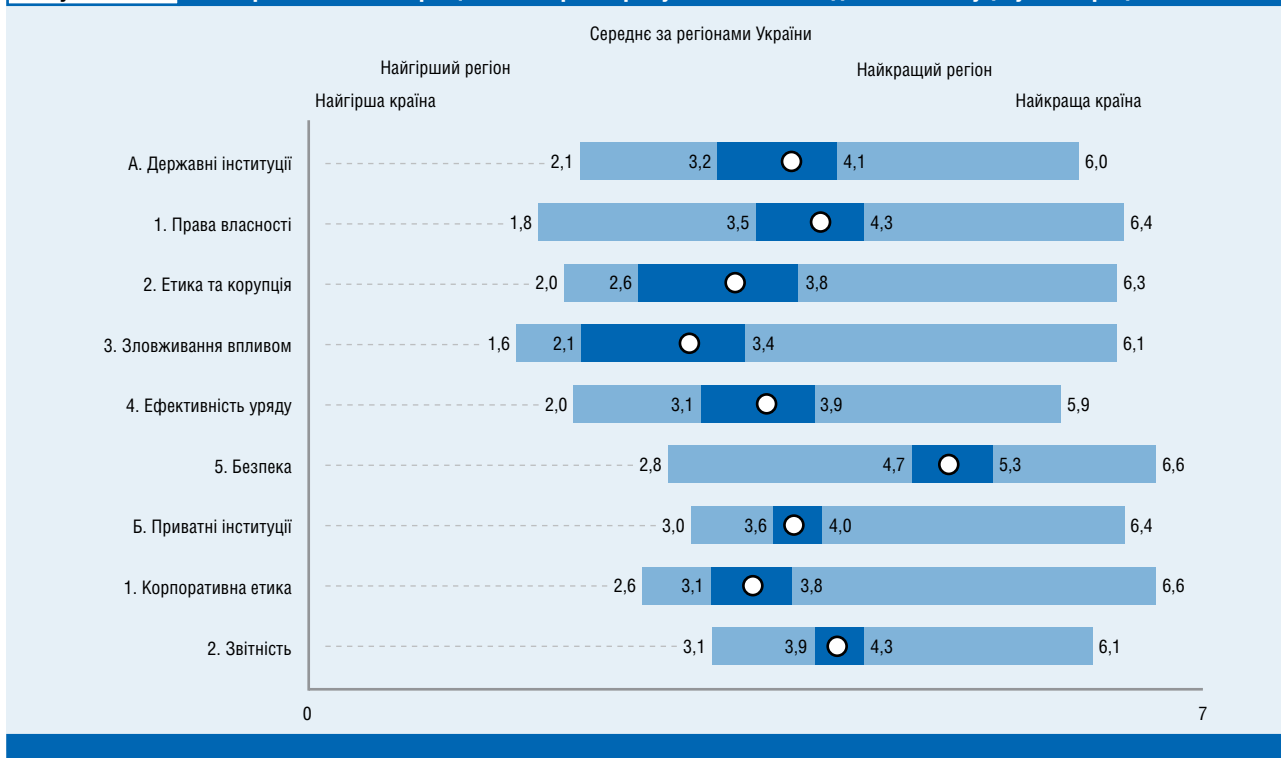


Джерело: WEF, World Development Indicators розрахунки Фонду «Ефективне управління»

Кореляція між складовою «інституції» і «ВВП на душу населення» становить 0,74. Згідно із результатами звичайного регресійного аналізу, покращення за складовою «інституції» на один бал приводить до збільшення ВВП у середньому на 1,21%. Враховуючи важливість інституцій для економічного зростання, реформа інституційного середовища може стати одним із ключових факторів, які сприятимуть економічному зростанню України.

3-поміж країн Центральної та Східної Європи ті, що мають найвищі показники ВВП на душу населення (Словенія — 24,5 тис. дол., Естонія — 16,6 тис. дол., Польща — 13,5 тис. дол.), як правило, показують високий результат за показниками інституцій (30-е місце — у Естонії, 55-е — в Польщі, 58-е — у Словенії).

Крім економічної ефективності, якість суспільних і приватних інституцій багато в чому визначає здатність держави впливати на процеси всередині країни, проводити реформи, які є необхідними задля поліпшення різних аспектів національної конкурентоспроможності. Враховуючи те, що у 2010 році Україна стала на шлях активних перетворень, задеклароване покращення якості державних інституцій, а саме посилення гарантій захисту права власності, боротьба з корупцією, забезпечення незалежного й справедливого судочинства, не повинно втрачати заявленої пріоритетності.

**Рисунок 2.4** Спектр значень: найкращий і найгірший результати за складовою інституції у 2012 році

Джерело: Фонд «Ефективне управління», Опитування керівників бізнесу за 2012 рік; ВЕФ, Звіт про глобальну конкурентоспроможність за 2012 рік; розрахунки Фонду «Ефективне управління»

державних інституцій у найкращому за цими показниками регіоні — Чернівецькій області — відповідає результату Польщі (4,04 бала; 56-е місце у глобальному рейтингу). У найгіршого регіону за даною складовою — міста Києва — у глобальному вимірюванні результат відповідає позиції Нікарагуа (3,20 бала; 117-е місце), Непалу (3,16 бала; 119-е місце), Колумбії (3,14 бала; 122-е місце).

Низькі оцінки державних інституцій частково пояснюються складними відносинами бізнесу і держави в Україні. Відповідно до Опитування керівників Фондом «Ефективне управління» у 2012 році, 34,6% респондентів охарактеризували відносини бізнесу й держави у своєму регіоні як «переважно конфліктні». Більша частина з опитуваних керівників сконцентрована у великих містах: Києві (52%), Львові (50,5%) й Одесі (46,5%).

Питання щодо права власності донині лишаються не розв'язаними, причому для деяких регіонів вони є вкрай проблемними. Найгірше оцінюють цей показник у Києві (3,48 бала; останнє, 27-е місце в регіональному рейтингу); найкращі результати — у Закарпатті (4,33 бала). Різниця показників права власності між найкращим і найгіршим регіонами відносно невелика (0,85 бала). У глобальному рейтингу результат Закарпаття відповідає позиції Словенії (4,38 бала; 52-е місце), а результат Києва відповідає рівню таких країн як Таїланд і Камерун (3,50 і 3,56 бала, що відповідає 100-му і 96-му місцям у рейтингу ІГК за 2012 рік).

У всіх регіонах середній бал за показником права власності є вищим, ніж за показником «охорона інтелектуальної власності», а розрив між найкращим і найгіршим регіонами, навпаки, є вищим за показником інтелектуальної власності — 0,99 бала. Найкраща ситуація щодо охорони інтелектуальної власності — на Волині (3,51 бала), що у глобальному рейтингу конкурентоспроможності відповідає позиції Македонії (3,51 бала; 73-є місце), найгірша ситуація — в Одеській області (2,72 бала), що у глобальному рейтингу відповідає позиції Домініканської Республіки (2,74 бала; 119-е місце).

Найбільший розрив серед регіонів спостерігається за показниками «корупція» і «зловживання впливом». Різниця в оцінках корупції між найкращим і найгіршим регіонами становить 1,27 бала. Згідно з результатами Опитування 2012 року, найгірші показники корупції — у Києві (27-е місце серед регіонів; 2,55 бала), що у рамках глобального рейтингу відповідає показникам таких економічно слаборозвинених країн як Зімбабве (2,85 бала) або Уганда (2,51 бала). У Чернівецькій області корупція викликає найменше занепокоєння у респондентів (1-е місце серед 27 регіонів; 3,82 бала). Це відповідає показникам таких країн як Іспанія (3,72 бала), Туреччина (3,74), Польща (3,78 бала).

У розрізі даних галузей найбільша кількість керівників, які назвали проблему корупції найголовнішим фактором, що заважає розвитку їхнього бізнесу, сконцентрована у секторі інвестиційних компаній (20,7%), банках (16,5%), добувній промисловості (15,2%).

Як видно з рисунку 2.4 за категорією «зловживання впливом» найнижчий серед регіонів результат — 2,1 бала. Дана категорія, у свою чергу, формується на основі двох інших показників: незалежності судової системи і фаворитизму у рішеннях чиновників. Саме вони є найпроблемнішими як для окремих регіонів, так і для України в цілому. Ситуація, пов'язана із судами і фаворитизмом у рішеннях чиновників, найменше непокоїть респондентів у Чернівецькій, Волинській і Рівненській областях (перші три позиції у рейтингу ІГК за 2012 рік: 3,41; 3,39; 3,28 бала відповідно). Найгірші результати у регіонів з великими містами: у Києві, Одеській і Харківській областях (останні три місця в Індексі конкурентоспроможності регіонів).

Позиція Києва за показником зловживання впливом відповідає одній із найнижчих позицій у глобальному рейтингу за 2012 рік — Аргентині (2,07 бала, 140-е місце з 144 країн).

## Вріз 2: Інституційна реформа у Туреччині

Поєднання факторів офіційного визнання Туреччини як кандидата на вступ до Євросоюзу у 1999 році і внутрішнього, постійно зростаючого запиту на реформи стало суттєвим стимулом для проведення інституційних змін з метою відповідності вимогам, які визначені Копенгагенськими критеріями ЄС. У період 2003-2007 рр. позиція Туреччини за показником якості державних інститутів (у ІГК) підвищилася з 63-го до 55-го місця. Як бачимо на рисунку 2.5, до 2007 року значне поліпшення відбулося за основними показниками інституцій завдяки низці правових реформ, включаючи конституційні, проведені на початку першого десятиліття XXI сторіччя. Потім до 2007 року впровадження реформ, що стимулювалися перспективою членства у ЄС, уповільнилося через охолодження переговорного процесу, спричиненого політичними розбіжностями щодо кіпрського питання, а також зростанням політичної напруги всередині країни. У певних колах турецького суспільства, що прихильні до кемалізму, включаючи військову верхівку, поширилася думка про те, що правляча Партія справедливості й розвитку (ПСР) намагається використати процес інтеграції з ЄС виключно з метою послаблення політичної ролі військових. А це в підсумку, на їхню думку, призведе до послаблення впливу кемалістської ідеології, щоб підсилити вплив ісламізму. Ситуація досягла кульмінації, коли виникла загроза з боку військових очільників, які прагнули здійснити переворот. На це ПСР у 2007 році відповіла проведенням дострокових виборів, на яких одержала впевнену перемогу. Така політична нестабільність ще більше підірвала спрямованість на проведення реформ.

### НЕЗАЛЕЖНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Незалежність судової системи гарантується конституцією, де передбачено, що теоретично не може бути організації, особи або органу, котрі мали б право втручатися у діяльність судів. У 2001 році реформи поліпшили таку ситуацію на практиці, що забезпечило зростання у глобальному рейтингу з 57-го (2003 рік) до 50-го місця (2007 рік). Судову систему було посилено завдяки впровадженню нової системи сімейних судів, у той же час право військових судів розглядати цивільні справи — скасовано. Однак після 2007 року Туреччина

почала втрачати позиції, змістившись до 88-го місця (у 2011 році), такі зміни засвідчили проблеми, пов'язані із судовою системою. До функцій Верховної ради суддів і прокурорів, що складається з п'яти членів Верховної ради, яких обирають, і двох представників Міністерства юстиції, належить щорічне призначення суддів і прокурорів. Оскільки у Раді бере участь Міністерство юстиції, за ним закріплюються функції набору, просування й навчання представників судової влади. Це, у свою чергу, спричиняло неодноразові конфлікти між судовою системою і урядом. Отже, незважаючи на те, що поступово вдалося зменшити тиск військових на судову владу, новим викликом для її незалежності стала державна опіка.

До 2002 року характерними особливостями судової системи були значне відставання, затяжна тривалість процесів, пов'язаних із судочинством, велика завантаженість суддів та прокурорів унаслідок їх неефективної діяльності через недостатню їх кількість та скорочення.

Спочатку Мін'юст провів низку реформ з метою розв'язання напруженої ситуації. Насамперед, суди з незначним навантаженням було закрито, а їхній персонал переведено до судів із більшим навантаженням. Однак все одно відчувався брак спеціалістів, і проблема вирішувалася повільно: у 2010 році кількість суддів і прокурорів становила 11 394 особи (при тому, що у 2003 році — 9 162 особи). Цих заходів не було достатньо, якщо порівняти, наприклад, за кількістю — 70 000 спеціалістів судів і прокурорів у Німеччині, що територіально подібна до Туреччини. Потім було впроваджено систему Альтернативного розв'язання спорів для кримінальних і цивільних справ, що дало змогу скоротити нерозглянуті в судах дрібні спори, яких чимало накопичилося. Ще одним позитивним зрушенням стала модернізація судової системи завдяки розвитку інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ). Процес стартував наприкінці 2001 року. Він дав змогу зменшити кількість помилок і забезпечити певну прозорість у судочинній системі. Успішна реалізація програми принесла позитивні результати.

### ФАВОРИТИЗМ У РІШЕННЯХ ЧИНОВНИКІВ

Наявність фаворитизму деякою мірою є відзеркаленням стану системи державних закупівель, яка до 2000 року залишала досить багато питань на розсуд дер-

Низькі бали за даними показниками — це сигнал бізнесу про те, що судова реформа є вкрай нагальною, а ухвалені нещодавно поправки до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не дали поки що належного результату.

За показником «ефективність уряду» найвищі оцінки отримали регіони Західної України: Чернівецька (1-е місце; 3,94 бала), Рівненська (2-е місце; 3,89 бала), Волинська область (3-є місце; 3,86 бала). Найгірший результат — у місті Києві (27-е місце; 3,05 бала), Одеській (26-е місце; 3,22 бала) і Львівській областях (25-е місце; 3,27 бала). Низьку ефективність уряду у вказаних регіонах можна пояснити також тим, що у представників бізнесу є можливість порівнювати наявну ситуацію у своїх регіонах з ситуацією

в інших країнах. У зв'язку із цим вимоги респондентів до місцевої влади у середньому вищі, ніж у інших регіонах. Порівняно з іншими країнами успіхи навіть найбільш ефективної української регіональної влади не можна назвати великими. Розрив між найкращим регіоном України і найкращим результатом за цим показником у рейтингу ІГК за 2012 рік (Сінгапур: 5,9 бала) становить три бали, що відповідає 79-й позиції глобального рейтингу.

Показники, які характеризують стан приватних інституцій, у всіх регіонах мають однаково низькі оцінки. Різниця між результатами першого у регіональному рейтингу і останнього за даним показником регіону є незначною — усього 0,4 бала. Найкраще складається ситуація

**Рисунок 2.5** Якість інституцій у Туреччині

жавних чиновників, створюючи численні можливості для фаворитизму й корупції. У 2000 році було ухвалено два Закони: «Про державні закупівлі» і «Про контракти на державні закупівлі», які забезпечували принципи прозорості, конкуренції та однакового ставлення до учасників відповідно до усіх статей державних видатків. Унаслідок цього позиція Туреччини підвищилася за даним показником з 61-го на 49-е місце (у 2007 році). Завдяки Законам запровадив механізм стандартизації процесу закупівель, зробивши обов'язковими призначення тендерного комітету й розміщення оголошень не пізніше, ніж за сорок днів для усіх проектів з вартістю, що перевищує межу, встановлену у Бюлетені державних закупівель. До того ж, право на реалізацію контракту має надаватися учаснику, який запропонував найвигідніші щодо економіки умови. На основі Закону «Про державні закупівлі» й з метою забезпечення встановлених законом норм було засноване Агентство з регулювання державних закупівель. До його функцій належать: оцінювання скарг, проведення навчання, ведення документації та публікація відповідних статистичних даних, регулювання тендерних повідомлень і публікація бюлетеня у друкованій та електронній версії. У 2002 році було запроваджено також електронну платформу задля проведення державних закупівель. І хоча завдяки цим заходам рейтинг країни підвищився на початку першого десяти-

ліття XXI ст., неправомірний вплив уряду, що надавав разові винятки, постійно розширював можливості для корупції. Внаслідок цього у 2009 році Туреччина посіла 95-е місце. Закон «Про державні закупівлі», як і раніше, надає перевагу внутрішнім учасникам торгів, при цьому державні компанії мають преференції. У 2010 році відбулися певні зрушення щодо розв'язання зазначених проблем: ухвалено стратегію з підвищення прозорості й посилення боротьби проти корупції у системі державних закупівель. Агентство з регулювання державних закупівель заснувало call-центр, який веде консультації для організацій-учасників закупівель, а також надрукувало доступні посібники з організації та проведення тендерів.

## МАРНОТРАТСТВО У ВИТРАЧАННІ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

До 2003 року сфера витрачання державних коштів не регулювалася відповідно до чітких цілей державної політики, не було комплексної системи державного бухгалтерського обліку та аудиту. Закон «Про державний фінансовий менеджмент і контроль» (2003 рік) було ухвалено з метою вирішення зазначених проблем і забезпечення фінансового контролю згідно із політикою, що викладена у планах розвитку. Відповідно до нього державні органи повинні розробляти стратегічні плани, розраховані на п'ять років, де необхідно зазначити методи досягнення вказаних цілей і розподілення ресурсів. Щорічні звіти про проведену роботу мають бути доступними для громадськості. Потім проводилися адміністративні реформи, спрямовані на підвищення функціонування державного сектору Туреччини. Зокрема, приватизація та закріплення за зовнішніми підрядниками таких функцій як збір доходів, безпека та IT-послуги. Незважаючи на початкове незначне поліпшення рейтингу, реалізація цих реформ є проблемною, оскільки вони базуються на управлінському методі, що несумісний з традиційною адміністративною структурою. У механізмів і структур, які вироблені з метою підтримки реформ, немає достатніх повноважень, автономії і ресурсів для виконання своїх функцій. Порівняно з 2009 роком результати країни покращилися: позиція Туреччини підвищилася із 101-го до 72-го місця у 2011 році, оскільки розпорядники бюджетних коштів почали надавати свої плани дій до центрального органу узгодження, що забезпечує фінансовий менеджмент відповідно до оновленого посібника, опублікованого у 2009 році.

щодо приватних інституцій у Дніпропетровській області (3,99 бала), найгірше — у Івано-Франківській області (3,61 бала). Саме за цим показником Україна має один із найбільших розривів з глобальними лідерами. Різниця показників між кращим регіоном і кращим глобальним результатом (Нова Зеландія, 6,4 бала) становить 2,4 бала, що відповідає 75-й позиції глобального рейтингу.

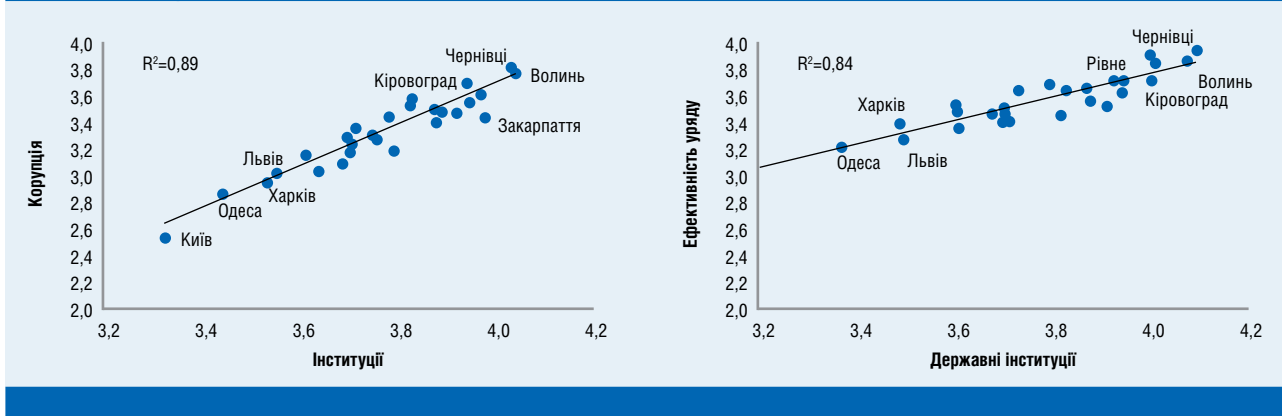
Компонента «приватні інституції» складається з двох категорій показників: «корпоративна етика» і «звітність». Найслабшим місцем для українського бізнесу є звітність, особливо — показник захисту інтересів міноритарних акціонерів.

Міжнародний досвід свідчить про те, що вирішення проблеми поганих інституцій є складним, але поси-

ним завданням. Найуспішнішим можна назвати досвід Туреччини (див. Вріз 2), а також колишніх соціалістичних країн Словенії і Польщі. Головні умови успіху такої реформи полягають у наявності сильної політичної волі і зацікавленості суспільства у позитивних змінах.

На рисунках 2.6 та 2.7 показано графіки кореляції між показниками корупції та якості інституцій, а також показниками державних інституцій та ефективністю уряду. В обох випадках коефіцієнт детермінації складає більше 0,8, що свідчить про наявність сильного лінійного зв'язку між показниками.

Так, для регіонів з більш високою якістю інституцій (рисунок 2.6) характерний відносно низький рівень

**Рисунок 2.6-7** Корупція, якість інституцій і ефективність уряду в регіонах України

Джерело: розрахунки Фонду «Ефективне управління»

показника корупції, а показник ефективності уряду має кращі позиції у тих регіонах, де якість державних інституцій є вищою (рисунок 2.7).

Можемо зробити таке припущення: за інших рівних умов, при покращенні інституцій, у лінійній залежності поліпшуватиметься ситуація щодо вирішення проблем корупції та ефективності уряду. Це, у свою чергу, підтверджує важливість і нагальність проведення реформи інституцій.

Якщо вплив інституцій є настільки важливим, то чому реформу інституцій досі не проведено? Своєрідною відповіддю на це запитання може бути аналіз досвіду Туреччини, де, незважаючи на жорсткий супротив і неприйняття, було реалізовано непопулярну реформу інституцій. Досвід Туреччини свідчить про те, що проблема не обмежується самими інституціями, а й пов'язана із неготовністю суспільства й бізнесу прийняти нові, ефективні й вигідні для всіх правила (Вріз 2). Хоча це і парадоксально, проте в інституційних змінах, особливо на початковому етапі, однаково незацікавленими можуть бути як бізнес, так і суспільство.

## ВИСНОВКИ: СИЛЬНІ ІНСТИТУЦІЇ – НЕОБХІДНА, ПРОТЕ НЕДОСТАТНЯ УМОВА ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПРОРИВУ УКРАЇНИ

Інституції визначають ефективність уряду у проведенні реформ. Погані інституції — це проблема, яка потребує негайної дії, без її вирішення подальше просування України сходами конкурентоспроможності буде вкрай важким.

Як бачимо з досвіду інших країн, розв'язання проблеми поганих інституцій — складне завдання, однак насправді вирішуване, якщо заздалегідь передбачити можливі труднощі й правильно розставити пріоритети.

Поліпшення інституцій, особливо державних, значною мірою залежить від наявності міцної політичної волі. Однак сама політична воля є волатильною і за умов виборів, що часто відбуваються, може бути змінюваною. Отже, реалізація реформи інституцій можлива лише за умови активної зацікавленості і взаємодії усіх сторін (уряду, громадянського суспільства, ЗМІ).

Основні зусилля необхідно зосередити не на написанні «правильних» законопроектів, а на тому, як найкраще їх втілити у життя. В українських реаліях багато «правильних» законів так і лишаються формальністю, зачатковані реформи не доводяться до завершення, а недолугі інституції часом взагалі не виконують свої функції.

Інституції є різноманітними і з ними виникає чимало проблем, які вимагають витрат часу задля їх вирішення. Деякі можна вирішити досить швидко і реалізувати упродовж кількох місяців. Інші, пов'язані з традиціями і правилами, вкоріненими у свідомості громадян, потребують зміни поколінь.

Тому, втілюючи реформи, необхідно розробити механізм, який дозволяв би робити ці зміни стійкими у часі.

Враховуючи національні відмінності й особливості історичного розвитку, реформування інституцій не має універсальних, готових до використання рецептів.

Вирішуючи проблему інституцій, важливо пам'ятати, що головна мета при цьому — не поліпшення інституцій як таких, а позитивні економічні явища, котрі з'являються унаслідок дії міцних і прозорих інституцій (підвищення довіри інвесторів до країни, поліпшення інвестиційного клімату, зростання конкурентоспроможності і валового прибутку).

Отже, за основу слід брати не лише покращення інституцій як таких. Це важлива, але недостатня міра. На шляху підвищення конкурентоспроможності для України важливо також не випускати з поля зору й інші складові, сумарне значення яких визначатиме конкурентоспроможність країни у найближчому майбутньому.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

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