

політичний коментар

вересень 2003

міжнародний центр перспективних досліджень

політичний коментар

число 3, вересень 2003

Зміст

ГОЛОВНЕ	2
ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ	3
ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ	6
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА	9
ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ	12

Головне

Відновлення сприятливих стосунків зі США водночас потребує від України більшого прогресу в розвитку демократії та економіки, без чого досягнення реальних результатів від співпраці з Вашингтоном проблематичне. Так само, як участь у відбудові Іраку передбачає вміння працювати на міжнародних тендерах. Тиск Росії щодо перетворення проекту Єдиний економічний простір на інструмент політичного наближення України до себе зумовлює занепокоєння Євросоюзу, водночас зменшуючи можливості розвитку взаємовигідних українсько-російських стосунків. Це вимагає від України кращого усвідомлення своїх інтересів і більшої послідовності в їх дотриманні, зокрема перегляду механізмів політики євроінтеграції. (див. **ЗОВНІШНІ ВІДНОСИНИ**).

Коаліція влади далі посилює свої позиції в умовах поглиблення суперечностей між опозиційними силами. Ймовірно, до виборів Президента 2004 року вона збереже статус провідного гравця української політики. Це надає їй можливості в цей період самостійно формувати та забезпечувати проведення державної політики. Проте оскільки її ефективність залишається незадовільною, провладні сили, як і доти, мають гірші шанси перемогти на виборах 2004 року. Це підвищує їхню зацікавленість у проведенні політичної

реформи, яка надала б більше влади парламенту, де вони можуть зберегти перевагу і після виборів глави держави. (див. **ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ**).

Певні успіхи в державній політиці нехтуються її непослідовністю та неузгодженістю. Створення митного союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном загрожує віддаленням України від реалізації її мети стати членом Європейського Союзу та вступити до Світової організації торгівлі. Новий проект реформування політичної системи більше загрожує погіршенням можливостей підвищувати відповідальність та ефективність влади, ніж створює умови для цього. Намагання поліпшити систему оподаткування та активізація приватизації нівелюються відсутністю галузевих реформ і прагненням уряду втручатися в ціноутворення. (див. **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА**).

У цих умовах темпи економічного зростання зберігаються на рівні 5%, що менше від темпів першого півріччя. Виконання видаткової частини бюджету поліпшилося, проте уряд все ще не забезпечує стовідсоткового рівня видатків. Незважаючи на зменшення споживчих цін у серпні та стабільний курс гривні, проблеми, що стимулюють прискорення інфляції, залишаються невирішеними. (див. **ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**).

Зовнішні відносини

Зростання зацікавленості Заходу та Росії в розвитку співпраці з Україною для Києва, крім додаткових можливостей для реалізації своїх інтересів, означає також появу нових ризиків, що можуть спричинити погіршення стосунків з обома партнерами. Тривалий пошук консенсусу з основних питань співпраці продовжує гальмувати розвиток взаємин України з Росією. Занепокоєння Європейського Союзу щодо можливої участі України в Єдиному економічному просторі свідчить і про зростання інтересу Брюсселя до Києва, а також є сигналом ЄС про невдоволення непослідовною політикою України. Водночас триває розвиток співпраці України зі США, результатом якого став розвиток стосунків між керівництвом обох країн

Поточні тенденції

Поліпшення стосунків між Україною та США сприяє вирішенню кризи довіри, що існує між Вашингтоном та українським керівництвом

Триває поліпшення українсько-американських взаємин, спричинене приєднанням України навесні до антиіракської коаліції, результатом чого стала активізація діалога між Україною та США щодо вирішення проблем, пов'язаних зі вступом Києва в СОТ і розвитком співпраці між Україною та НАТО. Водночас Вашингтон продовжує наголошувати на необхідності розвитку демократії в Україні, поліпшенні інвестиційного клімату та проведення прозорих президентських виборів як передумови для подальшого розвитку відносин.

Сполучені Штати продовжують виступати ініціатором поліпшення українсько-американських взаємин. Як подяку за от-

риману від Києва підтримку в Іраку Вашингтон розпочав реконструкцію стосунків з українським керівництвом, недовіра до якого була однією з основних проблем двосторонніх відносин. Прояв цієї зміни – два листи в серпні від президента США Джорджа Буша президентові України Леоніду Кучмі¹, які стали першими контактами між президентами обох держав на особистому рівні за останні півтора року й ознаменували закінчення періоду замороження особистих контактів між Україною та США на найвищому рівні. Ця зміна ставлення великою мірою відповідає інтересам України, для керівництва якої політична підтримка США означає можливість поліпшити свій імідж в очах міжнародної спільноти, який неабияк погіршився впродовж останніх років внаслідок низки звинувачень у причетності до порушення прав людини та зазначеного вище скандалу щодо “Кольчуги”.

Україна намагається використати можливості для реалізації своїх економічних

¹ Метою першого листа стало висловлення подяки Україні за участь у процесі врегулювання в Іраку, а другий надіслано з нагоди дня незалежності України.

інтересів в Іраку, які відкрилися перед нею внаслідок участі в антиіракській коаліції. У серпні було прийнято рішення про участь представників України в тимчасовій адміністрації Іраку. Факт, що українськими представниками стануть експерти з питань транспорту та енергетики, свідчить про особливий економічний інтерес України до участі у відбудові цих сфер в Іраку. Проте якщо з політичного погляду не існує перепон для використання нових можливостей в Іраку, перешкодою для реалізації Україною своїх економічних інтересів може стати мала спроможність українських компаній витримати економічну конкуренцію з компаніями інших держав через брак досвіду участі в міжнародних тендерах і недостатню увагу, яку вони приділяють цій проблемі.

Досягнення компромісу з основних питань співпраці між Україною та Росією ускладнюється існуванням різних інтересів з обох сторін

Пошук оптимальних форм співпраці між Україною та Росією продовжує ускладнюватися різними економічними та політичними інтересами обох держав. Прагнення Росії збільшити свій вплив у сфері енергетики та намагання розпочати політичну інтеграцію з Україною не збігаються з інтересами Києва, пріоритетами для якого є захист своєї енергетичної безпеки та європейська інтеграція. Замість концентрації на проектах, де інтереси збігаються, сторони продовжують намагатися перемогти одна одну нав'язуван-

ням позиції. Така тактика неефективна, оскільки означає обов'язковий програш однієї з країн.

Прикладом цього є переговори щодо регіонального союзу Єдиний економічний простір (ЄЕП)², договір про створення якого заплановано підписати у вересні під час саміту СНД; намагання Києва досягти прийняття вигідних для себе економічних рішень, які полягають передусім у створенні зони вільної торгівлі без обмежень³, і водночас уникнути глибокої економічної та початку політичної інтеграції; зростає занепокоєння Росії позицією України щодо ЄЕП, яку не сприймає Москва, наполягаючи на створенні митного союзу, запровадженні єдиної валюти, єдиної економічної політики та узгодженні вступу в СОТ. Це викликає протидію частини впливових сил в Україні й може стати перепоною для створення ЄЕП навіть у разі формального підписання угоди. Так само різні пропозиції України та Росії стали причиною чергового відкладення рішення про створення газового консорціуму за участі України та Росії.

Стосунки з ЄС потребують перегляду політики України в бік реалістичності

Діалог України з ЄС продовжує ускладнюватися намаганнями Києва отримати від Брюсселя політичне рішення, що визнавало б перспективи її членства в Союзі, який не готовий до цього. У виробленому Україною проекті плану дій "Україна-ЄС" на найближчі п'ять років, представлено-

² Наприкінці лютого президенти України, Росії, Білорусі та Казахстану заявили про намір створити Єдиний економічний простір до вересня 2003 року. Уряди України, Росії, Білорусі та Казахстану завершили підготовку проекту угоди зі створення ЄЕП, що, як очікується, підпишуть президенти чотирьох країн під час саміту глав країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав у Ялті 18-19 вересня.

³ Київ намагається досягти домовленостей про створення зони вільної торгівлі з Росією без обмежень, економічні вигоди від якої для України полягають у відкритті російських ринків для українських виробників і зниженні тарифів на експорт енергоносіїв з Росії.

му в серпні на розгляд ЄС, наголошується на визнанні Європейським Союзом асоційованого членства України в організації як головної мети співпраці між двома сторонами. Натомість ЄС, який не хоче виникнення конфлікту з Росією щодо України та розчарований становищем, в якому перебуває Україна, вже окреслив свої позиції, запропонувавши Україні зосередитися на використанні механізмів співпраці в рамках нового сусідства, що полягають передусім у розвитку економічної співпраці. За такої ситуації виходом для України може стати просування в напрямі інтеграції з ЄС через максимально ефективне використання запропонованих Брюсселем механізмів і тимчасова відмова від публічних вимог до ЄС щодо визнання можливості членства Києва в організації, які тільки перешкоджають розвитку співпраці та спричиняють роздратування в Брюсселі.

Прогноз

Через поліпшення ставлення США до українського керівництва період сприятливих відносин між Україною та США зберігатиметься, хоча втілення його в конкретні результати потребує забезпечення Києвом економічного та демократичного прогресу всередині країни.

Російсько-українські взаємини гальмуватимуться російськими намаганнями перевести їх з економічних рамок у політичні, що перекреслює європейські прагнення Ук-

Проблемою залишається також недостатня послідовність і прозорість політики України, що й надалі зменшує привабливість України в очах ЄС. У серпні Брюссель висловив занепокоєння наміром Києва створити Єдиний економічний простір разом із Росією, Білоруссю та Казахстаном. Це означає, що для розвитку головного вектора своєї політики Україна мусить більше узгоджувати з позицією ЄС свої дії у взаєминах з іншими країнами, зокрема Росією, а також краще інформувати Брюссель про свої мотиви та очікування щодо результатів цих стосунків. З іншого боку, погана реакція Євросоюзу є позитивним сигналом для Києва, оскільки засвідчує, що ЄС вже починає відносити Україну до зони своїх інтересів, а не винятково до зони впливу Росії. Україна може це використати для отримання від ЄС чіткого плану подальшої економічної інтеграції.

раїни. Хоча у вересні, вірогідно, буде засновано ЄЕП, проте малоімовірним є навіть реальне створення в рамках організації зони вільної торгівлі без обмежень.

Ефективність співпраці України з ЄС залежить великою мірою від того, чи зможе Київ переглянути інструменти своєї політики в бік більшої ефективності, що, окрім послідовності, потребує усвідомлення інтересів Брюсселя та причин його ставлення до України.

Політична конкуренція

Коаліція влади посилює свої позиції в умовах поглиблення суперечностей між опозиційними силами. Останні втратили шанси висунути єдиного кандидата на президентські вибори 2004 року, тим часом як наміри провладних сил зробити це зміцнюються. Проте, маючи можливість самостійно ухвалювати рішення щодо більшості питань державної політики, за винятком реформи політичного устрою, коаліція влади не може їх повністю використати, оскільки не має вміння виробляти та проводити ефективну політику. Це залишає мінімальними шанси кандидата від влади перемогти на виборах-2004, хоча до виборів коаліція провладних сил буде найпотужнішим гравцем в українській політиці

Поточні тенденції

Коаліція влади, яка зміцнилася в попередні місяці через поліпшення взаємодії між сформованою нею більшістю у Верховній Раді та урядом, продовжує консолідуватися. У серпні шість партій, що входять до складу коаліції – Партія регіонів, “Трудова Україна”, Соціал-демократична партія України (Об’єднана), Аграрна партія, Народна-демократична партія, Партія промисловців і підприємців, – уклали угоду про підтримку реформи політичного устрою, яку зараз лобює Президент Леонід Кучма, і намір висунути єдиного кандидата на вибори наступного Президента, що мають відбутися 2004 року. Угода не визначає цього кандидата, оскільки найімовірніший поки що претендент на цей статус – прем’єр-міністр Віктор Янукович – постраждав після стрибка цін на продовольчі товари влітку і мусить доводити учасникам коаліції свій потенціал виграти вибори. Але наявність навіть декларативної угоди обмежуватиме суперечності між учасниками коаліції, найслабшим місцем якої з моменту створення 2002 року є відсутність довгострокового спільного плану дій і реального претендента на перемогу у виборах-2004, що міг би забезпечити реалізацію цього плану.

Процес розпаду неформального об’єднання опозиційних сил, що триває з початку літа, посилюється мірою наближення президентських виборів. Різні ідеології та неякісна комунікація між опозиційними силами перетворили на утопію ідею висунення єдиного кандидата від “Нашої України”, Комуністичної партії, Блоку Юлії Тимошенко та Соціалістичної партії, яка народилася після отримання ними більшості голосів на парламентських виборах 2002 року. Додаткові проблеми у взаєминах опозиційних політиків створює різне ставлення до ідеї обмеження повноважень наступного Президента на користь парламенту, яку разом з більшістю провладних політиків підтримують лідер КПУ Петро Симоненко та лідер СПУ Олександр Мороз, тим часом як лідер “Нашої України” Віктор Ющенко та лідер блоку свого імені Юлія Тимошенко виступають проти. У липні-серпні Симоненко вперше після згуртування опозиції 2002 року піддав нищівній критиці головного претендента на перемогу у виборах Ющенка, чітко продемонструвавши свій намір самостійно балотуватися на вибори-2004. Через відсутність домовленості між Ющенком і Морозом із Тимошенко ос-

танні двоє також можуть висунути свої кандидатури на вибори, що знизить шанси Ющенка перемогти кандидата від вла-

ди та ще більше згорне співпрацю між опозиційними силами у передвиборчий період.

Чому опозиція не може домовитися?

Хоча до виборів нового Президента України залишається менше року, ані провладні, ані опозиційні сили переважно не визначилися, кого вони підтримуватимуть. Відсутність згоди серед провладних сил передусім пов'язана з проблемою низької популярності всіх політиків, які теоретично можуть претендувати на статус єдиного кандидата від влади. Ані прем'єр-міністр Віктор Янукович, ані голова Національного банку Сергій Тігіпко, ані спікер Верховної Ради Володимир Литвин, ані глава Адміністрації Президента Віктор Медведчук не мають рейтингів, які якщо й не давали б можливості сподіватися на перемогу, то хоча б вирізнялися серед інших близьких до влади політиків. В умовах, коли всі можливі претенденти мають погані підстави висуватися, кожна з трьох найбільших сил коаліції – Партія регіонів, “Трудова Україна”, СДПУ (О) – сподівається, що саме її представник поліпшить рейтинг найближчими місяцями і здобуде підтримку інших. Тому досягнення остаточної домовленості між ними може відбутися доволі пізно: наприкінці цього або на початку наступного року.

Опозиційні сили мають політика з найкращими перспективами виграти вибори-2004: Ним з 2001 року був і залишається Віктор Ющенко. Але шанси висунення єдиного кандидата від опозиції зменшуються мірою наближення виборів. Можна знайти логіку в рішенні Симоненка не підтримувати Ющенка: комуністи не поділяють гасел лідера “Нашої України” про європейський вибір і ринкові реформи, до того ж маючи електорат, якому дуже важко пояснити комуністичного кандидата на вибори. Але чому Ющенко досі не має підтримки Тимошенко і Мороза, з якими він набагато ближче ідеологічно і яких він запросив до своєї кампанії ще в березні 2003 року? Пояснення пов'язано з катастрофічно поганим вмінням українських політиків узгоджувати інтереси з іншими, навіть якщо вони дуже близькі. Це стосується передусім лідера “Нашої України”, який, зробивши пропозицію, не захотів організувати власне переговори. Як наслідок лідери СПУ та БЮТ можуть піти на вибори окремо, причому не у зв'язку з надією перемогти чи потребами власних політичних сил, а через відсутність діалога з близьким до них фаворитом виборів, об'єднання з яким було б корисним для кожної сторони.

В умовах триваючого роз'єднання опозиції владна коаліція, до якої входять Президент, більшість у парламенті, уряд і Національний банк, мінімум до виборів володітиме стовідсотковими політичними можливостями для втілення державної політики. Проблемою залишається якість цієї політики, пов'язана з поганим вмінням учасників коаліції розробляти та втілювати ефективні послідовні рішення, які найбільше відповідали б потребам країни. Небажання активно співпрацювати в цьому напрямі з опозиційними силами, яке демонструють провладні сили, ще більше звужує їхні можливості. З іншого

боку, опозиція також недостатньо використовує можливості впливу на державну політику за рахунок висунення кращих ідей та ефективного їх пропагування.

Ініційовані главою Адміністрації Президента та лідером СДПУ(О) Віктором Медведчуком серпневі переговори з Петром Симоненком і Олександром Морозом щодо проекту реформи політичного устрою є першим прецедентом консультацій між владою та опозицією з питань державної політики за період після парламентських виборів у березні 2002 року. Але мотивом їх проведення є не перегляд

владою ролі опозиції у формуванні політики та способів взаємодії з нею, а брак голосів у коаліції влади для проведення через парламент змін до Конституції, для чого потрібно не менш як 300 голосів, тим часом як парламентська більшість налічує 241 депутата. Якщо вла-

да не навчиться слухати опозицію під час розроблення рішень, а остання – пропонувати кращі варіанти, це зробить неможливим не тільки проведення вдалої політичної реформи, а й надалі негативно впливатиме на якість державної політики в цілому.

Прогноз

Ми передбачаємо подальше зміцнення коаліції влади та ймовірність висунення від неї до весни наступного року узгодженого кандидата на президентські вибори. Та, незважаючи на чудові політичні можливості продемонструвати виборцям здатність керувати країною, якість державної політики, яку проводить коаліція і за яку відповідатиме її кандидат, буде недостатньою через недемократичні стандарти прийняття рішень. Співпраця між лідерами опози-

ційних сил та їхній вплив на державну політику в передвиборчий період послаблюватимуться. Петро Симоненко з Віктором Ющенком підуть на вибори окремо. У разі налагодження активного діалога останній має шанси здобути підтримку його кандидатури Олександром Морозом та Юлією Тимошенко, але якщо цього не станеться, від опозиції, найімовірніше, балотуватимуться всі чотири лідери, а це зменшить шанси Ющенка виграти вибори.

Державна політика

Непослідовність зовнішньоекономічних рішень загрожуватиме віддаленням України від реалізації її мети стати членом Європейського Союзу та вступити до Світової організації торгівлі. Висунутий Адміністрацією Президента новий проект реформування політичної системи більше загрожуватиме погіршенням можливостей підвищувати відповідальність та ефективність влади, ніж створює умови для цього. Намагання поліпшити систему оподаткування та активізація приватизації нівелюються відсутністю галузевих реформ і прагненням уряду втручатися в ціноутворення

Поточні тенденції

Парафування українським урядом договору про створення економічного союзу під назвою Єдиний економічний простір із Росією, Білоруссю та Казахстаном погіршило можливості щодо досягнення двох пріоритетів державної політики: наближення до Європейського Союзу та вступу до Світової організації торгівлі. Представники ЄС висловили занепокоєння створенням у рамках ЄЕП митного союзу, що передбачають документи, які можуть бути підписані президентами чотирьох країн вже у вересні на зустрічі в Ялті. Це може ускладнити подальший розвиток

політичних та економічних відносин з Києвом. Створення ЄЕП у такому форматі також загрожуватиме вступу України до СОТ, оскільки потребує координації зовнішньоторгівельної політики між Україною, Росією, Білоруссю та Казахстаном, що суперечить обраному Києвом шляху самостійного вступу до СОТ. Непослідовність і неефективність зовнішньополітичних кроків України, яскравим прикладом чого є ситуація із ЄЕП, – наслідок поганих механізмів їх ухвалення, які не передбачають аналізу, та відсутність довгострокового плану узгоджених дій.

Що Україна мусить робити в переговорах щодо створення ЄЕП?

Україна має беззаперечний інтерес розвивати економічну співпрацю, зокрема й зовнішню торгівлю, з Росією, яка, окрім того що є одним з найбільших ринків, надзвичайно впливає на функціонування паливно-енергетичного сектора України. Це обумовлює для Києва необхідність мати добрі і прогнозовані стосунки з Москвою. Утім, українська влада мусить постійно пам'ятати, що користь від таких стосунків для України лежить в економічній площині. Політично Києву вигідно віддалятися від Росії, позиція якої є однією з перешкод на обраному Україною шляху в ЄС і НАТО.

Через це угода про створення регіонального союзу Єдиний економічний простір, парафувана у серпні представниками урядів України, Росії, Білорусі та Казахстану, не повністю відповідає інтересам України. Угода, підготовлена до підписання у вересні президентами цих країн, передбачає створення наднаціонального органу, рішення якого матимуть обов'язковий характер для урядів країн-членів. Для України це означає глибшу політичну інтеграцію передусім з Росією, яка, найімовірніше, відіграватиме головну роль у новому союзі, що не є вигідним з огляду на європейський вибір Києва. Підписання угоди в такому вигляді може зашкодити

також економічним інтересам. Документ передбачає проведення єдиної митної політики. Хоча це сприятиме збільшенню товарообігу в самому ЄЕП, проте негативно вплине на торгівлю України з іншими країнами через відмінності в структурі економік учасників об'єднання. На нашу думку, найкращим виходом із ситуації, що склалася, є підписання Леонідом Кучмою цього документа із заувагами, в яких треба наголосити набажання приєднуватися до всіх положень угоди, що створюють загрозу інтересам України. Це може зашкодити іміджу урядовців, які брали участь у переговорах. Проте втрати від підписання угоди в парафонованому вигляді будуть ще більшими.

Невдалим також було чергове прохання України надати їй статус асоційованого члена ЄС, висловлене в розробленому Україною варіанті плану дій “Україна–ЄС” на 2004–2005 роки. Як і доти, ЄС, який не бачить причин для надання Україні цього статусу, зразу ж заперечив таку можливість. Цей випадок також обумовлений відсутністю якісної стратегії, яка давала б змогу просуватися на шляху євроінтеграції.

Рішення України знову відкласти питання про створення консорціуму з управління газотранспортною системою спільно з Росією оптимальне з огляду на ситуацію, що склалася. Внесок, який російська сторона пропонує зі свого боку, є недостатнім, що робить створення консорціуму невигідним для України, якій зараз повністю належить газопровід. Водночас ідея залучення іноземних інвестицій для

його поліпшення та підвищення гарантій максимального використання залишається потенціально корисною, тому рішення продовжити консультації до грудня цього року видається доцільним.

Розроблений під керівництвом Адміністрації Президента новий варіант реформи політичного устрою, можливість проведення якої обговорюється з минулого року, має внутрішні суперечності, які унеможливають створення ефективної системи влади в разі його втілення. Як і обидва попередні, проект добре відображає короткострокові політичні інтереси частини провладних і лівих сил, що підготували його, але лише частково створює умови для підвищення демократичності та ефективності органів влади, водночас закладаючи великі ризики погіршення цих показників.

Чи буде Україні корисна така політична реформа ?

Ключовими зі змін, що пропонуються в проекті закону “Про внесення змін до Конституції України”, є передача від Президента до Верховної Ради права формувати Кабінет Міністрів, відмова населення від прямих виборів Президента на користь його виборів Верховною Радою та перехід до виборів парламенту від змішаної до пропорційної системи. Автори документа декларують, що це дасть змогу підвищити ефективність влади. Але насправді результати можуть бути зворотними через неузгодженість запропонованих змін із проблемами, що потребують вирішення, та суперечності в самому проекті.

Замість підвищення відповідальності влади за державну політику, що є одним з головних стимулів поліпшувати її ефективність, законопроект, навпаки, створює умови для зниження цієї відповідальності. Він створює ще більший дисбаланс у розподілі повноважень і обов'язків між гілками влади, ніж той, що діє зараз. Хоча з погляду системи виборів нова модель є парламентською, де населення делегує владу парламентові, який формує і відповідає за дії уряду, з погляду розподілу повноважень модель є парламентсько-президентською, або навіть президентсько-парламентською, оскільки Президент зберігає право вето на закони, право номінувати прем'єр-міністра, міністрів оборони та закордонних справ, голову Служби безпеки України та отримує додаткові повноваження щодо розпуску парламенту й право зупиняти рішення уряду. За таких умов

визначити, хто автор і хто мусить відповідати за державну політику, буде практично неможливо.

Нова модель влади, яку пропонують затвердити 233 депутати, також створює погані умови для визначення пріоритетів державної політики та їх дотримання. В умовах відсутності в Україні домінуючої політичної сили, що буде тільки закріплено запровадженням пропорційної системи виборів, парламент буде здатний обрати уряд і Президента тільки в разі створення коаліції політичних сил з великою кількістю учасників. Це ускладнюватиме процес узгодження політики в будь-якій сфері і з великою часткою вірогідності може призвести до формування нерішучої політики, автори якої хронічно уникатимуть проблем, що потребують болісних рішень.

Законопроект не підвищує ролі місцевого самоврядування та не вирішує проблеми забезпечення незалежності судової влади, що є важливими чинниками для дотримання гілками влади демократичних стандартів. Навпаки, він скорочує термін, на який обирають суддів, і збільшує участь Президента і парламенту у формуванні Конституційного Суду. Законопроект також обмежує участь громадян у процесі делегування влади, оскільки передбачає обрання Президента, у якого залишаються достатньо великі повноваження, не громадянами, а депутатами Верховної Ради.

Впровадження урядом дворічного мораторію на податкові пільги, так само як і вступу Президента закону про зниження податку на додану вартість, який зберігав необґрунтовані пільги, сприятиме проведенню жорсткої бюджетної політики та збереженню економічної конкуренції. Водночас Україна не має комплексної програми скасування чинних пільг, так само як і програма зниження податків з наступного року в ухваленому вигляді може дати лише обмежений економічний ефект. Україна все ще потребує комплексної реформи податкової системи, яка б рівномірно розподілила податкове навантаження, вирішила проблему надмірного оподаткування виплат заробітної плати та поліпшила адміністрування податків.

Під тиском уряду місцеві адміністрації продовжують практику обмеження цін на

продовольчі товари, передусім хліб, що було започатковано після стрибка цін у червні. Проте така політика не може вирішити проблему нестачі зерна, і збільшення його імпорту за вищими цінами створює умови для нового підвищення цін.

Продаж останніх 25% акцій Нікопольського заводу феросплавів українській групі "Інтерпайп", що вже контролювала 25% плюс одна акція, є наслідком подальшого розгортання приватизації, розпочатої владою, яка перебуває під тиском місцевого бізнесу та необхідності підвищувати заробітну плату працівникам бюджетних установ і пенсій напередодні президентських виборів наступного року. Але відсутність реформ у галузях, як і до, обмежує економічний ефект від приватизації.

Прогноз

У разі підписання угоди про створення ЄЕП в існуючому вигляді це загальмує розвиток відносин з ЄС і вступ до СОТ. Хоча за будь-якого рішення щодо ЄЕП суттєвий прогрес на шляху євроінтеграції неможливий з огляду на неефективну політику Києва, яка сфокусована на здобутті політичного визнання майбутнього членства і

недостатньо використовує можливості розвитку економічних відносин. Наближення до ЄС, так само як і внутрішній розвиток країни, гальмуватиметься низькою якістю економічної політики, яка обмежує конкуренцію й унеможливорює проведення успішних податкової та галузевих реформ.

Економічне середовище

Темпи економічного зростання зберігаються на рівні 5%. Виконання видаткової частини бюджету поліпшилося, проте уряд все ще не забезпечує стовідсоткового рівня видатків. Незважаючи на зменшення споживчих цін у серпні, проблеми, що стимулюють прискорення інфляції, залишаються невирішеними

Поточні тенденції

Низький рівень врожаю залишається головним фактором, що гальмує економічне зростання цього року. За січень–серпень темпи зростання реального ВВП збереглися в річному вимірі на рівні попереднього періоду – 5,1%.

Сприятлива зовнішньоторгівельна кон'юнктура, що зберігається, спричинює прискорення промислового виробництва, яке становило 14,6% за січень–серпень. Рекордно високі темпи зростання завдячують головним чином сприятливим цінам на продукцію українського експорту – метали та продукцію хімічної промисловості. Крім того, збільшення інвестиційного попиту підприємств металургійного комплексу та поліпшення добробуту громадян, а отже збільшення споживання, зумовили прискорення темпів зростання в кінцевих галузях, зокрема в машинобудуванні та харчовій промисловості.

Наповнення бюджету далі поліпшується: за попередніми даними, дохідну частину державного бюджету за сім місяців цього року виконано на 101,7%⁴. Темпи зростання доходів за січень–липень становлять 21%, а отже, є набагато більшими за темпи зростання ВВП. Переважно це відбулося за рахунок збільшення податкових над-

ходжень, а саме: 1) прибуткового податку з громадян завдяки зростанню доходів домогосподарств швидшими за економіку в цілому темпами; 2) податку на прибуток підприємств за рахунок зростання промисловості швидшими за ВВП темпами; 3) ввізного мита завдяки швидкому зростанню ввезення товарів цього року. Крім того, зазначимо зменшення заборгованості НАК “Нафтогаз України”, яка є найбільшим платником податків в Україні, та посилення контролю центрального апарату Державної податкової адміністрації за якістю роботи обласних податкових адміністрацій.

Фінансування видатків бюджету також зростає, хоча все ще не досягло 100%: за сім місяців із загального фонду державного бюджету профінансовано 98,7% плану. Як і доти, неповністю фінансуються передусім капітальні видатки, особливо капітальне будівництво. Заборгованість бюджетної сфери із заробітної плати та інших соціальних виплат у липні не надто зросла – на 18 млн. грн. до 540 млн. грн. Неповне фінансування видатків пов'язано з тим, що уряд продовжує нагромаджувати кошти для великих виплат зовнішнього боргу у вересні та збільшення соціальних виплат наприкінці 2003 – на

⁴ Рахункова палата України вважає, що виконання дохідної частини загального фонду держбюджету в першому півріччі досягнуто, головним чином, через численні корегування встановленого бюджетним розкладом плану надходжень доходів і залучення додаткових джерел (у результаті змін бюджетного розкладу планову суму доходів за перше півріччя зменшено на 456,7 млн. грн.), а також неповне відшкодування ПДВ (прострочена бюджетна заборгованість зросла до 4 млрд. грн.).

початку 2004 років. Залишки коштів на рахунках уряду зросли до 4,9 млрд. грн., а профіцит зведеного бюджету – до 2 млрд. грн. (1,6% ВВП).

Річні темпи інфляції за січень–серпень впали до 5,8%, оскільки у серпні відбулося зниження цін на 1,7%, що було зумовлено сезонним збільшенням пропозиції продовольчих товарів. Але ймовірність підвищення інфляції залишається великою через триваюче зростання цін виробників промислової продукції та мало-ефективне регулювання цін на товари першої необхідності, що було запровад-

жено у липні. Відсутність довгострокової стратегії стабілізаційної політики та незабезпечення виробників дотаціями рано чи пізно призведе до стрибка цін на хліб.

Приплив валюти в країну, що зберігається на високому рівні, сприяє швидкому наповненню валютних резервів і дає змогу Національному банку підтримувати обмінний курс гривні до долара на попередньому рівні 5,33 грн./\$. Можлива дострокова виплата МВФ \$1,8 млрд., на нашу думку, не зумовить макрофінансового розбалансування.

Чи потрібно дострокове погашення боргу перед МВФ?

Президент України Леонід Кучма 23 серпня доручив прем'єр-міністру і голові Національного банку розглянути можливість довгострокового погашення впродовж 2003–2004 років заборгованості України Міжнародному валютному фонду. Голова НБУ Сергій Тігіпко вже заявив про технічну можливість дострокового погашення боргу перед МВФ обсягом \$1,8 млрд. упродовж місяця від часу прийняття такого рішення. На нашу думку, реалізація цієї ідеї доцільна. По-перше, таким чином Україна може зекономити приблизно \$40 млн. По-друге, інформація про дострокове одночасне повернення Україною свого боргу фонду сприятиме поліпшенню іміджу країни в очах іноземних інвесторів. Водночас, це не загрожуватиме міжнародним резервам Національного банку, оскільки, за нашим прогнозом, до кінця 2005 року вони збільшаться із нинішніх \$6,8 млрд. до \$11 млрд.

Прогноз

Ми зберігаємо наш прогноз зростання економіки 2003 року на рівні 6%. Темпи спадання в сільському господарстві знизяться до 9% з огляду на пізніші, ніж торік, терміни збору врожаю. Вважаємо, що темпи зростання промисловості надалі трохи сповільняться і за підсумком року становитимуть 11% через стабілізацію зовнішніх цін на металопродукцію і невелике збільшення витрат підприємств на ресурси та матеріали. Припинення стрімкого зростання цін на основну експортну продукцію України спричи-

нить зменшення темпів зростання зовнішньоторгівельного обороту товарами і послугами до 12% наприкінці 2003 року.

Бюджет цього року буде виконано з помірним дефіцитом у межах 0,5% ВВП. Ми трохи поліпшуємо прогноз інфляції до 6,5% з огляду на глибшу дефляцію цього літа, ніж доти очікувалося. Середній обмінний курс гривні залишиться на рівні 5,33 грн./\$, проте реальна ревальвація й надалі сприятиме експорту.

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники

Показники	2001	2002	2003				Прогноз МЦПД на 2003 рік
			I-III	I-VI	I-VII	I-VIII	
ВВП, ркз ⁵ , %	9,2	4,8	7,0	7,5	5,1	5,1	6,0
ВВП, млн. грн.	204 190	220 932	48 346	104 883	125 642	...	247 100
Капітальні вкладення, ркз, %	17,2	8,9	23,1	...	...	...	14,0
Приватне споживання, ркз, %	8,8	5,1	11,0	...	...	...	9,0
Державне споживання, ркз, %	9,6	-0,7	9,8	...	...	...	2,0
Промислове виробництво, ркз, %	14,2	7,0	10,7	12,4	13,8	14,6	11,0
Сільськогосподарське виробництво, ркз, %	10,2	1,9	1,3	-6,0	-33,5	-27,2	-9,0
Роздрібний товарообіг, ркз, %	12,6	14,8	12,4	15,1	...	...	12,0
Експорт товарів FOB, кумулятивна зміна, %	11,6	10,4	27,9	26,9	...	...	14,0
Імпорт товарів CIF, кумулятивна зміна, %	13,0	7,6	28,0	29,0	...	...	15,0
Сальдо рахунку поточних операцій, \$ млн.	1402	3173	1082	...	-	-	3340
Чисті ПІІ ⁶ , \$ млн.	769	688	298	...	-	-	1000
Наявні доходи населення, ркз, %	-	-	8,4	6,8	4,2	...	8,5
Індекс споживчих настроїв ⁷	94,9	93,4	92,1	91,6	-	-	-
Середня нарахована заробітна плата, грн.	311,6	442,9	402,7	424,2	...	...	440,0
Середня нарахована заробітна плата, реальна ковзна зміна, рік до року ⁸ , %	20,9	20,4	21,8	18,9	...	...	17,0
Безробіття, визначене за методологією МОП, %	11,1	10,2	9,4	...	-	-	9,5
Доходи Зведеного бюджету, % ВВП	26,9	28,0	31,8	31,6	31,4	...	28,0
Видатки Зведеного бюджету, % ВВП	27,2	27,3	27,9	29,2	29,1	...	28,5
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит (-), профіцит (+)), % ВВП	-0,3	0,7	3,9	2,4	2,3	...	-0,5
Індекс споживчих цін, %	6,1	-0,6	3,7	4,6	4,5	2,7	6,5

⁵ ркз = річна кумулятивна зміна.

⁶ Чисті ПІІ – прямі іноземні інвестиції в Україну мінус прямі інвестиції резидентів України за кордоном.

⁷ Сукупний індекс споживчих настроїв розраховується як середнє арифметичне окремих індексів. Значення індексу можуть змінюватися в межах від 0 до 200. Значення індексу дорівнює 200, коли всі громадяни позитивно оцінюють економічну ситуацію. Індекс дорівнює 100, коли частка позитивних і негативних оцінок однакова. Значення індексу менше 100 означає перевагу негативних оцінок у суспільстві.

⁸ В обчисленні цього показника рік визначають як 12 місяців, що минули на дату підрахунку. Такий підхід дає змогу порівняти середнє значення заробітної плати за минулі 12 місяців із середнім значенням заробітної плати за попередні 12 місяців.

Показники	2001	2002	2003				Прогноз МЦПД на 2003 рік
			I-III	I-V	I-VI	I-VIII	
Індекс інфляційних очікувань населення ⁹	169,6	178,7	175,6	184,7	-	-	-
Готівка, зміна з початку року, %	52,1	35,8	-1,6	11,2	13,9	17,7	40,0
Грошова маса М3 ¹⁰ , зміна від початку року, %	41,9	41,8	8,1	21,8	24,6	28,0	48,0
Офіційний обмінний курс, середній за період, грн./\$ ¹¹	5,37 ²	5,33 ²	5,335	5,333	5,33 ²	5,33 ²	5,33

⁹ Значення цього індексу може змінюватися в межах від 0 до 200. Значення індексу дорівнює 200, коли всі громадяни очікують зростання інфляції. Індекс дорівнює 100 в тому разі, коли кількість громадян, які очікують зростання інфляції, дорівнює кількості громадян, які очікують її зниження. Значення індексу більше за 100 означає перевагу в суспільстві очікувань щодо зростання інфляції.

¹⁰ Дані за 1997–2000 роки обраховано за старою методикою.

¹¹ Показники поточного року обчислено як середні за останній місяць зазначеного періоду.

Публікацію **політичний коментар** засновано у квітні 2003 року.

У цьому числі **політичного коментаря** Міжнародний центр перспективних досліджень представляє результати аналізу державної політики та чинників впливу на неї у серпні 2003 року.

Керівник проекту **політичний коментар** Єгор Соболев.

Літературний редактор Надія Цісик.

Експерти: Ірина Бекешкіна, Андрій Блінов, Тарас Михальнюк, Віра Нанівська.

Ми вдячні за допомогу та поради, які нам надавали працівники і консультанти Міжнародного центру перспективних досліджень.

Члени Наглядової ради Міжнародного центру перспективних досліджень не відповідають за оцінки та погляди, висловлені на сторінках публікації.

Хоча Міжнародний центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані Центр, ані його працівники, ані члени Наглядової ради Центру не відповідають за жодні збитки чи шкоду, завдані особі, яка покладалася на цю публікацію, хоч би якою була причина цих збитків чи шкоди.

Адреса Міжнародного центру перспективних досліджень:

вул. Пимоненка, 13а, Київ 04050, Україна.

Телефон: (044) 236-4477. Факс: (044) 236-4668.

E-mail: esobolev@icps.kiev.ua. Web: www.icps.kiev.ua

Щодо отримання публікацій Центру просимо звертатися до Максима Корепанова, тел. (044) 236-5464, e-mail: marketing@icps.kiev.ua

© 2003 Міжнародний центр перспективних досліджень

У разі цитування обов'язкове посилання на **політичний коментар**.

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ є незалежною дослідницькою організацією, яка має на меті впроваджувати в Україні концепцію та процедури публічної політики. Задля цього ми допомагаємо урядові та громадськості глибше усвідомити потребу аналізу варіантів політичних рішень, поглиблюємо ознайомленість з методиками їх вироблення й обговорення, а також інформуємо громадськість про можливі наслідки прийняття чи неприйняття кожного з варіантів. Особливу увагу Центр приділяє реформам, які втілює український уряд.

НАГЛЯДОВА РАДА

Голова

Богдан Гаврилишин

Члени ради

Джим Баун

Євген Бершеда

Мирон Василик

Анатолій Гальчинський

Станіслав Довгий

Юрій Єхануров

Ярослав Кінах

Анатолій Максюта

Стефан Мейсі

Віталій Мельничук

Ігор Мітюков

Світлана Огаркова

Стюарт Паперін

Сергій Романюк

Алекс Сундаков

Джон Тедстром

Сергій Тігіпко

Олександр Чалий

Ігор Шумило

Віктор Ющенко

Наталя Яковенко