

18.05.2018

Жаліло Я., провідний науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування НАН України

Економічне зростання: чому ми його втрачаємо?

Другий поспіль рік економіка України демонструє зростання ([DT.UA](http://dt.ua)).

Після вельми поміркованих 2,3 % приросту ВВП у 2016-му минулий рік приніс 2,5 %, що навіть перевищило очікування багатьох експертів. Принаймні можна говорити про формування позитивної тенденції – і відповідну оптимістичну зміну в очікуваннях, що дуже важливо для подовження та посилення позитивних трендів.

Проте наразі не викликає сумнівів необхідність досягти значно вищих темпів зростання – на рівні принаймні 6–7 % на рік, а відповідні цілі озвучуються вже навіть зазвичай консервативнішими зарубіжними експертами. Між тим бачення шляху такого прискорення здебільшого обмежується інтенсифікацією виконання стандартних процедур: дерегуляції, протидії корупції, макроекономічної стабілізації (зниження інфляції), фіскального збалансування тощо, важливість яких не викликає сумніву. Сумнів викликає їхня *достатність* для того, аби перевести українську економіку з режиму післякризового відновлення в режим динамічного зростання.

Головним рушієм 2017 р. для економіки України став споживчий попит. Кінцеві споживчі витрати як складова ВВП збільшилися на 6,7 %, у тому числі на 7,8 % – витрати домогосподарств, які становлять три чверті споживчих витрат. Приріст останніх, за розрахунками, забезпечив близько 90% від загального приросту ВВП у 2017 р.

Завдяки збільшенню удвічі мінімальної заробітної плати та наступній адаптації до підвищених показників усієї системи оплати праці середня заробітна плата у 2017 р. була на 37,1 % вища, ніж торік, а в реальному вимірі (за вирахуванням інфляції) – на 19,1 %. Зростання платоспроможності населення потягло за собою активізацію споживчого кредитування: залишок за споживчими кредитами збільшився на 20,2 %.

Водночас фактичний позитивний ефект збільшення споживчого попиту для економічного зростання виявився несподівано слабким. Приріст обсягів реалізованої продукції в харчовій промисловості (+4,2 %) було практично цілком забезпечено олійно-жировою галуззю (+18,7 %), понад 60 % виробництва якої орієнтовано на експорт. За вирахуванням цієї галузі харчова промисловість продемонструвала приблизно 2 % спаду. До того ж 12 % готової харчової продукції (без олій і жирів) було реалізовано на експорт: він зріс на 15,4 %. Надлишок попиту задовольнявся за рахунок збільшення на 11,5% імпорту готової харчової продукції, який сягнув 1,9 млрд грн, що еквівалентно понад 20 % її випуску в Україні. При цьому імпорт продуктів з м'яса та риби зріс на 33 %, готових продуктів з зерна – на 33,3, продуктів переробки овочів – на 28,5 %.

Трохи краща ситуація спостерігалася у виробництві одягу: воно зросло на 4,4 %, при цьому відсоток продукції, що реалізується на внутрішньому

ринку, за рік збільшився з 50 до 54. Імпорт готових текстильних виробів підвищився на 12,5 %.

Натомість зростання споживчого попиту відобразилося у випереджаючому підвищенні цін на продовольчому ринку. Загалом продукти харчування подорожчали (грудень до грудня) на 18,3 %, у тому числі хліб – на 20,1, молоко – на 23,1, масло – на 20,6, м'ясо та м'ясопродукти – на 29,4, овочі та фрукти – відповідно на 24,7 і 34,5 %.

Протягом року спостерігалось посилення ролі експортного чинника економічного зростання. Якщо за підсумками 2016-го експорт товарів і послуг (у поточних цінах) ще був на 3,9 % меншим, ніж рік тому (дані НБУ за платіжним балансом), то у 2017 р. приріст уже становив 16,9 %. Між тим такий показник забезпечено сприятливою ціновою динамікою на світових ринках. У порівнянних цінах приріст становив лише 3,5 %. Як наслідок, зростання експорту у більшості секторів слабо відображалось на внутрішньому виробництві. Зокрема, експорт металургійної продукції (майже чверть товарного експорту у 2017 р.) у поточних цінах підвищився на 21,4 %, а виробництво в металургії, 62 % продукції якої спрямовується на експорт, – лише на 0,2 %. Збільшення експорту агропродукції (ще чверть товарного експорту) узагалі супроводжувалося негативною динамікою виробництва: експорт тваринницької продукції збільшився на 43,1 % при спаді в галузі на 0,4 %, рослинницької – на 13,9 %, тоді як випуск продукції рослинництва зменшився на 3,6 %.

Відтак, активізація експортного чинника економічного зростання створила сприятливі умови для валютно-курсової стабільності та зростання фінансового ресурсу експортерів, проте цей позитивний ефект був маловідчутним для інших секторів промисловості. Опиняючись у вигіднішому фінансовому становищі, експортери мали кращі можливості для адаптації виробництва до змін попиту на їхню продукцію, що сприяло закріпленню наявної структури економіки, а значить, зовнішньоторговельної спеціалізації та імпортозалежності України.

Інвестування в основний капітал стало головним рушієм відновлення економічного зростання у 2016 р. У 2017-му валове нагромадження основного капіталу у складі ВВП збільшилося (у порівнянних цінах) на 18,2 % і забезпечило, за нашими розрахунками, близько 18 % від загального приросту ВВП. Ефект динамічного зростання інвестицій посилюється поширенням його позитивного впливу на інші сектори економіки. Найпоказовішим є стрімке зростання у будівництві – на 26,9 %. Випуск будівельних металевих конструкцій збільшився на 17,8 %, машин і устаткування для добувної промисловості та будівництва – на 34,7, а загалом машинобудівної продукції – на 7,9 %.

Проте зростання капітальних інвестицій відбувалося в основному завдяки посиленню інвестиційного спрямування власних коштів підприємств, частка яких у фінансуванні інвестицій у 2017 р. сягнула 69,9 %. Натомість банківський сектор фактично самоусунувся від інвестиційного

кредитування: на частку кредитів банків та інших позик серед джерел капітальних інвестицій припадало лише 5,3 %.

А отже, інвестування концентрувалося насамперед у секторах, які мали найкращий доступ до ліквідних ресурсів, що, відповідно, блокувало зміни у секторальній структурі економіки. Міжгалузевий перерозподіл інвестиційних ресурсів забезпечувався практично в ручному режимі – через рішення центральної та місцевої влади щодо спрямування бюджетних інвестицій (їхня частка становила 12,7 % усіх капітальних інвестицій). Відтак, інвестиції у металургійне виробництво збільшилися за рік на 26 %, виробництво машин та устаткування – на 33,4, електричного устаткування – на 48,1, гумових і пластмасових виробів і неметалевої мінеральної продукції (що зазвичай асоціюється з товарами для будівництва) – на 50,6, тоді як у харчову промисловість – лише на 7,4, текстильне виробництво – на 13,8 %. Завдяки значному бюджетному компоненту інвестиції у водопостачання збільшилися на 29,2 %, у сферу державного управління – на 44,9, освіти – на 68,4, охорони здоров'я – на 89,5 %.

Таким чином, підсумки 2017 р. демонструють неоднозначні тренди. З одного боку, основні складові сукупного попиту (споживання, інвестиції та експорт), які мають забезпечувати економічне зростання, динамічно збільшуються. З іншого – за підсумками року маємо більш ніж скромний показник приросту ВВП. Причина – в наявності низки системних перешкод, які «з'їдають» значну частину рушіїв економічного зростання, занижуючи його темпи порівняно з потенційно можливими.

По-перше, структурні диспропорції економіки, які «поглинають» стимулюючі хвилі сукупного попиту. Насамперед це невідповідність наявної структури виробництва структурі сукупного внутрішнього попиту, що при зростанні доходів призводить до випереджаючих темпів нарощення імпорту готової продукції як споживчого, так і інвестиційного призначення. За 2017 р. товарний імпорт збільшився на 26,4 %, у тому числі готових харчових продуктів – на 11,5, машин і обладнання – на 25,5, транспортних засобів – на 41,2 %. Ввозячи до України готову продукцію, зарубіжні виробники «споживають» значну частку стимулюючого ефекту збільшення внутрішнього попиту.

Становище погіршується внаслідок переважання в структурі експорту з України товарів з невисоким рівнем доданої вартості (за підсумками 2017-го, 34,5 % становили агросировина, жири та олії, 9,1 – мінеральні продукти, 20 % – необроблені чорні метали). Така структура неспроможна забезпечити динамічне та інклюзивне зростання навіть секторів, орієнтованих на зовнішні ринки. Зміцнюються підвалини зовнішньоторговельного дефіциту, що занижує вартість гривні, додатково закріплюючи підвищену прибутковість експортоорієнтованих секторів. У порівнянних цінах товарний імпорт в Україну збільшився на 12,2 %, а негативний чистий експорт (тобто перевищення імпорту над експортом) «відібрав» майже 190 млрд грн виробленого у 2017 р. ВВП, що рівноцінно мінус 6 % від показника економічного зростання.

По-друге, дисфункціональність основних економічних механізмів, які в ринковій економіці, власне, й відповідають за її структурну адаптивність.

Показовою є ситуація щодо бюджету. Фіскальна влада є чи не найдієвішою в Україні, сумлінно забезпечуючи наповнення та витрачання державного і місцевих бюджетів. Тим часом 56 % видатків зведеного бюджету спрямовується на соціальні цілі, 31 % – на потреби сектору держуправління. Ефективність контролю якості витрачання вилучених через фіскальну систему коштів залишає бажати кращого: він здебільшого є формальним, прив'язаним до звітності розпорядників і не забезпечує визначення системного впливу бюджетних видатків на розвиток суспільства та перебіг реформ. **Механізмів забезпечення довгострокової ефективності бюджетних інвестицій практично не існує.**

Високий рівень фіскального перерозподілу ВВП зумовлює значну залежність поширення ефекту економічного зростання та структурних змін від ухвалених у ручному режимі рішень законодавців, а потім — органів виконавчої влади – розпорядників. Проте **на заваді зменшенню рівня цього перерозподілу стоїть об'єктивна проблема нефункціональності інституційних механізмів**, які могли б узяти на себе виконання частини функцій, що нині виконуються державою: ринку сільгоспземель, ринку праці, медичних та освітніх послуг, концесій щодо об'єктів тривалого використання тощо. За таких умов і політика стимулювання економічного зростання через підвищення заробітної плати на основі збільшення її мінімального значення містить значні деструктивні побічні наслідки, оскільки пов'язана зі збільшенням рівня фіскального перерозподілу. У 2017 р., після підвищення удвічі мінімальної заробітної плати, видатки на оплату праці в бюджетному секторі зросли на 34,6 млрд грн, а надходження зведеного бюджету від збільшення податку на доходи фізичних осіб – на 46,9 млрд. При цьому вилучений фіскальними механізмами грошовий ресурс надходить в економіку у найбільш інфляційно небезпечній формі оплати праці малодохідних категорій населення, одразу опиняючись на споживчому ринку. Оскільки виконання плану надходжень зазвичай перевищує виконання плану видатків, фіскальні вилучення посилюють проблему ліквідності для суб'єктів господарювання, тим більше, що Нацбанк, стикаючись із прискоренням інфляції, в рамках логіки інфляційного таргетування посилює монетарні обмеження.

Урівноважити фінансові впливи фіскальної політики не вдається внаслідок відсутності належного міжсекторального перерозподілу фінансового ресурсу через банківську систему. Кредитування відновлюється повільно, тяжіючи до платоспроможніших великих, переважно державних, корпорацій. «Довге» інвестиційне кредитування залишається неприйнятним для більшості суб'єктів господарювання. Валютний канал часто залишається єдиним джерелом надходження грошей в економіку від експортерів, тому у разі погіршення сальдо зовнішньої торгівлі через випереджаюче збільшення

імпорту є ризик загострення проблеми ліквідності та, зрештою, гальмування економічного зростання.

По-третє, неефективність моделі управління, яка знижує продуктивність факторів виробництва та вилучає їх частину з економічного обороту.

Значущість непродуктивних впливів потенційних ресурсів розвитку у тіньову та корупційну сфери очевидна, хоча інколи й видається перебільшеною. Обтяжливість тінізації та корупції пов'язана з тим, що вони суттєво знижують дієвість економічної політики держави і знижують інвестиційну привабливість економіки, особливо для невеликого та середнього бізнесу.

Проте проблема значно ширша й охоплює також наслідки непрофесійності в управлінні, бюрократизму, браку програмних і стратегічних засад. Зі зміцненням економічної ваги територіальних громад проблема непрофесійності управлінців помітно посилилася. Незавершеність реформ як один із наслідків неефективного держуправління перешкоджає введенню в економічний оборот значної частки потенційно продуктивних ресурсів — від земельних і природно-кліматичних до людських.

Заради справедливості зазначимо, що **управлінська неефективність має не лише державний вимір**. Продовження панування неінклюзивної (сегментованої на досить вузькі коопераційні мережі) олігархічної моделі, яка базується на отриманні експортного доходу, обмежує поширення хвиль зростання на інших суб'єктів економіки. При цьому оновлення самого складу «олігархів» жодним чином не зменшує їхнього прагнення отримати максимум зиску від можливостей впливу на державну політику та розподіл бюджетних ресурсів, а самі ці можливості нерідко гальмують поширення сучасних ринкових практик управління.

Отже, для прискорення темпів економічної динаміки в Україні недостатньо створювати відповідні передумови у вигляді стимулювання складових сукупного попиту. Необхідно також усунути наявні системні перешкоди для належного впливу актуальних чинників зростання. Це неможливо зробити без низки інституційних змін, які забезпечать впровадження інструментів, що сприятимуть структурній адаптації економіки.

По-перше, потрібне суттєве удосконалення інституційного забезпечення грошово-кредитної політики, що має диверсифікувати канали збільшення грошової пропозиції й посилювати функціональну спроможність банківської системи. Проголосивши ідеологію інфляційного таргетування в умовах хронічно високої інфляції, Нацбанк практично заблокував можливості здійснення неконвенційної монетарної політики, яка практикується у посткризовий період у багатьох розвинених країнах світу. Допомогти вийти з глухого кута може задіяння урядом немонетарних антиінфляційних інструментів: антимонопольної та конкурентної політики, подолання диспропорцій торговельної логістики та роздрібних мереж, сприяння розвитку підприємництва (в т. ч. аграрного) тощо.

Знизити інфляційні ризики може посилення цільової спрямованості грошових потоків, насамперед на основі цільового довгострокового кредитування. Потрібні інституційні інструменти, які забезпечать урахування структурних чинників, що перешкоджають нарощуванню кредитування, та специфічні особливості цільового кредитування шляхом диференціації регуляторних умов діяльності банків залежно від структури їхнього кредитного портфеля. Такими інструментами є спеціалізовані банківські та інші фінансові установи для проектно-орієнтованого кредитування малого бізнесу, аграрного сектору, інвестиційної, інноваційної діяльності, регіонального та територіального розвитку тощо.

По-друге, необхідне значне посилення ефективності бюджетної політики. Йдеться про удосконалення планування та здійснення як поточних видатків, так і видатків розвитку. Зокрема, про повноцінне впровадження програмно-цільового методу бюджетування та звітності за системними, а не формальними показниками, оптимізацію управління сферами освіти та охорони здоров'я, досягнення цільового характеру соціальної підтримки (в т.ч. субсидій), застосування принципу комплементарності реформ, що має збільшити віддачу від їх бюджетного фінансування, тощо. Механізми прямого бюджетного фінансування, доцільні для компенсації вад механізмів міжсекторального перерозподілу фінансових ресурсів, надалі мають послідовно трансформуватися у непрямі засоби бюджетної підтримки, які мають більший мультиплікатор впливу. Для цього бюджетні видатки мають поєднуватися з комплементарними політиками, що стимулюють орієнтовану на розвиток поведінку у секторах, які наразі є реципієнтами бюджетних коштів.

Підвищення ефективності бюджетних видатків розвитку має досягатися на основі їх інституціалізації в рамках спеціалізованих фінансових установ, які функціонують на засадах державної власності, або публічно-приватного партнерства, насамперед Державного банку розвитку та Фонду регіонального розвитку.

По-третє, пріоритетом має стати розкриття потенціалу регіонального розвитку та зміцнення стратегічної спроможності територіальних громад, капіталізації та залучення в економічний оборот не залучених досі ресурсів: землі, природних ресурсів, людського та соціального капіталу. Децентралізація може надати суттєвий поштовх прискоренню економічного зростання, ефективному витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, формуванню на місцевому рівні середовища, сприятливого для виявлення та розкриття потенціалів розвитку територій, залученню місцевого бізнесу до вирішення проблем територіального розвитку. Проте її вплив буде обмеженим без системної політики регіонального розвитку загальнонаціонального рівня, яка формуватиме оптимальне для розвитку громад інституційне середовище та впроваджуватиме комплементарні реформи (зокрема земельну, житлову, ринку праці, дерегуляції), сприятиме розбудові спроможності територіальних і регіональних громад до міжрегіональної комунікації та співпраці,

забезпечуватиме стратегічну орієнтованість розвитку регіонів і визначатиме їхнє місце у загальнонаціональному розвитку.

Три перелічені напрями інституційних змін дозволили б залишити осторонь популярне нині сакраментальне запитання: де взяти гроші на реформи? Не вимагаючи додаткового фінансування, вони, тим не менш, мали би забезпечити ефективніше використання *наявних* ресурсів і збільшити фінансовий потенціал країни на основі розблокування дії чинників прискорення економічного зростання.