

KSE

UKRAINE
ECONOMY
WEEK

ICU

БІЛА
КНИГА
РЕФОРМ



Київська школа економіки (KSE) була заснована в 1996 році та є навчальним закладом міжнародного рівня з відмінною репутацією як в Україні, так і за кордоном. KSE пропонує навчальні програми з економіки, менеджменту й державного управління, виховуючи майбутнє покоління економістів, бізнес-лідерів та політиків міжнародного рівня. Своєю діяльністю ми змінюємо Україну, впливаючи на економічні, політичні та бізнес-процеси в державі.

Тиждень економіки побудований навколо двох великих конференцій – міжнародної наукової конференції «Люди передусім: якість життя та добробут людей, родин та громад у пост-перехідних економіках» у Києві та Українського фінансового форуму в Одесі.

KSE висловлює подяку компанії ICU за фінансову підтримку Тижня економіки та цього звіту. Відповідальність за зміст звіту несе виключно колектив авторів. Звіт не перевірявся і не коментувався жодною особою або організацією, крім авторів. Думки, висловлені в цьому звіті, є особистими поглядами авторів і не відображають точки зору KSE та ICU.

Вступ



Упродовж останніх чотирьох років Україна реформувалася чи переважно говорила про реформи? Ця стаття пропонує матеріал для роздумів, а не готову відповідь на це питання. Та перш ніж заглиблюватися в нього, варто визначити поняття.

Що таке «реформа»? За результатами відомого опитування¹, проведеного 2014 року, понад половина громадян вважають, що «реформи» – це підвищення зарплат і пенсій, а 26% думають, що це націоналізація майна олігархів.

Оксфордський словник подає таке визначення² слова «реформа»: *це дія чи процес зміни інституції або практики з метою їх удосконалення*. Ми погоджуємося з цим визначенням і вважаємо, що саме цього потребує Україна.

Інституції важливі³, оскільки вони формують соціальну та економічну взаємодію. Здорові інституції створюють правильні стимули на мікрорівні й таким чином підвищують загальну економічну ефективність.

Не варто очікувати сталого економічного зростання, якщо вимагання вигідніше за виробництво, а брехня бере гору над правдою. «Добрі» інституції заохочують ведення бізнесу в чесний спосіб і мінімізують очікуваний прибуток від корупції та шахрайства. Нинішні українські інституції не дуже добре виконують ці завдання, що не дивно – адже неможливо за кілька років реформувати те, що зміцнювалось упродовж десятиліть, якщо не століть. Однак, ми все ж бачимо важливі зміни – в центральному банку (с. 9), у сфері державних закупівель (с. 23), в галузі енергетики (с. 35), на рівні місцевого самоврядування (с. 13). Ці реформи стабілізували макроекономічну ситуацію й суттєво поліпшили управління державними фінансами. Втім, управління державними активами залишає бажати кращого (с. 29), а у випадку з землею (с. 43) чинне регулювання шкодить ефективному розподілу не тільки державних, а й приватних активів.

¹ Див. публікацію у «Дзеркалі тижня»: <https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayinci-plutayut-reformi-z-populizmom-politikiv-opituvannya-160351.html>

² <https://en.oxforddictionaries.com/definition/reform>

³ Див. Acemoglu, Daron, and James A Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. 1st ed. New York: Crown, 529.

У цій статті йдеться про економічні реформи, однак пам'ятаймо, що необхідними передумовами успіху цих реформ є (1) реформа державної служби – для розробки розумних «правил гри» та (2) судова реформа – для забезпечення дотримання цих правил. Наразі прогрес у цих сферах доволі скромний, що притлумлює ефект більш просунутих реформ.

Найважливіші реформи – наші інвестиції в майбутнє – також втілюються надто повільно (с. 49, 55, 59 – освіта, охорона здоров'я, пенсійна реформа).

За допомогою громадянського суспільства й міжнародних партнерів Україна намагається позбутися двох найбільших «проблем-близнюків», які заважають розвитку бізнесу та стримують економічне зростання, – надмірного регулювання (с. 19) та корупції (с. 65). Природно, ці реформи рухаються дуже повільно,⁴ адже дуже багато людей не хочуть покидати свої затишні робочі місця, на яких не потрібно робити майже нічого, окрім як «стригти купони». Поза цими робочими місцями вони не конкурентоспроможні, оскільки не мають відповідної кваліфікації. Так формується порочне коло корупції й некомпетентності.

Візьмемо, до прикладу, не надто кваліфіковану особу, яка працює на низькооплачуваній, зате багатій на «додаткові доходи» урядовій посаді. Оскільки вона навряд чи зможе знайти роботу з порівнянними умовами у бізнесі, ця особа намагатиметься зберегти свою посаду будь-яким чином, в тому числі й шляхом підкупу свого начальника. Якщо її зусилля будуть успішні, більш чесні та компетентні кандидати не зможуть потрапити на роботу до цієї установи.

Або уявімо фірму, яка виробляє гаджети й може пролобіювати законодавчу заборону на імпорту подібних товарів. Відтак ця компанія витрачатиметься не на вдосконалення та маркетинг своєї продукції, а на підкуп чиновників, від яких залежить збереження заборони.

⁴ По суті, антикорупційний компонент «прихований» і у всіх інших реформах, що стосуються охорони здоров'я, освіти, державних підприємств, тощо. Про те, наскільки глибоко закорінена корупція в тій чи тій галузі, можна сказати, проаналізувавши те, наскільки сильний опір відповідній реформі.

Зрозуміло, що і особа, і фірма з наших прикладів досить швидко деградують – так само, як тварини в зоопарку втрачають мисливські навички.

Отже, швидкість реформ значно залежить від відповіді на питання "Що робити з усіма цими людьми – чиновниками, звільненими внаслідок скасування зайвої державної функції, робітниками, скороченими після модернізації чи закриття неконкурентоспроможного заводу, збудованого ще за радянських часів, професорами університету, який більше не приваблює студентів, та ін.? Чи можемо ми запропонувати їм якесь безпрограшне рішення чи принаймні підсолодити «пігулку»?"

На це запитання немає простої відповіді. Власне, це питання є частиною більшої проблеми – поступового руйнування конкурентних переваг України, головними з яких є (1) географічне положення (близькість до ЄС), (2) природні ресурси (включно з чорноземом) та (3) людський капітал (освічена та порівняно дешева робоча сила).

Географічним положенням не можна скористатися без інфраструктури, яка є застарілою та продовжує руйнуватися. Новітні технології знижують важливість природних ресурсів. Проте найважливіше те, що якість української освіти низька та продовжує знижуватись. Освіта не дає⁵ випускникам знання та навички, затребувані сучасним ринком праці,⁶ а за відсутності системи навчання протягом життя навички працівників швидко застарівають. Таким чином, Україна може втратити перевагу в людському капіталі швидше, ніж решту переваг.

Ми вважаємо, що сьогодні пріоритетом для України має бути розбудова якісної системи навчання протягом життя – від дитсадка та початкової школи до післядипломної освіти та фахових курсів. Якщо ми почнемо працювати над цим сьогодні, можливо, за кількадесят років більшість людей знатимуть, що «реформи» – це вдосконалення інституцій, а не щось інше.

⁵ Звісно, можна знайти приклади дуже кваліфікованих випускників українських шкіл та університетів, але ми говоримо про ситуацію загалом.

⁶ Див. звіт Світового Банку (2017) «Уміння для сучасної України» за авторством Ксимени дель Капріо, Ольги Купець, Ноеля Мюллера та Анни Олефір

Автори:

Елена Беседіна,

викладач, старший науковий співробітник KSE

Вадим Бізяєв,

аналітик, керівник Центру даних KSE

Юрій Городніченко,

Голова Міжнародної консультативної ради KSE, доцент
Каліфорнійського університету в Берклі

Олексій Грибановський,

аналітик Центру вдосконалення закупівель KSE

Тимофій Милованов,

почесний президент КШЕ, доцент Піттсбурзького університету

Ольга Ніколаєва,

дослідник KSE

Інна Совсун,

віце-президент KSE з публічного адміністрування

Ілона Сологуб,

старший економіст KSE

Олекса Степанюк,

аналітик Центру вдосконалення закупівель KSE

Наталія Шаповал,

віце-президент KSE з економічно-політичних досліджень

Павло Яворський,

дослідник KSE

Подяки

Команда KSE вдячна Жені Олійник та Олексію Пильову за їхній талант, напружену працю та терпіння під час створення ілюстрацій

Ми вдячні спеціалісту з комунікацій KSE Ксенії Алєканкіній за не-оціненний внесок у виробництво цієї статті

Зміст

Частина 1.

Банківський сектор
та Національний Банк України

9

Частина 2.

Податкова система та фіскальна децентралізація

13

Частина 3.

Дерегуляція

19

Частина 4.

Державні закупівлі

23

Частина 5.

Управління державною власністю

29

Розділ 6.

Виробництво та споживання енергії

35

Розділ 7.

Ринок землі

43

Розділ 8.

Охорона здоров'я

49

Частина 9.

Освіта

55

Вища освіта й наука

56

Школи

57

Розділ 10.

Пенсійна система

59

Нинішній стан і останні зміни

60

Запропоновані зміни

62

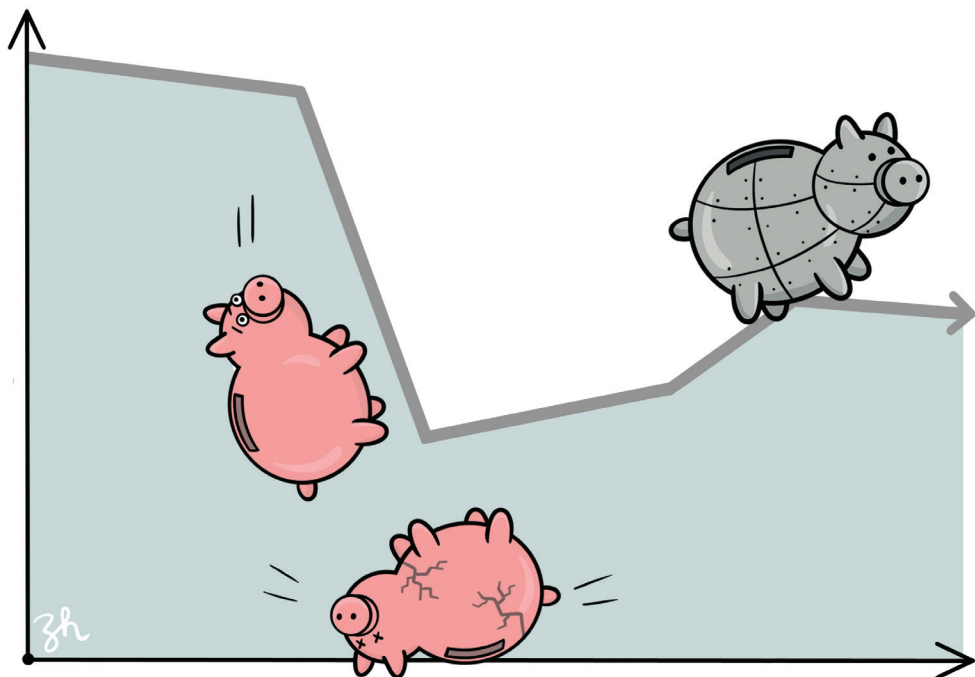
Частина 11.

Зниження рівня корупції

65

Частина 1.

Банківський сектор та Національний Банк України



Національний банк України (НБУ) і вся банківська система увійшли в 2014 рік у поганій формі. Революція гідності та війна на сході України загострили багаторічні недуги української економіки й фінансової галузі, які й до того вже були в поганому стані. Так, наприкінці 2013 року через завищений курс гривні дефіцит поточного рахунку платіжного балансу досяг 10 відсотків ВВП. Рівень інфляції був відносно низький, проте це було не ознакою здорової економіки, а провісником майбутнього спаду.

Банківський сектор так і не оговтався від глобальної фінансової кризи 2007–2008 років, і багато банків були обтяжені не лише великими портфелями безнадійних кредитів, а й масовим кредитуванням пов'язаних осіб. На додачу, керівників центрального банку вважали некомпетентними й корумпованими. Отже, новій команді, яка очолила НБУ, довелося вичищати Авгієві стайні у найскладніших умовах.

Основні реформи в НБУ можна поділити на три групи.

Перша група нових підходів стосувалася забезпечення макроекономічної стабільності. Ключовим елементом у цій групі є перехід від фіксованого валютного курсу до таргетування інфляції. В двох словах, ця реформа передбачає, що центральний банк зосереджується на утриманні стабільного й низького рівня інфляції і використовує відсоткові ставки та інші інструменти своєї політики для досягнення поставленої мети. Згідно з цим новим підходом, валютний курс є плаваючим, а центральний банк лише зрідка виходить на валютний ринок. Коли валютний курс визначається ринковими силами, економіка здатна краще амортизувати різку зміну цін на продукцію українського імпорту та експорту, що дуже важливо з огляду на те, що ціни на український імпорт (наприклад, нафта й природний газ) та експорт (зокрема, сталь і зерно) дуже мінливі.

Ще одним важливим компонентом цієї групи реформ є впровадження нових макропруденційних підходів для обме-

ження кредитування пов'язаних осіб та гарантування достатнього банківського капіталу. Цей пакет реформ, по суті, зобов'язав банки реструктурувати свої кредитні портфелі й залучити більше капіталу. Це непросто зробити і за найсприятливіших часів, але складні макроекономічні умови та поганий менеджмент зробили це завдання неможливим для багатьох фінансових установ. В результаті, ці банки збанкрутували і вийшли з ринку. Держава мусила націоналізувати найбільший приватний банк, і НБУ зіграв тут вирішальну роль, забезпечивши спокійну зміну власника. Сьогодні НБУ працює над упровадженням стандартів банківського нагляду «Базель III».

Друга група нових підходів мала на меті удосконалити управління всередині НБУ. Нова команда топ-менеджерів не лише залучила талановитих фахівців для управління банком, а й реструктурувала його роботу, позбувшись видів діяльності, які безпосередньо не пов'язані з його місією (наприклад, раніше банк володів і управляв санаторіями, поліклінікою, університетом тощо). Банк також змінив свою організаційну структуру, врахувавши найкращі практики й мінімізувавши таким чином корупційні ризики. Наприклад, тепер політичні рішення ухвалюють комітети, а не окремі чиновники в односторонньому порядку. Крім того, топ-менеджерів призначають за процедурою, яка передбачає кілька етапів відбору, що знижує ризик політичного втручання. Загалом, НБУ зміцнив свою політичну незалежність не лише через законодавство, а й завдяки активній боротьбі з проханнями про політичні «послуги» (наприклад, генерування вищого емісійного доходу для держави). Для зміцнення своєї інституційної спроможності НБУ активно інвестує у найм висококваліфікованих працівників, створює інформаційно-аналітичний відділ та організовує конференції та інші заходи з інтеграції банку до міжнародної спільноти.

Третій напрямок змін стосується здебільшого прозорості та комунікаційної стратегії НБУ. Порівняно з іншими центральними банками НБУ був відносно закритою організацією.

Процес формування політики не був публічним, майбутні регуляторні кроки не пояснювали й не оголошували заздалегідь, керівники банку нечасто з'являлися у засобах масової інформації. Така практика обмежувала ефективність банку і підривала його авторитет як установи, що діє в інтересах суспільства.

Тепер, дотримуючись найкращих сучасних підходів, НБУ публікує календар нарад з питань політики, швидко оголошує свої рішення та докладає чималих зусиль для інформування громадськості про свою політику. Новий комунікаційний підхід підсилює перші дві групи реформ. Наприклад, ефективне інфляційне таргетування вимагає управління інфляційними очікуваннями, а, отже, проактивної комунікації щодо політики банку. Для цього НБУ почав публікувати «Інфляційний звіт», який містить не лише дані про динаміку інфляції, а й аналіз чинників, які впливають на інфляцію, та обґрунтування тих чи інших заходів політики.

За останні три роки відбувся значний прогрес як у банківському секторі, так і всередині НБУ. Ці реформи матимуть відчутний ефект на багатьох рівнях і для всіх верств населення. Можна очікувати подальшого скорочення інфляції та відсоткових ставок, росту кредитування і макроекономічної стабільності. Всі ці чинники стимулюватимуть економічне зростання. Та попри це НБУ залишається потенційно вразливим до політичного тиску. Українці мають захищати досягнення та незалежність центрального банку.

Частина 2.

Податкова система та фіскальна децентралізація



За показником «сплата податків» індексу «Doing Business», Україна перемістилася зі 164 місця у 2014 році на 84-те у 2017 – завдяки скороченню податкових платежів з 28 до 5 на рік, часу на податкове адміністрування з 390 до 356 годин на рік та загального податкового навантаження з 59,4 до 51,9 відсотків прибутку.

На початку 2015 року було прийнято пакет законів,⁷ спрямованих на розширення бази оподаткування та одночасне скорочення податкового навантаження, у рамках якого:

- 1) Скорочувалася кількість податків з 22 до 9;
- 2) Запроваджувався експеримент зі зниження ЄСВ для підприємств, які відповідали певним умовам (з початку 2016 року ЄСВ було знижено з понад 40% до 22% для всіх підприємств);
- 3) Запроваджувалося електронне відшкодування ПДВ (втім, єдиний реєстр податкових накладних запрацював лише з 2017 року);
- 4) Запроваджувався мораторій на податкові перевірки малих та середніх підприємств;
- 5) Передбачалася необхідність використання касових апаратів усіма суб'єктами господарювання, крім найменших (ця норма так і не була запроваджена);
- 6) В рамках переходу на адресну підтримку малозабезпечених значно скорочувався перелік пільгових категорій громадян та видів пільг.

Беззаперечним досягненням податкової реформи є значне скорочення корупційних можливостей під час відшкодування ПДВ. Зниження ЄСВ не привело до очікуваної детінізації зарплат, і дефіцит Пенсійного фонду зріс з 96,5 млрд грн. (4,9%

⁷ Зміни до Податкового кодексу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>, зміни до законів із соціального страхування: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/77-19>, скасування багатьох пільг: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-19>, закон про трансфертне ціноутворення: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/72-19>.

ВВП) у 2015р. до 142,6 млрд грн (6% ВВП) у 2016р. Для «примусової детінізації» з 2017р. було подвоєно мінімальну зарплату, що мало як позитивні ефекти (зростання надходжень ЄСВ), так і негативні (зростання видатків бізнесу, скорочення диференціації зарплат, особливо в державному секторі).

Наприкінці 2016 року було прийнято ще ряд змін до Податкового кодексу⁸, які спрощували адміністрування податків. Серед іншого, триває процес ліквідації податкової міліції та формування фінансової поліції⁹.

«Каменем спотикання» податкової реформи стала спрощена система оподаткування, проти реформування якої виступає бізнес-спільнота, але скасування якої підтримують міжнародні організації, зокрема МВФ. З одного боку, «спрощенка» значно знижує витрати на дотримання законодавства (compliance cost) для малого бізнесу та захищає його від свавілля податкових органів. З іншого – дуже часто спрощена система використовується великим бізнесом для «оптимізації» оподаткування. До того ж, значна відмінність спрощеної системи від загальної стримує зростання малих підприємств.¹⁰ Отже, «ускладнення» спрощеної системи має відбуватися паралельно зі спрощенням загальної та реформою ДФС.

Децентралізація є однією з найперших та найважливіших реформ, запроваджених урядом.¹¹ Її базовим елементом стала фіскальна децентралізація, а саме – зміни до Бюджетного кодексу, прийняті наприкінці 2014 року, якими було запроваджено медичну та освітню субвенції, перерозподілено по-

⁸ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-viii>

⁹ Законопроект Про фінансову поліцію (№4228) знаходиться на розгляді парламенту.

¹⁰ Часто, щоб не переходити на загальну систему оподаткування, малі підприємства ростуть не «вертикально» (мале-середнє-велике), а «горизонтально», утворюючи сукупність малих підприємств. Це заплутує систему власності та не дозволяє залучати кредитні чи публічні ресурси для розвитку.

¹¹ Концепцію децентралізації було затверджено ще 1 квітня 2014р. Реформі присвячений окремий урядовий портал – <http://decentralization.gov.ua/>

датки між бюджетами різних рівнів¹² та запроваджено прями відносини з Державним бюджетом для об'єднаних територіальних громад (ОТГ). І хоча частка місцевих бюджетів у Зведеному практично не змінилася,¹³ важливо те, що місцева влада отримала більше повноважень у розпорядженні цими коштами – а отже, стимули використовувати їх ефективніше.¹⁴ Окрім того, було змінено механізм перерозподілу доходів між «бідними» та «багатими» територіальними одиницями, таким чином, щоб створити стимули для місцевої влади створювати сприятливі умови для розвитку бізнесу на своїй території.

На кінець 2016р. в Україні було сформовано 414 ОТГ. Не всі представники місцевої влади у захваті від реформи – (мовчазний) опір відчувається як з боку голів «багатих» населених пунктів, які не хочуть об'єднуватися з «бідними», так і з боку районного керівництва,¹⁵ оскільки зрештою районний рівень управління має зникнути.¹⁶ Окрім того, населення традиційно з недовірою ставиться до ініціатив центральної влади, незважаючи на те, що створення ОТГ може принести багато «пряників», зокрема, фінансування інфраструктурних проектів за рахунок Фонду регіонального розвитку. Проблемою є і дефіцит кадрів у новостворених ОТГ – їм не вистачає людей, які вміли б грамотно складати інвестиційні проекти та ефектив-

¹² Зокрема, місцеві бюджети отримали право запроваджувати податок на нерухомість, 10% податку на прибуток, частину акцизу на торгівлю алкоголем, тютюном та пальним, з 2017 року також частину ренти від видобутку нафти та газу. Разом із тим, було скорочено частку ПДФО, який зараховується до місцевих бюджетів, з 90% до 60%.

¹³ 22% у доходах як у 2014, так і в 2016; 43% видатках у 2014 та 41% у 2016

¹⁴ Щоправда, на сьогоднішній момент не всі органи місцевої влади здатні грамотно розпорядитися цими коштами, що призводить до значних залишків коштів на їхніх рахунках у Казначействі (так, на кінець 2016р. місцеві органи влади мали 57 млрд грн невикористаних коштів, із них 16 млрд грн. зберігалися на банківських депозитах).

¹⁵ Наприклад, в одному з районів громади передали отриману ними медичну субвенцію на районний рівень, за що районна лікарня зобов'язалася забезпечити надання послуг первинного рівня у цих громадах (у районах, де ще не створені Центри первинної медицини, закладами первинного рівня управляють районні лікарні). Натомість, районна влада закрила амбулаторії у відповідних громадах.

¹⁶ Рано чи пізно, громади, які не захочуть об'єднуватися добровільно, буде об'єднано примусово, як це відбулося, наприклад, у Польщі. Відтак залишаться три адміністративні рівні – центральний, обласний та рівень громад.

но управляти бюджетами громад. Нарешті, необхідно відпрацювати механізми міжбюджетних розрахунків для повної та вчасної оплати послуг, які отримують мешканці однієї адміністративної одиниці в закладах іншої адміністративної одиниці.

Для подолання цих труднощів над реформою децентралізації разом з урядом працюють понад два десятки міжнародних проектів, у рамках яких проводиться роз'яснювальна робота та навчання для управлінців, громадських активістів та населення громад.

Кінцевою метою децентралізації є не створення багатьох місцевих «князьків» замість головного «князя», а покладення відповідальності за розвиток громади (міста, села, району у місті) на мешканців цієї громади, активне залучення їх до прийняття рішень. Це створить в Україні фундамент політики нового типу, забезпечить появу на загальнонаціональному рівні self-made політиків, які досягли успіхів на місцевому рівні.

Однак, реформа децентралізації не буде завершеною без прийняття змін до Конституції України,¹⁷ якими будуть чітко розподілені повноваження та визначені зони відповідальності центральної та місцевої влади. Тому сьогодні одним із найважливіших питань є «За що має відповідати місцеве представництво Міністерства, а що має вирішувати відповідна комісія місцевої ради чи відділ державної адміністрації?». На жаль, зараз це питання не знаходиться у фокусі суспільної уваги.

¹⁷ Проект змін до Конституції в частині децентралізації №2217а був попередньо схвалений у серпні 2015р., але його остаточному ухваленню завадило включення до нього положення про «особливий статус» окупованих територій Донецької та Луганської областей.

Частина 3. Дерегуляція

ВЕДЕННЯ БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ



Уряд України впроваджує реформу дерегуляції з 2015 року, маючи на меті до 2020 року увійти до топ-30 рейтингу «Ведення бізнесу» (Doing Business).¹⁸ У рейтингу Doing Business-2017 Україна посіла 80-е місце, порівняно зі 112 місцем у 2014р. – переважно завдяки прогресу в сферах започаткування бізнесу, сплати податків і захисту прав міноритарних інвесторів, незважаючи на погіршення умов отримання дозволів на будівництво, кредитування та забезпечення виконання контрактів. Втім, українське регуляторне середовище залишається досить складним, іноді суперечливим і досі містить чимало застарілих норм, які не мають сенсу ані з точки зору економіки, ані з точки зору здорового глузду,¹⁹ але підвищують витрати бізнесу. Отже, дерегуляція – це одна з ключових реформ, необхідних для економічного зростання.

Із двох типів дерегуляції – радикальної, тобто «регуляторної гільйотини», яку пропонують іноземні експерти, й вибіркової – уряд України обрав другий варіант. Обидва підходи мають переваги й вади; міжнародний досвід їх застосування неоднозначний. Деякі країни, як-от Хорватія, Македонія та Вірменія, пережили «регуляторну гільйотину», тоді як більшість країн запровадили часткову або вибірккову дерегуляцію.

Україна зробила кілька кроків у напрямку дерегуляції²⁰ – скасувала половину ліцензій, значно скоротила кількість сертифікатів, спростила податкове адміністрування,²¹ імпорт та експорт послуг тощо. Інші важливі заходи в галузі дерегу-

¹⁸ Згідно зі Стратегією «Україна-2020», затвердженою Указом Президента №5/2015 від 12.01.2015 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

¹⁹ Яскравий приклад: регулювання цін на певні продукти в Україні остаточно скасували аж у середині 2017р., тоді як в інших країнах із перехідною економікою лібералізація цін була ключовою складовою пакету першочергових ринкових реформ. Ще один приклад – низку радянських санітарних норм і стандартів (які давно не використовуються), скасували лише у 2015–2016 роках.

²⁰ Одним із найважливіших документів з дерегуляції українського законодавства із законодавством ЄС є Постанова КМУ №42 «Про певні питання дерегуляції», яка набула чинності 11 лютого 2015р.

²¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-viii> та <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/655-viii>

ляції – це передача права надавати реєстраційні послуги від Міністерства юстиції до місцевих органів влади і приватних нотаріусів, а також запуск електронних сервісів Мін'юсту (одночасно з відкриттям реєстрів), що суттєво спростило реєстрацію бізнесу та власності.

У серпні 2016р. Кабінет Міністрів України ухвалив оновлений План заходів з дерегуляції господарської діяльності²² в Україні на 2016–2017 роки (далі – «План»). План визначає низку заходів, спрямованих на удосконалення й спрощення нормативно-правової бази в стратегічних галузях, до яких належать сільське господарство, будівництво, нафтогазова й видобувна промисловість, енергетика, інформаційні технології й телекомунікації, харчова промисловість.

Загалом, план передбачає реалізацію 112 заходів в 11 сферах упродовж 2016–2017 років. Ці заходи мають на меті спростити процедурні моменти, зокрема, адміністративні процедури та процедури державного нагляду (контролю), спрямовані на регулювання господарської діяльності, розширити можливості для участі бізнесу в наданні державних послуг, спростити митне й податкове регулювання і т. д. Очікується, що ці заходи знизять регуляторне навантаження й загалом поліпшать діловий клімат в Україні.

За координацію виконання Плану дій відповідає Державна регуляторна служба України (ДРСУ). Всі державні органи, згадані у Плані, зобов'язані подавати до ДРСУ щомісячні звіти про реалізацію заходів Плану, за які вони відповідають.

На кінець липня 2017 року 38 заходів зі 112, передбачених Планом, були реалізовані, 28 перебували в стадії виконання, а решта або не виконувалися, або відповідальні державні органи не надали про них інформацію.²³ Ці дані свідчать про те,

²² <http://www.kmu.gov.ua/document/249273249/R0615.doc>

²³ Звіт ДРСУ про виконання Плану дерегуляції: <http://www.drs.gov.ua/deregulation/plan-deregulyatsiyi-2016-2017-rr/>. Проблеми з виконанням плану є в усіх державних органах.

що до кінця 2017 року План навряд чи вдасться повністю реалізувати.

Реформа дерегуляції не обмежується самим лише втіленням Плану дій. Концепція, яку розробило Міністерство економічного розвитку й торгівлі спільно з проектами донорів, передбачає ще й інші кроки в цій сфері. Зокрема²⁴:

- Попередження прийняття нових неефективних регуляторних норм шляхом запровадження обов'язкового аналізу регуляторного впливу (АРВ) й тесту на ефект для малого бізнесу (М-тест) для всіх нових регуляторних актів, розроблених центральними органами виконавчої влади.
- Сприяння саморегуляції бізнесу.

Попри всі зусилля, економіка України все ще потерпає від значного і часто неефективного регулювання. Щоб поліпшити ситуацію, насамперед уряд повинен прискорити виконання Плану дерегуляції.

По-друге, Україна мусить закріпити на законодавчому рівні перегляд регуляторних правил або обмеження терміну їхньої дії, що є звичайною практикою країн ЄС. Багато регуляторних норм у ЄС мають «термін придатності», а ефективність безстрокових норм оцінюється через визначені проміжки часу (як правило, 3–5 років). На основі такої оцінки регуляторну норму можуть переглянути, доповнити чи скасувати.

По-третє, аналіз регуляторного впливу (АРВ) має стати реальним інструментом, що зупинятиме «погане» регулювання, а не лише бюрократичні обмеження, як зараз.

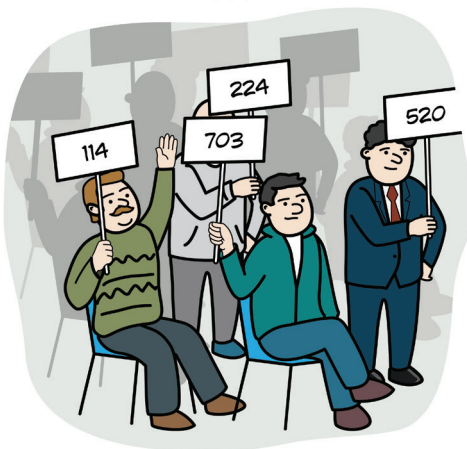
²⁴ Див. презентацію Національної Ради реформ про реформу дерегуляції http://reforms.in.ua/sites/default/files/docs/deregulation-reform-presentation-ua-20151007_0.pdf

Частина 4. Державні закупівлі

РАНІШЕ



ЗАРАЗ



Державні закупівлі становлять значну частку ВВП кожної країни. В Україні у 2013р. витрати на державні закупівлі сягнули 28 млрд. доларів США (16% ВВП).²⁵ 45% цих закупівель у вартісному вираженні були допороговими,²⁶ тобто не регулювалися законодавством про державні закупівлі. Решта 55% закупівель були «післяпороговими», але половина з них були проведені через «прямі перемовини з одним постачальником» – процедуру, найбільш сприятливу для корупції. Велика частка неконкурентних закупівель була зумовлена колишнім законодавством про публічні закупівлі, яке містило 43 види державних контрактів, звільнених від конкурсних торгів. Згідно з оцінкою експертів ЄБРР,²⁷ система державних закупівель страждала від структурного кумівства, хабарництва та корупції. Впровадження електронної системи державних закупівель ProZorro²⁸ радикально змінило цю галузь.

Проект ProZorro розпочався як стартап: це була технологічна розробка, що не фінансувалася державою. Навесні 2014 року в Києві зібралася група добровольців, зацікавлених у реформуванні системи державних закупівель. Більшість із них не мали досвіду роботи в державному секторі, зате працювали раніше на фінансових ринках, у галузях онлайн-послуг, аналізу даних, розробки програмного забезпечення та ін.

Після Євромайдану рівень довіри до волонтерів – на відміну від політиків – був надзвичайно високим.²⁹ Завдяки цьому волонтери змогли ініціювати продуктивні дискусії між бізнесменами й чиновниками, а також між парламентом та Мініс-

²⁵ УКРСТАТ

²⁶ Їхні вартість становила менш як 5 доларів США для товарів і менш як 250 доларів США для послуг.

²⁷ Публікація ЄБРР «А Ви готові до електронних закупівель? Посібник із реформи електронних закупівель 2015»

²⁸ Українською це слово читається «прозора». Крім того, назва натякає на Зорро – вигаданого персонажа, захисника простих людей від тиранії свавільних чиновників та злочинців.

²⁹ Наприклад, згідно з опитуванням, проведеним наприкінці 2014, волонтери були на першому місці, набравши 7,3 бали з 10: https://dt.ua/UKRAINE/naybilshe-ukrayinci-doviryayut-volonteram-ta-dobrovolcyam-naymenshe-sudam-i-gpu-160339_.html Сьогодні рівень довіри до волонтерів трохи знизився, але все ж залишається доволі високим.

терством економічного розвитку й торгівлі (MEPT). У серпні 2014 року ця група у співпраці з Департаментом регулювання державних закупівель MEPT та експертами з ЄС³⁰ і Грузії розробили Концепцію реформування системи державних закупівель в Україні. Концепція передбачала реалізацію пілотного проекту³¹ для допорогових закупівель. Ці закупівлі не регулювалися законом, тому державні компанії та установи могли долучитися до цього пілотного проекту на добровільних засадах. Спочатку розробку пілотного проекту фінансували приватні компанії, які скористалися можливістю вийти на новий онлайн-ринок (див. Вставку 1).

Вставка 1. Архітектура системи ProZorro

Електронна система державних закупівель ProZorro складається з центральної бази даних, що належить державі, а також комерційних торговельних майданчиків, якими володіють приватні й державні компанії. Як оголошення про закупівлі, так і аукціони відбуваються в центральній базі даних. Центральна база даних також зберігає всі дані про поточні та минулі закупівлі. Для доступу до центральної бази даних і замовники, і учасники торгів використовують комерційні торгові майданчики.

Замовники не платять за користування послугами торговельних майданчиків, тоді як учасники торгів сплачують від 0,7 до 67 доларів США (залежно від вартості закупівель) за участь у тендері. З цієї суми приблизно 76% (станом на 2017 рік) забирає майданчик, а решту – державна компанія, яка управляє системою ProZorro. Таким чином, торговельні майданчики конкурують між собою за рахунок удосконалення інтерфейсу та додаткових послуг для учасників торгів. Крім того, майданчики активно рекламують свої послуги й таким чином просувають систему електронних закупівель в цілому.

Першими майданчиками стали сім компаній, які надали початкові інвестиції. На момент написання цієї статті в системі ProZorro було зареєстровано 20 сертифікованих торговельних майданчиків. Будь-яка компанія може стати майданчиком, підтвердивши, що її система відповідає мінімальним вимогам для забезпечення доступу до центральної бази даних.

³⁰ Проект «Узгодження системи державних закупівель України зі стандартами ЄС»

³¹ Добровільна участь державних компаній та інституцій у пілотному проекті стала можлива завдяки Розпорядженню Кабінету Міністрів України 501-2015-р: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501-2015-%D1%80>

Пілотний проект почав функціонувати в лютому 2015 року. Першими замовниками стали Державне управління справами, Київська міська державна адміністрація, Міністерство оборони, а також Національна атомна енергогенеруюча компанія України.

У березні 2015 року Департамент регулювання державних закупівель при Міністерстві економіки й торгівлі очолив Олександр Стародубцев, лідер команди волонтерів. Завдяки відданій праці співробітників Департаменту та політичній підтримці нового заступника міністра економіки Максима Нефьодова у грудні 2015 були ухвалені поправки до законодавства про закупівлі.³² Згідно з новою редакцією закону, з 1 квітня 2016 року всі центральні виконавчі органи влади, а також державні природні монополії, були зобов'язані здійснювати закупівлі виключно через ProZorro. З 1 серпня 2016 року всі державні закупівлі здійснюються тільки через ProZorro.

В результаті впровадження ProZorro став доступним великий масив раніше прихованих даних. Наприклад, з грудня 2016р. по вересень 2017р. у системі було зареєстровано понад 500 тисяч допорогових процедур із загальною резервною вартістю 2,5 млрд грн. Для кожної з цих процедур дані про закуплений товар, постачальника та ціну контракту є загальнодоступними (раніше єдиною доступною інформацією були плани закупівель, які державні органи публікували на початку року). ProZorro також значно збільшила обсяг доступної інформації про надпорогові закупівлі, особливо проведені за конкурентною процедурою. Цей обсяг даних може бути використаний закупівельниками для перевірки ефективності своїх закупівель, потенційними постачальниками для пошуку бізнес-партнерів та контролюючими органами та викривачами для моніторингу публічних закупівель.

³² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-viii>

Завдяки новим правилам частка конкурентних закупівель виросла втричі – з 26% загальних витрат³³ у 2015 році до 78% станом на вересень 2017р. Прозора процедура закупівель приваблює нових постачальників на ринок публічних закупівель, і внаслідок підвищення конкуренції закупівельники отримують кращі умови постачання.

Нарешті, більш ефективний та конкурентний механізм закупівель економить публічні кошти. Наприклад, під час закупівель природного газу ціна за підсумками аукціону в середньому на 7% нижча за резервну ціну. За більш точними оцінками KSE,³⁴ середня економія на закупівлях газу в 2016 році складала 3,5% резервної ціни або 485 млн дол.

Стратегія MEPT із розвитку реформи передбачає такі подальші кроки:

7) Централізація. Пілотна Централізована закупівельна організація (ЦЗО) протягом 2017 року працює над розробкою моделі централізованих закупівель. Після повноцінного запуску ЦЗО буде здійснювати закупівлі стандартизованих товарів для інших організацій. Це знизить адміністративне навантаження на них, звузить можливості для корупції, а отже, підвищить ефективність використання публічних коштів. Централізація буде доповнена створенням електронного каталогу стандартних лотів. Цей каталог ще більше скоротить адміністративні витрати закупівельників, оскільки їм не буде необхідності створювати тендерну документацію для кожної нової закупівлі. Водночас, таким чином будуть скорочені можливості для дискримінації постачальників («екзотичні» тендерні специфікації – один із найбільш популярних способів виключити «чужих» із конкурсу).

8) Професіоналізація. Київська школа економіки та освітній центр ДП ProZorro організували програму про-

³³ Як надпорогових, так і допорогових процедур

³⁴ <http://cep.kse.org.ua/gaz-i-economiya/>

фесіоналізації менеджерів закупівель та короткострокові програми широкого охоплення, що висвітлюють правові та технічні аспекти публічних закупівель для членів тендерних комітетів. Центр ProZorro підтримує мережу регіональних агентів, InfoBox (онлайн-портал із корисною інформацією для закупівельників) та онлайн-курси з використання ProZorro.

9) Технічний розвиток. ДП ProZorro, яке адмініструє систему, працює над інтеграцією системи ProZorro з державними реєстрами, запровадженням електронного документообігу, усуненням технічних вад та невідповідностей системи законодавству.

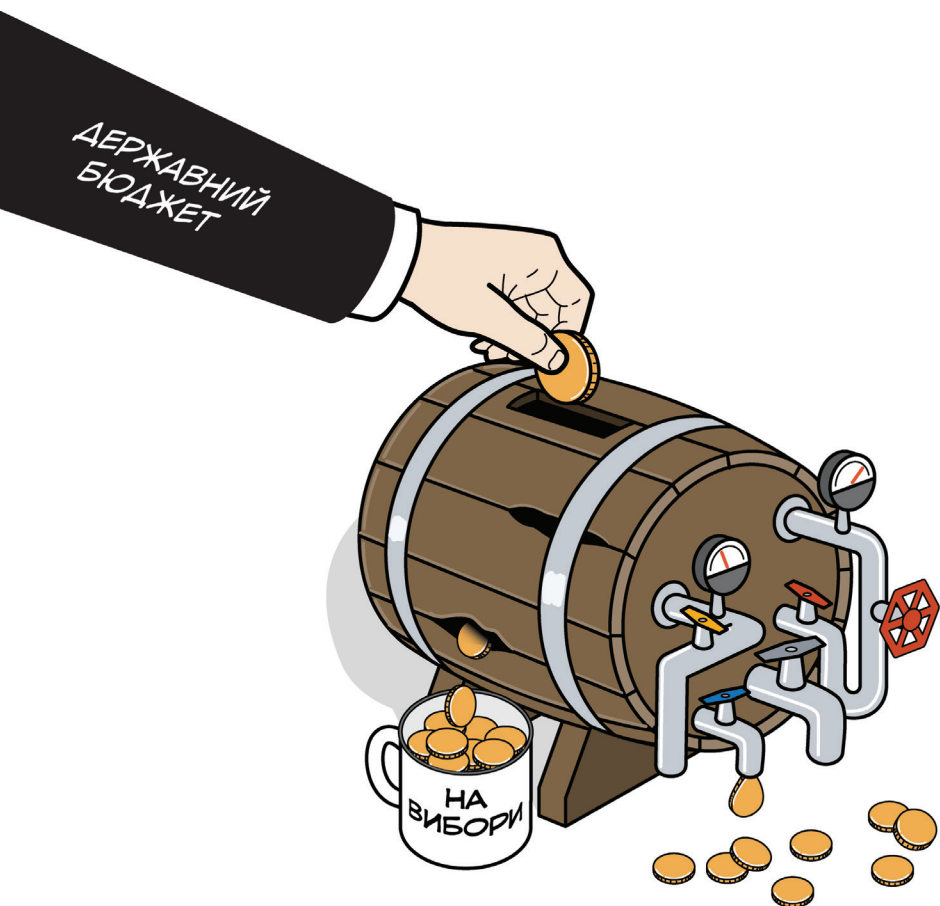
10) Удосконалення законодавства. Законодавчі зміни потрібні в рамках гармонізації із законодавством ЄС, впровадженням рамкових договорів.³⁵ До того ж, потрібна законодавча база для запровадження електронного каталогу, централізації та моніторингу закупівель.

Система ProZorro може використовуватись не лише для закупівель, але й для продажу державних активів. Так, Фонд гарантування вкладів почав продаж активів банків-банкротів³⁶ через систему ProZorro. Продажі, а Фонд держмайна планує використовувати цю систему для приватизації малих підприємств.

³⁵ Механізм, який дозволяє ЦЗО бути посередником та робити закупівлі від імені інших організацій.

³⁶ Фахівці KSE розробили інноваційний дизайн для цих аукціонів – див. роботу «Продаж токсичних активів в Україні. Огляд поточної ситуації та пропозиції з поліпшення дизайну аукціонів» за авторством Тимофія Милованова, Наталі Шаповал, Андрія Запечельнюка, Девіда Хафмана, Ракеша Вохри та Олексія Соболева

Частина 5. Управління державною власністю



Завдання менеджера приватної фірми зрозуміле – максимізація прибутку. Завдання менеджера державного підприємства значно менш однозначне. Чи повинне державне підприємство (ДП) так само максимізувати прибуток та/або виплати за дивідендами? Чи його мета – виробництво суспільного блага? Чи має воно бути «постачальником останньої надії» або виправляти провали ринку? Чи повинне це підприємство залишатися у державній власності просто з міркувань національної безпеки?

Економічні дослідження свідчать, що в середньому приватний власник ефективніший за державу, особливо коли держава інституційно слабка. Тому іноземні радники рекомендують Україні продати якомога більше державних активів, щоб нарешті знайти для них ефективних власників. Зокрема, програма МВФ передбачає так званий тріаж³⁷ та спрощення приватизаційних процедур.

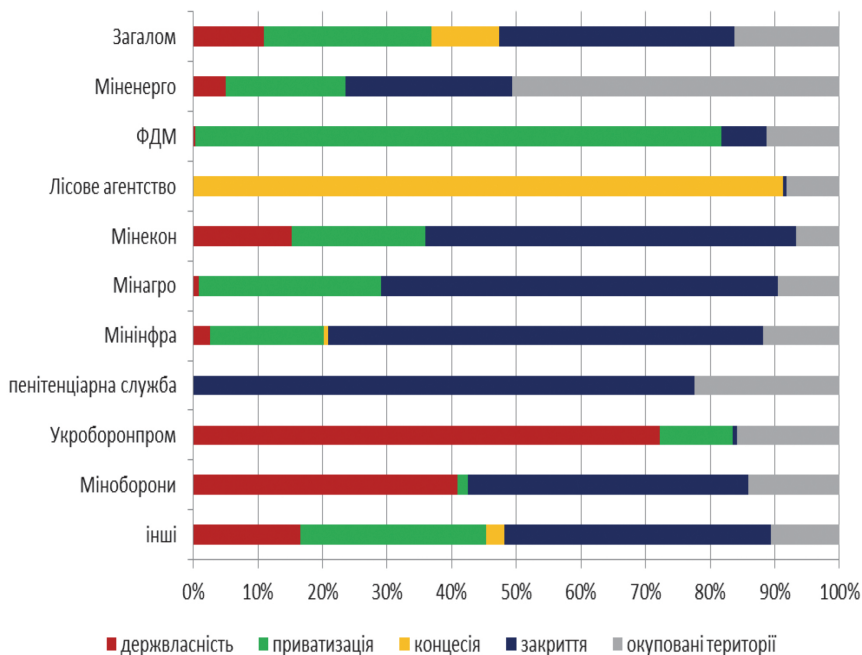
Тріаж був нещодавно завершений.³⁸ В результаті, 3444³⁹ ДП (з яких реально працює близько 1200) були поділені на 5 груп (рис.1). Уряд не контролює 16% ДП – ті, які знаходяться на окупованих територіях. 36% ДП будуть закриті, 26% – приватизовані, а із решти 21% близько половини будуть здані в концесію.

³⁷ Процедура розподілу ДП на три групи: (1) стратегічні підприємства, які не можна приватизувати. На них має бути впроваджена якісна модель корпоративного управління, включно з незалежною спостережною радою; (2) ДП, що мають бути приватизовані (приватизація має відбуватися за конкурентною процедурою. У випадках великих підприємств будуть залучені іноземні радники; та (3) ДП, які мають бути ліквідовані.

³⁸ Див. інформацію на веб-сайті МЕРТ у розділі реформа держпідприємств/ стратегічне бачення управління ДП

³⁹ Вартість активів 2044 із цих підприємств невідома.

Рисунок 1. Розподіл ДП за їхньою майбутньою долею, за відомствами, які відповідають за найбільшу кількість ДП



Джерело даних: сайт МЕРТ

Окрім цих ДП, держава має міноритарні частки в багатьох інших підприємствах, але точна частка держвласності в економіці невідома.

Держпідприємства були й переважно залишаються одним із найбільших та найдоступніших джерел ренти в Україні. До 2015 року ніхто не знав, що відбувається всередині цих підприємств – вони навіть не повинні були публікувати фінансову звітність. Не дивно, що реформа держпідприємств стикається зі значним опором пов'язаних інтересів, у тому числі на найвищому рівні.

Тим не менш, новій команді, які увійшла до Мінекономіки у 2014 році, вдалося досягти певного прогресу. Реформа держпідприємств розвивається за такими головними напрямками:

- 1) Прозорість.** З 2015р. МЕРТ публікує регулярні (квартальні) звіти з фінансовими показниками топ-100 державних підприємств. Загалом, близько 500 ДП публікують свою фінансову звітність на сайті МЕРТ. Улітку 2015 р. Кабінет Міністрів зобов'язав⁴⁰ 146 найбільших ДП пройти аудит⁴¹ за участю міжнародних аудиторських компаній. Результати аудиту доступні онлайн. З кінця 2015 року транзакції держпідприємств публікуються на порталі *e-data.gov.ua*, а з серпня 2016р. певні категорії держпідприємств мають здійснювати усі закупівлі лише через ProZorro;
- 2) Корпоративне управління.** На початку 2015 року КМУ затвердив нову відкриту конкурентну процедуру призначення топ-менеджменту державних підприємств, сформував номінаційний комітет з людей із міжнародно визнаною репутацією та значно підвищив зарплати топ-менеджерів на цих підприємствах для залучення талантів із ринку. Незважаючи на опір на всіх рівнях, маємо кілька історій успіху – зокрема Нафтогаз, Укргазвидобування, Укрпошта. МЕРТ навіть устигло призначити незалежні наглядові ради на кількох держпідприємствах перш ніж процес було остаточно заблоковано.
- 3) Приватизація.** Ця частина реформи поки що провалилася. «Сага» з продажем Одеського припортового заводу значно погіршила інвестиційний імідж України. Парламенту знадобився майже рік, щоб дещо спростити процедуру приватизації (скасувати попередній продаж 5–10% акцій) та дозволити іноземним радникам

⁴⁰ Постанова КМУ #390 від 04.06.2015: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248248066>

⁴¹ У 2015, лише 28 із них пройшли аудит, у 2016 – 24.

брати участь в організації торгів. Улітку 2017 року Кабмін розробив законопроект, що має спростити приватизаційні процедури.⁴² Якщо цей законопроект буде прийнято (а це велике якщо), то 99% ДП, призначених до приватизації, будуть продані на електронному аукціоні (через ProZorro.Sales), а для продажу решти найбільших активів будуть залучені міжнародні консультанти. Початкова ціна аукціону визначатиметься як вартість активів зменшена на вартість зобов'язань або 1 грн, якщо це число виявиться від'ємним. Це означає, що метою приватизації є пошук стратегічного інвестора, а не наповнення бюджету.

Для продовження реформи держпідприємств необхідно:

- 1) Визначити стратегічну мету для кожного підприємства (це не обов'язково має бути максимізація прибутку, це може бути, наприклад, виконання певної соціальної чи безпекової функції);
- 2) Продати всі підприємства, для яких ця мета – максимізація прибутку; та
- 3) Запровадити якісне корпоративне управління на решті ДП. У цьому питанні міжнародний досвід є величезним,⁴³ тому немає потреби винаходити велосипед.

⁴² Див сайт КМУ: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250107797&cat_id=244276429

⁴³ Наприклад, OECD Guidelines on Corporate Governance for State-Owned Enterprises

Розділ 6. Виробництво та споживання енергії



Довгий час економіка України була вражена квазі-голландською хворобою⁴⁴ – дешеві імпортні енергоресурси: (рис. 2)

- Не стимулювали ані виробників, ані домогосподарства⁴⁵ ощадливо використовувати енергію та інвестувати в енергоефективні технології – тому Україна була і залишається надзвичайно енергонеефективною країною (рис. 3);
- Стримували інвестиції у власний видобуток та виробництво енергоресурсів, у тому числі розвиток альтернативних джерел енергії;
- Стали основою корупційних схем та збагачення деяких олігархів;
- Зрештою були використані в геополітичних цілях («газові війни», «Харківські угоди», «кредит Януковича» тощо)

Рисунок 2. Ціна імпортного газу та споживання природного газу в Україні, млрд куб.м

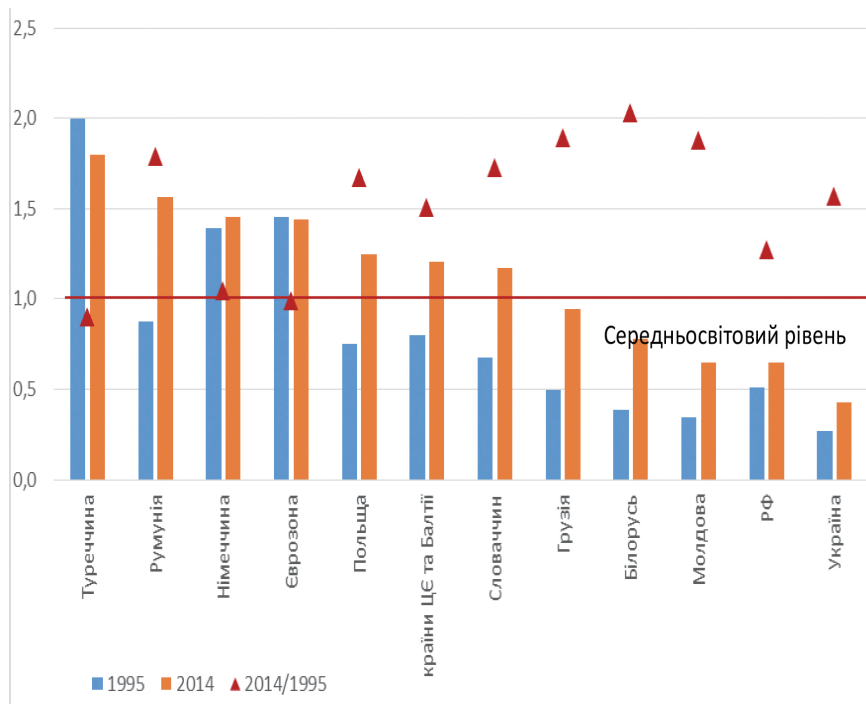


Джерело: Нафтогаз України. Примітка – до 2005р. Україна імпортувала газ за 50 дол./тис.куб.м.

⁴⁴ Голландська хвороба – залежність економіки від експорту сировини; при цьому потреба у споживчих товарах забезпечується за рахунок імпорту, а власне виробництво (окрім видобутку цієї сировини) не розвивається. Назва походить від економічної ситуації в Голландії після відкриття значних покладів газу у 1959р. В Україні дешева енергія була прихованою субсидією промисловості, зокрема металургійній та хімічній галузям, яка дозволяла їм бути конкурентними на зовнішніх ринках навіть експортуючи товари з низьким ступенем переробки, вироблені за допомогою застарілих технологій.

⁴⁵ Низькі тарифи для всіх побутових споживачів були прихованою субсидією багатшим домогосподарствам, які споживають більше енергії – оскільки збитки енергопідприємств, зокрема Нафтогазу, покривалися з Державного бюджету, а значить, за рахунок усього населення.

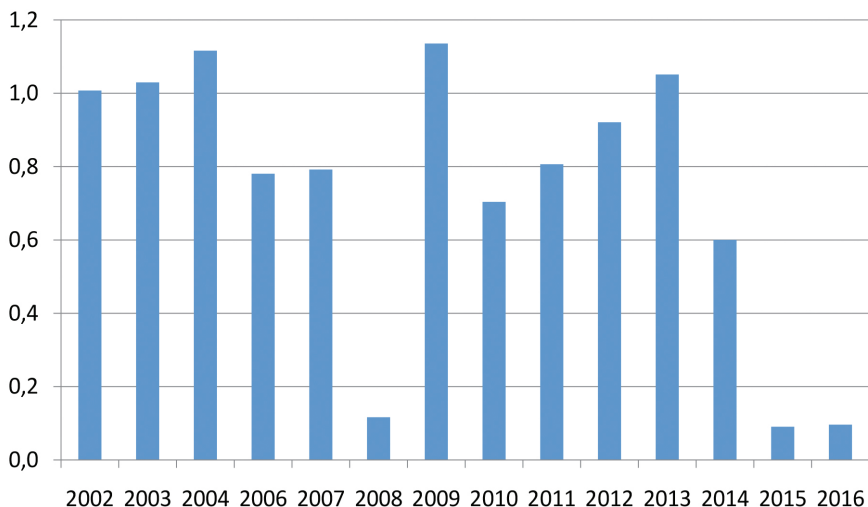
Рисунок 3. ВВП на одиницю спожитої енергії (постійні долари США 2011р. за ПКС на кілограм нафтового еквіваленту) в Україні та інших регіонах



Дані: Світовий банк. Примітка: 1 = середньосвітовий рівень

Додайте до цього перехресне субсидіювання (низькі тарифи для домогосподарств та високі – для промисловості), монополізацію сектору за умови слабого регулятора, відсутність приладів обліку (крім електроенергії) в більшій частині домогосподарств та мізерні інвестиції в інфраструктуру (отже, значні втрати енергоресурсів на шляху від виробника до споживача), а також субсидії хронічно збитковій вугільній галузі (рис. 4) – і отримаєте повний «букет» економічних помилок в одному секторі.

Рисунок 4. Субсидії вугільній галузі, % ВВП



Дані: Держстат, Казначейство

Ситуація в НАК «Нафтогаз України» була критичною. Компанія купувала дорогий ресурс у Росії та Європі, продавала його дешево українським споживачам, а збитки, які виникали внаслідок цього, покривала держава.⁴⁶ В результаті дефіцит НАК «Нафтогаз» на кінець 2014 р. склав 5,4% ВВП,⁴⁷ перевищивши дефіцит державного бюджету.

Окрім збитків для НАК «Нафтогаз», кількарізова різниця цін для промислових та побутових споживачів породжувала величезні корупційні ризики – наприклад, газ, який добували в Україні, можливо було «списувати» як спожитий населенням, а насправді продавати бізнесу набагато дорожче.

Реформи в енергетичному секторі, зокрема – вирівнювання тарифів для різних категорій споживачів, регулярно включалися до програм допомоги МВФ. Втім, жоден уряд не був

⁴⁶ Механізм був такий: уряд випускав ОВДП, їх у примусовому порядку викуповували держбанки, які згодом монетизували облігації через НБУ і видавали кредити «Нафтогазу».

⁴⁷ 85 млрд грн, за даними аудиту Нафтогазу: http://www.naftogaz.com/files/Information/NAK%20NAFTOGAZ%2014fs_UKR.pdf

готовий виконати ці умови, не кажучи вже про проведення інших ринкових реформ – надто багато інтересів це б зачепило (і, звісно, призвело б до значної втрати популярності уряду). Однак, у 2014 році відступати вже не було куди (без допомоги МВФ українська економіка не могла обійтися), тому уряд розпочав реформи енергосектору.

Реформи складаються з трьох головних елементів:

- Зрівняння цін на енергію для всіх категорій споживачів (що означало кількаразове підвищення цін для населення);
- Лібералізація ринків енергетичних послуг;
- Запровадження повноцінного обліку всіх видів спожитої енергії

Перший елемент – однакові тарифи. Починаючи з 2015 року тарифи для населення було підвищено в 3,5 раза – до ринкового рівня. У 2016 році у 2,2 раза було підвищено тарифи на газ для теплокомуненерго (ТКЕ) та відповідно підвищено вартість опалення для населення. Нарешті, ціни на газ для населення і ТКЕ зрівнялися з ціною імпортного газу.⁴⁸

Але своїєї мети ці заходи досягли лише частково. Протягом 2016–2017рр. НКРЕКП декілька разів підіймала ціни на електроенергію для непобутових споживачів, і тепер вони знову, як і раніше, вищі, ніж у населення, а так звані дотаційні сертифікати⁴⁹ нікуди не зникли.

Те саме трапилось і з газом. Кабмін встановив єдину ціну для всіх споживачів – 6900 грн за 1 тис куб. м з 1 травня 2016 року, але за цей час ціна газу на ринку зросла, отже, виникла потреба подальшого підвищення тарифів на газ для

⁴⁸ Одночасно були запроваджені субсидії для населення на покриття вартості комунальних послуг. У 2015р. було надано субсидій на 18 млрд грн. (0,9% ВВП), у 2016 – вже на 44 млрд грн. (1,8% ВВП). Наразі субсидії надаються у безготівковій формі, але йде обговорення монетизації субсидій – для того, щоб домогосподарства могли інвестувати ці кошти в енергозбереження.

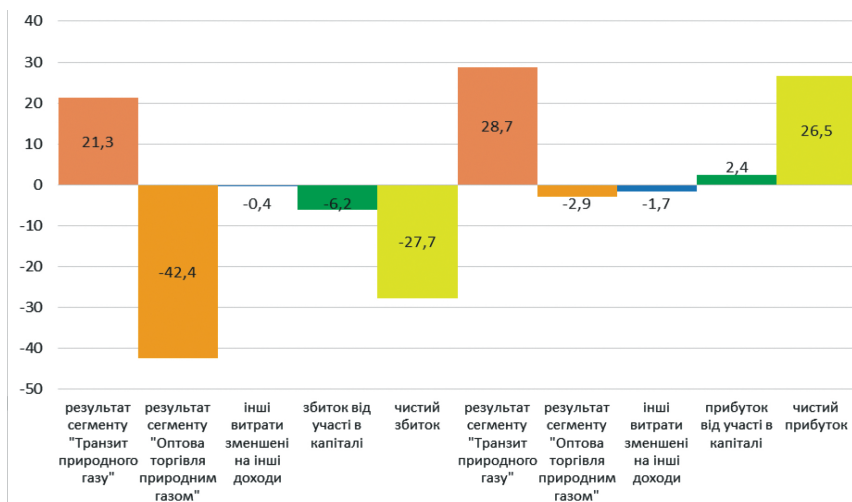
⁴⁹ Кошти, які доплачує бізнес за побутових споживачів, тобто перехресне субсидіювання.

населення. Сьогодні уряд відмовляється це робити, що призводить до напруження у стосунках з МВФ.

Ринок газу був лібералізований лише в частині побутових споживачів. Для населення НАК Нафтогаз залишається т.зв. постачальником останньої надії – тобто постачає населенню газ за ціною нижче ринкової⁵⁰ – і відповідно зазнає збитків, які уряд відмовляється компенсувати компанії.

Тим не менше, здійснені заходи вкупі з реформою корпоративного управління «Нафтогазу» привели до фінансового оздоровлення компанії – у 2016р. після багатьох років збитковості вона отримала прибуток (рисунк 5).

Рисунок 5. Порівняльний аналіз результатів діяльності НАК «Нафтогаз України», млрд грн



Джерело – Сайт Нафтогазу

Другий елемент – запровадження конкуренції на енергетичних ринках. Навесні 2015 року був прийнятий новий Закон «Про ринок природного газу»,⁵¹ а на початку 2017 року – «Про

⁵⁰ Див. Постанову КМУ від 22.03.2017 № 187: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187-2017-%D0%BF>

⁵¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/329-viii>

ринку електроенергії».⁵² Головна мета цих законів – виконання вимог Європейського енергетичного співтовариства, які передбачають, що власник мережі і постачальники послуг не можуть бути однією юридичною особою. Для споживачів це означає, що вони зможуть на власний розсуд обирати постачальника енергетичного ресурсу (газу, електроенергії), обираючи його за співвідношенням «ціна/якість».

На ринку природного газу реформа вже частково імплементована і успішно себе показала в сегменті закупівель природного газу державними замовниками. Проте через збереження різниці між ринковими цінами і цінами, встановленими урядом для населення, для побутових споживачів реформа поки що не працює.

Результати нового закону «Про ринок електроенергії» можна буде побачити не раніше 2019 року, коли він остаточно набере чинності.

Важливий елемент успіху реформ – довіра до регулятора ринків, яким є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). Восени 2016 року був прийнятий новий закон⁵³ про регулятора, який значно підвищив його незалежність від виконавчої влади. Однак, повністю цей закон запрацює з 2019 року. Тоді ж буде обрано і новий склад НКРЕКП.

Третій напрямок – облік. У цьому напрямку лише зараз починаються системні зміни. Так, 02.08.2017 набрав чинності новий закон «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання».⁵⁴ Як влучно зазначає⁵⁵ Софія Лінн, керівник проекту групи Світового банку «Енергоефективність у житловому секторі в Україні», *«без цього документа пакет законопроектів у сфері ЖКГ перетворився б на звичайні папірці, які не мають жодної сили».*

⁵² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2019-viii>

⁵³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>

⁵⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2119-19>

⁵⁵ <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2017/08/17/7069841/>

Розділ 7. Ринок землі

- КУМЕ, ПРОДАВ БИ
СВІЙ ПАЙ?

- ТАК!



- ОЦЕ Ї МОРАТОРІЙ
СКАСУВАТИ...

- ТИ ЩО!



Природні ресурси України чудово підходять для сільськогосподарського виробництва. 69% території країни, здебільшого вкриті родючим чорноземом, задіяні у сільському господарстві. Україна – найбільший у світі експортер соняшникової олії, а також один із найбільших експортерів пшениці й м'яса птиці. Водночас, постійний брак фінансових ресурсів на рівні підприємств, недостатньо розвинена інфраструктура й надмірне державне регулювання стримують зростання продуктивності. Середня врожайність пшениці, кукурудзи та ріпаку в Україні нижча,⁵⁶ ніж у сусідній Польщі, незважаючи на багатші природні ресурси. Продумана політика в галузі сільськогосподарства здатна розкрити колосальний потенціал сільськогосподарського виробництва України. Але для цього потрібно насамперед скасувати мораторій на продаж сільськогосподарських земель.

Землі, які раніше належали колгоспам, у 1991–2001 роках розподілили серед працівників цих колгоспів та селян. У січні 2001 року уряд наклав мораторій на продаж сільськогосподарських земель. Його мали зняти відразу ж після ухвалення Земельного кодексу (це відбулося у жовтні 2001 року), але натомість мораторій продовжували вісім разів (востаннє наприкінці 2016 року). Поточна версія мораторію діятиме до 1 січня 2018 року. Щоб відкрити земельний ринок, треба не лише скасувати мораторій, а й ухвалити закон «Про обіг земель сільськогосподарського призначення».⁵⁷

Зацікавлені сторони – політики, фермери, агрохолдинги, експерти – дотримуються дуже різних поглядів щодо ключових положень цього закону. Найбільші суперечки викликають такі питання:

- 1) обмеження на власність:** максимальний розмір земельної ділянки, яка може належати одній фізичній чи юридичній особі; право юридичних осіб на купівлю земель; право іноземців купувати землю;

⁵⁶ На 24%, 7% і 36% відповідно. Джерело: Продовольча та сільськогосподарська організація ООН

⁵⁷ Законопроект № 5535: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724

2) терміни відкриття земельного ринку: в один етап (дозвіл продавати всі сільськогосподарські землі незалежно від того, хто ними наразі володіє) чи в два етапи (спочатку дозволити продаж земель, що належать державі й місцевим громадам, а за кілька років – продаж приватних земельних ділянок).

Пропозиції щодо обмеження максимального розміру ділянок, заборони купувати землю для іноземців та/або юридичних осіб, а також запровадження земельного ринку в два етапи обґрунтовуються необхідністю не дозволити великим сільськогосподарським компаніям масово скупити землі. Страх перед таким сценарієм, підтримуваний деякими політиками, призводить до того, що 63% населення проти скасування мораторію.⁵⁸

У 2019 році на Україну чекають і парламентські, й президентські вибори. Загрози, пов'язані з відкриттям ринку землі – улюблена тема для політиків, які хочуть підвищити свій рейтинг. Отже, якщо парламент не ухвалить закон «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» до кінця 2017 року, існує велика ймовірність, що мораторій на землю продовжать аж до після виборів.

У цій ситуації найбільше втрачають приватні власники земельних ділянок. Станом на 2017 рік в Україні налічується 7 мільйонів приватних землевласників, що в середньому володіють 2,5 гектарами землі. Усі ці особи мають обмежений доступ до кредитування через високі відсоткові ставки, нерозвинену систему сільськогосподарських позик і відсутність застави.⁵⁹ Як наслідок, більшість землевласників не обробляють землю самотужки, а здають її в оренду підприємствам – приблизно 60% сільськогосподарських земель, які

⁵⁸ Див. результати дослідження на VoxUkraine <https://voxukraine.org/2017/08/22/what-political-parties-say-about-the-land-reform-and-what-the-voters-hear/>

⁵⁹ Через те, що земля не може бути заставою, вони використовують як заставу або майбутній урожай, або сільськогосподарську техніку – а банки оцінюють і те, і те доволі низько.

обробляються, орендовані приватними компаніями у власників. Землевласники не можуть вільно продавати свою землю, а отже не мають іншого виходу окрім як пристати на умови орендарів. Згідно з оцінками,⁶⁰ дозвіл на продаж землі різко збільшить середню орендну плату за землю: від нинішніх 37 доларів США/га до 455 доларів США/га.⁶¹

Попри те, що сам земельний ринок досі закритий, з 2014 року парламент та уряд зробили кілька менш масштабних кроків, щоб гарантувати плавний перехід до відкритого ринку:

- Інформація про всі права власності зберігається в єдиному реєстрі, створеному 2013 року.⁶² У вересні 2015 р.⁶³ цей реєстр став загальнодоступним. У грудні 2015 року⁶⁴ приватні нотаріуси отримали право реєструвати майнові права;
- У лютому 2016 року парламент скоротив⁶⁵ перелік випадків, коли державні й комунальні землі можна взяти в оренду за неконкурентними процедурами. Відтак, орендаря землі переважно визначатимуть за результатами аукціону;
- У липні 2016 року Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, відповідальна за управління державними землями, перейшла⁶⁶ у підпорядку-

⁶⁰ <https://voxukraine.org/2016/04/13/economic-return-to-farmland-in-ukraine-and-its-incidence-ua/>

⁶¹ Низька орендна плата за землю, яка є наслідком мораторію на продаж земель, є прихованою субсидією для сільськогосподарських компаній – за рахунок землевласників.

⁶² Втім, багато речових прав, оформлених до 2013 року, досі не внесені до реєстру. Наразі туди входить лише 20% усіх речових прав (див. Інтерв'ю Деніса Нізалола для VoxUkraine: <https://voxukraine.org/2017/08/09/ekonomika-139-denis-nizalov-zemelna-reforma-nevygodna-tem-kto-rabotaet-po-tenevym-shemam/>)

⁶³ Постанова КМУ №786 від 30.09.2015р. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248533169>

⁶⁴ Постанова КМУ №1127 від 25.12.2015р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF>

⁶⁵ Закон « Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» від 18.02.2016 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1012-viii>

⁶⁶ <http://minagro.gov.ua/node/21857>

вання Міністерства аграрної політики й продовольства України (раніше вона підпорядковувалася Міністерству регіонального розвитку). Це зміцнило координацію законодавчих ініціатив Міністерства аграрної політики й Держгеокадастру;

- З 2001 року, часу запровадження мораторію, майже 1 мільйон⁶⁷ землевласників померли. Дехто з них не мав спадкоємців. У результаті з'явилася велика кількість «нічийних» земель. У вересні 2016 року парламент ухвалив закон, згідно з яким ці землі перейшли у власність місцевих громад.

На думку експертів KSE, перш ніж запроваджувати ринок земель у 2018 році, потрібно здійснити такі кроки⁶⁸:

- Зробити обов'язковим використання онлайн-аукціонів для передачі державних і комунальних земель новому власнику;
- Запровадити обов'язкову реєстрацію та оприлюднення цін на землю (закон уже тепер вимагає публікувати ставки оренди землі на момент реєстрації, однак наразі цього не відбувається);⁶⁹
- Готувати й регулярно публікувати систематичні дані щодо Моніторингу земельних відносин;⁷⁰

⁶⁷ Див. інфографіку проекту «Ціна держави»: <http://costua.com/ru/news/432-moratorium-on-land>

⁶⁸ Див. статтю Клауса Дайнінгера, Деніса Нізалова та Олега Нів'євського <https://voxukraine.org/2017/05/31/beyond-lifting-the-moratorium-preconditions-for-success/>

⁶⁹ Згідно з Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно» і статтею 22 Наказу про запровадження Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

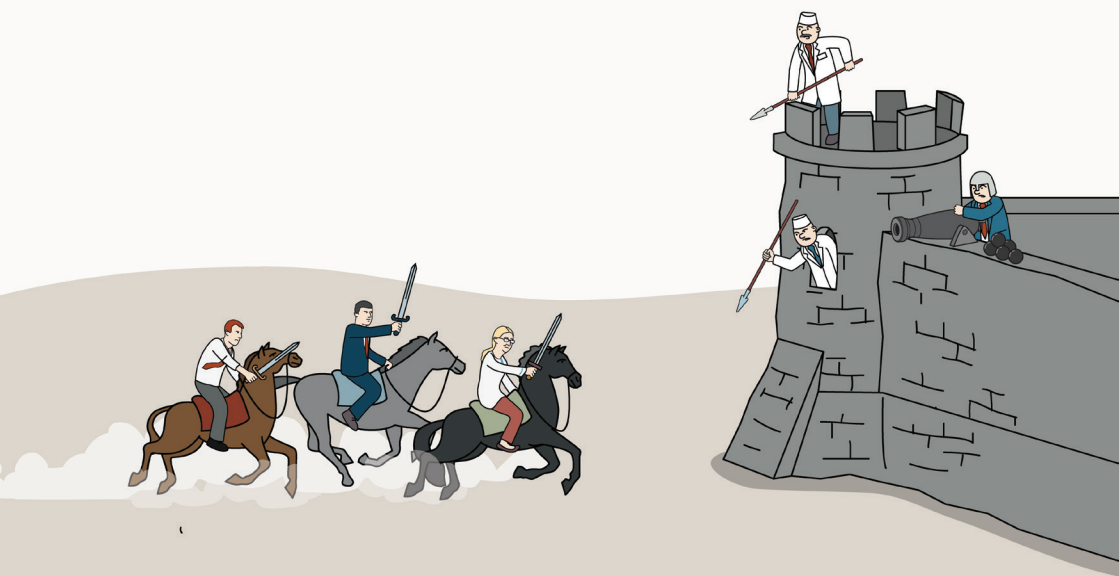
⁷⁰ Концепцію Моніторингу земельних відносин було розроблено й випробувано в 2015 році в рамках проекту «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні» (<http://land.kse.org.ua>) спільно з міжвідомчою урядовою робочою групою. Нещодавно Міністерство аграрної політики й продовольства України й Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру подали до Кабінету Міністрів України проект постанови про Моніторинг земельних відносин (<http://www.minagro.gov.ua/uk/node/23860>), що закладає нормативну основу для Моніторингу.

- Розширити доступ до правосуддя та посилити захист прав у суді;
- Завершити реєстрацію державних і комунальних земель (наразі в кадастрі зареєстровано лише близько 25% державних та комунальних сільськогосподарських угідь, договори оренди зареєстровані тільки на 2,5 млн. га або біля 10% с-г земель);
- Визначити правовий статус земель, які раніше належали колгоспам;⁷¹
- Використовувати програми відтермінованих платежів для придбання державних і комунальних земель (такі програми можуть стати потужним інструментом, який дасть змогу ключовим групам населення, як-от молоді й колишнім учасникам АТО, отримати доступ до землі. Правова основа для таких програм уже закладена,⁷² проте бракує чітких критеріїв того, хто матиме право брати в них участь);
- Дозволити банкам володіти протягом обмеженого періоду часу заставленими земельними ділянками, а також оголошувати онлайн-аукціони з продажу таких земель.

⁷¹ Це питання не вирішене з часу розпуску колгоспів та первісної приватизації землі. Близько 8% с-г землі (більше 2 млн га), переважно лісосмуги та польові дороги, не мають власника. Більшість із них обробляються нелегально. Поки не визначений статус таких земель, неможливо зареєструвати відповідального за використання землі, і така земля має великий ризик небезпечного чи нецільового використання, не приносить доходів до місцевого бюджету та уповільнює визначення в натурі меж сусідніх ділянок. Законопроекти щодо унормування статусу цих земель є, і вони мають бути прийняті якнайшвидше.

⁷² Земельний кодекс та Постанова КМУ №381 від 22.04.2009 (підписана Юлією Тимошенко) забезпечують нормативну базу для застосування цього інструменту після скасування мораторію.

Розділ 8. Охорона здоров'я



Україна – одна з останніх країн колишнього СРСР, у якій системи функціонування та фінансування державної охорони здоров'я практично не змінилися з радянських часів. Неодноразові спроби різних урядів та міністрів провести реформування галузі в найкращому випадку закінчувалися на стадії пілотних проектів, які не вдавалося поширити на всю територію країни. Інколи проводилися точкові зміни в окремих секторах галузі, як-от створення лікарняних кас, законодавче затвердження переліку платних медичних послуг, часткове створення інституту сімейної медицини тощо.⁷³

Відсутність комплексних реформ охорони здоров'я можна пояснити браком політичної волі та неналежним фінансуванням розробки та впровадження змін з боку держави (так, вищезгадані пілотні проекти, як правило, розроблялись та втілювались у тісній співпраці з міжнародними організаціями). Проте справжньою причиною є спротив управлінців на всіх рівнях, які саботують зміни через страх утратити контроль над тіньовими грошовими потоками у галузі.⁷⁴ Опонентами реформ є і фармацевтичні компанії, які перерозподілили між собою ринок державних закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення, що дозволяло їм отримувати надприбутки.⁷⁵

Розробка комплексних документів з реформування охорони здоров'я почалася ще у 2014 році. Наприкінці 2014р. Стратегічна дорадча група (СДГ), до якої входили українські та іноземні експерти, представила Національну стратегію

⁷³ Див. статтю-огляд реформ Реформи в галузі охорони здоров'я України – ремонт, який ніколи не закінчується? на сайті «Медексперт»

⁷⁴ За оцінками Світового банку, в Україні витрати з кишень пацієнтів на лікування майже дорівнюють державним витратам і складають близько 3,5% ВВП. Оскільки формально медицина є безкоштовною (платними є дуже обмежений перелік медичних послуг), державні медичні заклади не мають можливості (а часто й бажання) офіційно отримувати ці кошти.

⁷⁵ В Україні ціни на ліки вищі, ніж в інших країнах СНД, та навіть у ЄС – див. статтю «Чому ліки в ЄС дешевше, ніж в Україні» від 19.01.2016

реформуванн системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2020рр.⁷⁶

Стратегія передбачала серед іншого:

- Автономізацію медичних закладів (перетворення їх з бюджетних установ на державні чи комунальні підприємства);
- Створення Національного агентства з питань фінансування охорони здоров'я, відповідального за закупівлю медичних послуг, яке також здійснюватиме нагляд за фармацевтичними закупівлями в країні;
- Встановлення гарантованого рівня безоплатної медичної допомоги та запровадження платних послуг; надання цільових пільг малозабезпеченим пацієнтам. У перспективі – впровадження фінансування медичних послуг на основі діагностично-споріднених груп;⁷⁷
- Прив'язку зарплати лікаря до результатів його роботи;
- Розвиток первинної медицини, розширення практики відшкодування витрат на медикаменти у рамках амбулаторного лікування;
- Оновлення стандартів лікування на основі міжнародних клінічних протоколів;
- Формування системи громадського здоров'я;
- Запровадження електронної системи зберігання та обміну інформацією.

У середині 2015 року СДГ підготувала три законопроекти, які мали запровадити автономізацію медустанов. Однак, законопроекти не були ухвалені через політичні амбіції та, можливо, економічні інтереси членів парламенту. Зрештою, законопроект про автономізацію медустанов⁷⁸ було прийня-

⁷⁶ <http://healthsag.org.ua/strategiya/>

⁷⁷ Тобто оплата послуг медичного закладу за результатами лікування.

⁷⁸ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2002-viii>

то лише у квітні 2017 року, при цьому автономізацію зробили *необов'язковою*.

Втім, незважаючи на спротив зацікавлених сторін, деякі кроки до реформування медицини останніми роками було зроблено. Перш за все, з 2015 року було запроваджено медичну субвенцію, завдяки чому місцеві органи влади отримали можливість ефективніше управляти підпорядкованими установами. Щоправда, процедура взаєморозрахунків між різними територіальними одиницями за надані їхнім мешканцям медичні послуги потребує удосконалення.

У березні 2015 року було ухвалено закон⁷⁹ про тимчасову, до 2019 року, передачу державних закупівель ліків міжнародним організаціям. За час дії закону Україна має впровадити власні ефективні процедури закупівель, тому в серпні 2017 р. було створено закупівельне агентство, яке з 2019 року візьме на себе цю функцію.⁸⁰

У середині 2015 р. було скасовано⁸¹ обов'язкову перереєстрацію ліків, а на початку 2016 р. – спрощено⁸² імпорт генериків, що має здешевити ліки для українців. У 2016 р. скасовано Наказ МОЗ №33, який прив'язував штатний розклад медичного закладу до його розмірів та кількості ліжок у ньому (втім, більшість головлікарів досі користуються цим наказом⁸³). На початку 2016 р. було затверджено нові ліцензійні умови⁸⁴ для початку медичної практики, які спрощують відкриття приватних клінік і водночас запроваджують для них стандарти якості.

⁷⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/269-viii>

⁸⁰ Див. повідомлення на сайті МОЗ: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20170823_b.html та презентацію головних нововведень: <https://www.slideshare.net/MOZukr/ss-79082549>

⁸¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1210-15/paran7#n7>

⁸² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981-viii>

⁸³ За результатами дослідження Київської школи економіки та Світового банку.

⁸⁴ <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248955651>

У 2017 р. отримала «друге дихання» розпочата у 2011 році реформа первинної медицини: сьогодні кожен громадянин має обрати собі сімейного лікаря та підписати з ним контракт. Планується, що лікар буде отримувати фіксовану суму на рік за кожного пацієнта, якого він/вона веде,⁸⁵ тобто пацієнти, принаймні у містах, отримують можливість «голосувати ногами» за кращого лікаря.

У квітні 2017 р. стартувала урядова програма з відшкодування вартості ліків,⁸⁶ завдяки якій пацієнти можуть отримати ліки від серцево-судинних захворювань, діабету II типу та бронхіальної астми безкоштовно або з незначною доплатою. Поступово перелік ліків буде розширено.

Для забезпечення більшого числа пацієнтів найнеобхіднішими та ефективними ліками у липні 2017 р. було оновлено Національний перелік основних лікарських засобів, який відповідає Базовому переліку основних лікарських засобів, рекомендованих ВООЗ. Відтепер фінансовані з бюджету заклади можуть проводити закупівлі ліків, не включених до Національного переліку, тільки за умови задоволення в повному обсязі потреби в лікарських засобах, які включені до Національного переліку.

У квітні 2017 р. до парламенту було внесено два законопроекти про зміну системи фінансування охорони здоров'я,⁸⁷ які мають запровадити принцип «гроші ходять за пацієнтом», а також визнати факт відсутності безкоштовної медицини та відповідно вивести з тіні неформальні платежі.

⁸⁵ Втім, лікар не може «взяти» більше 2000 пацієнтів.

⁸⁶ За опитуванням Держстату, у 2016р. 23% домогосподарств не змогли придбати ліки чи медичні товари, які були їм потрібні, через їх високу вартість. У 2015р. таких домогосподарств було 29%. Доволі частими є випадки, коли пацієнт не вживає ліки, прописані лікарем первинної ланки, оскільки не може їх собі дозволити, що призводить до ускладнення хвороби і, відповідно, зростання загальної вартості лікування. Програма «Доступні ліки» покликана не допустити таких випадків.

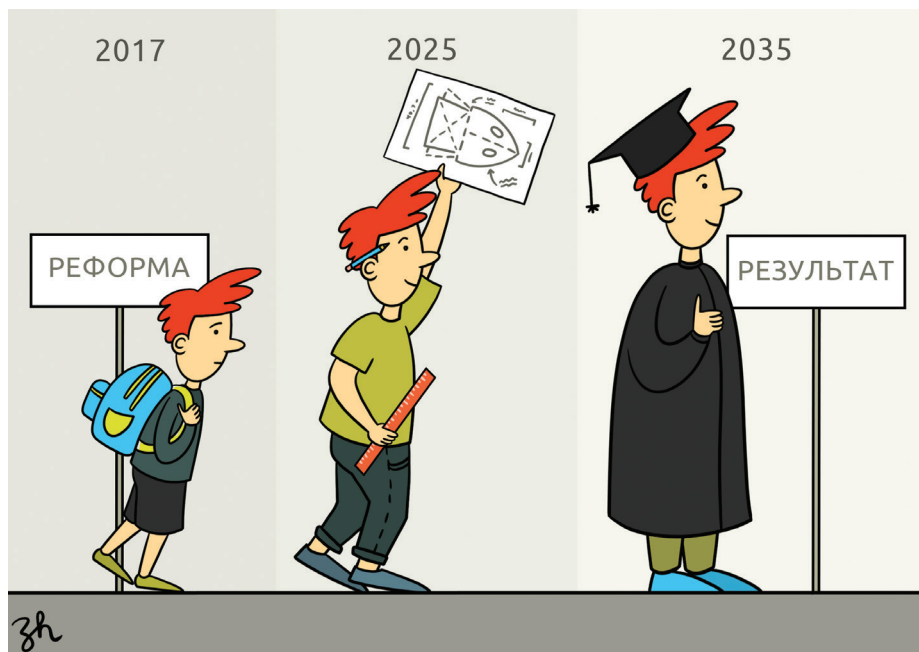
⁸⁷ Проект закону №6327 Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг (прийнято у першому читанні) та Проект закону №6329 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (не прийнято).

Законопроекти поділяють медичні послуги на три групи – безкоштовні (фінансовані державою), ті, на які поширюється співоплата пацієнтів, та повністю платні. Держава гарантуватиме первинну, екстрену та паліативну медичну допомогу, основні види амбулаторних та стаціонарних послуг за направленням сімейного лікаря та амбулаторні рецептурні ліки, внесені до Національного переліку основних лікарських засобів. Повністю платними будуть естетична медицина та стоматологія (крім екстреної). Для решти послуг запроваджується (офіційна) співоплата пацієнтів. У разі ухвалення законопроектів державні фінансові гарантії на первинному рівні будуть запроваджені вже з січня 2018 року, на інших рівнях – до 2020 року.

Для ведення достовірного підрахунку наданих пацієнтам послуг та виписаних рецептів наразі МОЗ впроваджує електронну систему охорони здоров'я (e-Health). На першому етапі головне завдання системи – збирати статистичні дані про лікування пацієнтів, а також фіксувати надані їм послуги, які будуть оплачуватися з бюджету. Законопроект щодо медичної реформи передбачає обов'язкове використання системи e-Health лікарями та пацієнтами з 1 квітня 2018 р.

На жаль, парламент не схвалив законопроект №6329, а до законопроекту №6327, ухваленого в першому читанні, парламентарі подали понад 800 поправок, причому деякі з них повністю спотворюють ідеологію реформування системи фінансування охорони здоров'я. Наприклад, деякі поправки вилучають із законопроекту поняття про співоплату медичних послуг, таким чином продовжуючи існування «умовно-безкоштовної» медицини. Інші – нівелюють механізм фінансування лікарів первинної ланки залежно від кількості пацієнтів, залишаючи фінансування первинної медицини за рахунок медичної субвенції. Таким чином знищується зацікавленість сімейних лікарів у наданні якісних послуг для вчасного виявлення та попередження захворювань. Восени 2017 р. парламент має повернутися до розгляду законопроектів про медичну реформу, отже, політична боротьба довкола них триватиме.

Частина 9. Освіта



Вища освіта й наука

Реформа вищої освіти стартувала 2014 року, коли парламент після п'яти років напружених дебатів ухвалив новий закон «Про вищу освіту». Реформа була спрямована на основні виклики, що постали перед українською вищою освітою, зокрема застарілий зміст, неефективна модель управління, корупція, масовий плагіат та інші порушення академічної доброчесності, прірва між вищою освітою й дослідженнями, а також ізоляція університетів від міжнародного контексту. Для розв'язання цих проблем новий закон запроваджував три головні ідеї:

- **Більше конкуренції та прозорості.** Цього досягнуто за рахунок нової процедури розподілу бюджетних місць між університетами. Раніше бюджетні місця розподілялися Міністерством освіти і науки на власний розсуд, з 2016 року формула надає більше бюджетних місць (а отже, більше бюджетних коштів) університетам із «кращими» абітурієнтами (тобто з вищими балами). Для забезпечення цільового використання бюджетних коштів університети зобов'язані публікувати свої фінансові звіти онлайн;
- **Більше автономії.** Університети отримали більше автономії в академічних та адміністративних питаннях. Зараз вони можуть самостійно приймати рішення про зміст навчальних програм у рамках освітніх стандартів, запроваджених Міністерством. Сьогодні МОН розробляє нове покоління освітніх стандартів, які описуватимуть результати навчання. Студенти також отримали більше свободи – тепер вони можуть обирати щонайменше чверть навчальних курсів;
- **Більше доброчесності.** З 2015 року усі дисертації, які захищаються в Україні, доступні онлайн. Це значно спростило перевірку на плагіат та призвело до кількох гучних скандалів, коли плагіат виявили в дисертаціях деяких високопосадовців і членів їхніх сімей.

У березні 2015 року Україна приєдналася до програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт-2020», що дало змогу українським науковцям, підприємцям та винахідникам отримати підтримку для колективних та індивідуальних проектів.

Близько двох років тому парламент прийняв нову редакцію закону «Про науку», щоб запустити реформування дослідницької та інноваційної сфери в Україні. У 2017 році було створено Національну наукову раду при прем'єр-міністрові України. Члени Наукового комітету Наукової ради – це міжнародно визнані українські дослідники, обрані незалежним міжнародним Ідентифікаційним комітетом виключно за свої академічні заслуги. Раніше розробка політики в галузі досліджень та інновацій була розпорошена між кількома міністерствами та державними агентствами, Академіями наук та університетами. Наукова рада слугуватиме єдиною платформою для розробки стратегічного бачення та відповідних політичних кроків у галузі.

Національні Академії наук переважно не зазнали змін, однак у них з'явилися кар'єрні можливості для молодих дослідників.

Школи

Місія середньої освіти відрізняється від місії вищої освіти. Одним із важливих завдань вищої освіти є відбір (надання «знаку якості» найкращим студентам). А пріоритетне завдання середньої освіти – це забезпечення рівних можливостей, для того, щоб діти з різних верств населення мали однакові шанси продовжувати освіту. Отже, якість середніх шкіл має бути більш-менш однакова по всій країні. Звісно, це означає «підтягування» шкіл, які відстають, а не погіршення якості найкращих шкіл.

У 2015 році уряд почав інвестувати у шкільне обладнання, зокрема, для кабінетів природничих наук, щоб поліпшити якість природничої освіти, яка суттєво погіршилась за остан-

ні 20 років. У тому самому році почали створювати опорні школи для подолання проблеми малих сільських шкіл (в Україні досі існує кілька сотень шкіл з менш ніж десятьма учнями). Хоча такі малі заклади дуже дорого коштують з погляду витрат на одного учня, вони надають неякісну освіту, і тому діти з сіл демонструють значно гірші результати на загальнонаціональних тестуваннях, особливо з іноземних мов. Опорні школи мають залучати дітей із сусідніх малих шкіл, починаючи, як правило, з п'ятого класу. Наразі створено й обладнано понад 200 таких шкіл.

Інший елемент «рівних можливостей» – це інклюзія. Сьогодні лише близько 10% із 700 тисяч дітей з інвалідністю навчаються в інклюзивних класах звичайних шкіл. Нові підходи до інклюзивного навчання тестуються зараз у рамках пілотного проекту в Запорізькій області. Пізніше їх поширять на всі регіони.

5 вересня 2017 року парламент ухвалив новий закон «Про освіту», який має на меті запустити комплексну реформу середньої освіти в Україні. Головне нововведення – продовження тривалості обов'язкової середньої освіти з 11 до 12 років. Це автоматично передбачає перегляд основної навчальної програми. Власне, цей процес повільно стартував у 2016 році, коли було внесено деякі зміни до навчальної програми початкової школи. Тепер має відбутися глибша трансформація. Її мета полягає в тому, щоб оновити зміст освіти й методи навчання, зробивши школу більш дружньою до учнів.

Щоб допомогти вчителям початкових шкіл працювати за новою навчальною програмою, улітку 2017 року провели тренінги для понад 20 000 вчителів.

Результати освітньої реформи не будуть помітні одразу. Не будуть вони помітні й за 5-10 років. Однак, якщо ми хочемо, щоб економіка України була живою і здатною підтримувати нас у віці 50-70-90 років, освіта має бути центральною точкою застосування зусиль сьогодні.

Розділ 10. Пенсійна система



Нинішній стан і останні зміни

Спроби реформувати солідарну пенсійну систему почалися ще 2003 року з ухвалення двох законів⁸⁸, які передбачали трирівневу пенсійну систему. Солідарну систему мали доповнити обов'язкові (другий рівень) та добровільні (третій рівень) персональні накопичувальні пенсійні рахунки. Однак другий рівень так і залишається на стадії обговорень, а третій рівень лише починає розвиватися.

Зважаючи на багаторічну хибну макроекономічну політику і слабкий захист прав власності, не дивно, що довгострокові фінансові інструменти, необхідні для розвитку накопичувальної компоненти пенсійної системи, в Україні досі не з'явилися. Невеликий сектор добровільних пенсійних заощаджень серйозно постраждав від економічних криз 2008–2009 і 2014–2015 років. Сьогодні його сукупні активи складають близько 2 мільярдів гривень. Сектор охоплює дуже малу частку населення й не відіграє важливої ролі в системі пенсійного забезпечення.

Наразі в Україні діє солідарна пенсійна система. Деякі професії (державні службовці, депутати, прокурори, судді, військовослужбовці, журналісти, науковці) мають право на додаткові пенсійні виплати (так звані спеціальні пенсії), які виплачуються за рахунок Державного бюджету. Упродовж останніх двох років право на спеціальні пенсії та право раннього виходу на пенсію⁸⁹ були суттєво звужені, що скоротило витрати ПФУ з приблизно 16% ВВП у 2014 році до менш ніж 11% ВВП у 2016 р. Попри це, Пенсійний фонд наразі нестабільний і має високий дефіцит.⁹⁰ У 2016 році дефіцит ПФУ склав

⁸⁸ Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». № 1058-IV від 09.07.2003. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/>; Закон «Про недержавне пенсійне забезпечення». № 1057-IV від 09.07.2003. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15/>

⁸⁹ Наприкінці 2014 року фактичний пенсійний вік в Україні становив 55 років – через широкі можливості для дострокового виходу на пенсію.

⁹⁰ Цей дефіцит є частково наслідком зниження єдиного соціального внеску 43-

3,6% ВВП (тоді як дефіцит Державного бюджету – 2,9% ВВП), а фінансування ПФУ з Державного бюджету досягло 5,5% ВВП⁹¹. Головна причина в тому, що кількість платників внесків до Пенсійного фонду практично дорівнює кількості отримувачів виплат із нього (рис. 6).

Рисунок 6. Населення України за статусом зайнятості

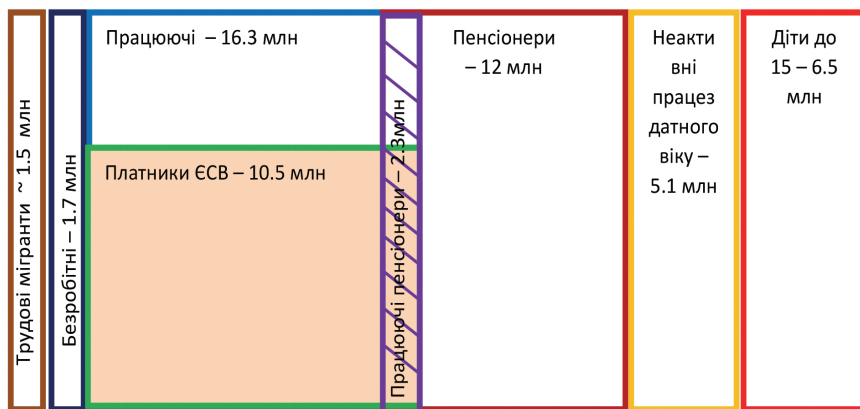


Рисунок базується на статистиці населення та економічної активності Держстату. Площа прямокутників пропорційна кількості людей у категорії. 10,5 млн осіб платять ЄСВ самостійно, ще за 1,5 млн ЄСВ платить держава. Таким чином, на 12 млн платників внесків до Пенсійного фонду припадає 12 млн пенсіонерів (щоправда, працюючі пенсіонери отримують 85% пенсії). Загалом, менше 18 млн працюючих в Україні (з урахуванням трудових мігрантів) підтримують близько 23 млн осіб, які не працюють.

Попри відносно високі пенсійні видатки, пенсії в Україні дуже низькі⁹² – наприкінці 2016 року середня пенсія складала лише 26% від середньої зарплати, а 8 із 12 мільйонів укра-

47% до 22% фонду оплати праці. Існують неофіційні дані, що деякі компанії підвищили з огляду на це зарплати (таким чином підвищивши свої платежі з ЄСВ). Проте, оскільки велика частка зарплат виплачується «в конвертах», сумарним ефектом зниження ставки ЄСВ стало падіння надходжень Пенсійного фонду.

⁹¹ Див. річний звіт ПФУ за 2016 рік. http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=277159&cat_id=122125.

⁹² Станом на 1 січня 2017 середня місячна пенсія становила 67 доларів США.

їнських пенсіонерів отримували мінімальну пенсію на рівні прожитковому мінімуму для непрацездатних осіб (1312 грн).⁹³

Запропоновані зміни

Необхідність підвищення пенсійного віку обговорюється вже більше 15 років.⁹⁴ З 2011 року пенсійний вік для жінок поступово підвищується⁹⁵ – 2021 року він сягне 60 років. Однак підвищення пенсійного віку для всіх залишається політично чутливим питанням, і український уряд пишається тим, що зумів переконати МВФ та інших міжнародних партнерів відмовитися від цієї вимоги. Законопроект про пенсійну реформу, ухвалений нещодавно в першому читанні⁹⁶, залишає офіційний пенсійний вік без змін, хоча насправді багатьом людям доведеться працювати довше.

Головна мета цього законопроекту – стабілізувати солідарну пенсійну систему у довгостроковій перспективі. Основний інструмент для досягнення цієї мети – збільшення мінімального стажу⁹⁷, необхідного для отримання права на пенсію за віком⁹⁸ (рис. 7). З 2018 року мінімальний стаж, не-

⁹³ Джерело: матеріали Пенсійного фонду: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=289848>

⁹⁴ Пенсійний вік в Україні – один із найнижчих в Європі. Основний аргумент проти підвищення пенсійного віку – низька очікувана тривалість життя: 66 років для чоловіків і 76 для жінок. Однак такий низький показник зумовлений високою смертністю в середньому віці. Середня очікувана тривалість життя у віці 60 років становить 18 років. І якби більше українців вели здоровий спосіб життя, багато з них могли б спокійно прожити ще довше.

⁹⁵ Закон «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» № 3668-VI від 8 липня 2011. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3668-17/від4серпня2017>

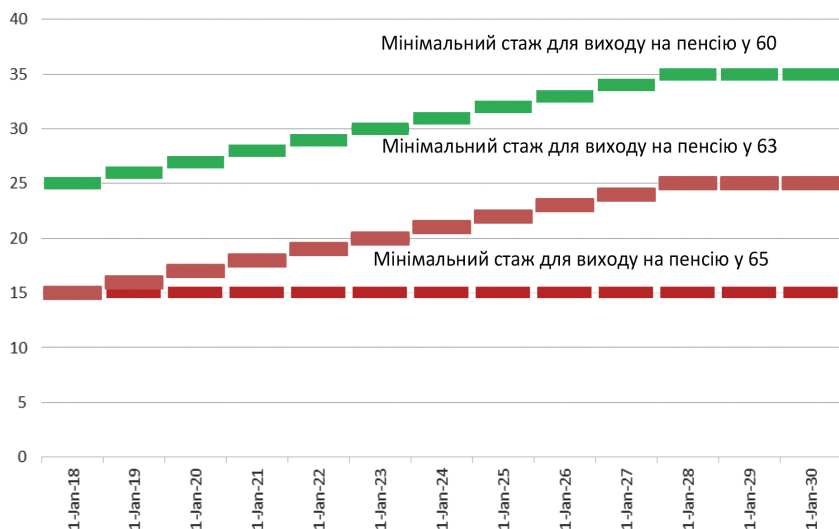
⁹⁶ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій № 6614 від 22 червня 2017. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088

⁹⁷ Час, протягом якого особа (чи її роботодавець) сплачували внески до Пенсійного фонду.

⁹⁸ Пенсія за віком залежить від того, скільки років пропрацювала особа і яку зарплату отримувала. «Соціальна» пенсія ні від чого не залежить – її отримують ті, хто не має права на пенсію за віком.

обхідний для виходу на пенсію у 60 років, зросте з 15 до 25 років, а до 2028 року поступово підніметься до 35 років. Ті, хто його не матиме, вийдуть на пенсію пізніше – у 63 чи 65 років залежно від свого стажу.

Рисунок 7. Мінімальний стаж та пенсійний вік, згідно з законопроектом про пенсійну реформу



Втім, замість того, щоб працювати довше, можна буде «купити» до двох років стажу, сплативши разовий внесок до Пенсійного фонду. Отже, ті, хто захоче брати участь у солідарній пенсійній системі, матимуть стимули до офіційного працевлаштування або самостійної сплати пенсійних внесків.

Крім того, законопроект передбачає перегляд поточних пенсій. Пенсії будуть перераховані на основі середньої зарплати за 2014–2016 роки. Таким чином, пенсії понад 5,6 мільйона пенсіонерів зростуть, а дискримінацію⁹⁹ осіб, які вийшли

⁹⁹ Формула для розрахунку пенсії включає в себе тривалість працевлаштування, заробітну плату особи за останні кілька років роботи і середню заробітну плату в країні. Однак середня зарплата, яку використовують для розрахунку пенсій, автоматично не коригується – наприклад, сьогодні використовують середню заробітну

на пенсію раніше, буде подолано. Опісля пенсії будуть автоматично коригуватися або на 50% від середнього зростання заробітної плати протягом трьох років, або на 50% від річного індексу споживчих цін.¹⁰⁰

Більшість «спеціальних» пенсій, зокрема, для державних службовців, депутатів, прокурорів, журналістів, науковців тощо будуть скасовані, за винятком спеціальних пенсій для військовослужбовців, осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, і довічного грошового утримання суддів. Спеціальні пенсії, надані раніше, виплачуватимуть і далі, але їх більше не індексуватимуть з урахуванням інфляції.

Нарешті, підприємства з небезпечними умовами праці (професії списку №1 та списку №2) платитимуть вищі соціальні внески – на 15% і 7% відповідно. З 2019 року ці додаткові внески для працівників, молодших 35 років, накопичуватимуться на їхніх особистих рахунках, якими управлятиме спеціальний фонд, створений ПФУ. Це стане першим невеликим кроком на шляху до створення другого рівня пенсійної системи.¹⁰¹

Для створення повноцінної накопичувальної складової пенсійної системи – обов'язкової чи добровільної – необхідними є декілька передумов. Перш за все, адекватна макроекономічна політика, що знижує невизначеність майбутнього (наприклад, інфляційне таргетування). По-друге, розумне регулювання банківського сектору й фінансових ринків для мінімізації ризиків довгострокових заощаджень. По-третє – і це найголовніше – формування здорової судової та правоохоронної систем для захисту прав власності.

плату за 2007 рік. Отож, особи, які вийшли на пенсію раніше, отримують нижчі пенсії, хоч умови виходу на пенсію були такі ж.

¹⁰⁰ Втім, практика показує, що за несприятливих економічних умов держава може призупинити коригування, як це було, до прикладу, у 2014 році (див. закон «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» №1166-VIII від 27 березня 2014. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1166-18/>)

¹⁰¹ Щоб дізнатися більше про пенсійну реформу, див. матеріали ДПФУ: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=289848>

Частина 11. Зниження рівня корупції



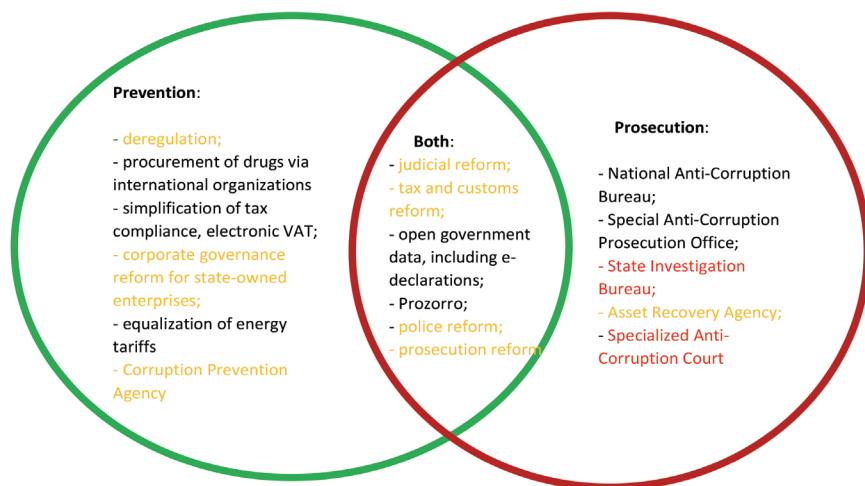
Існує поширена думка,¹⁰² що корупція – це найбільша (або друга за величиною, після війни на Донбасі) проблема України. За індексом сприйняття корупції Transparency International Україна в 2017 році знаходиться на 131 місці (29 балів) порівняно зі 142 місцем (26 балів) у 2014 році. Міжнародні партнери України також часто згадують корупцію як основну проблему нашої держави.

Однак, на наш погляд, корупція не є проблемою сама по собі. Скоріше, це наслідок неправильних інституцій, що сформувалися в нашій країні. У цій статті ми не будемо заглиблюватися в історію та шукати витоки таких інституційних конструкцій. Достатньо згадати, що радянські люди звикли сприймати державу як Левіафана, нав'язаного «згори» для пригнічення людини, а не як механізм, створений людьми для потреб суспільства. Багато людей досі мають такі погляди, що спричиняє надзвичайно низький рівень довіри до державних інституцій. Відсутність довіри уповільнює реформи, особливо ті, де критично важлива участь громадян (наприклад, децентралізацію). А повільні реформи, в свою чергу, викликають розчарування та подальше зниження довіри до уряду.

Це означає, що для перетворення корупції з системної на епізодичну проблему необхідно побудувати правильні інституції. Основними рисами інституцій, несприятливих до корупції, є прозорість та чіткі процедури прийняття рішень, які мінімізують можливості для одноосібного прийняття рішень на розсуд чиновника. Іншим необхідним елементом антикорупційної системи є покарання – мусить бути хтось, хто перевіряє дані, які продукує прозора організація, виявляє та розслідує випадки корупції та домагається покарання відповідальних посадовців. Результати антикорупційних розслідувань мають використовуватися для вдосконалення процедур, щоб усунути можливості для подібних порушень у майбутньому.

¹⁰² Див., наприклад, серію опитувань Міжнародного республіканського інституту: <http://www.iri.org/resource/ukraine-poll-continued-dissatisfaction-government-and-economic-situation>

Україна зробила багато для обмеження корупційних можливостей та створила, принаймні на папері, майже всі інституції, відповідальні за покарання корумпованих чиновників (рис. 8), за винятком спеціалізованого антикорупційного суду. Ці інституції були б неможливі без об'єднаних зусиль українських громадських організацій та наших міжнародних партнерів. Однак, оскільки політичний клас недостатньо оновлений, новостворені органи боротьби з корупцією, а також антикорупційні ГО стикаються з постійним політичним (а часом і фізичним) тиском та спробами їх захоплення чи саботажу їхньої роботи.



Подивившись на рис. 8, можна відразу пригадати низку скандалів, пов'язаних практично з кожним елементом антикорупційних реформ, зображених на ньому – починаючи з саботажу призначення нових топ-менеджерів на державні підприємства та реформи прокуратури, що практично зупинилася після прийняття змін до Конституції, закінчуючи Національним агентством із запобігання корупції, сформованим із затримкою на рік та наразі практично недіючим, та нормою про необхідність подання електронних декларацій керівниками антикорупційних громадських організацій.¹⁰³

¹⁰³ Це єдиний законопроект, який отримав оцінку – 5 від експертів iMoRe. Поглиблений аналіз прийнятих законодавчих змін можна знайти у публікації Аріани Гік на VoxUkraine

Тим не менш, нещодавно створені антикорупційні інституції працюють – наприклад, НАБУ зараз розслідує близько 400 справ і майже 100 справ уже передано до суду. Ці нові інституції ще не зовсім усталені й відчувають постійний політичний тиск – тому суспільство має підтримувати та захищати їх замість того, щоб вимагати негайних результатів і зневажати за їх відсутність.

Багато реформ, згаданих у цьому документі, мають антикорупційний ефект. Електронні закупівлі та нові стандарти банківського нагляду усувають величезні можливості для зловживання державними коштами та відмивання грошей. Нові правила в енергетичному секторі вбили кілька корупційних схем. Розумне регулювання та спрощення адміністративних процедур мають зробити дотримання законів дешевшим за їх оминання. Приватизація державних підприємств приведе до усунення одного з найбільших джерел корупції серед тих, що лишилися. Реформа охорони здоров'я та дозвіл на продаж землі виведе з тіні відповідні ринки. Отже, кожен, хто підтримує ці реформи, одночасно протидіє корупції.

Мабуть, наважливішим для скорочення корупції (і значно важчим за впровадження законодавчих змін) є трансформація неформальних інституцій – так званих «звичних практик», де «звичний» – це евфемізм для «нечесний». Сьогодні бути чесним часто потребує додаткових витрат грошей та часу. Добра новина полягає в тому, що така поведінка має ефект масштабу – чим більше людей використовують чесні практики, тим легше стає це робити – доки «чесний» не стане «звичним». Ще одна добра новина – це те, що чесним людям набагато легше створювати сильні коаліції, побудовані на довірі. І, як ми бачили під час і після Євромайдану, такі коаліції можуть замінити собою формальні інститути та навіть більше – трансформувати їх.

«Зруйнована довіра: дискусія навколо останніх змін до антикорупційного законодавства».
<https://voxukraine.org/2017/05/04/e-deklaruvannya-dlya-gromadskih-aktivistiv-chi-pidut-na-korist-zmini-antikoruptionsjnego-zakonu/>