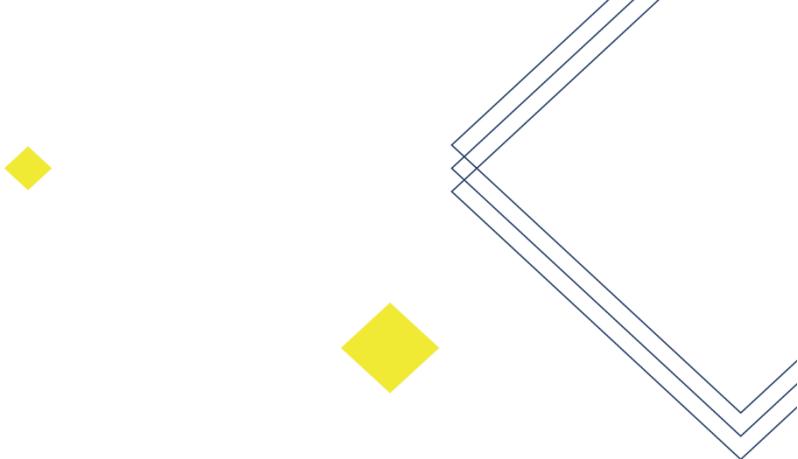


БІЛА КНИГА РЕФОРМ

2 видання

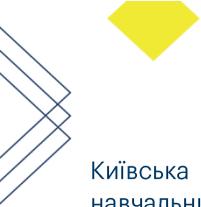
UKRAINE
ECONOMY
WEEK

Продуктивність



Зміст

Вступ.....	3
Частина I. Напомітніші реформи у вибраних сферах.....	7
Монетарна політика та банківський сектор.....	9
Пенсійна система.....	15
Освіта.....	25
Охорона здоров'я.....	31
Енергетика.....	39
Сільське господарство та ринок землі.....	51
Правоохоронна система та правосуддя.....	61
Децентралізація.....	81
Державні закупівлі.....	87
Вплив реформ.....	95
Частина II. Ризики, виклики та можливості.....	102
Імовірний виклик: повномасштабна торговельна війна.....	109
Поточний виклик: дефіцит робочої сили.....	115



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.

Ukraine Economy Week — це серія подій, організованих Київською школою економіки двічі на рік — навесні та восени. Другий рік поспіль осінній Тиждень економіки організовується у співпраці з ICU та центрований довкола міжнародної фінансової конференції — Ukrainian Financial Forum, організованого ICU за підтримки KSE в Одесі. Цього року партнером Ukraine Economy Week став Європейський банк реконструкції та розвитку (EBRD).

Цієї осені вже вчетверте представники бізнесу, міжнародних організацій та уряду, дослідники та лідери думок зберуться, щоб обговорити економічну ситуацію в Україні, обмінятися думками про останні події та поглядами про майбутнє. Метою Тижня є інклюзивна та змістовна дискусія про найважливіші питання, яка сприятиме появі нових ідей.

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.

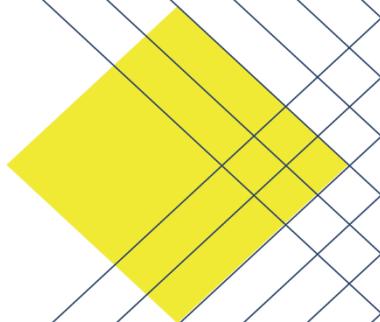
Автори: Олена Беседіна, Тимофій Брік, Юрій Городніченко, Олексій Грибановський, Ярослав Кудлацький, Ольга Купець, Тимофій Милованов, Олег Нів'євський, Ольга Ніколаєва, Інна Совсун, Ілона Сологуб, Наталя Шаповал, Павло Яворський

Редактор: Ілона Сологуб

Дизайн: Ольга Крам

Висловлюємо щиру подяку Ксенії Алєканкіній, Світлані Дєнісенко, Павлу Царуку за вагомий внесок у створення книги.

Вступ





Протягом останніх чотирьох років реформи в Україні були постійно на порядку денному. І хоча (обізнані) іноземці вражені прогресом, українці переважно незадоволені швидкістю чи напрямком реформ.¹ Ті, хто незадоволений суттю реформ, потенційно можуть підтримати реваншистів чи популістів на майбутніх виборах. Чи можуть ті, хто вважає, що країна рухається у правильному напрямку, цьому запобігти? Ймовірно, так, але за умови систематичних спільних зусиль.

Реформи можна порівняти з фізичними вправами. Не завжди приємно рано вставати для пробіжки чи пітніти в тренажерній залі. Але ми тренуємося не заради того, щоб вставати рано чи стікати потом. Мета тренувань — підтримання форми для продовження років продуктивного життя та підвищення витривалості, щоб протистояти майбутнім викликам.

Аналогічно, реформи не здійснюються заради реформ. Їхньою метою є підвищення продуктивності та ефективності розподілу ресурсів, а також забезпечення стійкості країни до майбутніх криз та здатності скористатися можливостями, які вони надають. Так само як і вправи, реформи вимагають послідовності та наполегливості для досягнення результату.

З початку 2014 року Україна ухвалила чимало ключових змін «правил гри» в економіці та суспільстві. Вони потрібні для

¹ Наприклад, огляд «Центру економічної стратегії» показує, що реформи в сфері приватизації, ринку землі, охорони здоров'я та пенсійної реформи не підтримуються більшістю людей, які розуміють їхню суть.
https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/report_critical_thinking_ukr-FINAL-for-web.pdf

вирівнювання стартових умов та підтримки конкуренції, що, в свою чергу, підвищує ефективність. Ухвалення законів не завжди було легким, але найважча частина процесу — імплементація змін — переважно ще попереду. Вона вимагає не лише славнозвісної «політичної волі», а передусім професіоналізму, чесності та інституційної спроможності.

На жаль, як показує досвід багатьох країн, в тому числі України, жодні зміни не є незворотними, і завжди існує можливість втрапити до порочного кола «погана політика — економічний спад — так само погана чи ще гірша політика». Порівняно з деякими сферами, які пережили тектонічні зміни, українська політика залишається навдивовижу сталою. Її зміна вимагає послідовної та постійної залученості суспільства, зокрема його найбільш активної частини — бізнесу та неурядових організацій — до політики на різних рівнях. Спектр залученості може бути дуже широким — від епізодичної участі в обговореннях урядових планів чи ініціативах з контролю за владою до участі у конкурсах на (виборні чи призначені) посади в уряді, підтримки кандидатів чи партій, публічних виступів за чи проти певної політики тощо.

Нині доволі популярно позиціонувати себе «понад» політикою. Однак, ставлення до політики як до «брудної справи» — це очікування, що самосправджується. Як відзначав Платон десь 2500 років тому, якщо хороші люди не прагнуть обіймати керівні посади, то зрештою ними керуватимуть люди, гірші від них.²

² Точна цитата: Ті люди, що досить розумні, щоб не лізти в політику, караються тим, що ними правлять люди дурніші за них самих. Саме зі страху перед цим, як мені здається, краще керувати, і робити це, не очікуючи насолоди або будь-чого хорошого, а усвідомлюючи необхідність

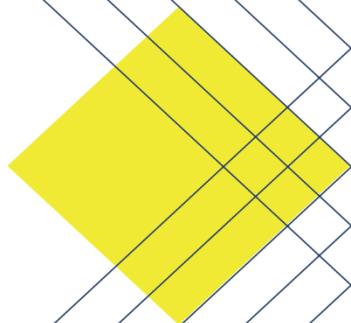
Ця книга має таку структуру. Спершу ми розглядаємо реформи у вибраних сферах, докладніше зупиняючись на тих, які були втілені або розпочаті протягом 2017-2018 років. У другій частині ми розглядаємо глобальні та специфічні ризики та проблеми, з якими вже стикається чи невдовзі зіткнеться Україна.

боротьби зі злом, розуміючи, що ніхто не зможе краще, ніж ви самі, перетворювати та покращувати життя.
(<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0168%3Abook%3D1%3Asection%3D347c>)



Частина І. Напомітніші реформи у вибраних сферах

Монетарна політика та банківський сектор





До вересня 2017...

З часу Революції Гідності у 2014 році Національний Банк України (НБУ) залишається лідером реформ. Сьогодні ландшафт у банківському секторі та монетарній політиці кардинально інший. Режим фіксованого валютного курсу замінено на інфляційне таргетування. Центральний банк отримав значну незалежність від уряду. НБУ здійснив масштабне очищення банківського сектору, щоб фінансова система стала стабільнішою та могла витримати негативні шоки. НБУ також радикально змінив свою внутрішню операційну діяльність, сконцентрувавшись на основній діяльності центробанку та забезпеченні сталості процесів формування монетарної політики.

Багато з цих реформ та політичних рішень були зумовлені поганими макроекономічними результатами банківського сектору (та економіки загалом) протягом останніх 20 років.

...та нещодавно

Досягнувши макроекономічної стабілізації, центральний банк змістив свою увагу на інші аспекти фінансової системи, які були менш критичними у розпалі кризи 2014-2015 років, але залишалися нереформованими та відповідно гальмували економічне зростання. Ці аспекти можна розподілити на декілька категорій.

По-перше, криза вимагала застосування обмежень на рух капіталу та інших заходів угамування паніки та припинення «атаки» на банки та гривню. Оскільки фінансова система поступово оговтується від кризи та повертає собі довіру

домогосподарств та фірм, НБУ неухильно послаблює обмеження. Так, НБУ скасував низку обмежень на транзакції в іноземній валюті. Пов'язаний із цим новий закон про валюту³ значно лібералізує операції в іноземній валюті (за умови макроекономічної стабільності) та модернізує застаріле регулювання, запроваджене Указом Президента від 1993 року. Така політика та наступні кроки допоможуть залучити прямі іноземні інвестиції, які є важливим джерелом економічного зростання для України.

По-друге, Центральний банк запроваджує макропруденційне регулювання для того, щоб український банківський сектор відповідав Базель III та іншим міжнародним стандартам. Так, сьогодні стрес-тестування є невід'ємною частиною банківського нагляду. Центробанк також змінює свій підхід до нагляду за банками. Замість «килимових» перевірок НБУ використовує ризик-орієнтований нагляд, який вимагає менше ресурсів та обмежує втручання у діяльність банків. Нарешті, оскільки велика частина банківського сектору контролюється державними банками (включно з націоналізованим Приватбанком) та історично ці банки піддавалися політичному тиску й показували не дуже гарні результати, макропруденційна політика була б неповною без запровадження високоякісної системи управління у державних банках. Незважаючи на досить обмежений прогрес у цій сфері (оскільки він більше залежить від уряду, ніж від НБУ), це залишається пріоритетом для Центробанку. Зважаючи на довгу історію панічних настроїв на

³ «Закон про валюту і валютні операції» #2473-VIII, від 21.06.2018, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>. Закон набуде чинності у лютому 2019р.

банківському ринку, значну частку пов'язаних кредитів та політичних впливів, така політика має знизити імовірність подібних надзвичайно збиткових подій та створити передумови для майбутнього економічного зростання. Тож такі заходи не лише інтегрують Україну до міжнародної фінансової системи, але й допомагають розбудувати більш стійкий банківський сектор.

По-третє, НБУ робить кроки для поживлення кредитних потоків в економіці. З багатьох історичних причин та через попередні популістські рішення банкам та іншим кредиторам було дуже важко стягнути майно боржників, які «забули» про свої зобов'язання. Економічна теорія та практика свідчать, що за таких обставин кредитування обмежене та розподіляється неефективно, отже, розподіл ресурсів та рівень економічної активності неоптимальні. Посилення захисту прав кредиторів — необхідна передумова для поживлення економічного зростання. Центральний банк докладав значних зусиль для зміни законодавства у напрямку захисту кредиторів (це також одна з умов МВФ для отримання нових траншів). НБУ також працює над централізованим кредитним реєстром,⁴ який стане ключовим елементом дисциплінування позичальників та поживлення кредитування.

По-четверте, центральний банк кілька разів підвищив ключову ставку для зниження інфляції. Хоча така антиінфляційна політика навряд чи є популярною та суперечить цілям Уряду, вона є необхідною для утвердження

⁴ Закон «Про створення та діяльність кредитного реєстру НБУ...» # 2277-VII від 06.02.2018, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2277-19>

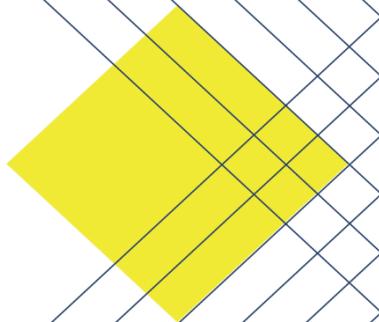
довіри до центробанку та захисту макроекономічної стабільності.

Майбутні ризики

В монетарному секторі є два головні ризики. По-перше, враховуючи майбутні вибори, можна припустити, що протягом наступних місяців тиск на центральний банк з метою пом'якшення його політики (щоб вона не нейтралізувала експансіоністську фіскальну політику) посилиться. Чи НБУ піддасться такому фіскальному домінуванню — невідомо, однак нещодавні підвищення ключової ставки дозволяють припустити, що центробанк планує виконати свій мандат з утримання низької та стабільної інфляції. По-друге, макроекономічне середовище в Україні значно залежить від того, чи зможе уряд отримати наступні транші від МВФ. Оскільки в Уряді дуже мало простору для маневру без нових кредитних вливань від МВФ та оскільки втрати Уряду без кредитів будуть дуже великими (досвід Туреччини яскраво показує, що станеться), було б дійсно трагічно, якби Уряд вирішив «назло бабусі відморозити собі вуха». Втім, імовірність такого найгіршого сценарію є ненульовою. Якщо цей сценарій реалізується, Національний Банк України муситиме використовувати весь свій арсенал для захисту банків, гривні та економіки.

Обмежене банківське фінансування часто називають перешкодою для розвитку бізнесу та економічного зростання в Україні. Трохи рідше серед таких перешкод згадують нерозвинений фінансовий ринок. Зміни до пенсійної системи могли б забезпечити поштовх для розвитку фінансових ринків та можливість для фірм отримати «довгі» гроші. Втім, як пояснюється в наступному розділі, це справа не сьогоднішнього і навіть не завтрашнього дня.

Пенсійна система



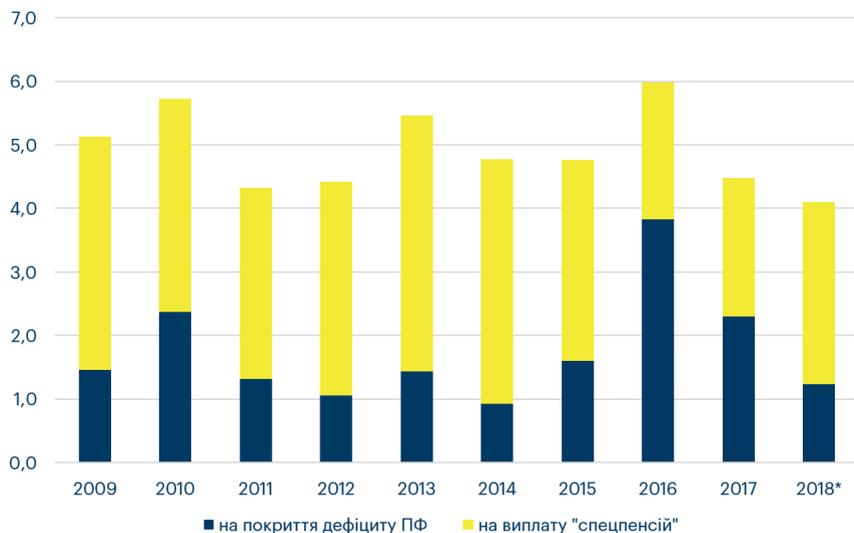


Пенсійна система в Україні більш, ніж на 99% солідарна, і нею управляє Пенсійний фонд України (ПФУ). Існує 64 приватні пенсійні фонди, які утворюють третій рівень системи (рівень добровільного накопичування), що має низьке охоплення та відіграє лише незначну роль у пенсійному забезпеченні. Обов'язковий накопичувальний рівень ще не запроваджено. Чинний Закон, ухвалений у жовтні 2017 року, передбачає запуск другого рівня (обов'язкові персональні заощадження) на початку 2019 року, однак наразі немає чіткого бачення механізму створення цього рівня й відсутні передумови для його запровадження.⁵

Загальний низький рівень довіри до Уряду, висока політична та економічна нестабільність створюють умови, за яких як працівники, так і роботодавці віддають перевагу заробітній платі «в конвертах» (а іноді в іноземній валюті). Роботодавці платять нижчі податки, працівники отримують дещо вищу зарплату. У результаті Пенсійний фонд дефіцитний починаючи з 2009 року (і в деякі роки до цього) — див. Рис. 1. Зменшення розміру внесків на соціальне страхування з 43-47% до 22% з 2016 року не принесло очікуваної детінізації зарплат — натомість зріс дефіцит Пенсійного фонду. Подвоєння мінімальної заробітної плати з 2017 року було корисним для збільшення доходів ПФО, але, можливо, негативно вплинуло на зайнятість (наскільки нам відомо, наразі немає досліджень із цього питання).

⁵ Верховна Рада України (ВРУ). 2017. Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій 2148-VIII від 3 жовтня 2017 року. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>

Рисунок 1. Перерахування до Пенсійного фонду з Державного бюджету, % ВВП



Джерело даних: Держстат, Казначейство

Основною метою пенсійної реформи було посилення зв'язку між страховим стажем особи, протягом якого вона робила внески до Пенсійного фонду, та пенсією за віком. Мінімальний стаж для отримання права на пенсію за віком збільшується з 15 до 25 років у 2018 році та поступово зростає до 35 років до 2028 року. Хоча офіційний пенсійний вік залишається на рівні 60 років для обох статей, люди з меншим стажем вийдуть на пенсію пізніше — у 63 роки або у 65 років залежно від стажу. Таким чином, очікується, що люди, які бажають отримувати пенсію з солідарної системи, будуть більш мотивованими шукати собі офіційне працевлаштування. Проте для того, щоб повністю реалізувати ці очікування, потрібен суттєвий перегляд трудового законодавства. Зокрема, спрощення процедур

офіційного найму та звільнення створить стимули для роботодавців не вдаватися до неофіційного працевлаштування.⁶

Закон також зробив пенсійну систему більш справедливою завдяки скасуванню «спеціальних» (привілейованих) пенсій, окрім військових. Раніше надані спеціальні пенсії (державним службовцям, депутатам, прокурорам, журналістам, науковцям та іншим) залишаються, але вони більше не будуть коригуватися на інфляцію. Тому фіскальний тягар таких пенсій поступово зникне.

Окрім цього, закон передбачає перегляд поточних пенсій на базі середньої заробітної плати за 2014-2016 роки та припинення дискримінації осіб, які пішли на пенсію раніше.⁷ Подальший перегляд пенсій має здійснюватися автоматично кожного року — середня заробітна плата, що використовується для розрахунку пенсій, буде збільшуватись на 50% середньомісячного зростання заробітної плати за три роки плюс 50% індексу споживчих цін за минулий рік.

⁶ Проект нового Трудового кодексу (№ 1658) знаходиться в парламенті з вересня 2014 року і був прийнятий у першому читанні в листопаді 2015 року. З того часу він обговорюється в парламенті:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221

⁷ Формула для розрахунку пенсії включає коефіцієнт, що базується на тривалості працевлаштування людини, відношенні її заробітної плати до середньої заробітної плати в галузі за відповідний час та середньої заробітної плати в країні. Але середня заробітна плата, що використовується для розрахунку пенсій, не коригувалася автоматично. Наприклад, до збільшення в 2017 році використовувалася середня заробітна плата 2007 року. Таким чином, люди, які вийшли на пенсію раніше, за інших рівних умов мали нижчі пенсії.

Повний ефект реформи можна буде оцінити лише у довгостроковій перспективі, хоча Уряд очікує, що ПФУ досягне нульового дефіциту в 2024 році.

Окрім реформи солідарної системи, закон передбачає запровадження другого рівня пенсійної системи на основі обов'язкових персоналізованих внесків. Згідно із законом, накопичення внесків має розпочатися в січні 2019 року, хоча точний механізм реалізації цього положення ще не визначено.

Є дві основні ідеї цього механізму.

Перша ідея, так звана децентралізована модель, викладена в Законопроекті, зареєстрованому у Парламенті 59 депутатами.⁸ Згідно з Законопроектом, обов'язкові персоналізовані внески, які з 2% заробітної плати в 2019 році поступово зростуть до 7% у 2024 році, повинні накопичуватися в недержавних пенсійних фондах. На момент виходу на пенсію гроші, заощаджені таким чином, будуть використані для придбання анuitетного страхування життя. Альтернативну ідею (централізовану модель) запропонувала Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.⁹

⁸ Верховна Рада України (ВРУ). 2018. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування 6677 від 10 липня 2017 року.

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218

⁹ Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (2018 р.). Проект закону щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (не зареєстрований) від 26 червня 2018 р. <https://www.nssmc.gov.ua/projects-of-regular/proekt-zakonu-ukrani-pro-zagalynoobovvyazkove-nakopitchuvalyne-pensyne-zabezpetchennya/>

Вона пропонує об'єднати всі обов'язкові внески в єдиний ощадний фонд, який буде керуватися відібраною на конкурсній основі компанією з управління активами або кількома такими компаніями.

Оскільки ці ідеї радикально різні й жодна з них не ухвалена у формі закону, ми вважаємо, що імовірність запровадження другого рівня пенсійної системи у 2019 році є надзвичайно низькою. У будь-якому випадку, необхідною передумовою для цього буде запровадження набагато жорсткішого і складнішого нагляду за компаніями з управління активами, в тому числі недержавними пенсійними фондами та страховими компаніями.

На відміну від банківської системи, недержавні пенсійні фонди та компанії з управління активами не пройшли процедуру очистки, тому, ймовірно, серед них багато «пустушок». Відповідно до першої моделі, відповідальність за вибір пенсійного фонду та відстеження його фінансових результатів лежить на фізичній особі. Регулятор — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг) України,— слабкий. Реформа регулятора розпочалась у 2015 році та припинилася на етапі законопроекту, який залишається в Парламенті, незважаючи на багаторазові обіцянки ухвалити його. Найважливішою частиною реформи є ліквідація чинного регулятора та розподіл¹⁰ його функцій між Національним банком України (контроль за страховими

¹⁰ Верховна Рада України (ВРУ). 2018. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміцнення функцій державного регулювання ринків фінансових послуг. 2413а від 20 липня 2015 р. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124

та лізинговими компаніями, кредитними спілками, кредитними бюро та іншими небанківськими кредиторами, ломбардами, а також іншими фінансовими компаніями) та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР буде працювати з приватними пенсійними фондами, емітентами іпотечних сертифікатів, фондами фінансування будівництва та фондами нерухомості) з метою зміцнення контролю над фінансовими ринками.

Інша частина реформи спрямована на зміцнення незалежності НКЦПФР¹¹ та узгодження регулювання з принципами Міжнародної організації комісій з цінних паперів (МОКЦП), щоб Україна могла стати учасницею багатостороннього Меморандуму про взаєморозуміння МОКЦП. Останній законопроект критикується учасникам ринку, вони вказують на надмірне збільшення повноважень Комісії та відповідно зростання корупційних ризиків.

Проте основні перешкоди для пенсійної реформи — макроекономічні та політичні ризики — залишаються. Враховуючи історію неправильної макроекономічної політики (наприклад, фіксування валютного курсу) та поганого захисту прав власності, відсутність фінансових інструментів для довгострокових інвестицій не має дивувати. Сектор добровільних пенсійних накопичень з'явився у 2005 році, але значно постраждав від економічних криз 2008-2009 та 2014-2015 років. Сьогодні його загальні активи складають 2,47 млрд. гривень (~ 88 млн. доларів США, або

¹¹ Верховна Рада України (ВРУ). 2018. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу 6303-д від 4 липня 2018 року. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64343

0,08 % ВВП), і в ньому беруть участь лише близько 841 тисячі людей.¹²

В цілому, ми бачимо три важливих передумови для запровадження повноцінного накопичувального рівня пенсійної системи:

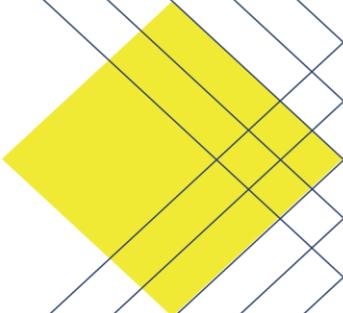
- 1) Зважена макроекономічна політика, що робить майбутнє більш передбачуваним. Вона переважно втілена (наприклад, інфляційне таргетування).
- 2) Успішна реформа правоохоронної та судової системи для забезпечення захисту прав власності. Ця реформа наразі триває, і кінцевий результат невідомий.
- 3) Розважливий нагляд за фінансовими ринками для зниження ризиків довгострокових заощаджень.

Успішна реалізація другого рівня дуже залежить від загального контексту реформ, тоді як запровадження обов'язкових заощаджень без наявності необхідних передумов може призвести до зростання частки зарплати «у конвертах» та додаткових майбутніх витрат держави на «порятунок» приватних пенсійних фондів та страхових компаній.

¹² Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). 2018. Результати розробки системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 31.12.2017 р. (українською мовою). https://www.nfp.gov.ua/files/17_Dep_Repetska/NPF_IV_kv%202017.pdf

Скорочення частки населення працездатного віку є проблемою практично в усіх розвинених країнах та у деяких країнах із ринками, що розвиваються. В таких умовах реструктуризація пенсійної системи, безумовно, корисна, проте єдиною правильною довгостроковою відповіддю на цей тренд, що дозволить підтримати економічне зростання, є підвищення продуктивності праці та рівня залучення робочої сили через кращі системи освіти та охорони здоров'я. Реформи у цих галузях розглядаємо далі.

Освіта





До вересня 2017 року ...

Реформи в галузі освіти розпочалися з ухвалення у 2014 році закону «Про вищу освіту». Закон зробив систему більш конкурентною та справедливою. У 2015 році був прийнятий новий Закон «Про науку», який розширив можливості для молодих українських учених, хоча й не похитнув позиції «старої гвардії». У 2017 році було створено Науковий комітет для координації політики у сфері науки та інновацій. У вересні 2017 року був прийнятий новий закон «Про освіту», який заклав основу для запровадження плану реформ «Нова українська школа». Ця реформа, мабуть, є найважливішою, оскільки середня освіта — це базова державна послуга, спрямована на вирівнювання можливостей для дітей із різних родин, і тому вона має бути однаково високої якості по всій країні. Проте для повномасштабної шкільної реформи потрібно прийняти ще один закон — «Про середню освіту», — який розробляється Міністерством освіти і науки України.

... і нещодавно

Школи

З часу прийняття Закону «Про освіту» значний обсяг державних коштів було витрачено на програму «Нова українська школа», точніше, на початкову школу: розробка нових навчальних програм, перепідготовка вчителів, написання нових підручників. Зарплата вчителів зросла більш ніж на 60% порівняно з минулим роком. Місцеві органи влади, які отримали більшу свободу розподілу витрат у результаті децентралізації, ремонтують школи та закуповують для них нове обладнання. Реформа зіткнулася з першими труднощами, оскільки через низьку інституційну

спроможність багато місцевих органів влади не змогли використати всі наявні для шкіл кошти.

Нова система зарахування до початкової школи

Прийом до початкової школи тривалий час залишався «сірою зоною». Відповідно до законодавства, батьки мали б відправляти своїх дітей до найближчої місцевої школи, але насправді система була набагато складнішою. Батьки сплачували хабарі, щоб їхні діти потрапили до кращих шкіл, що призводило до ще більшого відставання менш престижних шкіл. Навесні 2018 року Міністерство освіти змінило підхід та посилило регулювання, яке безпосередньо пов'язує дітей з місцевими школами. Це було негативно сприйнято багатьма батьками, які планували відправити своїх дітей до більш «елітних» шкіл. Багато батьківських груп повідомляли, що система хабарів лише змінила свою форму—тепер батькам доводиться платити хабарі не вчителям, а посадовим особам, які можуть змінити їхню адресу реєстрації, тим самим надаючи їхнім дітям доступ до «кращих» шкіл. І все ж, незважаючи на ці проблеми, Уряд залишається прихильником ідеї, що діти повинні навчатися у своїх місцевих школах.

Проблеми, що залишилися

Незважаючи на початок масштабної реформи, багато проблем залишаються. Однією з найбільших проблем є неефективна шкільна мережа. Існує кілька сотень маленьких шкіл, у яких навчається менше 5 учнів на клас. Це призводить до дуже високих витрат на одного учня (оскільки ці школи все одно потребують базового набору вчителів для різних курсів, адміністративного персоналу тощо), однак

результати навчання учнів у таких школах дуже низькі (загалом, діти із сільських шкіл в середньому мають нижчі результати ЗНО). Шкільну мережу потрібно адаптувати до демографічних змін. Рішення про закриття шкіл приймається місцевою владою і не є популярним.¹³ Отже, потрібна чіткіша політика щодо цієї проблеми, оскільки це є основною перешкодою для успіху «Нової української школи».

Освітня нерівність також залишається однією з головних проблем, особливо в міських школах. Багатші батьки все ще значною мірою покладаються на приватних репетиторів, щоб підготувати своїх дітей до вступних іспитів до закладів вищої освіти.

Наступні кроки реформи включають розробку нової навчальної програми для середніх шкіл, запуск системи сертифікації вчителів, подальшу перепідготовку вчителів та модернізацію навчальних програм педагогічних університетів.

Вища освіта та дослідження

Нещодавно Науковий комітет розробив проект змін до наказу Міністерства освіти, згідно з яким для отримання ступеня кандидата чи доктора наук заявник повинен мати публікації в журналах, індексованих у Web of Science чи Scopus, міжнародних базах даних визнаних рецензованих видань. Аналогічні вимоги були запроваджені 2015 року для отримання звань доцента й професора. Цього разу ідея викликала багато галасу серед наукового співтовариства,

¹³ У таких випадках дітей потрібно підвозити до найближчої іншої школи чи «опорної» школи.

причому представники точних наук переважно підтримували її, а представники гуманітарних та суспільних наук виступали проти.¹⁴ На сьогоднішній день питання не вирішено.

У липні 2018 року Міністерство освіти затвердило порядок роботи Національного репозитарію академічних текстів. Репозитарій буде корисним інструментом для виявлення плагіату.¹⁵

Деякі незначні зміни відбулися в умовах вступу до університетів. Міністерству охорони здоров'я вдалося посилити вимоги до вступників до медичних навчальних закладів. До 2017 року медичні навчальні заклади приймали будь-якого абітурієнта, якщо він був готовий платити за навчання, що безумовно знижувало загальну якість студентів, і таким чином призводило до низької середньої якості медичної освіти. Міністерство освіти заявило, що подібні вимоги будуть встановлені для юридичних навчальних закладів з 2019 року.

Для зниження корупції у ВНЗ під час вступу до магістратури було запроваджено зовнішнє незалежне оцінювання для юридичних, гуманітарних спеціальностей (окрім філології), суспільних наук, журналістики та міжнародних відносин. Поступово ЗНО для випускників бакалаврату буде поширено на інші спеціальності. Водночас Міносвіти переглядає список спеціальностей та відповідні навчальні плани для

¹⁴ Детальний опис проблеми можна прочитати в статті Р.Черніги «Україна без науки» <https://voxukraine.org/uk/ukrayina-bez-nauki-abo-yak-provalili-sprobu-naukovogo-komitetu-zupiniti-val-fejkovih-disertatsij/>

¹⁵ Однак, як свідчать деякі випадки, навіть доведений плагіат не завжди тягне за собою професійні наслідки для винної особи. Ідея академічної доброчесності поки що не вкорінилася в українській науці та освіті.

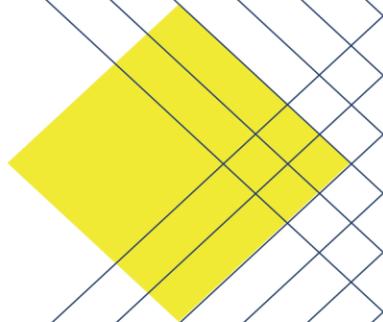
того, щоб студенти бакалаврату отримували більш універсальну освіту.

Майбутні ризики

Ризик відкату реформ існує завжди. Проте у випадку реформування шкіл головним завданням є вкорінення реформи. Повномасштабна реформа потребує прийняття закону «Про середню освіту», в якому буде детально розкрито багато ідей, які зараз обговорюються. Проте його прийняття в рік виборів є малоімовірним, і, якщо воно таки відбудеться, це може стати результатом компромісу, й таким чином багато речей можуть залишитися без змін.

Сфокусованість на шкільній реформі залишила професійну та вищу освіту без уваги. Політичні конфлікти зводять нанівець реформу вищої освіти, розпочату 2014 року, й тому майбутнє університетів залишається неясним.

Охорона здоров'я





До вересня 2017 року...

Ухвалити реформу системи охорони здоров'я було, мабуть, найважче. Тим не менш, законодавча основа реформи вже є. Закон «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» був схвалений парламентом у жовтні та підписаний президентом у грудні 2017 року.¹⁶ Закон передбачає поступове запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом». Раніше, у квітні 2017 року, було прийнято закон про автономію медичних закладів. У 2015 році фінансування медзакладів з державного бюджету було замінено медичною субвенцією, що дозволило місцевій владі самостійно приймати рішення про розподіл коштів між закладами.

Основні ідеї реформи охорони здоров'я такі:

– Відсутність безкоштовної медицини (незважаючи на те, що це передбачено Конституцією України). Оскільки Україна має небагато коштів на охорону здоров'я, фокус зміщується з лікарняної допомоги (на яку зараз витрачається понад 60 % загальних коштів та яка є дуже неефективною) на дешевші та ефективніші рішення — профілактику, раннє лікування та контроль за хронічними захворюваннями. Одним із напрямків реформування системи охорони здоров'я є підвищення ефективності використання наявних коштів за рахунок оптимізації мережі лікарень — створення окружних лікарень із широким спектром послуг та перепрофілювання інших лікарень округу в поліклініки, діагностичні та реабілітаційні центри, хоспіси тощо;¹⁷

¹⁶ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

¹⁷ Закриття медичних установ заборонено Конституцією.

– Створення правильної мотивації. Відомою вадою системи охорони здоров'я, що фінансується за рахунок податків, особливо коли застосовується механізм «оплата за послугу», є стимули для пацієнтів та лікарів надмірно використовувати систему. Тобто лікарі можуть призначати непотрібні процедури чи ліки, а пацієнти — звертатися до спеціалістів, лікарень чи викликати швидку допомогу без обґрунтованої потреби. Жодній країні ще не вдалося повністю вирішити цю проблему. Проте існує комплекс часткових рішень — плата за пролікований випадок, яка базується на медичних протоколах та діагностично-пов'язаних групах (наразі запроваджуються), обов'язкові направлення від сімейних лікарів до фахівців та лікарень (запроваджені), співплати пацієнтів чи невеликі платежі за візит (не прийняті Парламентом).

Ринок фармацевтичних препаратів був одним із найбільших джерел корупційної ренти для управлінців сфери охорони здоров'я та лікарів. У 2015 році централізовані закупівлі ліків були передані від Міністерства охорони здоров'я до міжнародних організацій. Оскільки процес передачі тривав кілька місяців, у 2015-2016 роках були затримки постачання ліків до медзакладів. Однак це рішення дозволило підвищити ефективність використання грошей і таким чином надати необхідне лікування більшій кількості пацієнтів. Тим не менш, це був тимчасовий захід. З 2019 року закупівлі лікарських засобів мають бути передані від міжнародних організацій назад до українського Уряду, для чого зараз створюється спеціальний державний орган.

Для зменшення обсягу призначень сумнівних лікарських засобів Національний перелік основних лікарських засобів був узгоджений з Рекомендованим переліком основних

лікарських засобів Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ). Медзаклади зобов'язані в першу чергу закуповувати ліки з Переліку, а потім інші ліки. Крім того, Уряд компенсує лише вартість ліків, які є в Переліку.

Програма «Доступні ліки» на сьогодні охоплює 239 препаратів. Міністерство охорони здоров'я повідомляє, що в рамках цієї програми протягом року з моменту її запуску уряд відшкодував близько 20 мільйонів рецептів на майже 1 мільярд гривень. Ефект цієї програми ще рано оцінювати, але за інформацією МОЗ, протягом року дії програми зафіксовано на 4,2% менше викликів швидкої допомоги, пов'язаних із захворюваннями серця, та на 5,7% менше викликів швидкої допомоги, пов'язаних із астмою. Хворих на цукровий діабет II типу з нормалізованим рівнем цукру в крові стало на 7% більше.

...і нещодавно

Сьогодні принцип «гроші ходять за пацієнтом» впроваджується на первинному рівні. Станом на 10 вересня понад 17 мільйонів українців підписали декларації зі своїми сімейними лікарями.¹⁸ Ці декларації включені до системи E—Health, яка:

- пов'язує лікарів та пацієнтів та зберігає інформацію про візити та надані послуги;
- дозволяє Національній службі здоров'я платити лікарям та медзакладам відповідно до кількості їхніх пацієнтів;

¹⁸ Дані електронної системи охорони здоров'я E-Health.

- у майбутньому накопичить достатній обсяг даних для оцінки певних схем лікування чи регуляторних рішень.

Лікарі та установи первинної медичної допомоги отримують фіксовану суму за пацієнта¹⁹ (таблиця 1). Також існують обмеження на кількість пацієнтів, яких лікар може «закріпити за собою», — від 900 осіб для педіатрів до 2000 для терапевтів (у сільській місцевості ці межі можуть бути перевищені).

Таблиця 1. Оплати установам первинної медичної допомоги або сімейним лікарям

Вік пацієнтів	Коефіцієнт	Плата за пацієнта в 2018 році, грн
0-5	4	1480
6-17	2,2	814
18-39	1	370
40-64	1,2	444
65+	2	740
Додатковий коефіцієнт для гірських областей = 1,25 Оплата медичним установам за пацієнтів, які не підписали декларацію = 240 грн		

Джерело: МОЗ

¹⁹ Фіксована плата за пацієнта створює стимули підтримувати пацієнта здоровим.

У серпні новостворена Національна служба охорони здоров'я (централізована організація із закупівлі медичних послуг) вже виплатила понад 250 мільйонів гривень за надання первинної медичної допомоги пацієнтам 154 установам, які підписали з нею контракти.²⁰

Реформування вторинного та третинного рівнів охорони здоров'я планується здійснити протягом наступних 3-5 років. Ця реформа набагато складніша, ніж реформа первинного рівня, оскільки на цих рівнях необхідно буде запровадити оплату за послугу. Для цього необхідно розрахувати вартість послуги, що є нетривіальною задачею. Вартість послуги включає в себе багато складових — зарплату лікаря, ліки та матеріали, комунальні та адміністративні послуги тощо, й віднести частину фіксованих витрат на якусь конкретну послугу доволі непросто. На даний час в Україні кілька проектів технічної допомоги працюють над цим питанням.

Коли лікарням почнуть платити за надані послуги, деякі з них (або деякі відділення), які не надають достатньої кількості послуг, стануть зайвими. Це висуне на перший план політично складне питання реструктуризації лікарняної мережі. Госпітальні округи повинні бути створені місцевими органами влади з урахуванням кількості населення, наявної інфраструктури (транспортування пацієнта до відділення невідкладної допомоги не повинно тривати довше 60 хвилин) та якості існуючих медзакладів.²¹ Окружний заклад первинного рівня має обслуговувати принаймні 120 тисяч

²⁰ Прес-реліз МОЗ: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/medichni-zakladi-vdruge-otrimali-oplati-vid-nacsluzhbi-zdorov'ja>

²¹ Указ Кабінету Міністрів № 932 від 30 листопада 2016 р. <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249582611>

пацієнтів на рік, а другого рівня — не менше 200 тисяч пацієнтів (менше у малозаселених та гірських районах).

Інший напрям реформ, яким займається Міністерство охорони здоров'я — підвищення якості лікарів. Реформи за цим напрямком починаються з майбутніх лікарів — так, мінімальний бал ЗНО для вступу до медичних університетів встановлено на рівні 150 із 200. Також впроваджуються міжнародні іспити для студентів медичних вишів, що призвело до виникнення конфліктів між МОЗ та керівниками цих закладів (яскравим кейсом є випадок медичного університету ім. Богомольця, судовий процес між ректором якого та МОЗ триває вже понад 1,5 року).

Якість існуючих лікарів буде перевірятися відповідно до стандартів ВООЗ. Ліцензії для закладів чи відділень, у яких лікарі не проводять визначену кількість процедур (наприклад, операцій) на рік, не будуть поновлюватися.

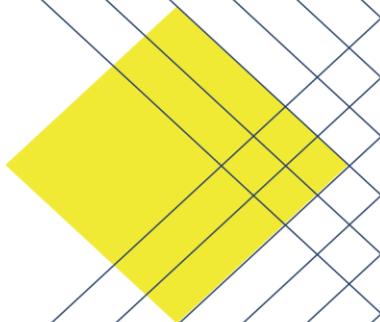
Майбутні ризики

В.о. міністра охорони здоров'я та її команда постійно зазнають нападок з боку різних гравців галузі — від головлікарів та ректорів медичних закладів до народних депутатів. Це не дивно, оскільки обсяг тіньових та напівофіційних грошових потоків у сфері охорони здоров'я приблизно дорівнює його бюджетному фінансуванню. Тому основним ризиком для реформи системи охорони здоров'я є політичний. У нинішньому парламенті не вистачає голосів, щоб призначити пані Супрун Міністром, а вірогідність того, що таке призначення здійснить наступний Парламент, ще менша. Заміна пані Супрун кимось зі «старої гвардії»,

скоріше за все, призведе до згорання реформи та подальшої деградації системи охорони здоров'я.

Найпростіші економічні моделі роблять висновок, що ринки ефективні. Складніші моделі показують, що це не завжди так та пропонують інструменти виправлення «провалів» ринку. Однак, відсутність ринків є гіршою як від вільних, так і від регульованих ринків. Ринки (чи їх відсутність) двох життєво необхідних товарів — енергії та землі — розглядаємо в наступних розділах.

Енергетика





До 2015 року Україна потерпала від хронічних перекосів на енергоринку, які значною мірою зумовили кризу державних фінансів на початку 2014 р. на тлі збройного конфлікту на Сході України та анексії Криму.

Серед тогочасних проблем були перехресне субсидіювання (низькі тарифи для домогосподарств, високі для промислових підприємств), монополізація сектора зі слабким регулятором, відсутність вимірювальних приладів (за винятком електроенергії) в більшості домогосподарств та мізерні інвестиції в інфраструктуру (значні енергетичні втрати на шляху від виробника до споживача), субсидії «хронічно» неприбутковій вугільній галузі та ін.

Найбільше збитків спричиняли перекоси на ринку газу, які ми детально описували в минулорічній «Білій книзі». Вони призвели до того, що наприкінці 2014 року дефіцит НАК «Нафтогаз України» досяг 5,3% ВВП, перевищивши дефіцит Держбюджету.

У 2015 році був прийнятий новий закон «Про ринок природного газу»,²² який лібералізує цей ринок згідно з вимогами Європейського енергетичного співтовариства і передбачає, що газові мережі та постачальники палива мають бути розділені. Продавці таким чином можуть конкурувати за покупця, який в свою чергу отримав право вільного вибору постачальника. А відтак виникла можливість перейти від адміністративного регулювання цін до ринкового ціноутворення. Реформа досі імплементована лише частково і стосується промислового споживання і

²² №329-VIII від 09.04.15, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19>

споживання замовників за публічні кошти. Розповсюдження нового закону на сектор споживання природного газу населенням і теплокомуненерго досі не відбулося через рішення Уряду²³ (діє до жовтня 2018 року), яке штучно занижує ціни на газ для населення, які наразі вже майже вдвічі нижчі від ринкових.²⁴

В той же час ціни для промисловості та державних замовників тепер встановлюються на основі попиту та пропозиції, і цей кейс можна вважати найуспішнішою реформою в енергосекторі за останні чотири роки. Так, за підрахунками Київської школи економіки на основі даних національної системи закупівель Prozorro,²⁵ з 2016 (коли почав діяти новий Закон) по 2018 рік кількість продавців природного газу, які працюють з державними замовниками, зросла зі 160 до 450 компаній. Більше того, наші минулорічні розрахунки²⁶ показали, що ціни, за якими закуповувався газ на аукціонах, на 3% нижчі, ніж під час закупівель за переговорною процедурою (тобто тоді, коли покупці навмисно чи вимушено не використовували можливості нового закону). У 2018 році ця різниця зросла: середня ціна газу на аукціоні була на 13% нижче, ніж за переговорною процедурою (9 грн проти 10,4 грн за кубометр).

²³ Постанова №187 від 22.03.2017, продовжена Постановою № 669 від 29.08.2018 про т.зв. постачальника останньої надії

²⁴ Це стало однією з причин понад річної затримки з отриманням траншу від МВФ та відповідно необхідності залучати дорожчі запозичення на ринку.

²⁵ <http://bi.prozorro.org>

²⁶ Дослідження «Три джерела втрат економіки на закупівлях природного газу», квітень 2017 <http://cep.kse.org.ua/article/3-Problems-of-Gas-Procurement/index.html>

Відмова від регулювання цін для населення й теплокомуненерго та зрівняння їх із ринковими дозволить у довгостроковій перспективі отримати позитивний ефект²⁷ для всіх учасників ринку та споживачів за умови одночасної монетизації субсидій тим домогосподарствам, які не можуть сплачувати ринкові ціни за природний газ. Водночас це є одним із найбільш політично болючих питань для влади, особливо перед президентськими та парламентськими виборами. Але це та умова, без якої держава не може розраховувати на фінансову підтримку МВФ. І хоча до останнього Уряд відмовлявся обговорювати питання лібералізації цін на газ для населення, нещодавна заява голови Уряду Володимира Гройсмана²⁸ свідчить про розуміння неминучості цього кроку. Питання залишається лише в конкретній схемі імплементації цього рішення.

За лекалами реформування газового ринку з 2019 року очікуються реформи ринку електроенергії згідно з прийнятим 2017 року законом «Про ринок електричної енергії».²⁹ Протягом 2018 року національний регулятор НКРЕКП затвердив Кодекси системи передач, систем розподілу і комерційного обліку електричної енергії та проекти Правил ринку, ринків «на добу вперед» і внутрішньодобових, роздрібного ринку електричної енергії тощо. Нові правила гри на ринку електроенергії передбачають відхід від адміністративного встановлення цін

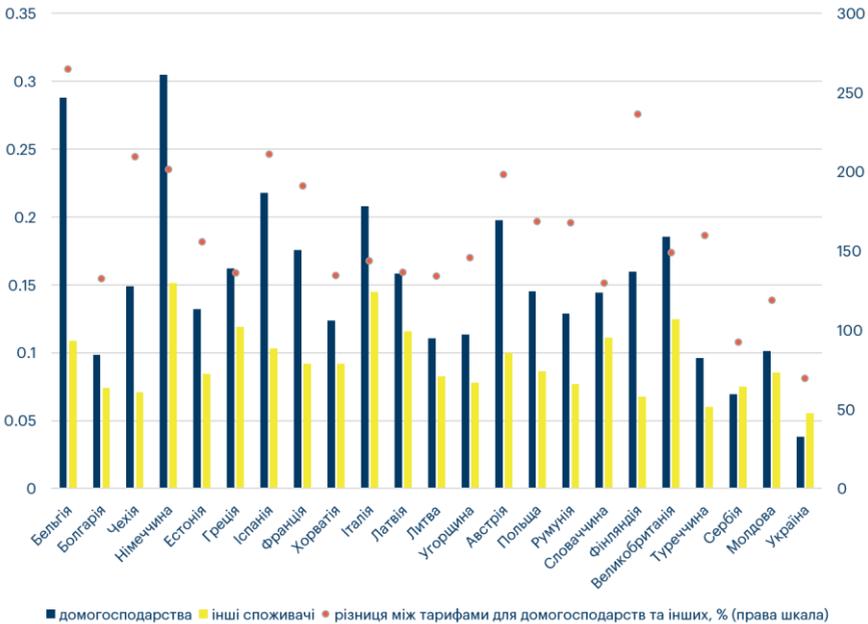
²⁷ Тимофій Милованов, Ілона Сологуб «Економіка ринкової ціни на газ». Стаття KSE від 03.09.2018. <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/09/3/640149/>

²⁸ Новина від 04.09.2018. <https://www.epravda.com.ua/news/2018/09/4/640176/>

²⁹ №2019-VIII від 17.04.2017, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19>

та монополізацію ринку. Тобто покупці зможуть вільно обирати постачальника, а власники ресурсу самостійно встановлюватимуть тарифи та конкуруватимуть за споживача. Наразі головним ризиком запровадження цієї реформи є той самий, що й на ринку природного газу для населення — велика різниця між цінами для населення і ринковими. Сьогодні Україна — чи не єдина країна Європи, де тарифи для промисловості вищі, ніж тарифи для населення — тобто відбувається перехресне субсидування (рис. 2).

Рисунок 2. Тарифи на електроенергію для домогосподарств та інших споживачів, друге півріччя 2017р.



Джерело даних: Євростат

Ситуація з лібералізацією цін на газ та електроенергію для населення яскраво демонструє головну проблему на всьому енергоринку. Є консенсус щодо необхідності реформ, але немає спільного бачення (уряду, профільних регуляторів, народних депутатів) конкретних механізмів їх утілення. Саме тому досі не впроваджені проекти з RAB — регулювання на ринку розподілу електроенергії та відсутні аукціони на купівлю — продаж електроенергії за «зеленим» тарифом (який наразі є найвищим у Європі). А також не запроваджено облік природного газу, не монетизовані субсидії на споживання енергоресурсів, не запроваджена плата за користування газовими мережами, не реалізовані обіцянки почати продаж прав на розробку родовищ природних копалин (зокрема нафти та газу) через аукціони, не реформована дотаційна вугільна галузь, не запроваджене подобове балансування газу та ін.

Розглянемо приклад RAB тарифів. Усі зацікавлені сторони погоджуються, що це прогресивний вид регулювання, який збільшить інвестиційну привабливість енергомереж та надасть поштовх оновленню зношених ЛЕП. Але формулу, запропоновану НКРЕКП (12,5% доходу на старі та нові активи), різко розкритикував Уряд. Отже, наразі вона діє лише для Укренерго, а не для всіх дистриб'юторів.

Основні законодавчі акти з реформування енергетики вже прийняті. Наразі потрібна імплементація ухвалених реформ. Більшість питань імплементації знаходяться в компетенції національного регулятора (НКРЕКП). 2016 року Верховна рада ухвалила закон «Про НКРЕКП»,³⁰ який посилив

³⁰ №1540-VIII від 22.09.2016, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>

незалежність Комісії та запровадив призначення її членів на конкурсній основі (тоді як раніше їх призначав Президент України). Новий склад регулятора,³¹ обраний за новими правилами, почав діяти лише 2018 року. Багато в чому від його дій буде залежати вирішення складних питань імплементації реформ на ринках окремих видів енергії.

Майбутні ризики

Уже понад десять років Росія розвиває ідею постачання газу до Європи в обхід України. Сьогодні вона близька до втілення цієї ідеї. З технічного боку — залишилося побудувати другу нитку газогону «Північний потік» у Балтійському морі та завершити «Турецький потік» у Чорному морі, що цілком здійснено протягом наступних 2-3 років. Головними перешкодами для розвитку цих проектів є політичні. Частина країн ЄС (країни колишніх СРСР та соцтабору) виступають проти підвищення впливу Газпрому на Європу. Деякі інші країни на чолі з Німеччиною підтримують побудову Північного потоку-II і зокрема висловлюють позицію про те, що це суто економічний проект, який виконують приватні компанії, а отже, уряди країн ЄС не можуть йому завадити.

США не підтримують побудову газогону з безпекових міркувань — а саме, вказують на можливе збільшення військової присутності РФ у Балтійському морі. Водночас, вони мають і економічний інтерес — розширення ринків збуту свого зрідженого газу в Європі. Перешкодити будівництву Північного потоку-II США можуть шляхом

³¹ <http://www.nerc.gov.ua/?id=11810>

застосування санкцій до компаній, які братимуть участь у проекті (наприклад, постачатимуть обладнання чи виконуватимуть роботи). Втім, на сьогодні неясно, наскільки США готові застосувати такий інструмент.

Єврокомісія сподівається в разі завершення проекту змусити Газпром прийняти правила III Енергопакету ЄС (зокрема, дозволити іншим постачальникам газу, таким як Роснефть та Новатек, укласти прямі договори зі споживачами та використовувати транзитні потужності Газпрому на недискримінаційних умовах). Однак, невідомо, чи Газпром буде виконувати такі правила в разі їх підписання.

Підвищити інтерес європейців до української ГТС могло б залучення однієї з великих європейських компаній до управління нею.

Згідно з планом реформи Нафтогазу, його підрозділ з транспортування газу мав бути виділений в окрему компанію, й ця компанія мала залучити до управління газотранспортною системою одного з великих європейських операторів. Минулого року Нафтогаз навіть підписав меморандуми про взаєморозуміння з кількома компаніями.

Однак, з кінця 2017 року пошуком іноземного партнера для управління ГТС займається урядова робоча група. На початку 2018 року ця робоча група повідомила, що 10 європейських компаній виявили інтерес до співпраці з ПАТ

«Магістральні газопроводи України».³² Однак, конкурс на визначення компанії-партнера досі не оголошено.

Транзитний контракт із Газпромом закінчується 31 грудня 2019 року. Проте голова Газпрому Олексій Міллер оголосив про розірвання контракту в березні 2018 року, після програшу в арбітражному суді. Сьогодні Нафтогаз подав новий позов до Газпрому за це рішення. Враховуючи всі обставини, підписання нового контракту на транзит газу через Україну виглядає малоімовірним, принаймні без значних зусиль ЄС та США.

Отже, Україна має готуватися до наслідків припинення транзиту газу своєю територією. А саме:

- 1) втрата до 3 млрд дол. плати за транзит на рік (близько 2,6% ВВП);
- 2) можливе скорочення імпорту газу з Європи (якщо Газпром відмовиться поставити до східноєвропейських країн обсяги газу, необхідні для поставок до України);
- 3) можлива ескалація військових дій на Донбасі.

Виходячи з цього, Україна має розвивати внутрішнє виробництво енергії, посилювати армію та проводити політику, сприятливу для економічного зростання.

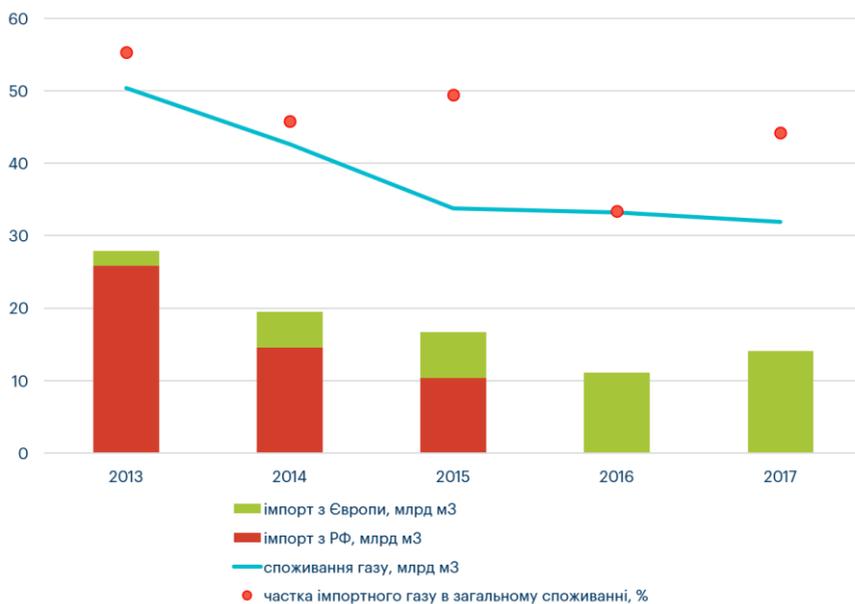
³² Повідомлення уряду від 22.03.2018:

<https://www.kmu.gov.ua/ua/news/volodimir-kistion-uryad-shukaye-takogo-partnera-dlya-pat-mgu-yakij-zmozhe-maksimalno-zavantazhiti-nacionalnu-gtspislya-2019-roku>

А саме:

- 1) завершити реформу енергетики, включно із запровадженням єдиної ринкової ціни для всіх споживачів. Водночас має бути завершено створення єдиної бази даних отримувачів соціальних допомог, яка дозволить більш ефективно розподіляти субсидії;
- 2) розпочати аукціони з продажу прав на видобуток корисних копалин; збільшити видобуток газу державною компанією «Укргазвидобування»;
- 3) виокремити плату за доставку газу із тарифу та ліквідувати зайвих посередників на цьому ринку;
- 4) працювати над підвищенням енергоефективності, перш за все ЖКГ;
- 5) продовжувати розбудову армії;
- 6) продовжувати інші реформи, спрямовані на економічне зростання (деякі з них розглядаються у цій книзі).

Рисунок 3. Залежність України від імпорту природного газу



Джерело даних: Нафтогаз



Сільське господарство та ринок землі



Сільське господарство України продовжує рухатися вздовж низької траєкторії росту. Експорт сільськогосподарської та агро-харчової продукції зростає, проте в ньому домінують такі продукти з низькою доданою вартістю як зерно, олійні культури та рослинні олії. Як наслідок, продуктивність сільського господарства в Україні є невисокої порівняно з розвинутими країнами світу. Наприклад, додана вартість на гектар ріллі в Україні становить \$413, порівняно з \$1135 у США та \$2,445 у Франції,³³ і це незважаючи на те, що на території України розташована третина найродючіших ґрунтів у світі (чорноземів). Найважливішою причиною цього є мораторій на продаж сільськогосподарських земель. Іншою, не менш дискусійною, темою в сфері сільського господарства є його державна підтримка.

Ринок землі

Мораторій на торгівлю землею був запроваджений 2001 року. Він підриває стимули виробників інвестувати в технології підвищення продуктивності земель (наприклад, зрошення) та вирощувати сільськогосподарські культури з високою доданою вартістю (наприклад, фрукти). Неможливість придбати сільськогосподарські угіддя створює непевність щодо їх використання у довгостроковій перспективі. Особливо негативно мораторій впливає на дрібні господарства, які культивують переважно свою власну землю і не можуть використовувати її як заставу для отримання кредитів на розвиток. Після зняття мораторію

³³ Розраховано з використанням показників світового розвитку Світового банку

потенційний обсяг кредитування фермерів під заставу землі може досягти 10 мільярдів доларів.³⁴

Загалом, масштаби мораторію вражають. Із близько 42 млн га сільськогосподарських угідь (або 70% території України), близько 41 млн га або 96% усіх сільськогосподарських угідь підпадають під дію мораторію. Із цих земель 68% (27 млн га)— це земельні паї площею 2-5 га, які протягом 1990-х років були розподілені між 6,9 млн колишніх колгоспників (це 16,2% населення України), які не можуть вільно розпоряджатися своєю приватною власністю. Більшість цих власників — люди похилого віку, які живуть у сільській місцевості.³⁵

Фізичні особи-власники земельних паїв найбільше програють у нинішній ситуації. Більшість із них не обробляють землю самостійно, а здають її в оренду підприємствам — приблизно 60% оброблюваних сільськогосподарських угідь здаються власниками земельних ділянок в оренду приватним агрофірмам. Неможливість вільного продажу своєї землі послаблює ринкові позиції землевласників. Тому орендна плата є заниженою порівняно з маржею сільськогосподарських виробників. Якщо скасувати мораторій на землю, середня вартість оренди землі, а також її ціна може зрости у 2-3 рази від поточної вартості 50 доларів за гектар.³⁶ В цілому, якщо мораторій буде

³⁴ <http://agroportal.ua/views/blogs/investitsii-kotorykh-net-izza-moratoriya-na-selkhozzemlyu/>

³⁵ <https://voxukraine.org/uk/moratoriy-na-zemli-ua/>

³⁶ Низька орендна вартість землі, яка впливає із заборони на її продаж, є тінговою субсидією сільськогосподарських компаній – за рахунок

скасовано, річне зростання ВВП України може прискоритися щонайменше на 1 п.п.³⁷

Наразі мораторій діє до 1 січня 2019 року, за умови прийняття до того часу Закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення».³⁸ Відповідно до закону, який 2017-го року вдев'яте продовжив мораторій, законопроект повинен був бути розроблений урядом України та поданий до парламенту до кінця травня 2018 року. Цього не сталося. Подальші перспективи розробки та ухвалення законопроекту дуже туманні та значно ускладнюються з наближенням президентських та парламентських виборів 2019 року. Небезпека відкриття ринку землі — це традиційна «лякалка», яку політики використовують для підвищення свого рейтингу, тому існує висока ймовірність того, що мораторій на землю буде продовжено до після виборів.

Законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» має містити правила функціонування ринку сільськогосподарських земель. Найбільш суперечливими питаннями даних правил є **обмеження власності** (максимальний розмір земельної ділянки, яка може належати одному суб'єкту; право юридичних осіб та іноземців купувати землю) та **терміни відкриття ринку землі**

власників землі; <https://voxukraine.org/uk/land-prices-and-size-of-the-market-what-to-expect-for-ukraine-ua/>

³⁷ [http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/10/02/ukraine-can-boost-annual-output-us15-billion-with-land-reform/](http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/10/02/ukraine-can-boost-annual-output-us15-billion-with-land-reform;);

<http://www.easybusiness.in.ua/moratorium-on-farmland-sales/>;

³⁸ Законопроект № 5535: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p_f3511=60724

(поступово — за регіонами — чи одномоментно). Обмеження максимального розміру ділянки, виключення іноземців та/або юридичних осіб, а також поетапне запровадження ринку землі пропонуються як гарантії недопущення масштабної скупки земель великими агрокомпаніями.

Незважаючи на неспроможність відкрити ринок купівлі та продажу землі, парламент та уряд намагаються реформувати управління земельними ресурсами в Україні, хоча і в дуже хаотичний спосіб. Існує нагальна потреба розвитку стратегії земельної реформи, щоб зробити весь процес більш послідовним та узгодженим. Останнім яскравим прикладом суперечливості процесу земельної реформи є нещодавно прийнятий закон, який вирішив проблему з правовим статусом земель колишньої колективної власності (наприклад, землі під польовими дорогами, лісосмугами тощо). Водночас закон запровадив інструмент «примусової» консолідації прав на землю. Користувачі, які орендують щонайменше 75% земельного наділу (наприклад, поля), мають право орендувати ще 25% цього наділу у власників землі за договорами оренди або у інших землекористувачів за договорами суборенди. Офіційною метою цієї норми є консолідація прав на землекористування. Однак насправді це може призвести до монополізації орендного ринку за рахунок невеликих і менш потужних фермерських господарств.

У минулорічній Білій книзі реформ ми наводили такий перелік передумов для відкриття ринку сільгоспземель³⁹:

1. Обов'язкове використання платформи електронного аукціону для передачі державних або комунальних земель;
2. Обов'язкова реєстрація та оприлюднення цін на землю (публікація цін на оренду землі в момент реєстрації вже передбачена законом, хоча й не застосовується на даний момент);⁴⁰
3. Створення та регулярне оприлюднення систематичних даних моніторингу управління земельними ресурсами;⁴¹
4. Покращення доступу до правосуддя та правової допомоги у разі порушення прав;

³⁹ <https://voxukraine.org/2017/05/31/beyond-lifting-the-moratorium-preconditions-for-success/>

⁴⁰ Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно» та статті 22 Наказу про адміністрування Державного реєстру прав на нерухоме майно

⁴¹ Концепція моніторингу управління земельними ресурсами була розроблена та перевірена у 2015 році проектом «Розвиток потенціалу для створення конструктивної земельної та аграрної політики в Україні» (<http://land.kse.org.ua>) разом з міжвідомчою робочою урядовою групою. Нещодавно Міністерство аграрної політики та продовольства та Державний геокадастр подали пропозицію щодо прийняття Постанови про моніторинг управління земельними ресурсами (<http://www.minagro.gov.ua/uk/node/23860>) до Кабінету Міністрів України, який би встановив нормативну базу для моніторингу.

5. Завершення реєстрації державних та комунальних земель (заразі у Кадастрі зареєстровано лише близько 25% державних та комунальних сільськогосподарських земель, а зареєстровані договори оренди існують лише приблизно на 2,5 млн. га);
6. Визначення правового статусу колишніх земель колективної власності;
7. Втілення схем відстрочених платежів для придбання державних або комунальних земель (такі схеми можуть бути потужним інструментом, який дозволить ключовим групам населення, таким як молодь чи ветерани антитерористичної операції, отримати доступ до земельних ділянок. Хоча правова база для цього існує,⁴² відсутні чіткі критерії відповідності);
8. Надання дозволу банкам володіти заставними землями протягом обмеженого періоду часу та обов'язковий продаж таких земель через електронні аукціони.

Лише шостий пункт із вищенаведеного списку був реалізований протягом останнього року.

⁴² Земельний кодекс та постанова Кабінету Міністрів № 381 від 22 квітня 2009 (підписана Юлією Тимошенко) забезпечує всю необхідну нормативну базу для використання цього інструменту після скасування мораторію.

Державна підтримка сільського господарства

Протягом останніх п'яти років українська система державної підтримки сільського господарства поступово розвивається. До 2017 року податкові пільги склали понад 90% загальної суми підтримки. Податкові пільги надавалися за рахунок так званого єдиного податку (або, до 2015 року, фіксованого сільськогосподарського податку — ФСГП) та спеціального режиму податку на додану вартість у сільському господарстві.⁴³ У 2015 році завдяки значному збільшенню нормативної вартості землі, зобов'язання зі сплати фіксованого сільськогосподарського податку збільшилися до близько 9 доларів за гектар, що, втім, також дуже мало порівняно з тим, що господарства платили б за загальною податковою системою. У 2015 році обсяг підтримки за рахунок спецрежиму ПДВ у сільському господарстві оцінювався у 28 млрд грн.⁴⁴ Обидва режими податкових пільг піддавалися критиці, були визнані неефективними й такими, що завдають шкоди підвищенню продуктивності в сільському господарстві. У 2016 та 2017 роках спеціальний режим ПДВ у сільському господарстві був поступово ліквідований під тиском МВФ та інших міжнародних донорів.⁴⁵ Фіксований сільськогосподарський податок або фактичне звільнення від сплати податку на прибуток все ще діє і, як очікується, залишатиметься в силі.

⁴³ Світовий банк (2013). Україна: Огляд сільськогосподарської політики. Звіт № 83763, 2013

⁴⁴ <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/22/586322/>

⁴⁵ <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2015/UKR/072115.pdf>

У 2017 році спеціальний режим ПДВ у сільському господарстві був замінений так званим режимом «квазі накопичення ПДВ», завдяки чому сільськогосподарські виробники (головним чином, представники тваринництва та садівництва) змогли отримати бюджетні субсидії пропорційно до ПДВ, перерахованого ними до Державного бюджету. Загальний обсяг програми склав 4 млрд гривень. Проте програма була піддана критиці як така, що сприяла в першу чергу діяльності великих агрохолдингів⁴⁶.

У 2018 році обсяги бюджетних субсидій сільському господарству зросли до 6,3 млрд грн. Критерії участі у програмі субсидій також суттєво змінилися. 1 млрд із 6,3 млрд грн було зарезервовано для дрібних фермерських господарств (розміром до 500 га).

В теперішньому вигляді сільськогосподарські субсидії можна назвати субсидіями на засоби виробництва, тобто такі, що зменшують обсяг виробничих витрат для фермерів. Однак головною проблемою є те, що оновлені програми підтримки були розроблені та впроваджені без відкритого та заснованого на даних обговорення цілей та інструментів. Отже, немає можливості оцінити ефективність використання грошей платників податків на такі програми.

Крім того, програми підтримки сільського господарства, які розвиваються хаотично, навряд чи допоможуть фермерам, за винятком, мабуть, кількох потужних та впливових сільськогосподарських підприємств. Програми підтримки повинні бути стабільними та діяти протягом значного проміжку часу (щонайменше 3-5 років), щоб фермери могли

⁴⁶ <https://biz.nv.ua/ukr/publications/miljardi-dlja-tsariv-poliv-khto-otrimuje-shchedri-dotatsiji-vid-urjadu-2489425.html>

планувати свою діяльність з урахуванням державної підтримки.

Але навіть якщо такі програми розроблені та впроваджені належним чином, виявляється, що фермери є найменшими вигодоодержувачами субсидій на засоби виробництва. Основними бенефіціарами таких програм є постачальники засобів виробництва, які отримують понад 80% загального бюджету державної підтримки (або близько 5 млрд грн). Від 5% до 6% бюджету програми складуть безповоротні втрати (dead weight loss), а фермери та сільгосппрацівники отримують решту субсидії.⁴⁷ Такий результат свідчить про необхідність перегляду нинішніх програм підтримки або взагалі відмови від них та розробки більш продуманої політики підтримки сільського господарства на основі аналізу вигод та витрат.

У попередній Білій книзі ми зосередилися на антикорупційних реформах, оскільки вони є найбільш помітними та обговорюваними в суспільстві.⁴⁸ Проте корупція не є власне проблемою, адже це лише симптом непрацюючих інститутів — насамперед тих, які покликані захищати права та свободи людей та забезпечувати виконання законів та угод. Отже, у цій книзі ми більш детально розглядаємо реформи правоохоронних та судових органів з 2014 року.

⁴⁷ Нів'євський і Нейтер (2018). Нова система підтримки сільського господарства в Україні: хто реальний користувач? Підготовка до публікації в VoxUkraine

⁴⁸ Кілька опитувань показують, що корупція є однією з головних проблем України, як на думку українців, так і іноземних інвесторів/бізнесменів.



Правоохоронна система та правосуддя



Існує три основні функції правоохоронної системи та відповідних інституцій:

- Відзначення/реєстрація та розслідування порушень (поліція);
- Представлення справ у судах (прокуратура⁴⁹);
- Прийняття рішень про достатність доказів порушення та призначення відповідного покарання (суди).

Безумовно, можуть існувати й інші правоохоронні органи, які реалізують ті самі функції в дещо вужчому діапазоні (наприклад, щодо конкретних правопорушень або категорій людей). Нижче ми розглянемо ці три функції, але спочатку зробимо невеликий відступ та подивимось на прогрес антикорупційних реформ з вересня 2017 року.

Розвиток антикорупційних реформ

Оскільки корупція в Україні є повсюдною, було б наївно очікувати, що частина держави (а саме правоохоронні органи) буде чесною в той час як решта інститутів корумповані.

Специфічною проблемою правоохоронних органів є те, що за їх неналежної роботи жодне політичне рішення не може бути впроваджене повною мірою — його саботують, обходять чи перетворюють на джерело (неофіційного) доходу. Ще однією особливістю правоохоронних органів є те, що це одна з небагатьох функцій держави, яка має

⁴⁹ В Україні прокуратура все ще має функцію розслідування, однак вона має відійти до Державного бюро розслідувань, коли воно стане до роботи.

здійснюватися «згори донизу» і не може бути «підхоплена» громадянським суспільством (власне, якщо «низове» забезпечення законності стає невинятковим, це ознака великих проблем у державі).

Оскільки правоохоронні органи є строго ієрархічними та доволі закритими системами, їх можна відносно легко реформувати «згори», якщо на це є політична воля. Проте важко протистояти спокусі використати правоохоронні органи як інструмент стримування чи знищення політичних опонентів. Якщо «витягнути себе з болота» неможливо, необхідно створити паралельну систему органів для реалізації вищеперелічених трьох функцій стосовно чиновників вищого рівня. В Україні ця система включає Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) та Спеціалізований антикорупційний суд (АКС). Кілька інших органів — Агентство із запобігання корупції та Агентство з управління активами — підтримують діяльність цієї антикорупційної вертикалі. Хоча створення цих установ було заплановано або розпочато вже у 2015 році, якби не спільні зусилля громадських активістів та міжнародних донорів України, вони, ймовірно, і досі не були б створені.

Серед перелічених вище організацій успішним можна назвати лише Національне антикорупційне бюро. На сьогодні воно на 86% укомплектоване, розслідує 683 справи (із загальними збитками приблизно на 200 млрд грн.) та спрямувало 143 справи до суду.⁵⁰ Внаслідок розслідувань

⁵⁰ Відповідно до звіту НАБУ за першу половину 2018 року: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2018-roku>

НАБУ державі було повернуто 360 млн грн. (бюджет НАБУ складає близько 500 млн. грн. на рік). Проте політики намагаються зв'язати руки НАБУ. Наприклад, НАБУ, як і раніше, позбавлене права на самостійне прослуховування,⁵¹ не має повного доступу до реєстру електронних декларацій; також мали місце численні спроби призначити політично заангажованих осіб до аудиторського комітету НАБУ.⁵² Нещодавні конфлікти між НАБУ та прокуратурою, включно з САП, чітко виявили реакцію владних кіл на те, що певна інституція, створена для того, щоб «порадувати іноземних партнерів», виявляється діючою, а не декоративною.⁵³

Затвердження законодавства щодо антикорупційного суду запізнилося більше ніж на рік, що стало однією з причин призупинення програми МВФ. Після багатьох конфліктів, АК суд був нарешті запущений в середині 2018 року.⁵⁴ Проте одночасно розгорнувся репутаційний скандал навколо голови антикорупційної прокуратури (ймовірно, він

⁵¹ НАБУ може прослуховувати телефонні розмови людей лише через Службу державної безпеки (СБУ), а остання часто видає інформацію підозрюваним. Крім того, в грудні 2017 року СБУ розкрила деяких таємних агентів НАБУ.

⁵² Після двох років політичних торгів аудиторами НАБУ стали Павло Жебрівський, колишній голова Донецької адміністрації, Михайло Буроменський, обраний суддею Європейського суду з прав людини, та Володимир Василенко, колишній суддя Суду з прав людини та представник України в Раді з прав людини ООН.

⁵³ Найвідомішим випадком є закриття справи проти сина міністра внутрішніх справ, розслідуваної НАБУ, -- були докази того, що фірма, пов'язана з ним, поставляла Міністерству внутрішніх справ низькоякісні рюкзаки за високою ціною (втрати держави оцінюються приблизно в 500 тис. дол. США).

⁵⁴ Два закони: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2447-viii> та <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2509-viii>

повідомляв деталі розслідувань НАБУ підозрюваним). Таким чином, хоча конкурс на посади суддів антикорупційного суду триває, здається, інший елемент антикорупційної вертикалі було нейтралізовано.⁵⁵

Діяльність Агентства із запобігання корупції була не дуже результативною останні два роки. По-перше, кількість електронних декларацій виявилася занадто великою та перевищила здатність Агентства їх опрацювати, не кажучи вже про вжиття заходів до порушників.⁵⁶ По-друге, програмне забезпечення для автоматичної перевірки декларацій було надане агентству лише минулого місяця. Його запуск очікується 25 вересня 2018 року. По-третє, існували сумніви в незалежності Агентства від Президента.⁵⁷

Тим часом, два сумновідомі законодавчі положення — про необхідність заповнювати е-декларації для осіб, причетних до антикорупційної діяльності, та для членів (та кандидатів) спостережних рад державних та комунальних підприємств — залишаються в силі. Перша вимога ставить усіх керівників та членів спостережних рад НУО у становище кота Шредінгера— винні і невинні водночас, залежно від

⁵⁵ Сьогодні антикорупційни прокурор перебуває у відпустці після винесення догани – хоча найбільш етичним кроком для нього було б подати у відставку.

⁵⁶ Щороку до системи надходить близько 1 млн декларацій, тоді як станом на червень 2018 р. НАБУ повністю перевірило лише 331 з них, згідно з інформацією експертів РПР: <https://rpr.org.ua/news/z-takymy-temparamy-nazk-pereviryt-vsi-deklaratsiji-ne-ranishe-nizh-cherez-3600-rokiv-eksperty/>

⁵⁷ Згідно з заявами працівниці Агентства. Звинувачену директорку Агентства з того часу було замінено.

(передвиборчих) потреб чинної влади.⁵⁸ Друга вимога, що важливіше, загрожує всій реформі державних підприємств, оскільки майже унеможлиблює залучення іноземних фахівців до їхніх спостережних рад.

Національне агентство з повернення та управління активами, отриманими злочинним шляхом, розпочало роботу лише 2017 року, й зараз укомплектоване на 55%.⁵⁹ Станом на кінець 2017 року в його управлінні було 125 об'єктів власності та близько 2,5 млн гривень.⁶⁰ Агентство шукає активи, пов'язані з корупцією в Україні, по всьому світу й керує цими активами з моменту їх замороження до виконання рішення суду щодо них. Ефективність його роботи оцінювати ще зрано.

Поліція

Реформа поліції почалася влітку 2015 року, коли було прийнято новий закон «Про національну поліцію».⁶¹ Перші підрозділи нової патрульної поліції прийняли присягу 4 липня 2015 р. після відбору та кількох місяців тренувань, профінансованих міжнародними партнерами України, які також надали матеріальну підтримку новій патрульній поліції (наприклад, авто та форменний одяг). До середини 2016 року патрульна поліція діяла у 33 містах, а зараз вона замінила ДАІ по всій Україні.

⁵⁸ Закон досить розмито визначає поняття «антикорупційна діяльність» та осіб, яких можна вважати такими, що займаються антикорупційною діяльністю.

⁵⁹ 72 з 130 посад були заповнені, відповідно до звіту Агентства за 2017 рік, <https://arma.gov.ua/files/general/2018/06/06/20180606134642-24.pdf>

⁶⁰ Там само

⁶¹ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Уряд декларував намір повторити успіх грузинської реформи поліції. Тому він запросив до України людей, які впровадили цю реформу в Грузії, — Хатія Деканоїдзе очолила Національну поліцію (колишню міліцію), а Ека Згуладзе — патрульну поліцію.

Одночасно зі створенням нової патрульної поліції (до якої було прийнято 12 тисяч «позасистемних» працівників) понад 70 тисяч працівників колишньої міліції пройшли переатестацію. З них лише 5257 осіб були звільнені (7,3%), з яких близько половини пізніше були відновлені на своїх посадах рішеннями судів (їм також було виплачено 55 млн. гривень компенсації за вимушений прогул).⁶² Таким чином, замість комплексної реформи поліції було лише запроваджено нову патрульну поліцію, що нагадує фарбування стіни, яка ось-ось впаде. Основну ідею реформи— політичну незалежність поліції — так і не було втілено. Не дивно, що обидва запрошені реформатори пішли у відставку — Згуладзе в травні 2016, Деканоїдзе в грудні того ж року.

Хоча створення патрульної поліції часто називають однією з найуспішніших реформ, у ній є серйозні проблеми, які з часом можуть звести нанівець увесь попередній прогрес. А саме:

- Інші нереформовані відділи поліції практично унеможливають побудову кар'єри в Національній поліції.

⁶² Станом на 1 січня 2018 року Національна поліція мала 140 тисяч посад, з яких 116 тисяч були заповнені.

<https://www.npu.gov.ua/about/struktura/shtat-ta-chiselnist.html>

Відтак люди, які вступили до патрульної поліції в 2015 році на хвилі постмайданного ентузіазму, йдуть у відставку;

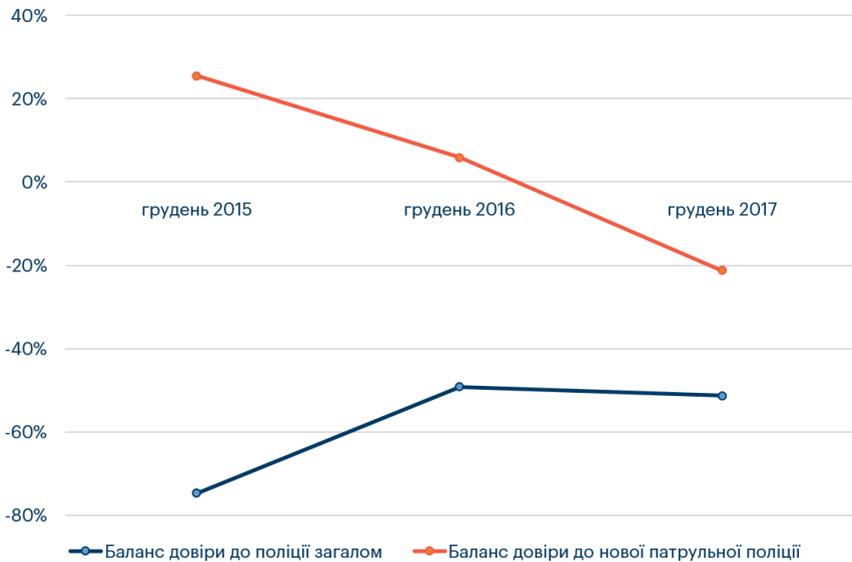
- Система оплати праці, згідно з якою близько 50% зарплати є «премією», якої керівник може позбавити на свій розсуд. До того ж, дисциплінарні заходи до поліцейських також переважно застосовуються на розсуд їхнього безпосереднього керівництва, а не за чітко визначеними правилами. Це зменшує бажання поліцейських виявляти ініціативу та приймати творчі рішення в нестандартних ситуаціях;
- Детальні правила щодо алгоритмів дій, прав та обов'язків патрульних поліцейських у різних ситуаціях існують лише для адміністративних правопорушень. Межі повноважень поліцейських щодо інших правопорушень чітко не визначені — тому вони можуть бути або винагороджені або покарані за одні й ті самі дії. Це особливо небезпечно у випадку масових акцій протесту;⁶³
- Чинний Кодекс про адміністративні правопорушення (прийнятий 1984 року) ускладнює процес захисту поліцейськими своїх справ у судах (часто суд відпускає порушника, якого вони з великими зусиллями затримали), що демотивує поліцейських.

⁶³ До речі, про масові протести. Однією з вимог нового закону «Про національну поліцію» було запровадження чіткої ідентифікації поліцейських – нанесення їхніх особових номерів на шоломи та жилети. Цю дуже просту вимогу досі не виконано, що потенційно полегшує застосування поліцією сили проти людей.

Спроби реформування основної частини поліції тривають. Так, за сприяння ЄС в усіх областях було створено відділи детективів, які поєднують функції оперативників та слідчих (для ефективнішого розслідування справ). Проте відсутність політичної волі для справжнього реформування поліції вже очевидна не лише для експертів, але й для суспільства в цілому. Так, наприкінці 2017 року баланс довіри до нової патрульної поліції став негативним (Рис. 4), а баланс довіри до поліції в цілому, хоча й дещо покращився порівняно з 2014 роком, залишається негативним. Хоча й дещо вищим, ніж баланс довіри до прокуратури та судів (Рис. 5).⁶⁴

⁶⁴ З кінця 2017 року ефективність роботи поліції оцінюється на підставі довіри до неї людей. Цей метод, орієнтований на опитування, замінив стару систему, яка оцінювала якість роботи поліції часткою розслідуваних злочинів, що призвело до різноманітних порушень прав людини та підробки даних.

Рисунок 4. Баланс довіри до поліції



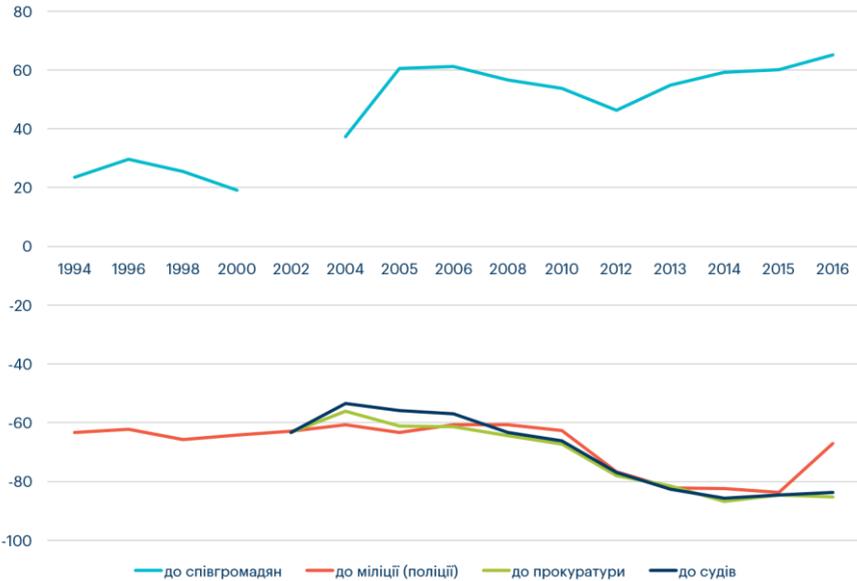
Джерело даних: опитування фонду «Демократичні ініціативи». Баланс довіри розраховується як різниця між частками тих, хто «довіряє» та «переважно довіряє», і тих, хто «не довіряє» та «переважно не довіряє», нормалізована на частку людей, які визначилися з цього питання.

Оскільки в Україні багато чиновників не лише корумповані, але загалом вважають себе понад законом, створюється новий орган — Державне бюро розслідувань (ДБР)⁶⁵ — для розслідування злочинів (крім тих, якими займається НАБУ) чиновників високого рівня та працівників правоохоронних органів, включно з НАБУ та САП. Сьогодні цю функцію виконує Генеральна прокуратура. Після запуску ДБР

⁶⁵ Як і інші органи боротьби з корупцією, Бюро було створено «на папері» наприкінці 2015 року, а в травні 2016 року було відкрито конкурс на його керівника. Проте конкурс було завершено лише наприкінці 2017 року, і супроводжувався він багатьма скандалами.

Генпрокуратура та прокуратура загалом лише представлятимуть справи в судах, але не займатимуться розслідуваннями.

Рисунок 5. Баланс довіри до деяких інституцій



Джерело даних: опитування Інституту соціології «Моніторинг українського суспільства». Баланс довіри розраховується як різниця між частками тих, хто «довіряє» та «переважно довіряє», і тих, хто «не довіряє» та «переважно не довіряє», нормалізована на частку людей, які визначилися з цього питання.

Маючи 1500 співробітників (порівняно з 700 у НАБУ), ДБР стане дуже потужною установою. Не дивно, що спроби його захоплення почалися одночасно з оголошенням конкурсу на посаду його директора. Зі змінним успіхом громадянське суспільство активно протидіє таким спробам, що уповільнює процес набору людей до ДБР. Так, хоча комісія з відбору голови ДБР була створена навесні 2016 року, голова та його

заступники були обрані та призначені лише наприкінці 2017 року. На сьогодні голова ДБР призначив 27 голів обласних управлінь, а набір на більш ніж 700 посад слідчих триває.⁶⁶

Прокуратура

До 2015 року прокуратура мала практично необмежені повноваження, оскільки однією з її функцій був загальний нагляд за дотриманням законодавства. Новий закон про прокуратуру,⁶⁷ ухвалений в середині 2015 року, позбавив прокуратуру цієї функції, і пізніше ця зміна була закріплена конституційною реформою 2016 року, яка також внесла серйозні зміни до судової системи (див. нижче). Закон прописує, що прокуратура може лише:

- Представляти громадян і державу в судах;
- Наглядати за дотриманням законодавства правоохоронними органами та під час виконання судових рішень.

Новий закон передбачав скорочення кількості прокурорів з 15 до 10 тисяч з 1 січня 2018 року із відповідним підвищенням зарплати для тих, хто залишиться (наприкінці 2017 року Верховна Рада скасувала цю норму). Окрім того, вимоги до потенційних прокурорів були пом'якшені для того, щоб дозволити людям іззовні увійти до системи.

⁶⁶ Звіт ДБР: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/prodiyalnist-gruden-2017-berezen-2018.pdf>

⁶⁷ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

Втім, хоча й реформована на папері, прокуратура залишається органом, який «робить те, що захоче».⁶⁸ Це корисно для чинної влади, але досить небезпечно для суспільства.

Інші правоохоронні органи

Інші органи, сумно відомі за зловживання владою, — це Служба безпеки України (СБУ) та податкова міліція. Вже понад десять років триває дискусія про необхідність реформувати ці структури, а саме — ліквідувати економічний відділ СБУ та податкову міліцію та створити натомість фінансову поліцію (альтернативний варіант — Національне бюро фінансових розслідувань) — агентство, яке буде розслідувати фінансові злочини, включно з ухилянням від сплати податків. Перший законопроект про фінансову поліцію було розроблено ще у 2012 році. У 2016 році група депутатів представила новий законопроект⁶⁹ із цього питання. А навесні 2018 року до парламенту було подано аж три альтернативних законопроекти⁷⁰. Хоча вони досить схожі, важливі відмінності між ними такі:

- Підпорядкування нового агентства (підпорядкування його Міністерству фінансів чи існування як незалежної установи, підзвітної парламенту) — і, відповідно, процедури відбору, призначення та звільнення голови агентства;

⁶⁸ І заміна Шокіна Луценком в обмін на 1 млрд дол. кредитних гарантій не допомогла. Див., наприклад, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-01-25/how-ukraine-s-president-fooled-joe-biden>

⁶⁹ #4228 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400

⁷⁰ #8157, #8157-1 та #8157-2

- Підслідність агенства (в ідеалі, вона не має перетинатися з підслідністю НАБУ та інших правоохоронних органів) та відповідно — його штат (пропозиції варіюються від 1500 до 3000 працівників).

Новий заступник міністра фінансів вважає⁷¹, що до кінця 2018 року Міністерство та Парламент досягнуть консенсусу та розроблять компромісний законопроект з цього питання. Чи це занадто оптимістичний погляд, невдовзі стане відомо.

Судова система

Судова система має постійну «прописку» серед топ-5 перешкод для залучення інвестицій до України⁷² — поруч із корупцією. Поліцейське насильство та абсурдні вироки для активістів Євромайдану під час Революції гідності підкреслили глибину зіпсованості правоохоронної та судової систем.

Тому не дивно, що одним із перших законів, прийнятих після перемоги Євромайдану та формування нового уряду, був закон «Про відновлення довіри до судової влади».⁷³

Відповідно до цього закону, голови всіх судів були звільнені. Однак 80% із них дуже скоро були переобрані на свої посади.⁷⁴ Вища рада юстиції (тепер — Вища рада правосуддя)

⁷¹ У своєму інтерв'ю в «Українській правді» від 6 вересня 2018 року, <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/09/6/640249/>

⁷² Див., наприклад, опитування членів ЄБА на www.eba.com.ua

⁷³ 8 квітня 2014 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>

⁷⁴ Станом на початок 2015 року, за даними дослідження Марії Попової з університету Макгілла. Резюме та відео презентації тут:

та Вища кваліфікаційна комісія суддів були розформовані тим самим законом та переобрані за рік після цього. Вони відповідають за оцінку професійної чесності чинних та майбутніх суддів відповідно.

Також була створена тимчасова спеціальна комісія, яка мала приймати рішення щодо суддів Євромайдану. Її останній звіт за серпень 2015 року інформує, що вона перевірила 66 із 331 судді, подання на яких до неї надійшли.⁷⁵ Пізніше її функції були передані новообраній Вищій раді правосуддя, яка на сьогоднішній день звільнила лише 48 з більш ніж 350 «суддів Євромайдану».⁷⁶

Реформа судової системи отримала «друге дихання» в середині 2016 року з прийняттям змін до Конституції⁷⁷ та закону про судову систему.⁷⁸

Основні зміни, запроваджені цими двома законами:

- Більше незалежності та самоврядування для суддів. Зокрема, повноваження зі здійснення всіх дисциплінарних заходів щодо суддів, а також внесення пропозицій про призначення суддів Президентом, були передані Вищій раді правосуддя;⁷⁹

<https://archive.voxukraine.org/day-2-the-judiciary-after-euromaidan-the-judicial-lustration-process/>

⁷⁵ <http://www.vru.gov.ua/statistics/47>

⁷⁶ <https://www.radiosvoboda.org/a/news/29048703.html>

⁷⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-viii>

⁷⁸ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

⁷⁹ Закон про Вищу раду правосуддя був прийнятий наприкінці 2016 року: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-viii>

- Збільшення мінімального віку (від 25 до 30 років) та попереднього досвіду (від 3 до 5 років) для новопризначених суддів; скасування вимоги щодо проживання судді в Україні не менше 10 років до призначення;
- Забезпечення права особи подати скаргу до Конституційного Суду, якщо він/вона вважає, що закон, за яким його/її покарано, суперечить Конституції;
- Позбавлення прокуратури функції загального нагляду;
- Формування трирівневої (замість чотирирівневої) судової системи — місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд (створюються також два спеціалізованих суди — Антикорупційний та з інтелектуальної власності). Близько 150 малих районних судів будуть ліквідовані, а їхні обов'язки передані до окружних судів;
- Створення Громадської ради доброчесності, яка надаватиме Вищій кваліфікаційній комісії суддів висновки щодо доброчесності суддів під час їх переатестації чи відбору (всім суддям доведеться пройти процес переатестації, під час якого «позасистемні люди» також можуть спробувати отримати посаду судді);
- Значне підвищення заробітної плати суддів (від 10-13 до 30-75 мінімальних зарплат).

Протягом 2017 року тривав відбір суддів до Верховного суду. Серед 120 осіб, призначених до Верховного суду, відносно

30 Громадська рада доброчесності надала негативні висновки,⁸⁰ оскільки вони або не опублікували всі свої активи, або мали активи, які не можуть бути пояснені їхнім доходом, або брали участь у фейкових справах проти активістів Євромайдану. Наприкінці серпня 2018 року до Верховного Суду Президентом було призначено ще двох суддів із сумнівною репутацією. Один із них (Слинько) брав участь у справі Юрія Луценка, нинішнього генерального прокурора, яку Європейський суд з прав людини визнав політично мотивованою. Друга (Сімоненко) нібито отримала російський податковий ідентифікаційний номер після 2014 року та навела неповний перелік активів своєї сім'ї в електронній декларації.

З осені 2017 року почався процес атестації кандидатів на всі посади суддів в Україні. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) планує завершити відбір до середини 2019 року. Враховуючи, що в Україні є близько 7000 посад суддів, це досить напружена робота. Так, протягом квітня-грудня 2018 року Комісія планує провести співбесіди з 5300 суддями, які пройшли професійне тестування. За інформацією представників Громадської ради доброчесності, протягом першого місяця кожна співбесіда тривала лише близько 3-6 хвилин (щоб привернути увагу до сумнівної процедури, Громадська рада доброчесності навіть оголосила про свій вихід із процесу відбору). Останнім часом темпи проведення співбесід трохи сповільнилися — наприклад, протягом червня-липня 2018 року співбесіду пройшли 517 суддів.

⁸⁰ Повний список можна знайти на веб-сайті НУО Чесно: <https://chesnosud.org/analytics/nedobrochesna-30-ka-kozhen-chetvertyj-majbutnij-suddya-verhovnogo-sudu-otrymav-negatyvnyj-vysnovok-grd/>

Голова ВККС повідомив, що станом на 30 липня 2018р. 1385 суддів пройшли переатестацію, й 83% з них — успішно.

Природно, що під час реформування судової системи в Україні спостерігається дефіцит суддів, який, імовірно, триватиме протягом наступних 3-5 років. По-перше, кілька сотень суддів подали у відставку в 2016 році, щоб не заповнювати електронні декларації. По-друге, не всі судді пройдуть переатестацію, а коло потенційних кандидатів, які мають відповідну кваліфікацію для того, щоб стати суддями, досить обмежене. По-третє, деякі судді та працівники судів звільняються через значне збільшення навантаження на них у цей перехідний період.

Судова реформа містить в собі два непростих рішення — це вибір між швидкістю реформ (і тривалістю болючого перехідного періоду) та ретельністю очищення судової системи, а відтак вибір між глибиною очищення та незалежністю судової системи. Оскільки два роки після Революції гідності для цієї реформи були втрачені, вибір на користь швидкості за рахунок ретельності є логічним. І, мабуть, вибір на користь незалежності судової системи за рахунок глибини її оновлення, може бути виправданим. Ризик таких рішень очевидний: збереження в системі значної частини «старої гвардії», в результаті чого судова система буде більш політично незалежною, але все ще малофункціональною.

Більш незалежна судова система означає, що Вища рада правосуддя, чії повноваження суттєво розширилися, має завершити судову реформу, тобто очистити систему від суддів із сумнівною репутацією, хоча це, ймовірно, займе

роки. Існує також надія, що близько 2000 існуючих вакансій у судах обіймуть люди з-поза системи, готові принести до неї новий дух та цінності. У цьому випадку загальна якість судової системи зросте — можливо, навіть настільки, що бізнес ставитиме її на десяте місце серед перешкод для інвестицій.



Децентралізація



До вересня 2017...

2014 року розпочато децентралізацію — з метою наближення влади до людей, деконцентрації влади та підвищення відповідальності на місцях. У перспективі це має привести до появи «органічних» політичних лідерів (тобто тих, які спочатку здобули досвід на рівні громади, тоді області чи міста і т.д.) та партій.

2015 року розпочато та в наступні роки продовжено фіскальну децентралізацію — надання місцевим органам влади більше свободи в розпорядженні коштами та більше відповідальності за базові послуги (медицина, освіта, інфраструктура, адміністративні послуги).

2017-го року частка місцевих податків у власних доходах місцевих бюджетів склала 27% порівняно з 0,7% 2014 року. Головним джерелом доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб. Податки на нерухомість не дуже активно використовуються місцевою владою, хоча у світі саме вони є основою доходів місцевих бюджетів (оскільки вони «прив'язані» до території та їх порівняно легко адмініструвати).

Реформа децентралізації має більшу підтримку населення, ніж інші реформи. Так, за опитуванням Фонду «Демократичні ініціативи», 43% громадян України підтримують цю реформу, а 22% — ставляться до неї негативно,⁸¹ тоді як, наприклад,

⁸¹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2532249-rik-decentralizacii-dosagnenna-zmini-ta-nastupni-kroki-rezultati-opituvanna.html>

медичну та освітню реформи підтримують відповідно 19% та 25% населення, а не пітримують — 39% та 27%.⁸²

Поступово відбувається формування об'єднаних територіальних громад — адміністративних одиниць найнижчого рівня, які, однак, мають достатньо великий бюджет для того, щоб надавати якісні публічні послуги.

Спроба закріпити децентралізацію в Конституції 2015 року провалилася, і хоча може здатися, що це питання не є терміновим, без його вирішення реформу не можна вважати завершеною.

...і нещодавно

Станом на 10 серпня 2018 року в Україні було створено 803 об'єднаних територіальних громади (ОТГ) порівняно з 616 рік тому. Лідерами цього процесу є Запорізька, Житомирська, Хмельницька, Чернігівська та Дніпропетровська області, де ОТГ створено на більш ніж половині території. Крім того, затверджено 1206 перспективних планів формування ОТГ.

Протягом останнього року було прийнято два рішення, які позитивно вплинуть на місцеві громади, та два рішення, які справлятимуть на них негативний вплив.

Позитивні рішення:

- Дозвіл ОТГ приєднуватися до міст обласного значення.⁸³ Це рішення спрощує вирішення проблеми

⁸² <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-traven-2018>

фінансування спільної інфраструктури (транспорт, медичні та освітні послуги) — отже, мешканці ОТГ отримують вищу якість послуг. У свою чергу для підприємств міста відкриваються нові можливості для розвитку на території ОТГ.

- **До комунальної власності ОТГ можуть передаватися сільгосподарські землі за межами населених пунктів ОТГ.⁸⁴** Згідно з рішенням уряду, Держгеокадастр має передати землі державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності об'єднаних територіальних громад до кінця 2018 року. Ця ініціатива у разі виконання позитивно вплине на розвиток громад через збільшення їхніх доходів. Окрім того, процедура передачі земель передбачає проведення інвентаризації земель ОТГ, що створить передумови для підвищення ефективності їх використання.

Негативні рішення:

- **Голів місцевих адміністрацій та їхніх заступників позбавили статусу держслужбовців.⁸⁵** Позбавивши голів

⁸³ Внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814

⁸⁴ Розпорядження уряду від 01.01.2018

<http://land.gov.ua/info/rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-31-sichnia-2018-r-60-r-pytannia-peredachi-zemelnikh-dilianok-silskohospodarskoho-pryznachennia-derzhavnoi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist-ob/>

⁸⁵ Парламент ухвалив зміни до законів про державну службу (

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569) та про місцеве самоврядування (<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>)

місцевих адміністрацій та їхніх заступників статусу держслужбовців, Рада уможливила призначення на ці посади осіб за принципом політичної доцільності, а не за меритократичним принципом (адже державні службовці призначаються на посади за результатами конкурсу та мають визначений перелік підстав, на основі яких їх можна звільнити). Скоріше за все, це було зроблено для того, щоб зробити місцеву владу більш «слухняною» під час виборів 2019 року.

- **Призупинити оголошення та проведення місцевих виборів у новостворених об'єднаних територіальних громадах.** 9 серпня під час засідання ЦВК було оголошено про правову колізію із законом про референдуми, призупинені призначені на осінь вибори та прийнято звернення до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя для роз'яснення правових суперечностей.⁸⁶ Таким чином, 98 новостворених громад очікують на призначення виборів і не можуть розпочати повноцінну роботу.

Питання, які потребують вирішення:

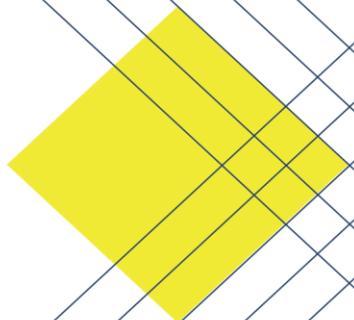
- Подальша доля районних органів влади. Чим більше формується ОТГ — тим менш потрібними стають районні органи влади, адже ОТГ перебирають на себе переважну більшість їхніх функцій та коштів. Деякі глави районів, розуміючи це, саботують створення ОТГ. Отже, необхідно розробити план «мирної» ліквідації районного рівня влади,

⁸⁶ <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43878&what=0>

в тому числі вирішити питання фінансування районних закладів освіти та охорони здоров'я.

- Примусове формування громад. Наразі ОТГ створюються добровільно — за допомогою «пряників», які надаються для них із Держбюджету. Однак, у певний момент часу весь потенціал добровільного об'єднання, так само, як і запас «пряників» буде вичерпано, й тоді решту ОТГ потрібно буде створити рішенням центральної влади. Тому необхідно розробити механізм прийняття та втілення цього рішення.
- Конституційна реформа. Вона потрібна не лише для завершення децентралізації, а й для усунення дуалізму виконавчої влади, оскільки має бути лише один центр прийняття рішень та відповідальна особа — або Президент (який тоді має очолювати уряд), або Прем'єр-міністр (тоді Президент повинен мати лише представницькі функції).

Державні закупівлі



До вересня 2017...

2013 року понад 70% державних закупівель (які загалом склали 16% ВВП⁸⁷) проводилися за неконкурентними процедурами⁸⁸ — за допороговими закупівлями або за процедурою «перемовин з одним учасником». Це відбувалося через те, що законодавство про закупівлі дозволяло проводити 43 види державних закупівель поза конкурсом. Звісно, це призводило до значного обсягу кумівства та корупції у цій сфері.⁸⁹ Впровадження електронної системи державних закупівель ProZorro⁹⁰ радикально змінило цю галузь.

Проект ProZorro розпочався навесні 2014 року як волонтерський стартап і більше року не отримував державного фінансування. Більшість учасників проекту не мали досвіду роботи в державному секторі, але раніше працювали на фінансових ринках та в галузях онлайн-послуг, аналізу даних, розробки програмного забезпечення та ін.

Після Євромайдану рівень довіри до волонтерів – на відміну від політиків — був надзвичайно високим.⁹¹ Завдяки цьому

⁸⁷ Укрстат

⁸⁸ Їхні вартість становила менш як 5 доларів США для товарів і менш як 250 доларів США для послуг

⁸⁹ Публікація ЄБРР «А Ви готові до електронних закупівель? Посібник із реформи електронних закупівель 2015. с.77 <http://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>

⁹⁰ Українською це слово читається «прозора». Крім того, назва натякає на Зорро – вигаданого персонажа, захисника простих людей від тиранії свавільних чиновників та злочинців.

⁹¹ 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->

волонтери змогли ініціювати продуктивні дискусії між бізнесом і чиновниками, а також між парламентом та Міністерством економічного розвитку й торгівлі. У серпні 2014 року ініціативна група у співпраці з Департаментом державних закупівель та експертами з ЄС⁹² та Грузії розробили Концепцію реформування системи державних закупівель в Україні, яка заклала основу для подальших кроків реформи. Концепція передбачала реалізацію пілотного проекту⁹³ для допорогових закупівель. Оскільки ці закупівлі не регулювалися законом, державні компанії та установи могли долучитися до пілотного проекту на добровільних засадах. Спочатку розробку пілотного проекту фінансували приватні компанії, які скористалися можливістю вийти на новий онлайн-ринок.

Пілотний проект почав функціонувати в лютому 2015 року. Протягом 2015 року команда волонтерів Прозоро інтегрувалася до Міністерства економіки, й завдяки їхнім зусиллям у грудні 2015 парламент ухвалив нову редакцію законодавства про закупівлі.⁹⁴ Згідно з нею, з 1 квітня 2016 року всі центральні органи виконавчої 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.

naumenshe-sudam-i-gpu-160339_.html Today the рівень довіри до волонтерів трохи знизився, але все ж залишається доволі високим.

⁹² Проект «Узгодження системи державних закупівель України зі стандартами ЄС»

⁹³ 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>

⁹⁴ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-viii>

В результаті впровадження ProZorro було оприлюднено великий обсяг раніше недоступних даних. Наприклад, у період з грудня по вересень 2017 року у системі було зареєстровано понад 500 тис. допорогових процедур із резервною вартістю 2,5 мільярда доларів. ProZorro також значно збільшила доступність інформації про надпорогові закупівлі, особливо конкурентні. Закупівельники можуть використовувати ці дані для оцінки роботи своїх закупівельних підрозділів, потенційні постачальники – для пошуку ділових партнерів, а контролюючі органи та небайдужі громадяни — для моніторингу державних закупівель.

Завдяки новому законодавству частка конкурентних закупівель (до- та надпорогових) зростає з 26% загальних видатків 2015 року до 78% у 2017р. (дані Держстату). Ця процедура закупівель користується довірою, про що свідчить значний приплив нових постачальників на ринок. Розділ «Вплив реформ» (нижче) ілюструє це для ринку фармпрепаратів та природного газу.

Але найголовніше те, що більш ефективний і конкурентний механізм закупівель сприяє додатковій економії державних коштів.

...і нещодавно

Подальший розвиток системи держзакупівель включає три напрямки — централізація, професіоналізація та технічний прогрес. Розглянемо їх по черзі.

Централізація. Централізація передбачає, що закупівля стандартних товарів або товарів, необхідних для кількох

організацій, виконуватиметься центральними закупівельними організаціями (ЦЗО) або в електронній формі через державний онлайн-магазин, що дозволить урядові та державним замовникам, які працюють за Законом про державні закупівлі, підвищити ефективність видатків.

Централізовані механізми можуть забрати від державних органів чи спростити до 54% закупівель,⁹⁵ тим самим звільнивши час державних закупівельників для більш складних тендерів зі здійснення капітальних видатків — таких як закупівлі обладнання, будівельних робіт та послуг.

Протягом 2017-2018 років Міністерство економічного розвитку і торгівлі України впроваджує пілотний проект централізації закупівель через спеціалізоване державне підприємство «Професійні закупівлі» для перевірки функціонування механізму централізованих закупівель та створення основи для повномасштабного запуску Центральної закупівельної організації (ЦЗО). Міністерство підготувало необхідну законодавчу базу для запуску першої національної ЦЗО, документи перебувають на затвердженні.

ЦЗО працюватиме у формі державного підприємства та виступатиме посередником між державними закупівельниками та постачальниками. Організація буде оператором централізованих закупівельних інструментів та менеджером он-лайн магазину, а також консультантом, що надаватиме поради та здійснюватиме процедури закупівель від імені державних покупців. Послугами ЦЗО державні покупці зможуть користуватися на власний розсуд. Плата за

⁹⁵ Відповідно до оцінок Київської школи економіки

послуги стягуватиметься з закупівельників або постачальників залежно від виду послуг. Центральні та місцеві органи влади зможуть створювати власні ЦЗО за умови економічної доцільності цього.

Окрім механізму функціонування ЦЗО Міністерство економіки затвердило правові рамки для централізованих закупівель (рамкові угоди) та склало проекти підзаконних актів, необхідних для розвитку онлайн-магазину. Водночас Міністерство охорони здоров'я розробило стратегію реформування закупівель лікарських препаратів та медичного обладнання.

Професіоналізація. Київська школа економіки проводить середньострокову програму професійної підготовки менеджерів із закупівель великих підприємств та короткострокову широкомасштабну програму з правових та технічних аспектів державних закупівель для тендерних комітетів. Поряд із цим, ряд місцевих фірм та консультантів проводять короткочасні тренінги на комерційній основі та використовують технічну допомогу. Центр ProZorro підтримує мережу регіональних агентів і керує InforBox та он-лайн курсами з питань ProZorro.

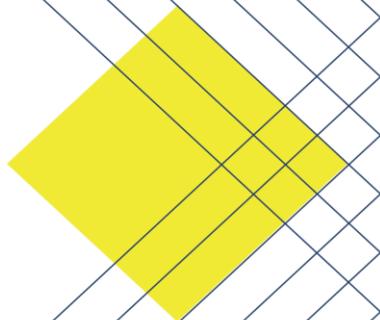
Технічний прогрес. Одним із найважливіших стратегічних напрямків реформи є діджиталізація, спрощення процедур та контролю. Протягом останнього року системний адміністратор ProZorro, Державне підприємство «ProZorro», інтегрувало до системи Реєстр лікарських засобів (тепер закупівельник ліків може вибрати їх із випадючого списку, а не вводити назви чи коди до системи). Крім того, Міністерство та ДП «ProZorro» розробили нормативні

документи та включили до системи так звані договори ЕСКО, що дозволяють закуповувати енергозберігаючі технології.

Певний час сама платформа Prozorro була під загрозою через відсутність у неї сертифікації Державної служби спеціального зв'язку та інформатизації. Для отримання такого сертифікату та перенесення системи з «хмари» на сервер в Україні знадобилося більше року.

На початку 2018 року в системі ProZorro було запроваджено електронний кабінет Державного контрольно-ревізійного управління та ухвалено зміни до законодавства, які включили до системи поняття моніторингу на основі ризик-індикаторів.

Вплив реформ





Який ефект справили реформи на конкуренцію на українських ринках? У цьому розділі ми наводимо деякі емпіричні докази того, що конкуренція зросла. Ми розглядаємо два ринки — фармацевтичних препаратів та природного газу (CPV коди 336 та 09123000-7 відповідно). Ми використовуємо дані ProZorro, щоб оцінити кількість постачальників та ступінь конкуренції між ними у 2015-2018рр. Опис реформ на цих ринках можна знайти у розділах про охорону здоров'я та енергетику.

Дані свідчать, що структура ринку змінилася. Кількість постачальників виросла і в середньому кожен постачальник став працювати з більшою кількістю покупців. Більш того, щільність ринку знизилася. Рисунки 6 та 7 візуалізують транзакції на ринках фармпрепаратів та газу у 2015-2018 роках. На рисунку 6 представлені чотири графіки постачальників та підрядників на газовому ринку протягом 2015-2018 років. Рисунок 7 має такий самий дизайн і показує чотири роки змін на ринку фармацевтичних препаратів.

Зміна кількості учасників

Таблиця 2. Газ, кількість учасників аукціонів за рік

	Кількість учасників	Частка учасників, які не брали участі минулого року
2015	8	
2016	94	5%
2017	324	20%
2018 (Січ-Вер)	255	55%

Джерело: дані ProZorro, власні розрахунки

Таблиця 3. Фармпрепарати, кількість учасників аукціонів за рік

	Кількість учасників	Частка учасників, які не брали участі минулого року
2015	237	
2016	1,268	15%
2017	2,468	34%
2018 (Січ-Вер)	1,939	67%

Джерело: дані ProZorro, власні розрахунки

Таблиці 2 та 3 показують, що кількість учасників ринків у ProZorro збільшується з часом. Водночас дані свідчать про приплив нових учасників. 2018 року 67% учасників фармацевтичних аукціонів нові — тобто вони не брали участі в аукціонах 2017 року. Для ринку газу ця частка складає 55%. Це сильно відрізняється від 2016 року, коли відповідні частки були 15% та 5% відповідно. Отже, на основі даних можемо зробити висновок, що аукціони спонукають нових гравців заходити на ринок.

Зміна ринкових часток

Наші дані показують, що середня кількість аукціонів, у яких бере участь певний постачальник, росте. (Таблиці 4 та 5, середня кількість зв'язків). Можливі економічні транзакції показані на рисунках 6 та 7 (якщо постачальник бере участь в аукціоні покупця, між ними відображається зв'язок).

Дані свідчать, що щільність на обох ринках із часом стала меншою.

Щільність — це показник відношення всіх зв'язків, які ми бачимо на графіку, до всіх теоретично можливих зв'язків. У нашому випадку зв'язки представляють аукціони.

Постачальники мають зв'язок із підрядником, якщо беруть участь в аукціоні. Деякі постачальники брали участь у багатьох аукціонах, деякі — у кількох. Іноді різні постачальники систематично брали участь в тих самих аукціонах, іноді вони були ізольовані і їхні шляхи ніколи не перетиналися.

У нашому випадку нижча щільність може означати, що ринки стали більш структурованими. Кількість зв'язків зросла, але ці зв'язки встановлюються між окремими постачальниками та підрядниками. Поступово знижується кількість дрібних зірок на периферії графів. Натомість, із часом з'являється більше постачальників, які з'єднуються з певними покупцями (виникають кластери). Це свідчить про те, що певні ринкові ніші стають більш структурованими.

Загалом, дані закупівель ProZorro на ринку газу та фармацевтичних препаратів показують, що кількість постачальників збільшилась у період між 2015 і 2018 роками, що також збільшило кількість учасників на аукціонах, а ринок загалом став більш структурованим. Ці показники свідчать про конкурентні ринки.

Таблиця 4. Газ, частки на ринку

	Середня кількість зв'язків	Щільність ринку
2015	1.6	0.05
2016	2.0	0.003
2017	2.3	0.0003
2018 (Січ-Вер)	2.2	0.0004

Джерело: дані ProZorro, власні розрахунки

Таблиця 5. Фармацевтичні препарати, частки на ринку

	Середня кількість з'язків	Щільність ринку
2015	9.1	0.01
2016	25.0	0.004
2017	36.6	0.003
2018 (Січ-Вер)	43.9	0.004

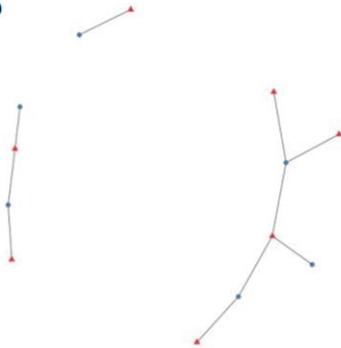
Джерело: дані ProZorro, власні розрахунки

Опис даних

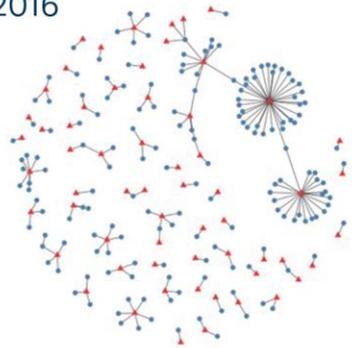
- Ми аналізуємо дані ProZorro для газу та фармацевтичних препаратів. Наступні CPV коди були відібрані для аналізу. Для газу: CPV 09123000—7 (Природний газ). Для фармацевтичних препаратів ми відібрали всі CPV коди, які мали три числа 336 на початку.
- Для всіх років ми порівнюємо всіх учасників аукціонів. Таким чином ми можемо показати фактичне зростання кількості підприємств, які активно беруть участь на ринку та конкурують між собою.
- Для 2018 року ми аналізуємо лише перші три квартали року.

Рисунок 6 . Зміна структури ринку газу

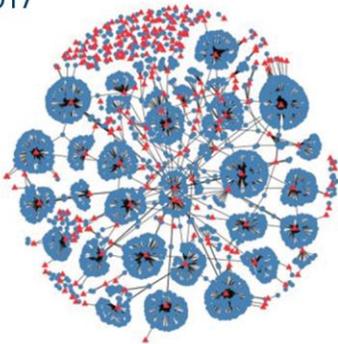
2015



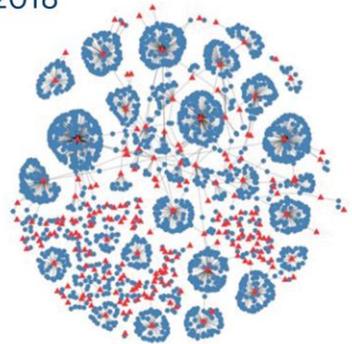
2016



2017



2018



Учасник аукціону



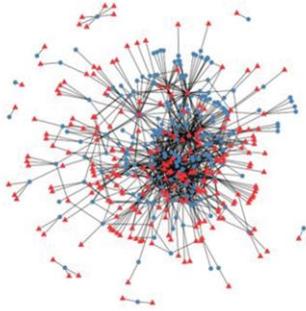
Організатор аукціону



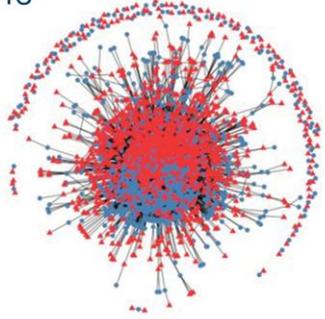
Джерело: дані ProZorro, власні розрахунки

Рисунок 7. Зміна структури ринку фармацевтичних препаратів

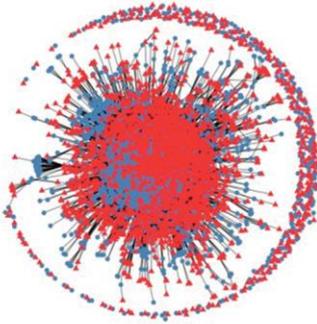
2015



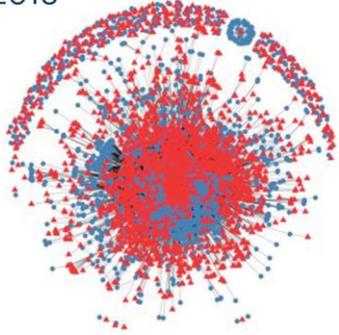
2016



2017

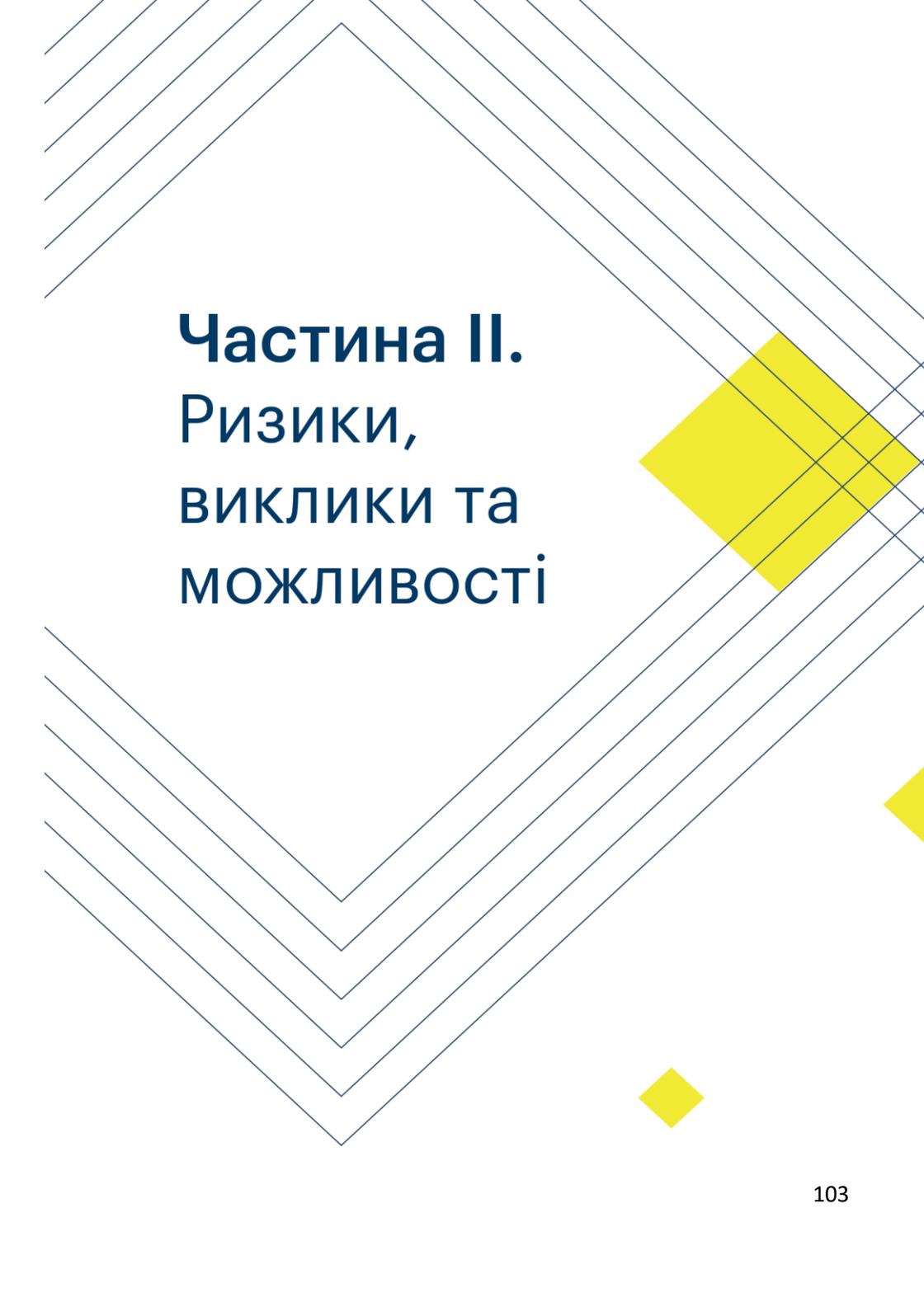


2018



Учасник аукціону ●
Організатор аукціону ▲

Джерело: дані ProZorro, власні розрахунки



**Частина II.
Ризики,
виклики та
МОЖЛИВОСТІ**



Міжнародні інституції на найближчі 3-5 років прогнозують деяке уповільнення економічного зростання у світі, ріст інфляції та подальшу «нормалізацію» монетарної політики (підвищення ключових ставок) у ЄС та США. Для України це означає, що не слід очікувати повторення манни небесної у вигляді високих цін на сировину та мільярдів доларів інвестицій, як це було в 2005-2006 роках. «Північно-західне» джерело коштів також закрите.

Отже, не існує альтернатив структурним реформам, які захищатимуть права власності, підвищуватимуть якість робочої сили, зроблять політику передбачуваною та уможливллять довгострокове планування. Це означає, що інституціоналізація має бути найважливішим завданням усіх економічних суб'єктів в Україні — так само важливим, як індустріалізація була для СРСР у 1930-х. У наступній таблиці ми розглядаємо основні виклики, які стоять перед світом та Україною, а далі більш докладно зупиняємось на двох із них.

Глобальний виклик	Наслідки для України
<p>Більш зосереджені на своїх внутрішніх проблемах США та ЄС. Менше ентузіазму до пошуку «win-win solutions».</p> <p>Одним із наслідків може стати повномасштабна торговельна війна або навіть припинення існування СОТ. З іншого боку, можливо, міжнародні інститути вийдуть із цієї кризи сильнішими</p>	<p>Більше випадків «realpolitik». Зокрема, існує висока ймовірність того, що «Північний потік II» буде завершено.</p> <p>Не можна також виключити ослаблення санкцій проти Росії у середньостроковій перспективі.</p> <p><i>Наслідки світової торговельної війни для України описані нижче.</i></p>
<p>Зміна клімату: вища ймовірність екстремальних погодних явищ та стихійних лих</p>	<p>Більше проблем з інфраструктурою, яка є досить застарілою.</p> <p>Падіння урожайності «традиційних» культур.</p>
<p>Збільшення частки літніх людей, яким необхідна підтримка.</p> <p>Зростання витрат на пенсії та охорону здоров'я.</p> <p>Зниження природних відсоткових ставок і відповідне збільшення заощаджень. У той же час політична та технологічна невизначеність бобмежують інвестиції.</p>	<p>Зараз демографічне навантаження в Україні - 23%*. Прогнозується, що до 2030 року воно досягне 28-33%, а до 2050 року – 31-52%**.</p> <p>Окрім демографії, негативний вплив на робочу силу спричиняє еміграція українського населення працездатного віку та збільшення невідповідності освіти та зайнятості в Україні.</p> <p><i>Дефіцит робочої сили в Україні та його наслідки описані нижче.</i></p>

* Співвідношення кількості людей у віці більше 65 років до кількості людей у віці 15–64 років.

** Розрахунки Інституту демографії НАНУ.

Що може зробити уряд	Що може зробити бізнес
<p>Проводити прозору приватизацію, засновану на правилах, для залучення іноземних інвесторів.</p> <p>Завершити реформу енергетичного сектору для зменшення неефективності та збільшення обсягів внутрішнього виробництва енергії.</p>	<p>Інвестувати в енергоефективність.</p> <p>Диверсифікувати постачальників та споживачів.</p> <p>Підвищувати якість продукції та послуг.</p>
<p>Робити інвестиції в інфраструктуру як на центральному, так і на місцевому рівнях.</p> <p>Розробити систему раннього попередження та мінімізації наслідків стихійних лих (повеней, ураганів тощо)</p>	<p>Проведення стрес-тестів «N днів без інфраструктури», розробка планів дій та навчання персоналу.</p> <p>Контроль витрачання бюджетних коштів місцевою владою, в тому числі витрат на інфраструктуру.</p>
<p>Продовжувати реформу охорони здоров'я та освіти (включно з освітою/перепідготовкою для дорослих).</p> <p>Завершити реформу системи адміністрування податків для мінімізації ухиляння.</p> <p>Завершити реформи правоохоронної системи та фінансового сектору, щоб уможливити довгострокові заощадження.</p> <p>Підвищити гнучкість ринку праці, щоб залучити до нього людей, які не працюють (дозволяти тимчасові контракти, неповний робочий день, спростити процедури прийняття на роботу та звільнення тощо).</p> <p>Розвивати систему дошкільних закладів, що надасть батькам можливість працювати.</p>	<p>Робити інвестиції в технології підвищення продуктивності.</p> <p>Навчати працівників і розширювати їхні можливості. Ставлення до працівників як до партнерів та надання їм права голосу підвищує гнучкість організації, а в умовах невизначеності гнучкі організації більш стійкі, ніж занадто формалізовані.</p> <p>Пропонувати трудові контракти неповної зайнятості та гнучкі графіки роботи.</p> <p>Розробити та впровадити політики запобігання дискримінації</p>

Глобальний виклик	Наслідки для України
<p>Міграція.</p> <p>Хоча багато досліджень показують, що економічні вигоди від міграції перевищують її вартість, якщо обсяг міграції перевищує потенціал приймаючих країн інтегрувати мігрантів, це може призвести до посилення антиіммігрантських настроїв та перемоги на виборах праворадикальних чи популістських партій</p>	<p>Сьогодні Україна не має великого припливу мігрантів. Проте, коли ситуація покращиться, це може змінитись (наприклад, у Польщі вже спостерігається значний приплив робітників з Азії). Це може призвести до значного навантаження на соціальну інфраструктуру в деяких регіонах.</p>
<p>Збільшення мобільності капіталу, що полегшує ухиляння від сплати податків та виведення капіталу</p>	<p>Для невеликої відкритої економіки це означає більші коливання курсу валюти. Для економіки з низьким рівнем захисту прав власності це означає втечу капіталу та зниження доходів бюджету</p>
<p>Підвищення концентрації на багатьох ринках та зростання темпів творчої руйнації.</p> <p>Більше ринків зі структурою «переможець отримує все»</p>	<p>На відміну від розвинених країн Україна зберігає монополії «старого типу», які можуть зловживати своєю ринковою владою та шантажувати споживачів та уряд (наприклад, ситуація з хлором в цьому році або з автомобільним газом в 2016 році)</p>

Що може зробити уряд	Що може зробити бізнес
<p>Завершити демографічний реєстр та спростити систему реєстрації осіб.</p> <p>Розробити та впровадити комплексну політику інтеграції мігрантів. Рішення з політики (ре)інтеграції внутрішньо переміщених осіб можуть бути використані в цій політиці.</p>	<p>Пропонувати трудові контракти неповної зайнятості та гнучкі графіки роботи.</p> <p>Розробити та впровадити політики запобігання дискримінації</p>
<p>Завершити реформу адміністрування податків для розширення податкової бази та мінімізації ухиляння. Де можливо, більше покладатися на непрямі податки</p> <p>Завершити реформу правоохоронної системи.</p>	<p>Диверсифікувати активи.</p> <p>Підтримувати реформу правоохоронної системи.</p>
<p>Дотримуватися законодавства про захист конкуренції. Визначити монополії, які можуть бути потенційно шкідливими та вжити запобіжних заходів (наприклад, спростити імпорт).</p> <p>Зменшити бар'єри входу на ринок.</p>	<p>Брати участь в обговореннях питань регуляторної політики з урядом та ініціювати обговорення змін регуляторної політики.</p> <p>Постійно шукати нові ринкові ніші та способи підвищення ефективності.</p>



**Імовірний
виклик:
повномасштабна
торговельна
війна**



Економісти сперечаються з багатьох питань, але існує принаймні одне, в чому погляди більшості економістів збігаються: вільна торгівля. Для більшості економістів вільна торгівля завжди підвищує добробут, отже, будь-які бар'єри для торговельних потоків не тільки контрпродуктивні для країн, проти яких ці бар'єри застосовуються, але також збільшують витрати споживачів країни, яка застосувала такі бар'єри.

Незважаючи на побоювання деяких економістів та урядовців щодо збільшення випадків протекціонізму у світовій торгівлі, дані Global Trade Alert свідчать про зниження застосування нових протекціоністських заходів у 2017 та 2018 роках порівняно із 2016 роком.⁹⁶

Таке побоювання глобального зростання протекціонізму зумовлене діями найбільшої економіки у світі, США, яка, згідно з Інститутом міжнародної економіки Петерсона, сьогодні веде чотири великі «битви» зі своїми торговельними партнерами. Битви ведуться за:

- (1) Сонячні панелі та пральні машини
- (2) Вироби зі сталі та алюмінію
- (3) Технології та об'єкти інтелектуальної власності
- (4) Авто

Із чотирьох «битв» лише одна безпосередньо стосується України, оскільки чавун та сталь та вироби з них все ще складають найбільшу частку в українському експорті товарів,

⁹⁶ https://www.globaltradealert.org/global_dynamics/day-to_0831

незважаючи на те, що ця частка зменшується (до близько 20% у 2017 році порівняно з середнім показником 31% у період до 2008 року). Протягом останніх кількох років українські виробники отримали вигоду від підвищення цін на свою продукцію, що призвело до збільшення обсягів українського експорту металів у грошову вимірі. США були п'ятим за величиною експортним ринком для українських виробників чавуну та сталі.

У березні 2018 року адміністрація Трампа оголосила про запровадження 25-відсоткового тарифу на сталь та 10-відсоткового тарифу на алюміній (в середньому, з деякими товарними позиціями). Ці тарифи безпосередньо впливають на Україну, оскільки найбільша частка експорту металів належить до двох категорій, які підпадають під новий тариф (7207 — Напівфабрикати з вуглецевої сталі та 7208 — Прокат плоский з вуглецевої сталі завширшки 600 мм або більше, гарячекатаний, неплакований, без гальванічного чи іншого покриття).

Крім того, українські виробники сталі підпадають під дію антидемпінгових мит, встановлених на експорт гарячекатаних виробів з України (перш за все категорії 7208) до країн ЄС у 2017 році в розмірі 17,6-96,5 євро за тону.

На додачу до прямого ефекту від заходів США, на Україну можуть впливати заходи, застосовані торговельними партнерами США у відповідь на протекціоністські кроки Сполучених Штатів. Три найбільших експортери продукції чорної металургії до США — Європейський Союз, Канада та Китай — оголосили про власні тарифи на американський експорт; згодом до них приєдналися Туреччина та Мексика.

Інститут Петерсона оцінює, що «дзеркальні» тарифи вплинуть на 25 мільярдів доларів американського експорту сталі, сільськогосподарської та харчової продукції та деяких «знакових» споживчих товарів (мотоцикли, джинси тощо). Незважаючи на те, що тарифи на джинси та мотоцикли не є актуальними для українських виробників, нові бар'єри для американських виробників сільськогосподарської та харчової продукції можуть мати опосередкований вплив на економіку України. Наприклад, у відповідь на американські тарифи на сталь Китай запровадив 25-відсотковий тариф на свинину, що знижує конкурентоспроможність американських виробників (треті за обсягом на китайському ринку свинини). Подібна ситуація спостерігається і на інших ринках, де діють «дзеркальні» тарифи, наприклад, на ринку зернових. Україна може скористатися цією можливістю, щоб розширити свою присутність або вийти на нові ринки, де конкурентоспроможність американських виробників постраждала через нові тарифи.

Найбільші обсяги торгівлі знаходяться під впливом дій США, спрямованих на припинення недобросовісної торговельної практики у сфері технологій, на розслідування з інтелектуальної власності проти Китаю, а також заходів у відповідь, вжитих останнім. Станом на кінець серпня 2018 року дві країни запровадили 25-відсоткові тарифи на товари загальною вартістю 50 млрд. доларів, а також погрожували підвищити тарифи на інші категорії товарів. За даними Інституту Петерсена, понад 85 відсотків імпорту, на який поширюються американські тарифи, — це засоби виробництва та комплектуючі. Це збільшує витрати виробників та знижує конкурентоспроможність

американських компаній, які використовують ці товари у виробництві. Китай зі свого боку запровадив тарифи переважно на транспортні засоби, літаки, судна та продукти рослинного походження, такі як соєві боби. Як і у випадку з «дзеркальними» тарифами, українські виробники сільськогосподарської продукції можуть спробувати покращити свої позиції на світових ринках, де переважали американські виробники, які зараз постраждали від підвищення тарифів.



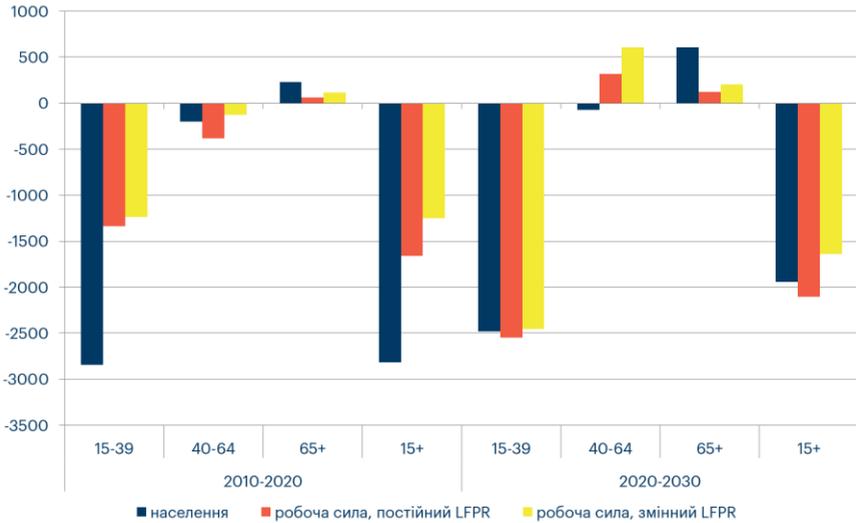
**Поточний
виклик: дефіцит
робочої
сили**



Однією з основних довгострокових проблем України є скорочення та старіння робочої сили внаслідок негативного природного приросту населення (більше смертей, ніж народжень) та еміграції населення працездатного віку. Оцінки, що базуються на прогнозах ООН від 2015-го року щодо чисельності населення за п'ятирічними віковими групами для кожної статі, свідчать про значне зниження чисельності населення віком від 15 років і вище, особливо серед наймолодших вікових груп (рис. 8).

Для оцінки впливу демографічних тенденцій на майбутню пропозицію робочої сили в Україні розглянемо прогнози змін робочої сили за двома сценаріями: перший передбачає постійні коефіцієнти економічної активності (на рівні 2012 року) для всіх статево-вікових груп, другий — прогнозні (прогноз МОП-2013) коефіцієнти економічної активності для статево-вікових груп. Якщо рівень економічної активності залишатиметься таким самим, як у 2012 році, очікується, що Україна втратить близько 1.7 мільйона працівників у віці від 15 років у період між 2010 і 2020 роками та більше 2 мільйонів працівників у період між 2020 та 2030 роками (рис. 8). Якщо рівні економічної активності за статево-віковими групами трохи зростуть, згідно з прогнозами МОП, із найбільшим зростанням цього показника для старших осіб, прогнозоване скорочення робочої сили буде нижчим, ніж у першому сценарії, але не суттєво.

Рисунок 8. Прогнозні зміни населення та робочої сили за віковими групами, 2010-20 та 2020-30 роки



Джерела: оцінки на основі статеві-вікових демографічних прогнозів ООН до 2060 року (ООН-2015) та прогноз МОП щодо рівнів зайнятості робочої сили за віком та статтю у 2013-2030 роках (МОП-2013). Прогноз не враховував зміни в чисельності населення України через тимчасову окупацію Криму та частини Донбасу.

Примітки. Базовий сценарій передбачає постійні статеві-вікові показники робочої сили на рівні 2012 року. Сценарій зі зміною рівня економічної активності приймає прогнози МОП щодо статеві-вікових показників робочої сили в 2013-2030 роках. LFPR — labour force participation rate, рівень економічної активності

Прогноз робочої сили у 2010-2060 рр., опублікований Купець (2016),⁹⁷ показує, що навіть за найбільш оптимістичних припущень про те, що рівень економічної

⁹⁷ Купець Ольга (2016) «Глава 8. Україна: робота для старіючого суспільства». В: Бетхерман Гордон і Мартін Рама (ред.), Робота для розвитку: проблеми та рішення в різних країнах, Оксфорд Юніверсіті Пресс, с. 255-285.

активності в усіх дорослих вікових групах (від 25 до 64 років) перевищить 90 відсотків і 60 відсотків серед людей похилого віку (65+ років), Україна, ймовірно, не зможе переломити тенденцію скорочення та старіння робочої сили.

Збільшення імміграції молодих кваліфікованих працівників для компенсації скорочення робочої сили, як це відбувається в розвинених країнах, є неможливим в Україні. Основними причинами, які зменшують привабливість країни для іммігрантів порівняно із сусідніми країнами, є постійний конфлікт на Сході України, низький рівень життя та серйозні проблеми, пов'язані з працевлаштуванням та інтеграцією іммігрантів (МОМ, 2016).⁹⁸ Переважна більшість іммігрантів, які прописані в Україні, є громадянами пострадянських держав, які отримують дозволи на постійне проживання на основі тісних сімейних зв'язків із громадянами України.

З іншого боку, очікується, що тимчасова трудова міграція та постійна еміграція працездатних українців у майбутньому зростатимуть, якщо розрив у рівнях реального доходу та якості життя між Україною та основними країнами призначення емігрантів істотно не зменшаться (МОМ, 2016). З огляду на це, єдиним способом пом'якшення негативного впливу старіння та скорочення робочої сили на еміграцію та дохід українців є значне підвищення продуктивності праці, перехід до капіталомістких технологій, які потребують високої кваліфікації працівників.⁹⁹

⁹⁸ Міжнародна організація з міграції (2016 р.) «Міграція в Україні: факти та цифри», МОМ, доступна за посиланням: http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_eng_10_10_press.pdf.

⁹⁹ Для того, щоб зберегти реальний ВВП на душу населення постійним (нульове зростання), продуктивність праці, виміряна як реальний ВВП напрацівника, повинна зрости в середньому на 0,3% щорічно протягом 2010-2060 рр. Особливо виражене зростання, необхідне у 2017-2024 і

Одним із ключових чинників, що обмежують зростання продуктивності праці в Україні, є недостатня кваліфікація робочої сили. Хоча українці мають в середньому дуже високий освітній рівень порівняно з більшістю країн світу, формальна система освіти та навчання не надає учням навичок, які необхідні роботодавцям для досягнення своїх бізнес-цілей, а саме практичних навичок, специфічних для певних видів роботи, сучасних знань та навичок спілкування (soft skills) (Дель Карпіо та ін., 2017).¹⁰⁰ Як наслідок, багато випускників вищих навчальних закладів займають робочі місця, які не потребують вищої освіти (близько 40 відсотків працівників у віці 15-29 років у 2013 році),¹⁰¹ в той час як роботодавці відчувають значний дефіцит робочої сили та постійну невідповідність працівників займаним посадам, що обмежує здатність компаній наймати, отримувати прибуток та рости. Незважаючи на очевидний вплив тренінгів, які надаються роботодавцями, на зниження дефіциту кваліфікації, підвищення продуктивності старіючої робочої сили та підвищення інновацій та конкурентоспроможності, порівняно небагато роботодавців в Україні регулярно проводять тренінги для своїх працівників, особливо якщо

2041-2048 рр. Якщо метою є досягнення річного приросту ВВП на душу населення на рівні 3%, необхідний ріст продуктивності складе в середньому 3,3% річних (Купець, 2016).

¹⁰⁰ Дель Карпіо Хімена, Ольга Купець, Нунь Мюллер та Анна Олефір (2017) «Навички для сучасної України». Напрями у розвитку, Вашингтон, округ Колумбія: Світовий банк.

¹⁰¹ Купець Ольга (2016) «Невідповідність освіти та праці в Україні: надто багато людей з вищою освітою або надто багато робочих місць для низькокваліфікованих?», Журнал порівняльної економіки, т. 44 (1), с. 125-147.

фірми є малими та не орієнтованими на інновації та міжнародні ділові контакти.¹⁰²

Для вирішення цих проблем ми пропонуємо політичні втручання, спрямовані на сприяння ефективному використанню існуючого людського капіталу та розвиток навичок теперішніх та майбутніх працівників. Одночасно з провадженням політики, що підвищує актуальність навчальних та освітніх програм, потрібно також вирішувати основні проблеми, пов'язані з навчанням, яке надається роботодавцями, такі як відсутність

- 1) адекватної та достовірної інформації про постачальників навчальних послуг та ефективність різних видів навчання;
- 2) стимулів для поширення охоплення навчальних програм та
- 3) ефективних державно-приватних партнерств у сфері освіти та підготовки кадрів.

¹⁰² Купець Ольга (2018) «Підготовчі кадри, інновації та навички в пострадянських країнах», Економіка перехідного періоду, готується до публікації.

