

Біла книга реформ

П'ять років реформ

спільний проект KSE та VoxUkraine

ГО «Вокс Україна»

Київ, 2019

Автори

Анна Білоус, Школа державного управління Блаватника, Оксфордський університет; Артур Ковальчук, Київська школа економіки; Богдан Прохоров, Центр економічної стратегії; Вероніка Мовчан, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Вокс Україна; Дарина Марчак, Київська школа економіки; Денис Нізалов, Global Land Alliance, Лестерський Університет Де Монфорт, Вокс Україна; Дмитро Яблоновський, Центр економічної стратегії, Вокс Україна; Елена Бєсєдіна, Київська школа економіки; Ілона Сологуб, Київська школа економіки, Вокс Україна; Марина Хорунжа, Київська школа економіки; Олександра Бетлій, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Вокс Україна; Олексій Грибановський, Київська школа економіки; Олена Білан, Dragon Capital, Київська школа економіки, Вокс Україна; Ольга Купець, Київська школа економіки; Ольга Ніколаєва, Київська школа економіки; Остап Кучма, Київська школа економіки; Тетяна Тищук, Київська школа економіки, Вокс Україна; Тимофій Брік, Київська школа економіки; Юрій Городніченко, Університет Каліфорнії (Берклі), Київська школа економіки, Вокс Україна; Ярослав Кудлацький, Київська школа економіки.

Подяки

Автори вдячні Редакційній колегії Вокс Україна та особливо Олександрові Жолудю за редагування тексту. Автори вдячні Ксенії Алєканкіній, Анастасії Чернусі, Лені Шуліці та Юлії Даниленко за їхню допомогу у роботі над цим проектом

Зміст

Вступ	4
Розділ 1. УПРАВЛІННЯ	6
Політична система.....	6
Реформа державного управління	10
Дерегуляція.....	18
Судова реформа	21
Розділ II. МАКРОЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ	26
Монетарна політика та банківський сектор.....	26
Фіскальна політика та державні фінанси	32
Пенсійна реформа	39
Реформа торгової політики 2014-2019	42
Розділ III. ГАЛУЗЕВІ РЕФОРМИ.....	46
Енергетичний ринок	46
Стратегія земельної реформи в Україні: 2019-2024	50
Приватизація	58
Державні закупівлі.....	62
Реформи в освіті та медицині.....	68
Розділ IV. ЛЮДИ	75
Демографічні перспективи України.....	75
Уявлення людей та їх вплив на політику	82

Вступ

Україну часто називають «перехрестям» або «межею» між Сходом та Заходом, маючи на увазі, що вона поєднує в собі їхні риси. Але ми скоріше назвали б Україну сумішшю умовних Півночі та Півдня в розумінні економічних моделей, де «Північ» означає більш технологічно розвинені країни, а «Південь» — менш розвинені.

Україна справді поєднує риси — як позитивні, так і негативні — розвинених країн та країн, що розвиваються. Наприклад, низька народжуваність, старіння населення та скорочення робочої сили є демографічними особливостями розвинених країн. Водночас середня тривалість життя в Україні на десять років менша, ніж у ЄС, що робить реформування української пенсійної системи неймовірним викликом.

Економічне зростання у 2-3% також властиве радше для розвинених країн, хоча дохід на душу населення в Україні наразі на рівні країн, що розвиваються. Україна, як і розвинені країни, має значні соціальні зобов'язання. Водночас їй складно зібрати податки для фінансування цих зобов'язань: ухилення від сплати податків та відплив капіталу у нас — на рівні країн [третього світу](#). Корупція та якість державного управління, особливо в частині дотримання законів, в Україні також ближчі до «Півдня». Дещо парадоксально високий рівень корупції породжує прагнення до «великого» уряду та значного втручання держави у життя людей.¹ Це прагнення посилюється патерналізмом успадкованим від СРСР.

Голосування за популістів, яке раніше було властиве країнам, що розвиваються, наразі поширюється на розвинений світ. Підхопила тренд і Україна. Проте їй, як і країнам, що розвиваються, не вистачає сильних інституцій, які є в розвинених країнах, та які допомагають їхнім економікам витримати популістів навіть у найвищих владних кабінетах.

Де ж Україні в таких умовах знайти сили та ресурси для зростання? Очевидне рішення — відкрити ринок сільськогосподарських земель. За розрахунками Світового Банку, це дасть близько 1,5 додаткових процентних пункту зростання ВВП щорічно. До того ж, ефект можна буде відчувати майже одразу.

Також «на поверхні» — угода про вільну торгівлю з ЄС. Експорт товарів з України до ЄС у 2018 зріс на 19,6% порівняно з 2013 роком, і зростання триватиме з подальшим

¹ Віталій Проценко [пояснює](#), як корупція створює підґрунтя для бажання “сильної руки”, а дослідження VoxUkraine&KSE [показує](#), що 73% підтримують певне втручання держави в економіку та права людини.

впровадженню угоди. Водночас Україні варто продовжувати підписання двосторонніх угод з іншими країнами.² Експорт товарів, у яких Україна має відносні переваги, та включення українських компаній до глобальних ланцюжків доданої вартості відчутно сприятиме економічному зростанню.

Проте найважливіший аспект — це залучення інвестицій. Валовий приріст капіталу в Україні нещодавно становив близько [20%](#) ВВП — рівень, співставний з європейським. У країнах, що розвиваються, цей показник є набагато вищим: близько 30%, а іноді понад 40% ВВП. Інвестицій потребують усі сектори — як у фізичні об'єкти, тобто устаткування чи інфраструктуру, так і у нематеріальні активи: знання та навички дітей і дорослих.

Для залучення інвестицій не треба винаходити велосипед. Необхідні умови — це забезпечення прав власності та дієва судова система. Якщо цих умов дотримано, розвиток різноманітних інструментів фінансового посередництва (якщо вони дозволені законодавством) — лише питання часу. Звісно, дуже бажано урядові зменшити регуляторний тиск на бізнес та знизити невизначеність за рахунок прозорого формулювання політик, що базувалося б на правилах та даних, а не на короткострокових політичних цілях. Найбільш позитивний сигнал для іноземних інвесторів — це довіра українського бізнесу до своєї держави.

У розвинених країнах перед тим, як ухвалити остаточне рішення, інвестор вивчає законодавство. У країнах, що розвиваються — шукає «посередників», «гарантів» та різні обхідні шляхи. Скоріше за все, в Україні інвестори роблять і те, й інше. А тому зменшення попиту на друге було б явною ознакою прогресу.

Шлях від «Півдня» до «Півночі» непростий. Україна ще довгий час поєднуватиме риси розвинених країн та країн, що розвиваються. Проте ми хотіли б, щоб вона поєднувала їхні найкращі риси — «північне» дотримання законів та «південний» рівень інвестицій. Тоді Україна буде в змозі рости темпами країн, що розвиваються, та досягнути якості життя розвинених країн.

У подальших публікаціях ми розглянемо впровадження структурних реформ, що закладають підвалини стабільного зростання, і окреслимо необхідні подальші кроки.

² Центр Trade+ у KSE [вказує](#), що пріоритетними країнами для цього мають бути США, Ірландія, Японія, Німеччина, Швейцарія, Швеція, Великобританія, Катар, Китай та Мексика.

/1

УПРАВЛІННЯ

Політична система

До 2014 року в Україні функціонувала жорстко централізована політична система з дуалізмом виконавчої гілки влади та нечітким розподілом обов'язків на місцевому рівні. В рамках цієї системи «переможець отримував усе». Децентралізація, що триває з 2014 року, ставить на меті зменшити вплив центральної влади й передати відповідальність за повсякденні питання життя громадян обраний місцевій владі. Це має зробити більш відповідальними не лише місцевих чиновників, але й громадян, і таким чином сприяти демократичному розвитку України.

За 23 роки свого існування записаний у Конституції розподіл влади між президентом та парламентом змінювався тричі. Одразу після ухвалення у 1996 році Конституція надавала майже необмежену владу президенту; у 2004 Конституцію було змінено, і майже вся влада відійшла парламенту. У 2010 Конституційний суд скасував ці зміни за поданням тодішнього президента Віктора Януковича. У 2014, після Революції гідності, зміни знову набули чинності³.

Наразі основним джерелом влади в країні є парламент, який призначає прем'єр-міністра, майже усіх членів Кабміну, а також затверджує подані президентом кандидатури на позиції міністра закордонних справ та міністра оборони. Рада також погоджує низку інших

³ Всеохоплюючу дискусію щодо конституційної структури України читайте у [статті](#) Маєрсона, Милованова та Роланда, а також у [статті-експлейнері](#) Ростислава Аверчука

призначень (генеральний прокурор, голова СБУ, голова НБУ тощо). Втім, щоб скористатися цією владою, парламенту потрібно мінімум 226 голосів. До 2019 року жодна партія не мала стільки голосів, що породжувало потребу у формуванні коаліції. Пошук парламентських компромісів уповільнював ухвалення законів — як прогресивних, так і шкідливих.

Виборча система

Ширші повноваження парламенту підвищують важливість [дизайну виборчої системи](#). В Україні протягом довгого часу функціонувала змішана система, за якої половина парламенту обирається за партійними списками, а інша половина — в одномандатних округах (хоча Україна експериментувала як із повністю пропорційною, так і з повністю мажоритарною системами).

Оскільки наші партії згуртовані навколо лідерів, а не навколо ідей чи цінностей, обидва компоненти виборчої системи мають серйозні вади:

1. Партійні лідери можуть «продавати» місця у списках — за гроші чи за лояльність.
2. В одномандатних округах вищі шанси на виграш мають кандидати з більшим фінансовим ресурсом (хоча останні вибори показали, що з цього правила бувають і винятки).
3. В одномандатних округах багато голосів «пропадає», тому виграти можуть кандидати, які мають підтримку меншості.

Система відкритих списків, [ухвалена](#) у липні 2019 року, має прибрати ці недоліки — підвищити репрезентативність, мотивувати до створення ідеологічних партій, а також дозволити місцевим лідерам виходити на національний рівень під брендом певних політичних партій. Щоправда, президент заветував новий Виборчий кодекс. І навіть після вступу його в дію впровадження нової системи відбудеться лише наприкінці 2024 року, тому наступні вибори проходитимуть ще за чинною системою.

Дуалізм виконавчої влади

Президент призначає голів місцевих адміністрацій, кандидатури яких подає Кабмін. Голови місцевих адміністрацій підпорядковуються і президентові, і Кабінету міністрів. Цей закріплений у Конституції дуалізм виконавчої влади створює потенціал для конфліктів між президентом та прем'єром. Він обмежує контроль Кабміну над виконавчою гілкою, таким чином підриваючи його здатність впроваджувати свою політику. Проект змін до Конституції, що розглядався у 2015 році в рамках реформи децентралізації, [не зміг би](#) вирішити цю проблему. Втім, парламент не проголосував за цей законопроект через наявність у тексті пункту про особливий статус Донбасу.

Децентралізація

Децентралізація, розпочата у 2014 році, є, мабуть, найважливішою зі структурних реформ. Також, вона [популярна](#) серед виборців. До реформи в Україні існувало чотири адміністративні рівні: село/район міста — район чи місто — область — країна. Багато сіл були надто малі, щоб надавати своїм мешканцям якісні публічні послуги. Реформа децентралізації передбачає створення Об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які отримають для цих потреб значні бюджети. Цільовий мінімум населення ОТГ — 10 000 осіб. Станом на серпень 2019 року ОТГ [покривали](#) 40% території України, у них проживало майже 30% населення. 4330 менших громад було об'єднано в ОТГ, ще 6331 мають увійти до реформи.

Щоб заохотити до добровільного об'єднання громад, новоствореним ОТГ надали фінансові стимули — 60% податку на доходи фізичних осіб та 10% податку на прибуток лишаються в громаді, окрім того вони отримують з держбюджету субсидії та субвенції на розвиток інфраструктури. ОТГ мають право самостійно визначати ставки податків на нерухомість та землю у встановлених межах. Водночас значно зросла відповідальність місцевої влади за повсякденне життя громадян — адже місцеві органи влади розподіляють медичну та освітню субвенції, інфраструктурні кошти тощо. Важливою складовою цього процесу була передача Міністерством юстиції низки реєстраційних послуг місцевій владі та приватним нотаріусам. Тому тепер ОТГ можуть конкурувати одна з одною за допомогою якості послуг та створеного ними інвестиційного клімату.

Хоча загалом децентралізація пройшла успішно, і найбільше від неї виграли ОТГ та міста⁴, шлях до цього був непростий. Деякі обласні та особливо районні чиновники саботували створення громад. Деякі новостворені громади все ще надто малі, щоб надавати публічні послуги на достойному рівні. Хоча населення ОТГ в середньому становить 10,7 тисяч людей, у 37% громад живуть менш ніж 5 тисяч осіб. Можливо, цим громадам доведеться об'єднуватися з іншими.

Важливим «пряником» децентралізації стало [рішення](#) уряду дозволити ОТГ отримувати державну землю навколо них у свою комунальну власність. Ці землі можуть стати суттєвим джерелом доходу громад. Інколи ОТГ доводиться подавати в суд на Держгеокадастр, щоб отримати ці землі. Тим не менш, станом на серпень 2019 ОТГ отримали 1,5 млн га сільськогосподарської землі.

Фінальні кроки децентралізації мають бути такими:

1. Обов'язкове об'єднання ОТГ, що не об'єдналися до визначеної дати.

⁴ Для детальної проміжної оцінки реформи децентралізації (2014-2016) див. [Левітас та Джикіч \(2017\)](#), див. [Дадлі \(2019\)](#) для оцінки найбільш актуальних результатів.

2. Вирішити питання районів — потрібно вирішити, чи залишиться районний рівень управління. Якщо так, треба буде переглянути його повноваження та обов'язки, якщо ні — райони необхідно ліквідувати на законодавчому рівні⁵.
3. Чітко розподілити обов'язки на місцевому рівні — тобто між місцевими філіями органів центральної влади та місцевими виборними органами.

За логікою реформи, на певному етапі знадобиться внести зміни до Конституції, щоб таким чином закріпити нові реалії та розподіл влади між центром та регіонами. Якщо парламент почне роботу над такими правками до Конституції, він може скористатися цією нагодою, щоб позбавити президента можливості втручатися у політику уряду. Як [відзначає](#) Роджер Маєрсон, найкращим президентом для країни буде той, хто погодиться на зменшення своєї влади.

Децентралізація має два важливих політичних наслідки. По-перше, вона уможливорює [появу та органічне зростання](#) політичних лідерів на місцях. В Україні традиційний шлях до політики лежить або через приєднання до партії, у якій лідер виступає в ролі «паротяга», або через підкуп виборців у певному окрузі — напряду або через подарунки чи певні блага для громади. Завдяки децентралізації у місцевих політиків з'явилася мотивація надавати мешканцям своїх громад якісні послуги, щоб перейти на вищий рівень.

По-друге, розширення впливу місцевої влади на більшість аспектів повсякденного життя позбавить виборців можливості винуватити у проблемах когось окрім вибраних ними місцевих чиновників. Це має сприяти більш відповідальному голосуванню.

Звісно, ці зміни не відбудуться за один день. Тим не менш, перші кроки зроблені у правильному напрямку, і реформа має тривати.

⁵ Колишній міністр регіонального розвитку [запропонував](#) зменшити кількість районів з 465 до 102, залишивши їм обов'язок координування місцевих філій центральних органів управління.

Реформа державного управління

Українську держслужбу називають однією з найбільш нестабільних у регіоні (Verheijen & Rabrenovic 2015: 16)⁶. Хоча основу державної служби було сформовано у радянський період, вона постійно переживала зміни — як до набуття незалежності, так і після. Найбільш актуальний порядок денний реформ було сформульовано у 2014-2015 роках. До цього уряд проголошував про початок масштабної реформи державного управління тричі: у 1993, 2000 та 2011 роках.

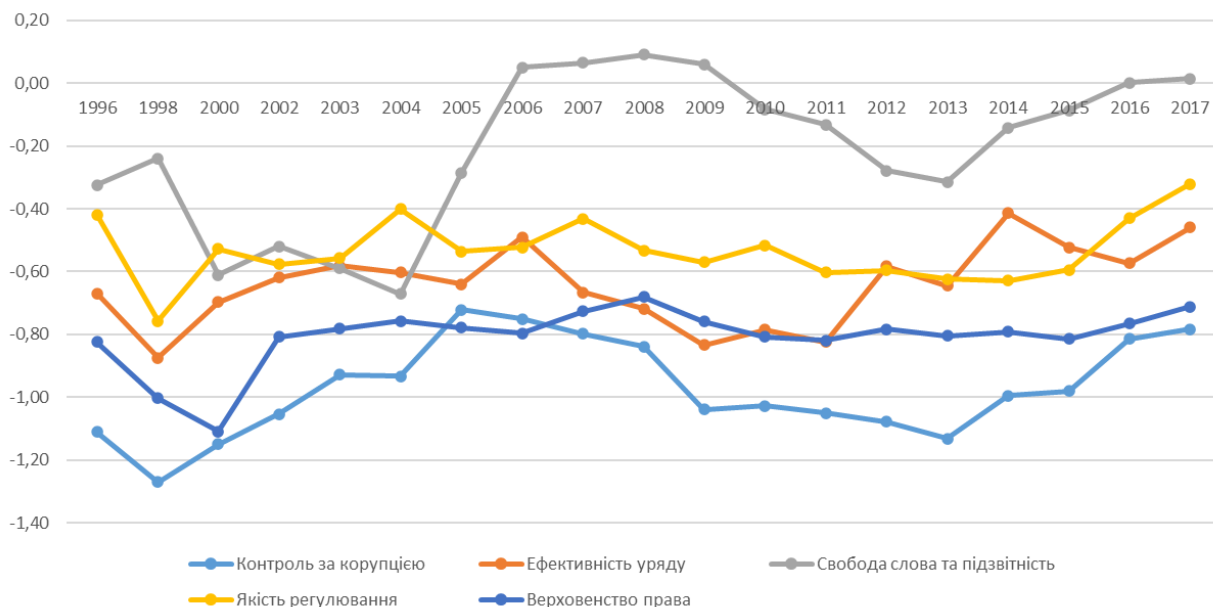
Реформи, що проводилися до створення нинішньої стратегії, переважно приділяли увагу інституційній реорганізації. Закон про державну службу (1993) ввів у вжиток термін «державна служба» та окреслив частину її функцій. Проте ключові обов'язки, процес прийняття на роботу, система винагород та зони відповідальності так і не були чітко окреслені. Визначення державної служби 1993 року є обмеженим: очікується, що державна служба дозволить уряду «виконувати функції держави». На практиці ж це нагадувало радянську практику, де державна служба координувала все, чим мав би займатися уряд, включно з усією діяльністю підприємств.

У період після 1991 року таке визначення ніяк не висвітлювало питання — якщо не вважати таким твердження, що державна служба має робити все те ж, що і держава. Цим також малося на увазі, що держслужба є уособленням держави як такої. Стратегія 2000 року внесла деякі зміни, переважно у процес формування політики та систем ефективності і оцінки. І, нарешті, зміни до Закону про державну службу, запропоновані у 2011 році, так і не набули чинності. Питання, підняті у законопроекті 2011 року, допомогли просуванню реформи (наприклад, моменти щодо оцінки ефективності роботи держслужбовців).

Пересічні громадяни зазвичай бачили державну службу справжньою скринькою Пандори та потенційною загрозою демократії. Ця тенденція, популярна у розвинених країнах, посилювалася тим, що держслужба, її склад, система мотивації та практика взаємодії з політиками була сформована ще за СРСР. Негативну картину посилювали і дані Світового банку про ефективність урядування: організація досі не помітила жодних суттєвих змін у ефективності роботи українського уряду (Рисунок 1).

⁶ Verheijen, T.J. and Rabrenovic, A., 2015. Civil service development in Central and Eastern Europe and the CIS: a perfect storm?. In *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (pp. 15-37). Palgrave Macmillan, London

Рисунок 1. Індикатори державного управління в Україні



Поточна хвиля реформи почалася з прийняття у 2015 році нової версії Закону про державну службу. У наступні роки пріоритетом уряду стала реформа державного управління, для впровадження якої уряд розробив Стратегію реформи державного управління 2016-2020. Загалом ця стратегія спиралася на програму SIGMA, розроблену ЄС та Організацією економічного співробітництва та розвитку для Європейської політики сусідства та країн-кандидатів на вступ до Євросоюзу. Міжнародні партнери України висловили своє схвалення та підтримку стратегії. Європейська комісія оцінила фінансування програми для підтримки виконання стратегії у 104 млн євро ⁷. У 2018 році уряд проаналізував виконання стратегії та, спираючись на отримані результати, вніс необхідні правки та подовжив строк реалізації Стратегії до 2021 року.

Зовнішні гравці — Європейський союз, Група Світового банку і Європейський банк реконструкції та розвитку — зіграли суттєву роль у просуванні позитивних змін в українському державному управлінні. Найважливіше, мабуть, що Європейський союз підтримував реформу, метою якої було посилення здатності міністерств до ухвалення рішень. В рамках цієї реформи в уряді було створено нові підрозділи з функціями розробки політики та стратегічного планування — директори. Директори фінансувалися з бюджету, з серйозною підмогою від ЄС. У 2017 році ця допомога становила близько 10 млн євро⁸. Ця допомога надавалася, щоб оновити українську держслужбу за рахунок залучення молодих талантів на добре оплачувані позиції. У пілотному проекті, що стартував у 2016 році, взяли участь 10 міністерств, 2 агенції та Секретаріат КМУ. З 2016 року в рамках

⁷ Управління фінансового та економічного аналізу ВРУ, 2018. Фінансування реформи державного управління у 2017 році: плани та факти

⁸ Секретаріат Кабінету міністрів України, Відповідь № 6511/0/2-17 від 21.07.2017 на запит народного депутата А. Шкрум № 417/213-17 від 07.07.2017

пілотного проекту було створено 58 директоратів, а до уряду приєдналися понад 500 експертів-реформаторів.

Більш того, ЄС та Світовий банк допомагають уряду розвивати управління людськими ресурсами, проводити аналіз державного обліку, податкового адміністрування та інших ключових для ефективної діяльності уряду сфер. Програму повністю фінансує Європейський союз. ЄС виділив грант на суму 3.03 млн євро на розвиток інтегрованої HR-системи. Ще 2 млн євро Євросоюз віддав за консультаційні послуги Світового банку на підтримку реформ, спрямованих на підвищення ефективності послуг у сфері HR. Кабінет Міністрів ухвалив Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державних адміністративних установах.

Історії успіху

Існує багато прикладів успішного (принаймні поки що) впровадження реформи державної служби. Щоб проілюструвати позитивні зміни, наведемо такі приклади:

1. Прозорі та конкурентні практики найму

Уряд досяг значного прогресу на різних етапах реформи. Було модифіковано процедури найму, до правил було внесено необхідні правки (зокрема, процедура проведення конкурсу на позиції у держслужбі). Уряд запустив кадровий портал для рекламування вакансій та пошуку нових держслужбовців. Лише у 2018 на конкурсній основі було найнято 28 100 чиновників (Кабінет Міністрів, 2019: 32)⁹, при тому, що загальна кількість держслужбовців в Україні — близько 200 000.

Зараз уряд працює над створенням Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Світовий банк уже провів відповідне дослідження; на відкритому тендері було обрано підрядника, що розроблятиме сайт. Відповідатиме за впровадження HRMIS Національне агентство з питань державної служби. Початковий етап проекту охоплює обмежену кількість центральних органів виконавчої влади, наступним етапом стане охоплення всієї території країни.

2. Конкурентний прийом на роботу для топ-державних службовців

Впровадження прозорого найму вищих державних службовців (категорія А) було справді революційною зміною. Уряд прийняв нові положення про Комісію вищої державної служби. Комісія почала працювати вже у 2016 році.

Протягом 2016-2018 років Комісія вищої державної служби провела 229 конкурсів на посади категорії А на державній службі, включаючи державних секретарів міністерств, голів обласних та районних державних адміністрацій, керівників та заступників голів

⁹ Кабінет Міністрів, 2018. Впровадження Стратегії реформи державного управління на 2016-2020 роки, 2018 рік

центральных органів виконавчої влади¹⁰. За результатами конкурсів було призначено 150 посадових осіб, а 94 посади залишаються вакантними (таблиця 1).

Таблиця 1. Динаміка найму для позицій категорії А, 2016-2018

	2016	2017	2018
Оголошені конкурси	109	99	21
Проведені конкурси	109	97	19
Призначені переможці	36	100	14
Вакансії / Вільні посади		44	50

Джерело: Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління в 2016-2020 роках, 2018 р., с.33

3. Посилення можливостей міністерств щодо формування політики

Включення директоратів до структури міністерств дало очікувані результати: молоді люди та люди «з-поза системи» почали працювати в уряді над успішним впровадженням реформ. Хоча деякі деталі довгострокової реформи ще потребують розгляду, проміжні досягнення є дуже суттєвими. Серед них — введення ринкових зарплат, ліквідація корупційної складової у процесі прийому на роботу, покращення навчальних програм для держслужбовців, створення системи чітких індикаторів якості роботи та реформування образу держслужбовця в українському суспільстві (Білоус і Тищук, 2019¹¹).

4. Прагнення покращити позицію країни у міжнародних рейтингах, пов'язаних з управлінням

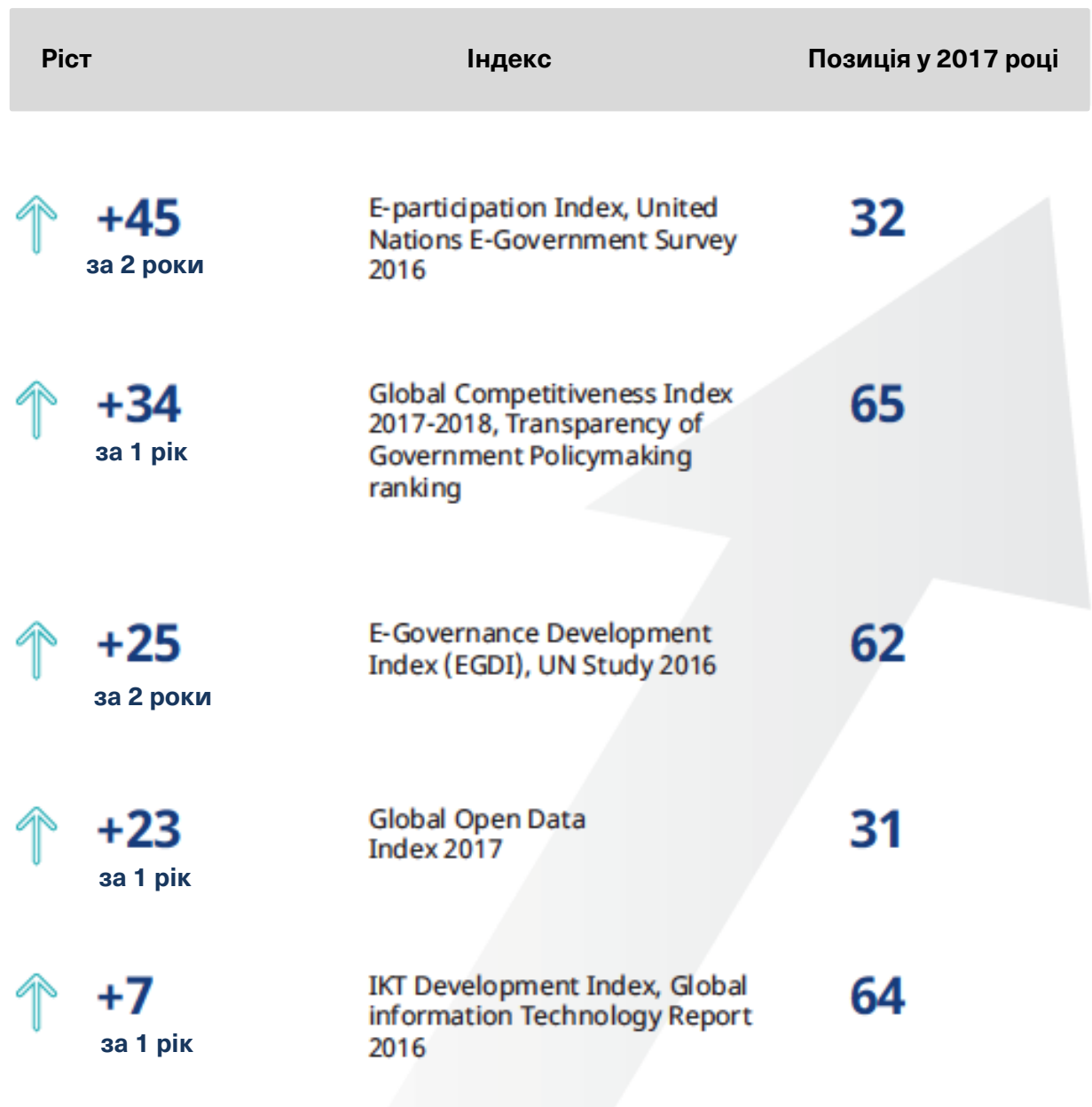
Для оцінки реформи використовуються міжнародні рейтинги. Незважаючи на те, що міжнародні рейтинги можуть ставити під сумнів методологію та «ігрові» ефекти, які вони створюють, вони, безумовно, є неупередженими та не залежать від окремих урядів. Вибір показників дає корисний огляд системи державного управління та стимулює уряд генерувати більше якісної інформації про свою діяльність.

Огляд прогресу в порівнянні з різними рейтингами та індексами продемонстровано у Звіті з питань державного управління (Директорат державного управління при Секретаріаті Кабінету Міністрів 2018: 14) — рисунок 2.

¹⁰ Управління з питань реформ, Кабінет Міністрів України, 2018. Звіт про реформування державного управління за 2016-2017 роки, с. 40

¹¹ Білоус, А., Тищук, Т., 2019. Реформа державної служби в Україні: закономірності успіху в реформуванні установ. Vox Ukraine

Рисунок 2. Результативність щодо вибраних міжнародних рейтингів та індексів управління



Джерело: Директорат державного управління при Секретаріаті Кабінету Міністрів 2018, с. 14

5. Цифровізація/діджиталізація

Україна зробила серйозний прорив у сфері цифровізації. Порядок денний цифровізації вплинув на механізм надання послуг та внутрішні процеси державного апарату. У 2014 році уряд ухвалив закон про адміністративні послуги, який дозволяє спростити надання адміністративних послуг для кінцевих користувачів. Наприкінці березня 2019 року 121 вид адміністративних послуг були доступні громадянам та бізнесу в режимі онлайн. Також мали місце подальші вдосконалення інших послуг, включаючи впровадження «єдиного

вікна». З появою «прозорих офісів» у 2014 році¹² в Україні до 2019 року почали працювати 778 центрів надання адміністративних послуг. Більше того, уряд покращив свої показники доступу до інформації в інтернеті як на рівні центральних, так і на рівні місцевих органів влади (Open Data Barometer, 2019).

По-друге, уряд вдосконалив свої внутрішні процеси та організацію. Відкритий та конкурентоспроможний процес закупівель і запуск (та поступове вдосконалення) системи Prozorro — лише один із прикладів. Система Prozorro унеможливила багато корупційних схем, пов'язаних з державними закупівлями. Портал з підбору персоналу career.gov.ua став кроком до підвищення прозорості державного апарату та залучення вищого рівня професіоналів до державної служби. Постійний розвиток HRMIS, системи e-Health, порталу для освітян та порталу TREMBITA для взаємодії державних установ означають рух до швидкої модернізації державного управління в Україні.

Якими є основні ризики?

- відсутність політичної підтримки
- зміна стратегії реформи
- «відкат» прогресу реформ
- неефективне донесення реформи до широкого загалу

Реформа державної служби проводиться не заради самої державної служби. Насправді всі зміни повинні сприяти:

- кращому співвідношенню ціни та якості (value for money)
- поліпшенню доступу до державних послуг та підвищенню їх якості
- підвищенню ефективності роботи уряду
- збільшенню шансів на ефективність політичних інтервенцій

До кожної з цих кінцевих цілей реформи державної служби слід підходити серйозно. Це ключові виклики, з якими уряди зазвичай стикаються на шляху до створення більш ефективної державної служби.

Співвідношення ціни та якості означає, що державна служба спрямована на зниження витрат. Це передбачає, що державна служба має бути здатною продукувати актуальні управлінські дані. Для більшості урядів це складно, тому потрібно докласти чимало додаткових зусиль, щоб поточні посади несли відповідальність та були підзвітними за виконання необхідних кроків.

Доступ до послуг та їхня якість: уряд повинен зосередитись на тому, щоб реформи мали вагу для громадськості. Іншими словами, доступність та якість послуг мають бути

¹² Спочатку реформа була введена у деяких міських радах, проте мала обмежене поширення (Добрянська, Н., 2014. Центри надання адміністративних послуг — шлях боротьби з бюрократизацією та корупцією. Дзеркало Тижня, 29.04.2014)

пріоритетом. Це також може сприяти збільшенню підтримки реформи державної адміністрації.

Підвищення ефективності роботи уряду: позитивні зміни важко зберегти. Існує ймовірність, що після зміни влади реформи скасують або змінять. Непослідовність у реформуванні такого складного механізму як державна служба часто знижує шанси на успіх реформи. Адже систему винагород та угод (rewards and bargaining system — RBS) в рамках державної служби важко контролювати, і на пошук шляхів реформування цієї системи потрібен час. Кожна реформа міняє причини, з яких люди приходять на держслужбу та залишаються на державній службі, які вміння та досвід є цінними і т. д. Це створює баланс винагород та угод. Спираючись на потребу внесення змін до RBS, урядовці можуть проводити інтервенції. Однак, якщо сторони по-різному розуміють RBS, ефективність таких втручань в політику падає.

Покращення ефективності втручання в політику: Аналіз політики, включаючи прогнозовані результати та результати інтервенцій та оцінки впливу, повинні бути вдосконалені. А отже, необхідно навчати держслужбовців проводити якісний аналіз політик, які впроваджує уряд.

То в чому полягає план?

1. Просувати стратегію реформ

Стратегія дуже важлива. Хоча SIGMA визначає деякі напрямки, вона не розрахована на вирішення питань фактичного співвідношення сил та відповідальності між державними установами. Цим питанням слід займатися на національному рівні.

Одна справа — переконатися, що реформи охоплюють усі міністерства — або, принаймні, що існує відповідний попередньо затверджений план. Проте треба також переконатися, що реформу державної служби буде впроваджено не лише в міністерствах, але й в інших державних структурах, зокрема, парламентських комітетах та Адміністрації президента.

2. Консультуватися з держслужбовцями та іншими зацікавленими особами, щоб забезпечити підтримку реформ

Адвокати реформ мають сидіти у парламенті, Кабміні і/або на найвищих політичних посадах у країні. Більш того, стратегія і тактика реформ мають бути зрозумілими не лише держслужбовцям — і не лише уряду.

3. Звертати увагу на співвідношення ціни та якості

Цей пріоритет треба вживити у порядок денний державної служби. Це можливо, наприклад, шляхом делегування відповідальності з уважного вивчення урядових програм та забезпечення належного прогресу щодо державних витрат на певну програму чи проект. Ці обов'язки можуть бути покладені на вищих державних службовців уряду або зосереджені у так званих «відділеннях» (delivery units).

4. Забезпечити реформам більш широку підтримку

Цей крок є критично важливим. Уряд повинен показати, що реформа має і політичну, і технічну підтримку. Він повинен підкреслити, що реформа відповідає міжнародним зобов'язанням, які взяла на себе Україна, особливо — зобов'язанням перед ЄС. Окрім цього, необхідно:

- Продемонструвати суттєві зміни;
- Показати зв'язок між вкладеними зусиллями та результатом;
- Бути відкритими щодо фінансування Стратегії реформування державної адміністрації
- Відкрито обговорювати скорочення витрат, прийняті в рамках реформи

Деякі елементи реформ будуть більш помітними чи популярними. Наприклад, система електронного врядування та система «єдиного вікна» для електронних послуг набагато більш помітні та зрозумілі для громадян порівняно з іншими, більш складними інституційними реформами. Тому потрібен розумний компроміс між видимими реформами, що покращують доступ та якість надання публічних послуг, та непомітними, але важливими інституційними реформами, спрямованими на створення більш сильного та дієздатного уряду в довгостроковій перспективі.

Дерегуляція

Через сумний досвід всеохопного втручання держави в економіку у радянському минулому після здобуття незалежності у 1991 році Україна почала поступово скорочувати як обсяг державної власності, так і втручання держави в економіку. Проте, попри всі зусилля, станом на 2014 рік економіка України залишалася досить зарегульованою.

Загалом роль та обсяг урядового втручання є досить спірним питанням у світі. Багато країн мали досвід як «закручування гайок» (після кризи 2008 року), так і послаблення урядових обмежень. Послаблення є явищем більш поширеним, і така дерегуляція зазвичай буває двох типів: радикальна (т.зв. регуляторна гільйотина) — різка відмова від регуляторних обмежень, яка застосовувалася, наприклад, у Хорватії, Македонії та Вірменії, та вибіркова, яку обрала Україна.

Масштабна реформа дерегуляції в Україні стартувала на початку 2015 року з ухвалення Кабінетом міністрів Постанови №42 «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності». Метою реформи було дерегулювати підприємницьку діяльність, привести українське законодавство у відповідність до європейського та до 2020 року увійти у топ-30 рейтингу Doing Business. Кінцевою ж метою було залучити в економіку більше місцевих та міжнародних інвестицій. І хоч шанси на досягнення цієї мети невеликі, з 2014 року, коли вона займала у Doing Business 112 місце, позиція України у рейтингу стабільно покращувалася. Зараз (відповідно до Doing Business 2019) Україна займає 71 місце, порівняно з 76 у 2018 році та 80 у 2017 році. Покращення позиції вдалося досягти в першу чергу за рахунок прогресу у сферах відкриття бізнесу, захисту прав міноритарних інвесторів та забезпечення виконання контрактів (Рисунок 3). Незважаючи на рух у правильному напрямку, регуляторне середовище в Україні лишається складним, іноді суперечливим, а також має багато застарілих норм, які не мають сенсу як з економічної точки зору, так і з точки зору здорового глузду¹³.

Серед інших важливих заходів з дерегуляції варто згадати передачу Міністерством юстиції послуг з реєстрації місцевій владі та приватному сектору, а також запуск онлайн-сервісу Міністерства юстиції (одночасно з відкриттям реєстрів), що значно спростило реєстрацію прав власності на підприємства та нерухомість. Крім того, в рамках реформи вдвічі скоротили кількість ліцензій, значно зменшили кількість сертифікатів, спростили роботу податкової адміністрації, а також імпорт та експорт послуг тощо.

Перший [План дерегуляції](#) на 2015-2016 роки, що включав 131 захід, було ухвалено у березні 2015 року. Майже 60% заходів удалося впровадити вже до кінця 2015 року. У серпні 2016 року Кабінет Міністрів затвердив оновлений План заходів з дерегуляції господарської

¹³ Яскравий приклад: регулювання цін на певні продукти в Україні було остаточно скасовано лише в середині 2017 року, тоді як в інших країнах з перехідною економікою лібералізація цін була ключовим елементом пакету початкових ринкових реформ. Інші приклади — ряд санітарних норм та стандартів радянського часу (які більше не використовуються) було скасовано у 2015-2016 роках

діяльності на 2016-2017 роки (далі — «План»), що є чинним і досі. План встановив ряд завдань з покращення та спрощення регуляторного середовища у таких стратегічних сферах як сільське господарство, будівництво, нафта, газ та мінеральні ресурси, енергетика, інформаційні технології та телекомунікації, харчова промисловість. Загалом План включав у себе 112 заходів згрупованих у 11 розділів. Очікувалося, що ці заходи послаблять регуляторний тягар у цих сферах та загалом покращать бізнес-середовище в Україні.

Рисунок 3. Рейтинг України у *Doing business* за компонентами



Джерело: звіти *Doing business*

За впровадження Плану дій відповідає Державна регуляторна служба України (ДРСУ). Всі державні установи, згадані у Плані, мають щомісяця надавати ДРСУ звіти про виконання заходів Плану, за які вони відповідають.

Станом на 20 липня 2019 року¹⁴ зі 112 заходів, передбачених Планом, ще не було виконано 32 (майже 30%), а один захід було взагалі викреслено з Плану. Найбільш проблемною сферою з найвищою часткою невдалих заходів з дерегуляції є спрощення адміністративних процедур регулювання господарської діяльності. Очевидно, що новому уряду доведеться переглянути План та прискорити процес дерегуляції.

¹⁴ Джерело: [Сторінка](#) впровадження Плану дерегуляції 2016-2017 на сайті ДРСУ станом на 14 серпня 2019

Реформа дерегуляції не обмежується виконанням Плану дій. Кабінет Міністрів продовжує час від часу проводити дні «дерегуляційного Кабміну», коли він переглядає обмеження, що заважають підприємницькій діяльності, а також скасовує застарілі та неефективні правила радянських часів.

Більш того, щоб запобігти появі нових неефективних правил, наприкінці 2015 року для всіх нових регуляторних актів, виданих гілками центральної виконавчої влади, було запроваджено обов'язковий Аналіз регуляторного впливу (АРВ) та Тест малого підприємництва (М-тест). М-тест є подібним до SME-тесту, який у ЄС використовують для оцінки регуляторної вартості нових законодавчих ініціатив, що зачіпають малий та середній бізнес, які часто є набагато вразливішими до урядових обмежень, ніж великий бізнес.

В Україні дерегуляція та підприємницька діяльність стали одними з пріоритетів Національної ради реформ, створеної у 2014 році. Рада мала стати платформою для переговорів та досягнення компромісу основних гравців (представників виконавчої та законодавчої гілок, а також представників громадянського суспільства). На жаль, амбітні цілі творців Ради так і залишилися на папері: до 2017 року Рада перетворилася на безсилу організацію, чий вплив на реформи в Україні був украй незначним¹⁵.

Незважаючи на докладені зусилля, економіка України лишається жорстко та часто неефективно регульованою. Щоб змінити ситуацію, потрібні декілька кроків:

По-перше, новий уряд має переглянути та прискорити план дерегуляції.

По-друге, Україна має ухвалити закон про перегляд регуляцій або період їх дії, що є звичною практикою в країнах ЄС. Багато правил в ЄС мають «термін придатності», а ефективність безстрокових правил повинна оцінюватися через визначений період (як правило, 3-5 років). Після цієї оцінки правило може бути переглянute, змінене або скасоване.

По-третє, вдосконалити застосування аналізу регуляторного впливу (АРВ), щоб зробити його дієвим інструментом для скасування шкідливих правил, а не лише бюрократичних документів. Аналогічний інструмент треба застосовувати для регуляторних актів парламенту, щоб припинити законодавчий «спам», яким відзначилося попереднє скликання.

По-четверте, покращити якість комунікації з бізнес-спільнотою, щоб мотивувати сферу до більшої саморегуляції. Цей принцип було внесено до [Концепції дерегуляції](#), розробленої Мінекономрозвитку у 2015 році, проте йому не приділили достатньо уваги.

¹⁵ Згідно з різними варіантами опитувань (у 2016 — на початку 2018 рр.) лише близько 15% опитаних знали про те, що робить Рада, і майже половина респондентів вважали, що Рада неефективна (Джерело: reforms.in.ua)

Судова реформа

Неспроможність судової системи України забезпечити належний захист прав власності вже давно є однією з головних перешкод для іноземних інвестицій. В середині країни судова влада має один із найнижчих рівнів довіри: за даними опитування Інституту соціології НАНУ, у 2018 році лише 0,8% людей повністю довіряли і 6,3% переважно довіряли судам, і ця частка є більш-менш стабільною (див. Рисунок 4).

Останні опитування показують, що реформа судової системи для українських громадян входить до топ-5 пріоритетів. Адже навіть найпрогресивніші закони втрачають сенс, якщо вони не виконуються. І напевно не можна говорити про стрімке економічне зростання, коли базові права економічних суб'єктів, у тому числі право власності, лишаються незахищеними.

Реформа судової системи була на порядку денному багатьох урядів України. Деякі українські президенти змінювали її, проте метою цих змін не було перетворення судової влади з інструменту репресій на механізм захисту верховенства права. Україна повною мірою відчула результати цих «реформ» під час Євромайдану, коли судді виносили людям вироки на основі неправдивих протоколів міліції або взагалі без жодних доказів.

Першу спробу «перезавантажити» суди було зроблено у 2014 році: тоді звільнили усіх голів судів первинного рівня, проте 85% із них були переобрані співробітниками цих судів. Після цього стало зрозуміло, що судова система потребує значно серйозніших змін. Водночас реформування судів є одним із найважчих завдань, оскільки уряд має знайти баланс між якістю судової системи та її незалежністю.

Стратегію судової реформи було ухвалено 2015 року. Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» — на початку того ж року. Він розширив повноваження Верховного суду та впорядкував деякі судові процедури. Добровільне «очищення» судової гілки влади почалося у 2015 році з запуску е-декларацій — близько 2000 суддів з 9000 залишили свої посади не бажаючи декларувати свої статки. «Примусове» очищення судової системи, тобто переатестація суддів, триває з 2016 року. Станом на кінець 2018 року понад 20% суддів, які проходили переатестацію, не пройшли її. Сьогодні у системі відкрито понад 4000 вакансій (таблиця 2). Звісно, нестача суддів створює додаткове навантаження на тих, хто залишився працювати, і сповільнює розгляд справ. Це ціна, яку ми платимо за більш якісну судову систему.

Таблиця 2. Кількість посад і вакансій в українських судах

	Загальна кількість посад	Вакантні посади
Місцеві суди	5045	4412
Апеляційні суди	1439	70
Вищий Антикорупційний суд	39	1
Вищий суд з питань інтелектуальної власності	30	0
Верховний суд	196	2

Джерело: [Вища кваліфікаційна комісія суддів](#)

Масштабне реформування системи почалося з внесення змін до Конституції влітку 2016 року та продовжилось ухваленням нових законів [про судову систему](#), про [Вищу раду правосуддя](#) (самоврядний орган, що відповідає в тому числі за пруденційний нагляд за суддями та дисциплінарні провадження), а також [змiнами](#) судової процедури.

Загалом судова реформа призвела до таких змін:

- Судова система перетворилася з чотирирівневої на трирівневу. Було скасовано проміжний рівень між апеляційними судами та Верховним судом, запроваджений Віктором Януковичем. Повноваження Верховного суду було розширено. Відкритий конкурс на 196 посад у Верховному суді було розпочато у 2017 році. До травня 2019 було закрито 193 вакансії. Однак Громадська рада доброчесності, яка мала дорадчу роль у процедурі відбору, повідомляє, що [44 кандидати](#) мають сумнівну репутацію.
- У 2018 році було створено Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Створення ВАКС було непростим, оскільки він замкнув вертикаль антикорупційних органів, яка складається з Національного антикорупційного бюро (розслідування), Спеціальної антикорупційної прокуратури (обвинувачення) та Антикорупційного суду (вироки). ВАКС почав роботу у вересні 2109 року. Міжнародні експерти грали суттєву роль у відборі суддів до ВАКС. Власне, бажання колишнього президента Порошенка обмежити їхню роль свого часу було однією з головних перешкод до ухвалення закону про Вищий антикорупційний суд.
- Було посилено незалежність судової системи одразу за кількома напрямками. По-перше, посилено роль професійної спільноти у відборі та застосуванні дисциплінарних дій щодо суддів. Так, якщо раніше до Вищої ради правосуддя входили 10 представників суддів та інших юристів, а також 10 представників виконавчої та законодавчої влади, зараз це співвідношення — 15 до 6. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС — орган, що відповідає за відбір суддів) раніше не мала представників від адвокатів та включала представника Міністерства юстиції. Тепер до неї входять два представники спільноти адвокатів та не входять

представники міністерства. По-друге, тепер у суддів немає п'ятирічного випробувального терміну. Їх призначають довічно (Вища рада правосуддя може зняти суддю з посади якщо він чи вона вчинять злочин або зруйнують свою репутацію). Проте мінімальний вік та досвід, потрібні для того, щоб стати суддею, було підвищено. По-третє, суддів призначає не парламент, а Вища рада правосуддя (президент лише підписує указ про призначення суддів, рекомендованих Вищою радою правосуддя). При цьому членам ВРП та ВККС забороняється працювати деінде, хоча раніше їм дозволялося обіймати виборні чи виконавчі посади. І, нарешті, зарплати суддів було підвищено у кілька разів. Судді ж зі свого боку зобов'язані подавати декларації про свої статки та доходи, а також декларацію доброчесності; їхній імунітет також було обмежено — тепер суддю можуть затримати на місці злочину.

- Значно зміцнився інститут адвокатів — вони отримали багато раніше недоступних можливостей для захисту своїх клієнтів. Водночас, лише адвокати мають право представляти особу в суді, тоді як раніше це міг робити будь-хто (хоча закон, який ще потрібно ухвалити, може обмежити це правило лише кримінальними чи іншими важливими справами).
- Були спрощені судові процедури — багато питань було переведено в електронний формат (е-суд), а також було введено автоматизований розподіл справ між суддями.
- Щоб покращити виконання рішень суду, було запроваджено інститут приватних виконавців, а винагороду державних виконавців було прив'язано до результатів їхньої роботи.

Отже, судова реформа має міцне законодавче підґрунтя. Проте її фактичне впровадження є далеко не бездоганним. Наприклад, серйозні питання виникали щодо процедури переатестації суддів. Громадська рада доброчесності навіть оголосила про свій вихід з процесу, оскільки через брак часу, виділений на процедуру, провести якісну оцінку кандидатів було неможливо. Після цієї заяви процес було сповільнено, і навіть було запущено його трансляцію через веб-камери.

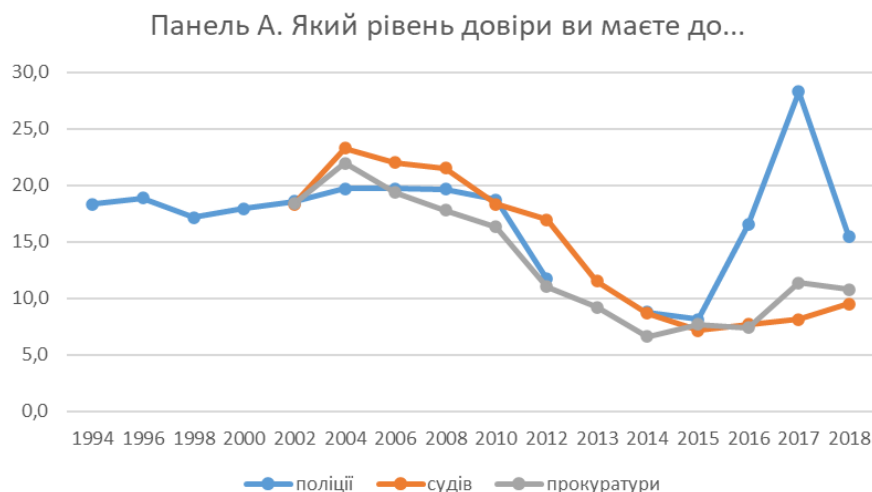
Процес реорганізації судів також не завершено. Апеляційні суди були швидше перейменовані, ніж оновлені. Наслідки того, що судова система реформована лише наполовину, досить очевидні: наприклад, існує ряд сумнівних судових рішень щодо скасування рішень НБУ про виведення з ринку неплатоспроможних банків, поновлення на роботі поліцейських, звільнених після переатестації, або керівників державних підприємств, звільнених у рамках реформи корпоративного управління ДП. Таким чином, деякі суди намагаються «відкотити» прогрес реформ, включаючи судову. Нещодавно було виявлено [участь](#) Київського окружного суду в [\[іноді успішних\]](#) спробах замінити членів ВККС, щоб взяти цей орган під контроль виконавчої влади. Відповідні записи були опубліковані НАБУ, але наразі це викриття не має відчутних наслідків.

І новообраний президент, і парламент, і громадські активісти закликають до «перезапуску» [Вищої ради правосуддя](#) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, оскільки ці

органи не виконують повноцінно свої функції. НУО виступають за відбір членів цих двох органів з допомогою міжнародних експертів з підвищенням ролі Громадської ради доброчесності та на основі критеріїв, які зараз використовуються для суддів. Новий уряд може як прискорити судову реформу, так і «відкотити» її назад. Що саме він обере — побачимо.

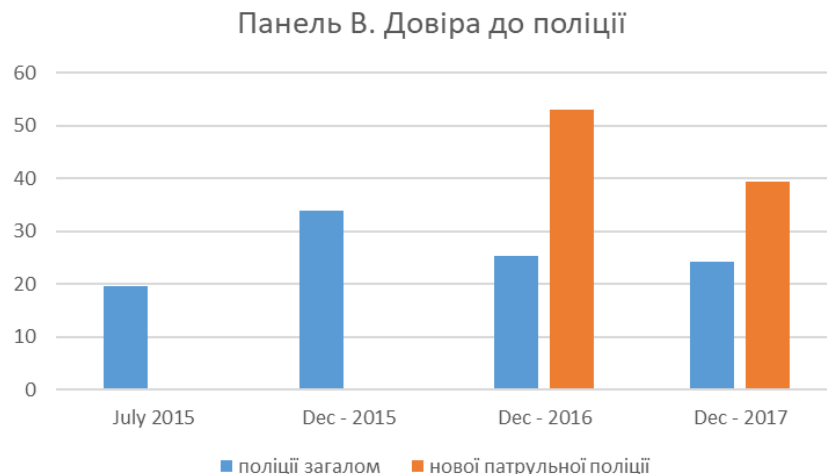
Реформи прокуратури та поліції стали одними з найбільших розчарувань останніх п'яти років, оскільки у них були зроблені лише перші кроки. Прокуратуру позбавили функції загального нагляду (що залишалася з радянських часів), але решти її діяльності зміни не торкнулися. В рамках реформи міліції була створена абсолютно нова патрульна поліція, а решта поліцейських пройшли процедуру переатестації. Однак у результаті було звільнено лише близько 5-6% особового складу, і багато звільнених поновилися на своїх посадах за допомогою судів. Оскільки решта поліції залишається нереформованою, люди йдуть з нової патрульної поліції, а довіра громадян до поліції в цілому падає.

Рисунок 4. Довіра до судової системи, прокуратури, поліції



Примітки: графік показує частку людей, які сказали, що вони довіряють або переважно довіряють серед тих, хто визначився з відповіддю

Джерело: дослідження Інституту соціології НАНУ



Джерело: Дослідження Демократичних Ініціатив

Таблиця 3. Довіра до судової системи різних респондентів

Респонденти	Чи ви довіряєте...	2015	2016	2017	2018	2019
		Частка тих, хто повністю довіряє та загалом довіряє				
Громадяни загалом	Судовій системі/судам	5%	10%	12%	16%	
Ті, хто скористався послугами судів	Довіра та впевненість у судовій системі	16%	13%	28%	34%	
Адвокати та прокурори	Довіра до окремих судів, де ви є стороною справи			43%	47%	56%
	Судовій системі в цілому			38%	41%	44%
Присяжні	Конкретному суду, де ви є присяжним					82%
	Судовій системі в цілому					62%
Співробітники судів	Довіра до суду, у якому ви працюєте			60%		87%
	Судовій системі в цілому			59%		72%

Джерело: дослідження USAID «[New Justice Program](#)»

/2

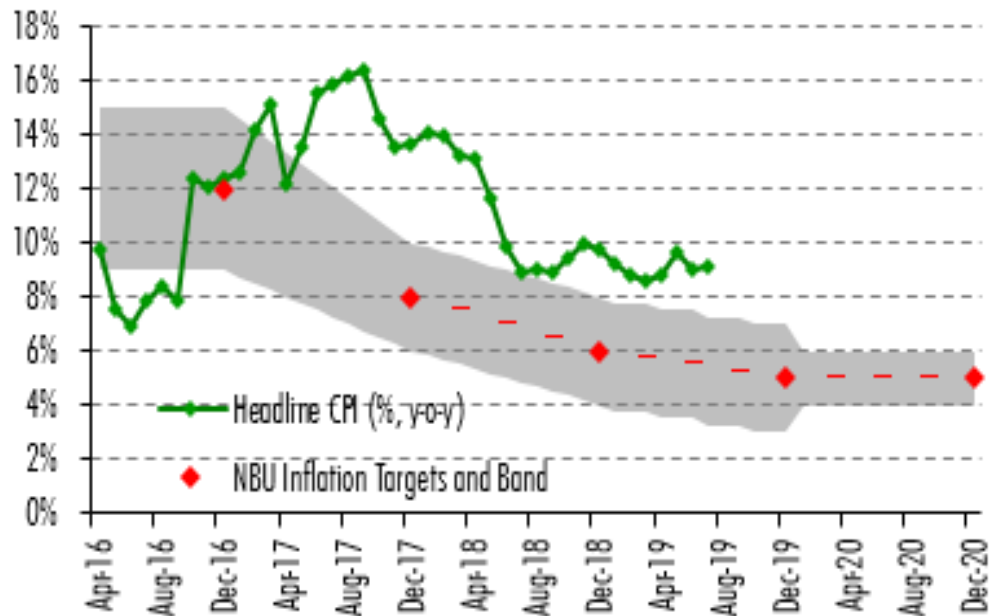
МАКРОЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Монетарна політика та банківський сектор

Досягнення

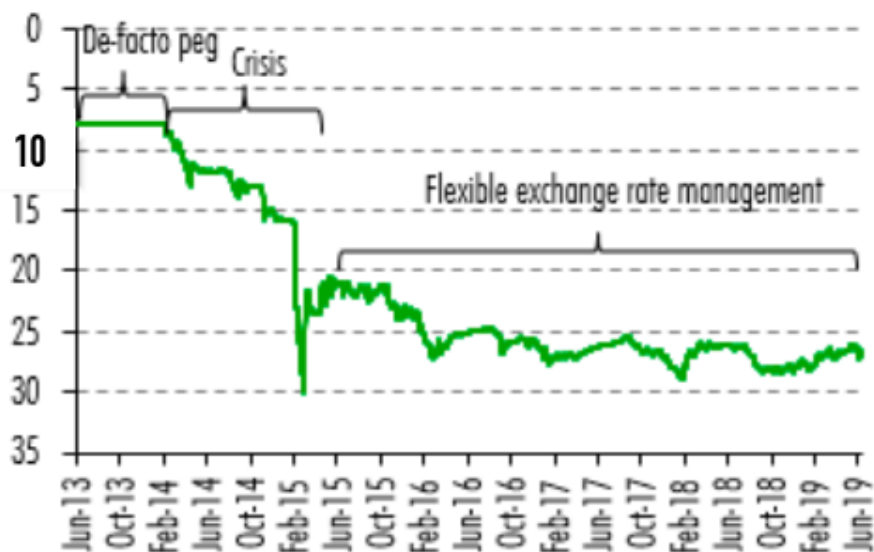
Національний банк України (НБУ) залишається лідером реформ в Україні з 2014 року. Саме він запровадив низку змін, які заклали основу економічного процвітання України. По-перше, НБУ перейшов до таргетування інфляції та гнучкого обмінного курсу. Ця політика забезпечує наявність формального якоря (низька та стабільна інфляція) та потужного чинника амортизації внутрішніх та зовнішніх шоків (гнучкий курс). Це суттєвий крок уперед, оскільки попередня політика НБУ, заснована на фіксованому валютному курсі, робила економіку дуже вразливою до банківських та валютних криз (Україна пережила три серйозні кризи в період між серединою 1990-х та 2014 рр.).

Графік 5. Загальний рівень інфляції та цілі НБУ



Джерела: НБУ, Держстат

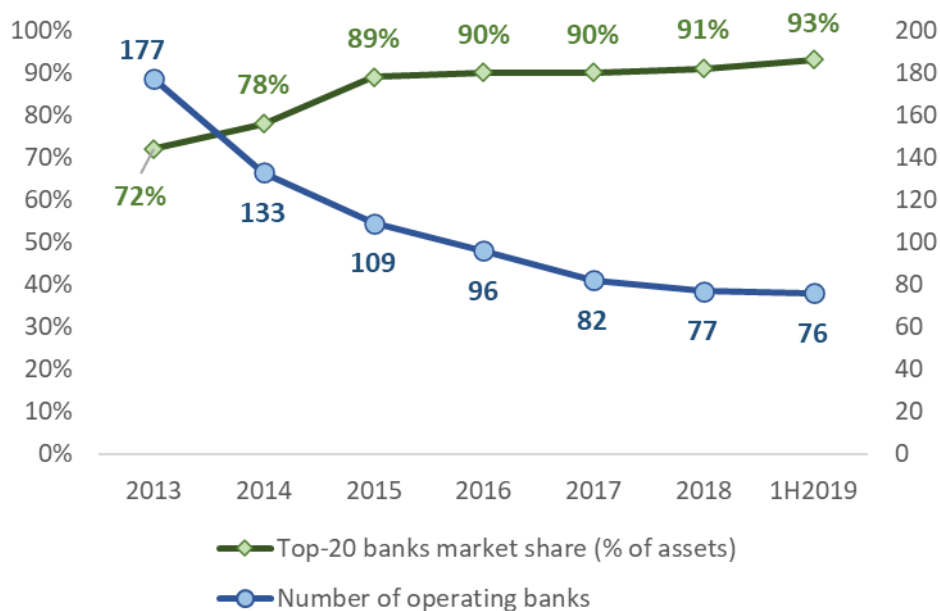
Графік 6. Перехід до гнучкого обмінного курсу



Джерело: НБУ

По-друге, Нацбанк доклав великих зусиль, щоб очистити банківський сектор та зробити його більш прозорим та стійким до криз. Хоча консолідація банків, хвиля банкрутств та націоналізація Приватбанку (найбільшого комерційного банку в країні) коштували країні 12% ВВП, надійний банківський сектор покращує розподіл ресурсів в економіці, а це є важливим компонентом економічного зростання. Крім того, Національний банк запровадив нові системи управління ризиками та інші макропруденційні інструменти, щоб максимально зняти з платників податків тягар порятунку неплатоспроможних банків.

Графік 7. Кількість банків та концентрація банківського сектору



Джерело: НБУ

Нарешті, Нацбанк пройшов структурну трансформацію з метою запровадження процесів формування політики, заснованих на даних. Наприклад, рішення щодо грошово-кредитної політики тепер ухвалює комітет, а не одна людина. Новий закон, прийнятий у 2015 році, закріплює незалежність Нацбанку. Це надзвичайно важливо для країни зі слабкими інститутами та сильним політичним впливом.

Нацбанк не лише отримав значні повноваження. Було значно посилено його підзвітність. Після 2014 року НБУ публікує широкий спектр документів для забезпечення громадськості інформацією про його рішення з монетарної політики та аналітикою. Нещодавно НБУ був [визнаний](#) найкращим центральним банком за рівнем прозорості у світі.

Існуючі та майбутні виклики

Націоналізація Приватбанку

Уряд змушений був націоналізувати Приватбанк у 2016 році. Це був класичний випадок кризи системного банку: оскільки на Приватбанк припадала третина депозитів та половина платіжних операцій у країні, його банкрутство призвело б до фінансової кризи та глибокого спаду вже й так ослабленої економіки. Вартість порятунку склала приблизно 5% ВВП. Аудит, проведений до та після націоналізації, виявив масштабне шахрайство.

Незважаючи на вагомі докази, існує значний ризик того, що попередні власники зможуть знову взяти банк під контроль та/або отримати значну компенсацію від уряду за націоналізацію. Якщо цей сценарій буде реалізовано, це створить НБУ та країні в цілому безпрецедентні проблеми. Масштаб можливих втрат у цьому сценарії є колосальним не

лише з точки зору можливих виплат (що можуть підірвати фінансову позицію уряду та міжнародні резерви центрального банку). Ще більш серйозно це підірве спроможність уряду та центрального банку управляти країною. Скасування націоналізації значно послабить фактичну здатність НБУ регулювати банки та може відродити «кумівське» кредитування та інші зловживання, що призвели до безпрецедентної кризи 2014-2015 років.

Якщо українська судова система не зможе винести справедливий вирок у цій справі, НБУ та уряд мають активно шукати справедливості у судах інших країн, де верховенство закону сильніше.

Політичні ризики

Вперше в історії України законодавчу та виконавчу гілки влади контролює одна партія (Слуга народу). Правляча партія має значні важелі впливу на НБУ та інші державні органи. Було б прикро, якби вона використала свої повноваження, щоб підірвати авторитет НБУ як державної інституції. Спроби вплинути на політику чи рішення НБУ матимуть значні негативні наслідки. Приклади Аргентини та [Туреччини](#), де виконавча влада втручалася у політику центральних банків, свідчать, що подібне втручання призводить до макроекономічної кризи, яку Україна навряд чи може собі дозволити, враховуючи її геополітичне та економічне становище. НБУ необхідно забезпечити захист проти політичного втручання. Міжнародних партнерів, таких як МВФ та країни-донори, слід інформувати про політичний тиск. Центральний банк також повинен інформувати широку громадськість про свою політику, щоб мати суспільну підтримку як інституція, яка хоче забезпечити низьку та стабільну інфляцію — одне з найважливіших суспільних благ.

Світові тренди

Останні події на світових ринках свідчать про значний ризик глобальної рецесії вже в найближчому майбутньому. Як і багато інших країн, що розвиваються, Україна може сильно постраждати від уповільнення економічного зростання у світі. Основний ризик пов'язаний зі зниженням цін на промислові товари під час рецесії. Через це Україна може втратити значну частку своїх експортних доходів. Різне погіршення умов торгівлі також може спричинити відплив капіталу, що посилить девальваційний тиск на валюту та може потенційно дестабілізувати фінансову систему. Нацбанк повинен бути готовим негайно реагувати на ці ризики за допомогою заздалегідь розроблених рішень. У випадку шокового погіршення умов торгівлі гривню треба девальвувати, щоб згладити наслідки такого шоку. Спроба підтримати гривню була б марним витрачанням міжнародних резервів і підірвала б довіру до стійкості центрального банку в дотриманні режиму гнучкого обмінного курсу, а отже, і до таргетування інфляції. Зниження курсу гривні повинно супроводжуватися більш жорсткою монетарною політикою для стримування інфляційних очікувань населення. У разі відпливу капіталу, що загрожує фінансовій системі та спричиняє необґрунтоване падіння національної валюти, НБУ має бути готовий знову запровадити обмеження на рух капіталу.

Інший ризик пов'язаний з мінливим ставленням світових інвесторів до ринків, що розвиваються. Світові інвестори можуть змінити своє позитивне ставлення до країн, що розвиваються, навіть за відсутності проблем в Україні. У їхній картині світу Україна належить до однієї групи зі, скажімо, Аргентиною. Оскільки Україна поки що недостатньо інтегрована у світову фінансову систему, негативний вплив падіння «апетиту до ризиків» обмежувався лише державними запозиченнями. Однак, оскільки фінансові ринки України стають все більш розвиненими та тісніше інтегруються в глобальну систему (наприклад, іноземці інвестували понад \$3 млрд. в державні облігації України у місцевій валюті за січень-липень 2019 року, це 15% резервів центрального банку), зміни у ставленні іноземних інвесторів до нашої держави матимуть сильніший вплив на валюту, фінансові ринки та на економіку загалом. А це вимагає належної реакції з боку НБУ.

Фіскальне домінування

Однією з проблем уряду є дефіцит бюджету. Досі уряд використовував для покриття бюджетного дефіциту внутрішні та міжнародні запозичення. Сьогодні баланс ризиків такий, що країні загрожує скоріше зростання бюджетного дефіциту, ніж його зниження. Наприклад, різке падіння виробництва в результаті глобальної рецесії може серйозно зменшити податкові надходження до бюджету. Крім того, у найближчі роки уряд має зробити значні боргові виплати, тоді як ситуація на світових фінансових ринках може погіршитися настільки, що позики стануть надмірно дорогими або взагалі недоступними. Внаслідок негативних шоків уряд може втратити можливість позичати, а отже, може звернутися по фінансування своїх операцій до НБУ. Враховуючи нинішню політичну ситуацію в Україні, у центрального банку може не вистачити інструментів для того, щоб протистояти тиску з боку уряду. Дійсно, окрім звернення до широкої громадськості та міжнародної спільноти, НБУ небагато може зробити, щоб переконати уряд не використовувати «друкарський верстат» (сеньйораж) для оплати своїх витрат. Оскільки Україна має досвід хронічно високої інфляції, домінування фіскальної політики над монетарною призведе до стрибка інфляційних очікувань та переведення депозитів у готівкову валюту, що зрештою спричинить масштабну макроекономічну кризу.

Значний приплив капіталу

Якщо новий уряд обере шлях докорінних реформ (наприклад, створить ринок землі), цілком можливо, що Україна зможе залучити значні обсяги іноземних кредитів та прямих інвестицій. Це посилить позитивні ефекти реформ і може нагадувати економічний бум 2000-х років, до глобальної фінансової кризи 2008-2009 років.

Приплив капіталу може призвести до сильного подорожчання гривні, що зробить українських експортерів менш конкурентоспроможними. Крім того, хоча це допоможе знизити інфляційні очікування та інфляцію, значний приплив капіталу може призвести до кредитного буму, який зробить країну вразливою до раптової зупинки потоків капіталу, а отже, і до кредитного краху (згадайте кризу в Україні під час Великої рецесії). НБУ не

повинен втрачати пильності та має використовувати свої макропруденційні інструменти, щоб захистити Україну від цього згубного кредитного циклу.

Висновки

Враховуючи внутрішні та зовнішні економічні виклики, що постають перед Україною, важливо, щоб НБУ зберігав свою незалежність від політичного тиску, активно контролював макроекономічну ситуацію в країні та був готовий застосувати широкий спектр інструментів для досягнення головної мети своєї політики — низької та стабільної інфляції.

Фіскальна політика та державні фінанси

За історію своєї незалежності Україна кілька разів заходила в глибоку фінансово-економічну кризу — на початку 1990х, у 2009 та у 2014 роках. Одним із факторів, що посилювали ці кризи, була необачна фіскальна політика.

Економічна теорія каже, що фіскальна політика має бути антициклічною, тобто під час економічних спадів державні видатки повинні зростати, щоб пом'якшити падіння, тоді як під час зростання уряд повинен намагатися зменшити дефіцит і погасити частину боргів. Однак з короткозорістю урядів економісти дуже добре знайомі. Уряди часто намагаються збільшити видатки, щоб стимулювати економіку та порадувати своїх виборців. Це знайома для України ситуація — уряди нашої країни зберігають дефіцит бюджету навіть у часи дуже сильного зростання (2002-2008 рр.).

Для його фінансування вони позичали насамперед на зовнішніх ринках. Таким чином, під час економічних криз, коли видатки потрібно збільшувати, відбувалося таке:

- сума державного боргу в гривні зростала, оскільки кризи супроводжувалися різкими девальваціями гривні.
- Зовнішні ринки для України закривалися, і уряду було важко фінансувати дефіцит бюджету.
- Уряд звертався до МВФ як до кредитора останньої надії.
- МВФ надавав допомогу, але також рекомендував економію та структурні реформи. Фіскальні обмеження зазвичай справді запроваджувалися для отримання першого траншу програми, але щойно ситуація стабілізувалась, про структурні реформи забували.

Період 2014-2015 років був іншим з кількох причин. По-перше, криза була надто глибокою та супроводжувалася втратою територій через російську агресію. По-друге, новопризначений уряд вирішив справді здійснити структурні реформи. Дійсно, на початку 2015 року Індекс моніторингу реформ був на історично високому рівні. Однак десь за рік темпи реформ значно сповільнилися, а реалізація програми з МВФ почала відставати від графіка.

До 2014 року для фіскальної системи України було характерно декілька системних вад:

- Відсутність фіскальних правил. В загалом слабкому інституційному середовищі короткозорість уряду стає неминучою. Пом'якшити цю проблему можуть фіскальні правила — саме тому, наприклад, у Польщі вони вписані в Конституцію. Під фіскальними правилами ми маємо на увазі не лише ліміт державного боргу, але й обмеження щодо частоти та розміру змін до державного бюджету¹⁶.

¹⁶ Як приклад, розглянемо бюджет-2012. Уряд на чолі з Миколою Азаровим (березень 2010 р. — січень 2014 р.) намагався різко збільшити соціальні витрати перед парламентськими виборами

- Постійний дефіцит бюджету і відповідно зростання державного боргу. При цьому уряд намагався приховати справжній рівень боргу за допомогою заміни прямих запозичень на надання гарантій на позики державних компаній. Наприклад, хоча дефіцит державного бюджету у 2013 році становив 4,3% ВВП, загальний дефіцит державних фінансів становив 6,7% ВВП (відповідні показники зросли до 4,6% та вражаючих 11,6% ВВП відповідно у 2014 році).
- Неефективне використання коштів. Хоча програмне бюджетування було запроваджено ще у 2002 році, його дотримання всі ці роки було скоріше формальним. Цілі державних бюджетних програм та показники їх досягнення були (і досі є) невизначеними та/або не враховуються на практиці. Ще одним визначним прикладом неефективності є утримування тарифів на газ для населення в 2-3 рази нижче ринкового рівня. Така ситуація по суті була надання універсальною субсидією, а також створювала численні можливості для корупції — газ можна було придбати у Нафтогазу за ціною для населення та продати промисловості за ринковою ціною. У 2014 році це призвело до того, що дефіцит Нафтогазу перевищував дефіцит Державного бюджету (детальніше див. розділ Енергетичний ринок).
- Вивід державних коштів у кишені близьких до влади осіб. Це було реалізовано за допомогою різних схем. Одна з найпопулярніших — «ручне» повернення ПДВ експортерам. Щоб отримати відшкодування, компанії мали «повертати» до 30% суми відшкодування. Інакше їм доводилося чекати роками. Ще одним величезним джерелом корупції були державні закупівлі — державні установи робили закупівлі у «своїх» постачальників за цінами, вищими за ринкові.
- Надмірно регресивна система оподаткування. Уряд надавав широкі податкові пільги найбільшим компаніям, які мали сильне лобі в українському парламенті. На початку 2000-х ці пільги надавалися через «спеціальні економічні зони» та «території пріоритетного розвитку», які охоплювали 10% території України та широко використовувались для мінімізації виплат податків великим бізнесом. Навіть після закриття цих лазівок у 2005 році були збережені численні податкові пільги для бізнесу. У 2011 році податкові пільги, надані 15 секторам економіки, становили 4,5% ВВП. У 2012-2013 рр. загальний дохід, який бізнес отримував за рахунок різних податкових пільг, становив близько 70 млрд грн або 20% потенційних податкових надходжень¹⁷. Це заважало економіці, оскільки чесні платники податків були покарані за свою чесність порівняно з тими, хто зумів ухилитися від сплати податків або отримати пільги. Для компенсації втрачених доходів бюджету уряд непропорційно оподатковував інших економічних агентів, таких як домогосподарства.

того ж року. Тому до бюджету 39 разів вносили зміни, і зрештою його доходи зросли на 7,5%, видатки — на 10,5%, а дефіцит — на 54%

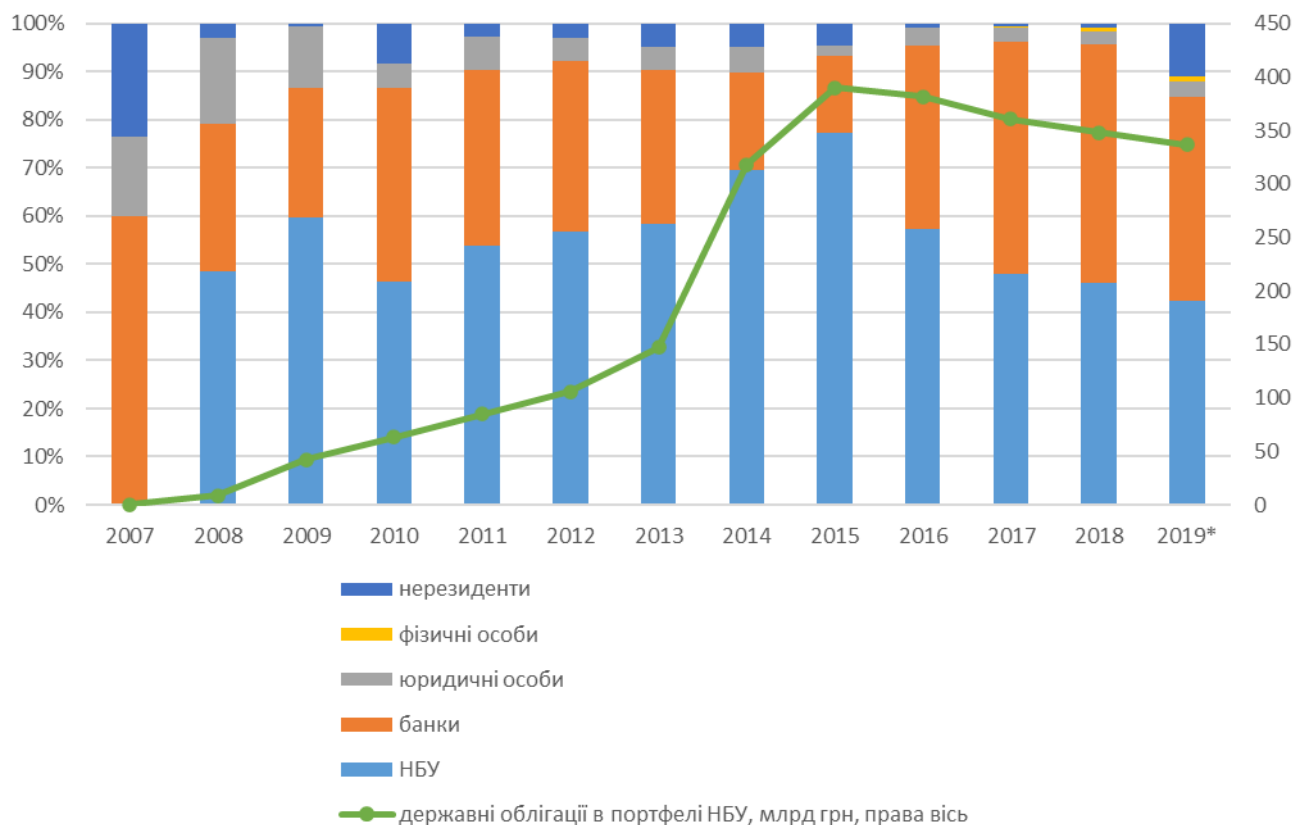
¹⁷ Теоретичні та практичні аспекти застосування податкових пільг в Україні, Серебрянська Ю. В., Волочай А.С.

У 2010 році уряд узгодив з МВФ програму з подолання наслідків світової фінансової кризи. Однак, отримавши перший транш, він припинив виконувати умови програми. Через це позичати за кордоном стало набагато складніше. До червня 2012 року, хоча умови на зовнішніх ринках були більш-менш сприятливими, Міністерству фінансів удалось здійснити лише кілька розміщень українських боргових цінних паперів. Але незабаром настрої на зовнішніх ринках змінилися, апетит кредиторів до високоризикових країн упав, і вікно можливостей для розміщення закрилося.

Після цього уряд почав використовувати різні більш-менш законні методи для фінансування дефіциту бюджету:

- збір додаткових коштів від бізнесу, тобто сплата авансового податку на прибуток (станом на 1 січня 2015 року ці авансові платежі становили 25,2 млрд грн).
- неявна емісія¹⁸: Міністерство фінансів випускає державні облігації, а Національний банк України негайно їх викупає. Протягом 2011-2013 років НБУ став найбільшим власником цінних паперів внутрішнього боргу (рис. 8).
- використання коштів органів місцевого самоврядування, які знаходяться на Єдиному казначейському рахунку, для фінансування витрат центральної влади.

Рисунок 8: Розподіл державних облігацій за типами власників, кінець року



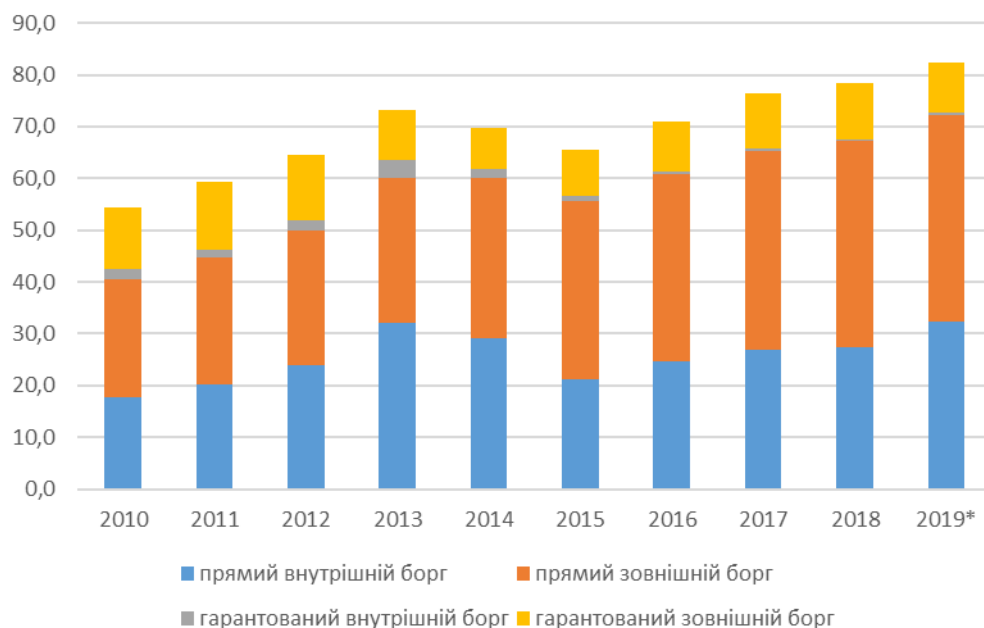
Джерело: Національний банк України, станом на кінець серпня 2019

¹⁸ Це прямо заборонено законом, і формально використовувався вторинний ринок, наприклад, уряд збільшив капітал "Нафтогазу" облігаціями, а останній продав облігації НБУ

Крім того, уряд активно видавав державні гарантії — наприклад, державній дорожньо-будівельній компанії Укравтодор або Державному агентству з інвестицій та управління національними проектами (рисунок 9). Таким чином уряд формально не брав на себе додаткові боргові зобов'язання, але фактично погодився фінансувати борги великої кількості суб'єктів господарювання, які не мали ресурсів для погашення цих боргів. Отже, уряд і сьогодні погашає гарантії за боргами Укравтодору, накопиченими у 2011-2012 роках.

Наприкінці 2013 року така політика поставила економіку на межу кризи, і російська агресія лише підштовхнула Україну в цьому напрямку.

Рисунок 9: Розподіл державного боргу в Україні, млрд. \$ на кінець року



Джерело: Міністерство фінансів, станом на кінець липня

Хід реформ

Після Революції гідності ситуація в управлінні державними фінансами почала швидко змінюватися — зокрема, через відсутність можливостей продовжувати фінансувати бюджет за схемами, що застосовувались попередніми урядами. У 2014 році уряд погодив з МВФ програму stand-by, яку пізніше, у 2015 році, замінили на чотирирічну програму розширеного фінансування (EFF), та дотримувався фіскальної дисципліни, передбаченої програмою. Вперше в історії співпраці України з Міжнародним валютним фондом Київ отримав три транші за однією програмою.

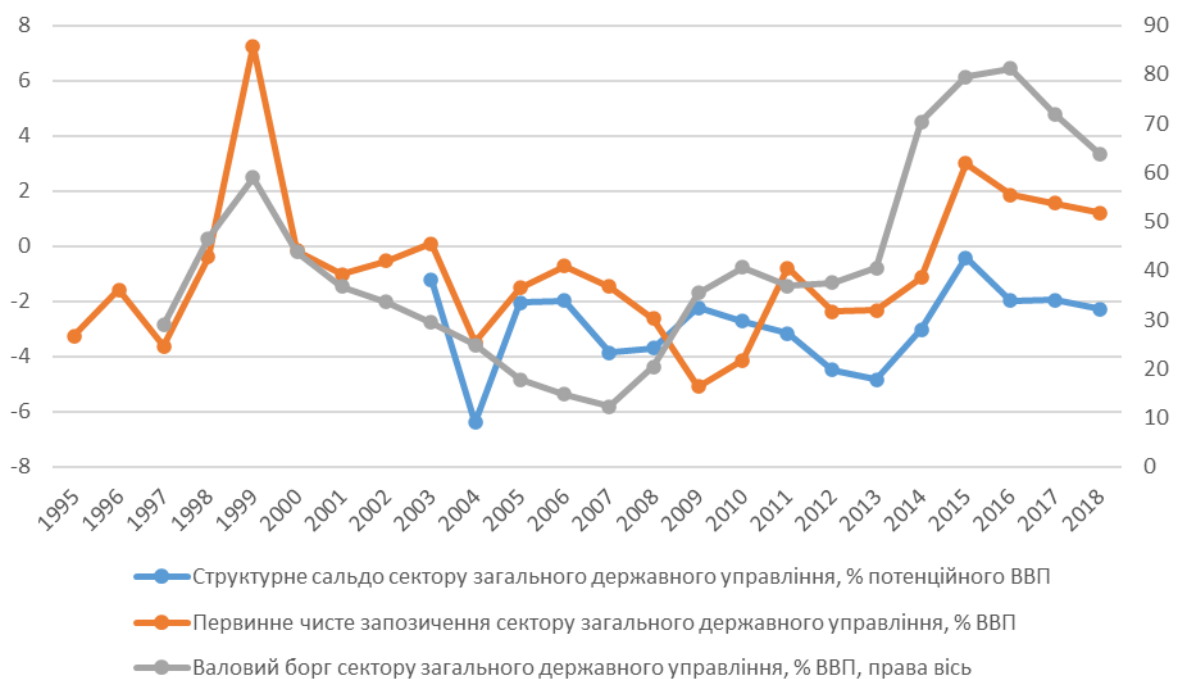
Протягом 2014-2015 років прихований дефіцит бюджету було ліквідовано. Одним із найважливіших кроків у цьому було зменшення дефіциту Нафтогазу зі 115 млрд грн у 2014р. до нуля у 2016р. Натомість уряд запровадив більш прозору схему надання громадянам комунальних субсидій.

Протягом останніх чотирьох років як дефіцит державного бюджету, так і загалом дефіцит публічних фінансів утримувалися в межах, визначених програмою МВФ. У 2015 році парламент схвалив зміни до Бюджетного кодексу та запровадив фіскальні правила, які суттєво звузили перелік випадків, коли можна внести зміни до державного бюджету. Це важлива гарантія запобігання перевищення бюджетних витрат. Використання коштів місцевих бюджетів для фінансування видатків державного бюджету також заборонено.

Крім того, тепер відшкодування ПДВ є автоматичним, а реєстр ПДВ відкритий — тому кожен може перевірити, які компанії отримали відшкодування ПДВ та коли.

Для контролю за фіскальними ризиками, що створюються державними підприємствами для державних фінансів, Міністерство фінансів створило спеціальний підрозділ.

Рисунок 10. Дефіцит державних фінансів та державний борг



Джерело: Дані МВФ

Незалежність центрального банку значно посилилася. З 2016 року уряд не випускає облігації, якщо на них немає попиту.

Реструктуризація державного боргу у 2015 році дозволила зменшити боргове навантаження на державний бюджет та розпорошити виплати державного боргу в часі.

В результаті державний борг зменшився з 79% у 2015 році до 61% у 2018 році.

Міністерство фінансів також значно розширило можливості отримувати фінансування на внутрішньому ринку від іноземних інвесторів. З цією метою на початку 2019 року Україна приєдналася до системи Clearstream, міжнародного депозитарію цінних паперів.

У системі оподаткування також відбулися важливі зміни.

З 2015 року Міністерство фінансів почало вирішувати проблему регресивного оподаткування. Поступово більшість пільг з оподаткування бізнесу були скасовані. Найбільший опір був з боку аграрного сектору, для якого спеціальний режим ПДВ був скасований наприкінці 2016 року (раніше агрофірми перераховували ПДВ, що підлягає сплаті на спеціальні рахунки, і могли використовувати ці гроші для інвестицій). Натомість було запроваджено прямі дотації агросектору.

У той же час, наприкінці 2015 року ставка єдиного соціального внеску була знижена з 44,6 до 22%. Це був вагомий крок до виправлення нерівності в системі оподаткування та до справедливішого розподілу податкового тягаря серед платників податків.

Основні пріоритети на майбутнє

За п'ять років після Революції гідності ключові структурні дисбаланси у сфері державних фінансів були значною мірою виправлені.

Однак реформування триває. На даний момент Міністерство фінансів працює над модернізацією системи управління державними фінансами для підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами та державним боргом.

Це означає:

1) ефективний процес планування бюджету. Основне завдання тут — забезпечити, щоб кожна гривня платників податків була використана з максимальною користю для держави (співвідношення ціни та якості).

Для цього уряду необхідно реалізувати середньострокове планування бюджету, вже передбачене законодавством, та прийняти інший підхід до складання бюджетних програм, якість яких визначає якість видаткової частини бюджету. Програми повинні містити чіткі та вимірювані цілі політики, на досягнення яких використовуються державні гроші.

Важливий крок у цьому напрямку вже зроблений: з 2019 року Міністерство фінансів розпочало процес перегляду видатків. Цей підхід використовується багатьма країнами для аналізу того, чи допомагають певні бюджетні видатки досягти цілей державної політики, до яких вони прив'язані.

На даний момент процес є досить складним через (1) високий рівень консерватизму урядових органів, (2) відсутність чітко визначених цілей політики та (3) відсутність даних необхідної якості для вимірювання прогресу в досягненні цілей у багатьох сферах.

2) ефективне управління ліквідністю. Міністерству фінансів потрібні інструменти для ефективного управління коштами державного бюджету, накопиченими на казначейських та валютних рахунках уряду. Наприклад, вкладення цих коштів у короткострокові депозити може принести додаткові процентні доходи бюджету та зменшити ризик ліквідності.

3) ефективне управління державним боргом, спрямоване на мінімізацію ризиків фінансування дефіциту бюджету та зниження вартості запозичень для Міністерства фінансів.

4) реформа Державної фіскальної служби, яка в 2019 році була поділена на Державну митну службу та Державну податкову службу. Задекларованою метою реформи є зменшення адміністративного навантаження під час сплати податків та перетину кордону.

5) подальше сприяння збільшення справедливості системи оподаткування та перехід до більш прогресивного оподаткування, коли ті, хто має більші доходи, також сплачують вищі податки (хоча податкові ставки можуть бути однаковими). Це, серед іншого, потребує вирішення проблеми так званих внутрішніх офшорів — схем, що застосовуються великим бізнесом для мінімізації оподаткування шляхом реєстрації своїх працівників як індивідуальних підприємців. Для ефективної боротьби з податковою оптимізацією у бізнесі повинні бути запроваджені правила BEPS.

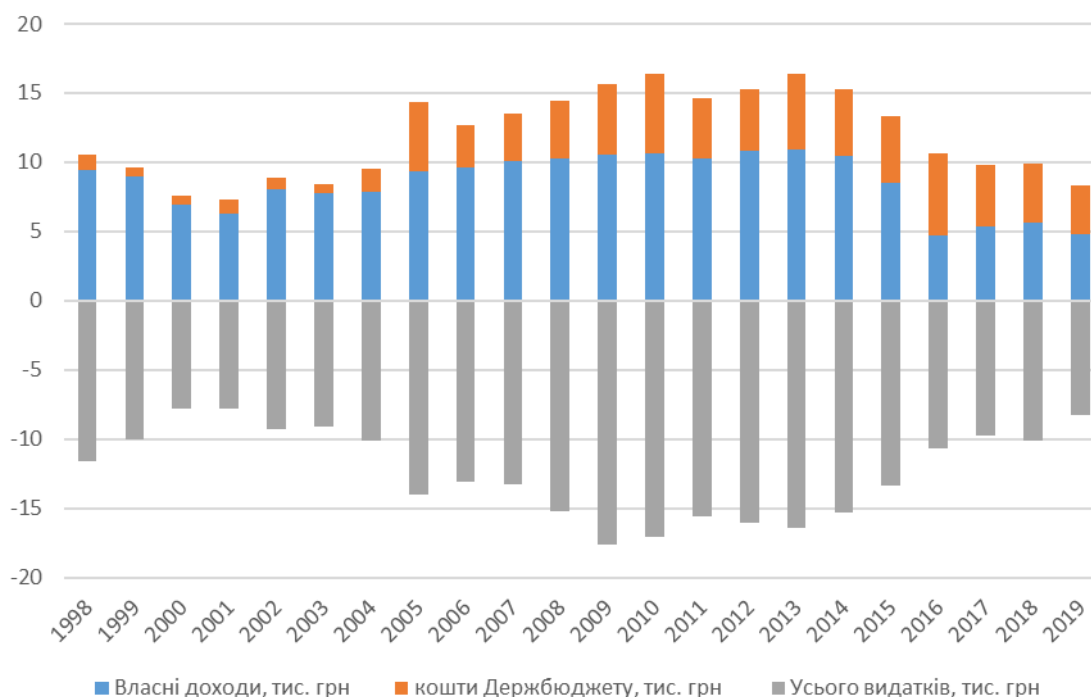
Для здійснення цих реформ Міністерство фінансів уже затвердило Стратегію управління державними фінансами (2017р.), Стратегію управління державним боргом (2019р.) та [засади](#) реформування фіскальних органів. Відтак Міністерство має забезпечити успішне виконання цих стратегій.

Пенсійна реформа

Україна, як і багато інших країн, зіткнулася з проблемою старіння населення. Частка населення віком 60+ становила 23% на початку 2019р. і за прогнозами має сягнути 33% до 2050 року. Це створює проблему для української солідарної пенсійної системи. Щоб зробити пенсійну систему стійкою в довгостроковій перспективі, необхідні додаткові джерела пенсійного забезпечення. Перша спроба змінити пенсійну систему була здійснена в 2004 році, коли на додачу до традиційної солідарної складової пенсійної системи було запроваджено добровільні накопичувальні внески.

Проте заходів, запроваджених у 2004 році, було недостатньо, щоб забезпечити сталість пенсійної системи. Перший рівень пенсійної системи страждає від високого дефіциту, який покривається з державного бюджету. Реальний пенсійний вік був помітно нижчим порівняно з іншими країнами Організації економічного співробітництва та розвитку (58.5 років для чоловіків та 55.9 років для жінок). Це нижче, ніж офіційний пенсійний вік (60/55) через можливості раннього виходу на пенсію для ряду професій¹⁹. Є також спеціальні пенсії, які виплачуються з дербюджету²⁰. Загальний обсяг трансфертів з державного бюджету до пенсійного фонду у 2016 році становив 142,6 млрд грн (20% від загальних витрат бюджету — див. Рисунок 11).

Рисунок 11. Баланс Пенсійного фонду, %ВВП



Джерело даних: бюджети Пенсійного фонду, Держстат

¹⁹ Ці професії — військові, шахтарі, вчителі тощо. Після реформи 2017 року право на ранній вихід на пенсію зберігають тільки військові.

²⁰ У 2017 році їхній обсяг було значно зменшено.

Старіння населення є не єдиною проблемою пенсійної системи. Пенсійний фонд недоотримує доходи через поширену практику «чорних», тобто неофіційних зарплат. Таким чином роботодавці ухиляються від сплати податків, а працівники отримують дещо вищі зарплати. Причини популярності такої практики — низький рівень довіри до держави, а також висока політична та економічна нестабільність. З іншого боку, іноді люди змушені погоджуватися на неофіційне працевлаштування, щоб взагалі отримати роботу. Це наслідок застарілого трудового законодавства, через яке офіційне працевлаштування людей є дуже дорогим. Через це Пенсійному фонду не вистачає грошей на виплату пенсій.

Незважаючи на те, що добровільні пенсійні накопичення були запроваджені 15 років тому, цей сектор залишається незначним. Загальний обсяг активів недержавних пенсійних фондів становить 2,8 млрд грн (приблизно 104 млн доларів) — для порівняння, щорічні видатки державного Пенсійного фонду становлять 438,6 млрд грн. Цей сектор дуже постраждав від економічних спадів 2008-2009 та 2014-2015 років.

Запровадження обов'язкового накопичувального рівня постійно відкладалося. Обговорення другого рівня пенсійної системи знову почалося у 2017 році.

Щоб стабілізувати пенсійну систему, у жовтні 2017 року парламент затвердив важливі законодавчі зміни до солідарної системи. По-перше, було посилено зв'язок між терміном, протягом якого людина робить внески до Пенсійного фонду, та її виходом на пенсію за віком. Мінімальний стаж для виходу на пенсію за віком збільшився з 15 до 25 років у 2018 році та поступово зростає до 35 років у 2028. Хоча формально вік виходу на пенсію залишається на рівні 60 років для обох статей, ті, хто має менший стаж, підуть на пенсію пізніше — в 63 або 65 залежно від того, скільки вони пропрацювали.

Закон також ліквідував більшість «спеціальних» (пільгових) пенсій, у тому числі пенсій для держслужбовців, депутатів, прокурорів, журналістів, науковців тощо. Раніше призначені спеціальні пенсії забереглися, але вони вже не індексуються на інфляцію. Тому тягар цих пенсій поступово зменшуватиметься.

Реформа також зменшила коефіцієнт стажу у формулі розрахунку пенсій з 1,35% до 1% за кожен рік зайнятості, тому нові пенсії будуть меншими. З іншого боку, закон передбачає перегляд поточних пенсій на основі середньої заробітної плати за 2014-2016 роки та усуває дискримінацію людей, які вийшли на пенсію раніше. Подальша індексація пенсій має здійснюватися автоматично щороку на основі 50% зростання середньої заробітної плати за три роки плюс 50% показника зростання індексу споживчих цін за рік. Перший перегляд було здійснено у 2019 році. В результаті закон оминув значне зростання середньої заробітної плати на початку 2017 року, коли подвоєння мінімальної зарплати привело до збільшення середньої заробітної плати²¹.

Ці заходи допомогли знизити дефіцит Пенсійного фонду, а загальні виплати з держбюджету до Пенсійного фонду були знижені до 150,0 млрд грн у 2018 році (15% від

²¹ У 2017 році середня заробітна плата була на 37% вищою, ніж у 2016 році у номінальному вираженні, та на 19,1% в реальному вираженні, що є найвищим показником з 2005 року.

загальних витрат бюджету), хоча повний ефект від реформи буде помітним лише в довгостроковій перспективі.

Окрім внесення змін до солідарної пенсійної системи, закон також передбачає запровадження другого рівня пенсійної системи, основою якого стануть обов'язкові персональні внески. Наразі її запровадження було відкладено через відсутність необхідних передумов. Існують два альтернативних погляди на реалізацію цієї ідеї.

Перша ідея — децентралізована модель, що описується у нещодавно відкликаному [законопроекті](#). Ця модель передбачає обов'язкові внески до приватних пенсійних фондів, які на початку становитимуть 2% від зарплати і поступово зростатимуть до 7%²². Після виходу на пенсію накопичені кошти будуть використовуватися на придбання анuitету (пенсійної страховки). Альтернативну [ідею](#) запропонувала Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Вона пропонує зібрати всі обов'язкові внески до єдиного ощадного фонду, яким керуватиме вибрана на основі прозорого конкурсу компанія (або декілька компаній) з управління активами.

Внески виплачуватимуться незалежно від єдиного соціального внеску в солідарну систему, починаючи з 2% від заробітної плати і поступово збільшуючись до 10%. Ощадний фонд матиме наглядову раду та адміністрацію. Керівник адміністрації буде призначатися наглядовою радою. На відміну від іншого законопроекту, ця модель дозволяє інвестувати в іноземні акції та облігації.

Втім, найважливішою передумовою запровадження обов'язкового накопичувального компонента пенсійної системи є не пенсійне законодавство, а інші питання. Це реформа фінансових ринків, яка запровадить набагато жорсткіший і складніший нагляд за компаніями з управління активами (включаючи приватні пенсійні фонди) та страховими компаніями. І звичайно, не можна забувати про ширший контекст реформ: захист прав власності, судова реформа та інші. Їхня відсутність є головною причиною відтермінування запровадження другого рівня пенсійної системи, оскільки без них ризик втрати грошей пенсійними фондами досить високий. І якщо ці втрати доведеться покривати уряду, навантаження на бюджет буде більшим, ніж сьогодні.

²² Деякі гравці ринку виступають за впровадження децентралізованої моделі

Реформа торгової політики 2014-2019

Зовнішня торгівля є рушієм економічного зростання України. Наша країна — невелика відкрита економіка, а тому сильно покладається на міжнародні ринки, коефіцієнт товарообороту над ВВП становить близько 100%. Військова та економічна агресія Російської Федерації створила нові виклики, які вимагали збільшення та диверсифікації торгівлі для компенсації втрати територій та зовнішніх ринків. Ми аналізуємо ключові досягнення та невдачі попередніх п'яти років та визначаємо пріоритети щодо розробки торговельної політики для нового уряду.

Ключові завдання

Регіональні торгові угоди: Запуск глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ) з ЄС — це наймасштабніший проект лібералізації торгівлі, який Україна коли-небудь реалізовувала. Держава отримала безмитний доступ до другого за величиною ринку у світі для переважної більшості своїх товарів, при цьому зобов'язавшись поступово відкривати свій ринок товарів ЄС та гармонізувати своє торговельне законодавство із законодавством Євросоюзу щодо зменшення торгових витрат, пов'язаних з нетарифними бар'єрами в торгівлі.

Експорт товарів до ЄС вже збільшився і у 2018 році досяг 20,2 млрд. доларів — абсолютний максимум з часу незалежності. Крім того, хоча загальний реальний експорт залишався низьким, реальний експорт до ЄС у 2013-2018 роках збільшився на понад 50%. Згідно з опитуванням IER, 28% експортерів та імпортерів вже отримали вигоди від угоди про ЗВТ, а 41% розраховують отримати вигоду протягом п'яти років. Лише 4% респондентів повідомили про втрати, пов'язані з угодою.

Україна також підписала угоди про вільну торгівлю з Канадою та Ізраїлем. Незважаючи на те, що зараз на ці країни припадає лише незначна частка загальної торгівлі України, вони надають нам важливі галузеві можливості. Більше того, Україна приєдналася до Регіональної конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження (ПЄМ), яка передбачає більш ліберальні правила підтвердження статусу походження продукту (так звана діагональна кумуляція) в рамках пільгових угод, підписаних 50 країнами-членами ПЄМ, включаючи ЄС, ЄАВТ, Ізраїль та Туреччину. Наразі Україна застосовує правила походження ПЄМ у торгівлі з ЄС, і незабаром почне використовувати їх у торгівлі з ЄАВТ, Ізраїлем, Грузією та Молдовою, однак подальші ЗВТ з іншими країнами-членами ПЄМ дозволять отримати більше переваг від діагональної кумуляції.

Реформи в регламенті ТБТ/СФЗ: Реформи безпеки промислового продукту, так звані технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ), безпека харчових продуктів і супутніх товарів, так звані санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ), лежать в основі угоди про Зону вільної торгівлі між

Україною та ЄС. Вони також потрібні для торгівлі з іншими партнерами та для розвитку внутрішнього ринку, адже забезпечують кращий захист та передбачуваність безпеки.

Відповідно до опитування фокус-групи, проведеного проектом 3dcftas.eu, Україна вже продемонструвала задовільний прогрес у виконанні своїх зобов'язань, пов'язаних з ТБТ. Було прийнято все ключове горизонтальне законодавство, хоча повна тотожність із нормами ЄС ще не досягнута. Узгоджено близько половини технічних регламентів, що встановлюють обов'язкові вимоги безпеки продукції, вже узгоджені з директивами ЄС. Те саме стосується близько 60% добровільних стандартів, включаючи значну частину так званих гармонізованих стандартів, що забезпечують презумпцію відповідності технічним регламентам. Країна також просунулася вперед у розвитку інститутів стандартизації, акредитації, метрології та нагляду за ринком. Тим не менш, укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції, «промислового безвізового режиму», залишається головною коротко- та середньостроковою ціллю політики, що вимагає правових та інституційних зусиль.

Впровадження реформ, пов'язаних з СФЗ, також рухалося вперед. Були прийняті нові закони щодо безпеки харчових продуктів, безпеки кормів та державного контролю, а щойно створена Державна служба з питань захисту продуктів харчування та прав споживачів стала важливим гравцем інституційної архітектури, спрямованої на забезпечення безпеки харчових продуктів. У той же час українські виробники продуктів тваринного походження, найвимогливіший сегмент щодо безпеки харчових продуктів, покращили доступ до ринку ЄС: їх кількість зросла з близько 150 у 2013 році до близько 400 у 2019 році.

Державні закупівлі та зовнішня торгівля: Проривні реформи в державних закупівлях України не лише вплинули на фінансові параметри, але й дозволили країні вийти на міжнародний ринок закупівель. У травні 2016 року Україна приєдналася до Угоди про державні закупівлі СОТ та отримала доступ до публічних тендерів країн-членів, включаючи ЄС, США, Японію, Південну Корею тощо. Важливо, що вже є позитивні випадки вигравів тендерів GPA. повідомляється. Хоча ГПД забезпечує доступ до державних закупівель ЄС на рівні, що відповідає початковій стадії, визначеній DCFTA, остання дозволяє значно глибшу інтеграцію за умови завершення процесу гармонізації. Це вимагає подальших юридичних зусиль, але й активної співпраці з партнерами ЄС щодо інституційних структур відповідно до Угоди про асоціацію.

Торгівля послугами: Новий закон про лібералізацію експорту послуг (2016 р.) зняв серйозні адміністративні бар'єри, пов'язані з фінансовим та бухгалтерським обліком, а також валютних операцій для експортерів, таким чином зменшивши непродуктивні торгові витрати в секторі. Це рішення створило додаткові експортні стимули особливо для сфери ІТ та професійних послуг, прискоривши їх зростання до 28-29% щорічно у 2017-2018.

Лібералізація іноземної валюти: Лібералізація ринку іноземних валют, розпочата в лютому 2019 року, дала ще один поштовх зовнішній торгівлі України. Перегляд економічних санкцій за порушення валютного режиму дав бізнесу необхідну допомогу.

Політична/інституційна база: Уряд зміцнив політичну та інституційну основи розвитку та реалізації торговельної політики в Україні. В кінці 2017 року, після кількох років обширних дискусій та консультацій із зацікавленими сторонами, було прийнято Експортну стратегію на 2017-2021 роки та відповідний план дій, що встановлює чіткі пріоритети та цілі політики та визначає шляхи їх досягнення. Більше того, наразі розробляється шість галузевих експортних стратегій для визначення пріоритетів та проблем стимулювання експорту у окремих галузях.

Ще одним позитивним кроком було створення Офісу з просування експорту — державного офісу, що відповідає за забезпечення і просування експорту. Хоча загалом екпортери схвалюють діяльність ОПЕ, його можливості, як і поінформованість, наразі є досить обмеженими.

Головні виклики та плани на майбутнє

Реформа митниці: Незважаючи на те, що запровадження єдинопорогового підходу на митниці та створення Державної митної служби як окремого державного суб'єкта є важливими кроками вперед, багато важливіших аспектів митної реформи досі в процесі. Запровадження інституту уповноважених економічних операторів, прийняття конвенцій, пов'язаних з транзитом, та створення спільної системи моніторингу транзиту, виконання зобов'язань, прийнятих у рамках нещодавно запущеної ВТО ЗВТ, та капітальна трансформація митної адміністрації ще чекають на нас/

Створення експортно-кредитного агентства: Хоча створення експортно-кредитного агентства (ЕКА) є дуже бажаним інституційним досягненням, запропонований його формат викликає питання.

Однією з основних проблем є те, що згідно з відповідним законом підтримка ЕКА може поширюватися лише на певні галузі, перелік яких, здається, є довільним, що підвищує ризик корупції. Вимоги до відповідальності є досить нечіткими і не відповідають нормам закону про надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Крім того, існує ризик, що в деяких випадках механізм часткової компенсації процентної ставки за експортними кредитами може бути інтерпретований як заборонена практика експортних субсидій відповідно до правил СОТ. До того ж, бюджет агентства досить обмежений, і незрозуміло, наскільки ефективною може бути установа з такими обмеженнями.

Протекціоністські заходи: Мабуть, найбільш спірним прикладом українського протекціонізму є заборона на десять років будь-якого експорту необробленої деревини (колод), прийнята у 2015 році на додачу до заборони експорту пиломатеріалів, що діяла з 2015 року. Ініційований парламентом закон мав на меті підтримку внутрішнього виробника, зокрема меблеву промисловість. Тим не менш, ефект від заборони був сумнівним через діри у законодавстві та активну контрабанду. До того ж, мораторій конфліктує з міжнародними зобов'язаннями України: він заблокував отримання 600 млн євро макрофінансової допомоги від ЄС. Крім того, через нього державу втягнуто у формальну процедуру вирішення спорів в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Ще один протекціоністський крок — підвищення експортних мит на металобрухт. Це рішення суперечить зобов'язанням України в рамках СОТ і, можливо, підлягає механізму врегулювання торговельних суперечок СОТ. Однак його вплив був меншим, оскільки він не впливає на українських партнерів в рамках ЗВТ.

Висновки та рекомендації

Угода про ЗВТ дала поштовх торгівлі між ЄС та Україною, однак вона досі не розкрила свого повного потенціалу. Однією з причин цього є нетарифні бар'єри. Таким чином, уряд повинен наполягати на поточному законодавстві, стандартах та заходах щодо гармонізації процесів у сферах ТБТ/ СФЗ, включаючи укладення АСAA. Регламенти ЄС продовжують мінятися, тому краще не гаяти часу.

Щодо угод про ЗВТ, які Україна вже уклала, рекомендується оцінити вплив їх потенційного поширення на торгівлю послугами, і розпочати переговори, якщо виникне привід для сумнівів. Також треба оцінити вплив Експортної стратегії та, можливо, модифікувати її з урахуванням міжнародних трендів, що постійно змінюються.

Нові угоди про ЗВТ та пільгові торгові договори мають використовуватися на користь міжнародної торгівлі України. Центр аналітики зовнішньої торгівлі Trade+ у KSE оновив та звузив коло «ринків у фокусі», вказаних у Експортній стратегії. Україна не має угод про ЗВТ з дев'ятьма з 20 найбільш перспективних ринків: США, Катаром, Японією, Китаєм, Мексикою, Південною Кореєю, В'єтнамом, Гонгконгом та Сингапуром. Перш ніж розпочати будь-які переговори з будь-яким із цих ринків, слід провести більш детальний їх аналіз.

Уряд розпочав переговори з Туреччиною, членом Пан-євро-мед та великим торговим партнером України. Україна цікавиться жорстко захищеним турецьким агроринком, і повинна домагатися доступу до нього на додачу до преференційного доступу до ринку промисловості, який їй надали в рамках ЗВТ з ЄС та митному союзу Туреччини з ЄС. Обсяг майбутньої угоди має прописуватися з урахуванням важливості безмитного доступу до агроринку Туреччини.

Продовження та активізація реформування митниці, як і перетворення ЄКА на чесний та дієвий механізм, є ключовими кроками для підтримки та посилення сфери міжнародної торгівлі в Україні. Необхідно також ліквідувати протекціоністські заходи, прийняті всупереч міжнародним зобов'язанням держави, щоб сигналізувати, що Україна є надійним та передбачуваним міжнародним торговим партнером, і таким чином привабити інвестиції.

/3

ГАЛУЗЕВІ РЕФОРМИ

Енергетичний ринок

До 2014 року Україна потерпала від хронічних неринкових перекосів на енергоринку, які значною мірою зумовили кризу в державних фінансах у 2014-2015рр. на тлі збройного конфлікту на Сході України та анексії Криму.

Серед головних проблем на той час:

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

Найбільше в боргове ярмо затягували проблеми на ринку газу. Фактично держава в особі НАК «Нафтогаз» субсидувала все населення через низькі тарифи. Збитки від закупівлі газу за високою ціною та продажу за низькою лягали на державну компанію. Це призвело до

того, що наприкінці 2014 року дефіцит НАК «Нафтогаз України» досяг 5,3% ВВП, перевищивши дефіцит Держбюджету.

Ця проблема була вирішена в двох площинах. По-перше, це реформа корпоративного управління «Нафтогазу» та створення в ньому незалежної наглядової ради. Реформа уможливила успішне протистояння з «Газпромом» у Стокгольмському арбітражному трибуналі.

По-друге, був ухвалений новий закон «Про ринок природного газу», який лібералізував цей ринок згідно з вимогами Європейського енергетичного співтовариства. Фактично була зруйнована монополія «облгазів» (регіональних газорозподільчих компаній) — бізнес з управління мережами був відокремлений від трейдингу — що вивело на ринок сотні нових учасників ринку. Лише один показовий факт: конкуренція на ринку закупівель природного газу у Prozorro є однією з найвищих серед усіх ринків і становить 2,9 учасників на тендер проти 2,3 в середньому.

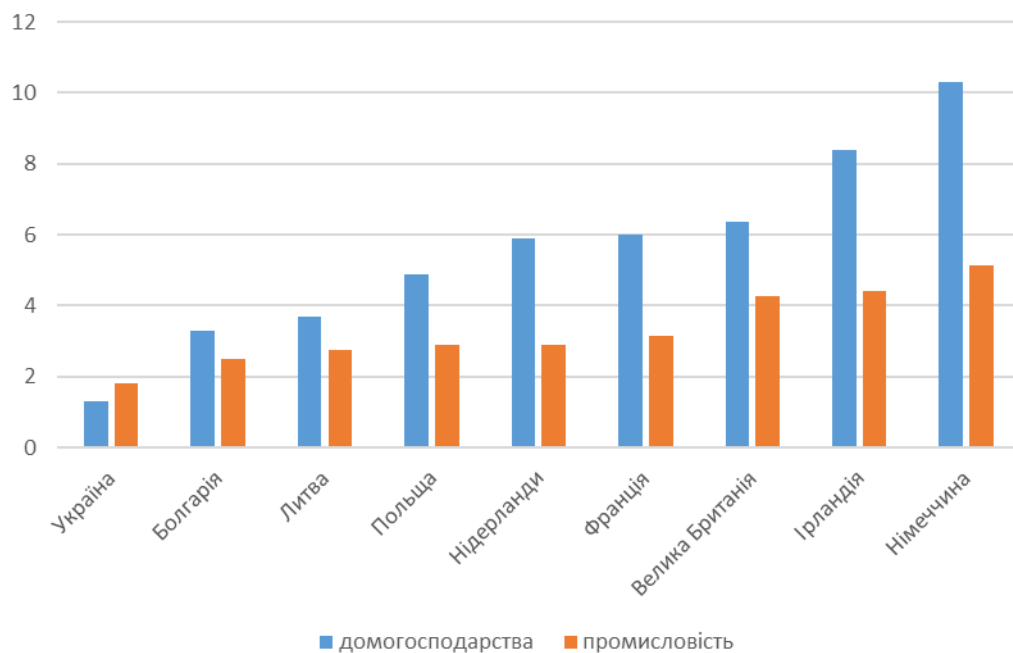
Реформа ще триває. Наприклад, лише в 2019 році було впроваджено добове балансування природного газу замість місячного, що сприяє подальшому забезпеченню прозорості й конкурентності газового ринку, а також синхронізації роботи оператора української ГТС з операторами європейських держав. Мова йде про щоденне узгодження попиту на природний газ із пропозицією та відповідне коригування ціни. Коли таке узгодження відбувалося раз на місяць, це призводило до численних маніпуляцій і зловживань, пов'язаних, зокрема, з різницею вартості газу для побутових та промислових споживачів.

Але реформа газового ринку досі не завершена. З самого її початку конкуренція відсутня в сегменті теплокомуненерго (ТКЕ) та відповідно споживання газу населенням. При повній лібералізації ринку уряд зіштовхнувся би зі зростанням цін на газ для населення, якби світові ціни на газ зросли. Отже, більш нагальною стала б необхідність розвитку ефективної системи субсидій (так, монетизація субсидій, яка сприятиме ощадливому використанню ресурсів, розпочалася лише у 2019 році, за п'ять років після початку реформи та запровадження субсидій для захисту бідного населення від підвищення тарифів. У 2018 — першому півріччі 2019 року ринкова ціна газу майже в півтори рази перевищувала спеціну для ТКЕ і населення. Наразі газ за заниженою порівняно з ринковою ціною так само постачає Нафтогаз, відповідно до постанови КМУ про Постачальника останньої надії (ПСО).

Новий сезон 2019/2020 дає можливість повністю завершити цю реформу, яка вже розтягнулась на чотири роки. З літа 2019 року ринкові ціни на газ впали до рівня навіть нижчого, ніж зафіксовано в постанові КМУ про ПСО. Загалом ціни на природний газ у Європі опустились до десятирічного мінімуму та продовжують знижуватися, оскільки поставники не мають наміру скорочувати поставки, повідомляє [Bloomberg](#) з посиланням на енерготрейдерів. Це відкриває вікно можливостей для Уряду: лібералізація цін просто не буде помічена населенням.

Це ж саме стосується ринку електроенергії, який з літа 2019 року тільки почав переводитись на ринкові рейки згідно з ухваленим 2017 року Законом «Про ринок електричної енергії». Він має ті ж самі потенційні ризики в частині збільшення тарифів для населення, які є одними з найнижчих у Європі, згідно останніх [даних](#) НКРЕКП. На противагу одним з найвищих тарифів для бізнесу. Згідно даних CEO НЕК «Укренерго» Всеволод Ковальчук і представника Президента України Володимира Зеленського у Кабінеті Міністрів України, наразі тарифи для бізнесу в Україні в середньому на 20% вищі, ніж середні в Європі (рисунок 12).

Рисунок 12. Тарифи на електроенергію для домогосподарств та не домогосподарств у вибраних європейських країнах у першій половині 2018 року, грн/кВт-год.



Джерело: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

** Тарифи для домогосподарств включають податки; тарифи для промисловості не включають ПДВ та інші відшкодовувані податки.*

Наразі сегмент споживання населенням фактично виведений за периметр новоствореного ринку: домогосподарства отримують електричну енергію за тарифами, що діяли в Україні раніше. Якщо на ринку газу такі спеціальні зобов'язання покладені на «Нафтогаз», то у випадку ринку електроенергії фактичними бенефіціарами збитків є державні «Енергоатом» і «Укргідроенерго».

Половинчастий підхід до реформ газового і електроринку простежується й в інших сферах енергоринку. Наприклад, у 2019 році були запроваджені аукціони на «зелений тариф, але зі значним (3-4 роки) відтермінуванням початку їх дії. Процес монетизації субсидій на споживання енергоресурсів реалізований частково і впирається в якість реєстрів та обліку споживання. Аукціони з продажу прав на розробку родовищ природних копалин (зокрема

нафти та газу) стартували наприкінці 2018 року після того, як найбільш цікаві ділянки були роздані без конкурсу.

Деякі реформи взагалі не були початі. Досі не впроваджені проекти з RAB-регулювання на ринку розподілу електроенергії, що не дозволяє вирішити проблему зношеності електромереж; залишається крос-субсидування населення за рахунок промисловості; не запроваджена плата за користування газовими мережами, не реформована дотаційна вугільна галузь, не завершений анбандлінг НАК «Нафтогаз України» (виділення газотранспортної мережі).

І поки ці питання не вирішені, з'являються нові виклики: головний — припинення транзиту російського газу через Україну з 2020 року — і потенційна втрата в грошах 3 млрд дол на рік або 3% ВВП країни -, якщо не буде підписано нової транзитної угоди з «Газпромом», ймовірність чого в самому «Нафтогазі» оцінюють як мізерні. Це потребує мобілізації зусиль, які частково виходять за рамки енергетичної галузі. Наприклад, одним з рішень може бути швидке виконання Тристоронньої угоди, підписаної на минулому тижні під час поїздки президента Володимира Зеленського до Варшави, яка передбачає розвиток постачання американського скрапленого природного газу в Польщу та Україну, використання українських підземних газових сховищ (ПСГ) та облаштування газової інфраструктури. Просування цього питання великої мірою лежить в політичній площині покращення україно-польських відносин.

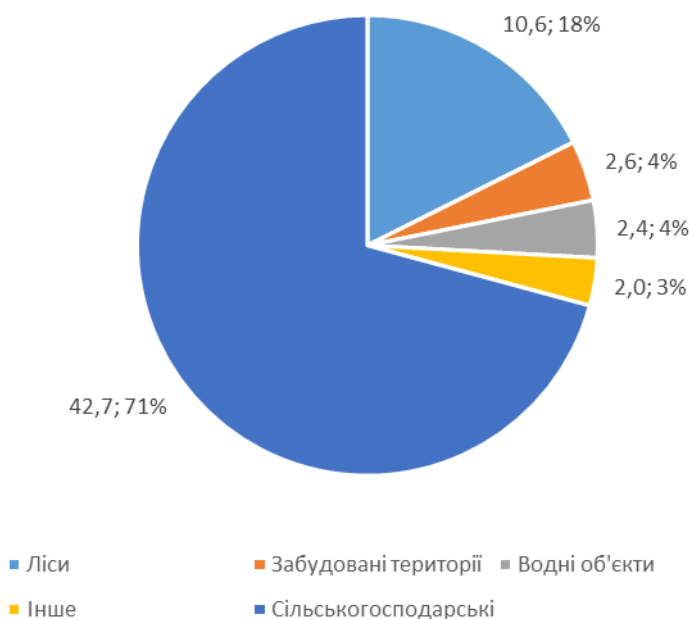
Стратегія земельної реформи в Україні: 2019-2024

З 1991 року Україна проводить одну з найдовших земельних реформ у новітній історії. В рамках реформи у приватну власність перейшло 31,5 млн га земель, було створено майже 7 млн нових земельних ділянок та інфраструктура для ринку землі. Однак реформа залишається незавершеною, оскільки обмеження продажу близько 41 млн га порушує конституційні права 7 млн приватних власників земельних ділянок, обмежує доступ до фінансування, зростання продуктивності праці та податкових надходжень у сільській місцевості. Це та деякі інші викривлення є джерелом корупції, що перешкоджає сталому розвитку в Україні. Виправлення вад чинної системи є метою наступного етапу земельної реформи.

Передумови та попередні реформи у земельному секторі (до 2014 року)

Україна має одні з найкращих земельних фондів у Європі. Із загальної площі 60 млн га 42,7 млн га (70,8%) — це сільськогосподарські угіддя (див. Рисунок 13) з дуже родючими ґрунтами. Ще 17,6% території займають ліси, 4,2% — це забудовані території. Земля є одним із ключових ресурсів для розвитку сіл та міст. Якщо використовувати його ефективно, це сприятиме економічному розвитку та добробуту населення, стимулюватиме інвестиції та зростання продуктивності праці в сільському господарстві та ряді інших галузей. Однак це зростання стримується через ряд проблем, які і має подолати земельна реформа.

Графік 13. Види землі за призначенням, млн га



Земельна реформа розпочалася в 1991 році з передачі прав власності та управління землею від держави колгоспам (сільськогосподарські угіддя) чи органам місцевого самоврядування (землі у містах), а згодом приватним особам. Її метою було створення ринків оренди та продажу землі та відповідної ринкової інфраструктури. В результаті 6,9 млн сільських жителів (близько 16% загальної кількості населення) отримали 27 млн га сільськогосподарських угідь (біля 45% загальної території країни) у приватну власність шляхом розпаювання земель колишніх колгоспів.

За рішеннями органів місцевого самоврядування приватизовано близько 4,5 млн га земель інших видів призначення. До 2017 року 52,2% земель перейшли у приватну власність, а 28,8 млн га (47,8% від загальної кількості) залишаються у державній чи комунальній власності (з них близько 10,5 млн га — сільськогосподарські угіддя). Однак, починаючи з 2001 року права приватних власників розпоряджатися своєю землею були обмежені [мораторієм](#) на продаж сільськогосподарських земель. У 2018 році Європейський суд з прав людини [визнав](#) мораторій порушенням прав власності. Мораторій також поширюється на державні та комунальні землі.

Великим кроком у розвитку інфраструктури земельного ринку стало створення у 2013 році єдиного електронного Державного земельного кадастру, пов'язаного з Реєстром прав на рухоме та нерухоме майно (далі — Реєстр прав). До 2017 року Державний реєстр прав зафіксував близько 2 млн операцій на рік із сільськогосподарськими угіддями та понад 0,2 млн угод із землями несільськогосподарського призначення. Близько 76% угод із землею сільськогосподарського призначення — це оренда, далі йдуть операції успадкування (18%) та продажі (3,1%). Для несільськогосподарських земель 36,8% угод — це продажі, за якими йдуть успадкування (26,8%) та оренда (19,2%). Іпотечні операції майже відсутні.²³

Оскільки мораторій спотворює ринок збуту сільськогосподарських земель, більшість приватних сільськогосподарських земель здається в оренду. Нині близько 4,7 млн приватних власників (70% від загальної кількості) здають в оренду свою землю сільськогосподарським товаровиробникам — загальний розмір офіційного ринку оренди становить близько 17 млн га. Однак ринок оренди сільськогосподарських земель також страждає через 7-річну мінімальну тривалість оренди, що призводить до того, що короткострокова оренда залишається в тіні. Ці проблеми призводять до неефективності аграрного сектору, обмеження доступу до фінансування, оскільки земля не може бути використана як застава, зменшення стимулів для інвестицій та сталого використання землі та зниження доходів від оренди та оподаткування та вартості активів для власників земель. Крім того, непрозоре використання земель державної та комунальної власності та численні конфлікти інтересів в управлінні землями загального користування (28,8 млн га, у тому числі 10,5 млн га сільськогосподарських угідь) призводять до корупції, втрачених доходів бюджету, неефективного та нестабільного використання земельних ресурсів. Ці питання повинні стати основним напрямком земельної реформи у 2019-2024 роках.

²³ Більше інформації щодо структури ринку землі дивіться у [звітах](#) з моніторингу управління земельними ресурсами та [публікаціях](#) у ЗМІ.

Заходи в рамках земельної реформи, які були здійснені протягом 2014-2019 років

Світовий банк [проаналізував](#) хід земельної реформи в 2012-2013 роках за участі провідних українських та міжнародних експертів. Цей аналіз супроводжувався розробкою Міністерством аграрної політики та продовольства «Єдиної комплексної стратегії та плану дій щодо розвитку сільського господарства та розвитку сільської місцевості в Україні на 2015-2020 роки» ([Стратегія 2015-2020](#)). Ця стратегія назвала земельну реформу одним із ключових пріоритетів стратегічного розвитку сільського господарства та сільських територій України. Незважаючи на те, що стратегія офіційно не була прийнята урядом, шість із запропонованих 15 реформ були здійснені частково або повністю, а також було досягнуто прогресу в кількох інших аспектах. Крім того, 3 квітня 2017 року Кабінет Міністрів ухвалив [середньостроковий план пріоритетних дій-2020](#), який суттєво перегукується зі Стратегією 2015-2020 рр. та використовувався урядом як формальний орієнтир для розробки та прийняття річних планів.

Отже, урядом та іншими зацікавленими сторонами протягом 2014-2019 років були здійснені такі кроки:

- У 2018 році уряд зареєстрував та передав у власність об'єднаних територіальних громад близько 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення. Цей процес продовжився у 2019 році;
- Державний геокадастр та реєстр прав сприяли запровадженню численних електронних послуг, що скоротило час надання послуг, покращило прозорість та зменшило корупцію;
- Наприкінці 2018р. запроваджено обмін даними між кадастром та реєстром прав та процедури обов'язкової перевірки інформації перед проведенням операцій із земельними ділянками;
- З березня 2015 року нотаріуси та декілька інших категорій постачальників юридичних послуг отримали повноваження з реєстрації прав на землю та нерухомість у Державному реєстрі прав. До цього реєстрацію здійснювали лише державні реєстратори, що спричиняло значні затримки та було джерелом корупції. Цей крок був доповнений створенням Антирейдерської комісії та подальшим удосконаленням реєстраційної інфраструктури.
- У 2018 році Держгеокадастр доклав зусиль для виправлення помилок у Земельному кадастрі, які не потребують повторного обстеження чи судових рішень. Інформація про декілька типів помилок, що залишилися, тепер є загальнодоступною на онлайн-кадастровій карті. Однак цей процес залишається незавершеним.
- З 2013 року були запроваджені аукціони з продажу прав на оренду та право власності на землю державної та комунальної власності. У 2015 році аукціони стали обов'язковими, що привело до значного зростання цін на землю та відповідно доходів бюджету. З осені 2018 року Державний геокадастр

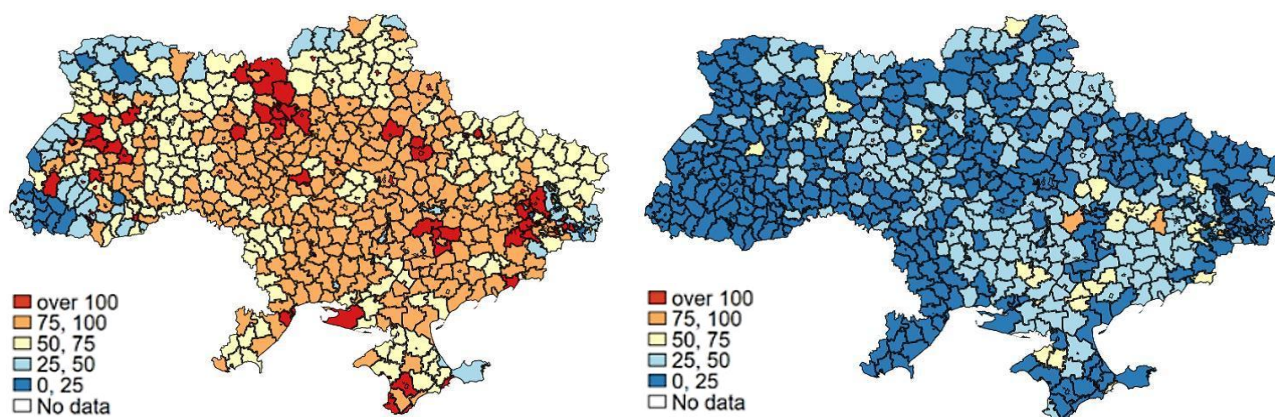
експериментує із впровадженням електронних аукціонів на базі платформ Setam та Prozorro.Sales.

- Правовий статус незатребуваної спадщини та земель колишніх колективних підприємств був урегульований законами у 2017 та 2018 роках відповідно.
- Збільшення прозорості та полегшення доступу до інформації про землю та суміжні права шляхом прийняття відповідної нормативної бази та інфраструктури (включаючи запровадження публічної кадастрової карти). Регулярний моніторинг землеустрою на основі адміністративних даних шести органів центральної влади запроваджено постановою Кабінету Міністрів № 639. Державний геокадастр розпочав регулярну публікацію деяких ключових статистичних даних про його діяльність (www.land.gov.ua).
- За підтримки міжнародних донорів були проведені кампанії з підвищення обізнаності громадськості щодо захисту прав власності та функціонування ринку земель. У 2018 році була створена коаліція зацікавлених сторін земельної реформи, яка гарантувала, що земельна реформа залишиться в політичному порядку денному, а уряд нестиме відповідальність за її прогрес.
- Концепція та кілька варіантів законних пропозицій щодо відкриття ринку землі були розроблені членами парламенту та уряду та обговорені на різних комітетах, семінарах та круглих столах.
- Поступовий процес реєстрації земельних ділянок тривав до 2014-2019 років. Станом на кінець 2017 року Державним земельним кадастром було зареєстровано 86% приватних та 22,3% державних земель. Про регіональний розподіл див. Рисунок 14.²⁴

Незважаючи на перелічені вище кроки в правильному напрямку, Парламент зробив кілька кроків, що сповільнили земельну реформу під впливом популістських та лобістських груп. Серед них було декілька подовжень мораторію та запровадження 7-річного мінімального строку дії договорів оренди земель сільськогосподарського призначення.

²⁴ Цей рисунок також демонструє вплив помилок у кадастрових даних, де зареєстровано понад 100% території

Рисунок 14. Відсоток площі земель, зареєстрованих у ДЗК для приватних земель (зліва) та державних (праворуч) станом на грудень 2017 року



Джерело: Звіт з моніторингу землеустрою, 2016-2017

Кінцева мета земельної реформи

Земельна реформа триває. Однак ряд наступних кроків та пріоритетів залежить від цілей реформи в цілому та на нинішньому етапі. З огляду на ключові питання, згадані вище, земельна реформа 2019-2024 рр. буде спрямована на:

- Підвищення продуктивності використання земель, забезпечення рівного захисту прав та рівного доступу до ринку землі та необхідних фінансових ресурсів для всіх власників землі та землекористувачів;
- Більш раціональне (менш виснажливе) використання земель та стійкість до змін клімату;
- Підвищення прозорості використання землі, доступу до інформації та запобігання корупції.

Можливий і альтернативний варіант, наприклад підтримка процесу децентралізації та збільшення потенціалу місцевого самоврядування; зменшення бідності. Однак альтернативні цілі призвели б до появи різних пріоритетів реформ.

Стратегічні пріоритети на 2019-24 роки та очікувані результати

Для досягнення зазначених цілей пріоритетними заходами земельної реформи в Україні на 2020-2025 роки будуть:

1. Відкриття ринку сільськогосподарських земель: Скасування мораторію дозволить відновити майнові права власників земель, знизити ризики інвестицій у сільське господарство та забезпечити ефективність розподілу, інвестиції та підвищення продуктивності праці. Безпечний ринок землі також стимулюватиме інвестиції в технології пом'якшення наслідків зміни клімату, такі як зрошення. Офіційний ринок

замінить існуючий неформальний ринок, що також зменшить корупцію. Однак для досягнення цих цілей дизайн ринку землі повинен враховувати такі питання: (i) потенційне перевищення пропозиції над попитом, оскільки власники протягом 18 років не могли розпоряджатися своєю власністю; (ii) нерівність у доступі до фінансів та ризик монополізації власності на землю. Експерти та уряд активно обговорюють альтернативні моделі та параметри ринку.

2. Реструктуризація Державного геокадастру: Наразі Закон про земельний кадастр та Постанова про Державний геокадастр містять численні конфлікти інтересів, які є джерелом корупції (незалежно від того, які люди керуватимуть цими організаціями) та зменшують стимули до впровадження земельної реформи. Деякі з основних проблем перераховані нижче разом із запропонованими рішеннями.

- 2.1. Проблема: Монополія на доступ та асиметрична інформація про стан та характеристики зареєстрованих земельних ділянок та територій. Геокадастр надає платний доступ у дуже обмеженому форматі вибраній групі користувачів. Цей обмежений доступ до інформації дозволяє Геокадастру та пов'язаним із ним підприємствам збирати ренту з інформації та збільшує витрати власників земель. Він також контролює ринок послуг з геодезичних обстежень та обмежує конкуренцію, уповільнює розвиток кадастрової системи (наприклад, виправлення помилок, реєстрація). Обмежений доступ до інформації дозволяє землевпорядникам, реєстраторам та іншим органам влади приховати потенційну протизаконну діяльність з розподілу землі, стягнення податків, виконання судових рішень тощо.

Рішення: Забезпечити відкритий доступ до кадастрової інформації (включаючи координати) у машиночитаному форматі для багатьох ділянок та територій, забезпечивши захист особистої та конфіденційної інформації для всіх категорій користувачів. Цей крок може бути доповнений створенням інфраструктури для накопичення, доступу та обробки геопросторових даних.

- 2.2. Проблема: Геокадастр розробляє політику та процедури служб обстеження та оцінки земель, замовляє виконання такої роботи за бюджетні кошти, оцінює якість такої роботи, а також впроваджує землевпорядні роботи (інвентаризацію), оціночні та пов'язані з ними проекти, використовуючи близько 50 державних інститутів землевпорядних робіт та підприємств. Більшу частину роботи таких державних підприємств може виконувати приватний сектор. Таке поєднання функцій обмежує конкуренцію та витісняє приватний сектор у сферах геодезичної, кадастрової роботи та оцінки, призводить до корупції та пошуку ренти, обмежує використання конкурентних процедур закупівель та спричиняє зловживання бюджетними коштами.

Рішення: Приватизувати державні інститути та підприємства землевпорядкування.

- 2.3. Проблема: Повноваження з управління, реєстрації та контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення держави (близько 8 млн га з 10,5 млн га) належать тому самому органу — Геокадастру. Це створює стимули до корупції у забезпеченні доступу до землі, здійсненні

інвентаризації цієї землі, в наданні інформації про неї. В результаті знижуються доходи бюджету від використання державних земельних ділянок, та створюються можливості для зловживання коштами на інвентаризацію земель. Корупцію в управлінні державними землями неможливо ефективно усунути.

Рішення: Прискорити процес передачі земель сільськогосподарського призначення, які не перебувають у власності державних підприємств, у власність місцевих громад (ОТГ). Продати з аукціонів сільськогосподарські угіддя в районах, де об'єднані громади не створені.

- 2.4. Проблема: підготовка, акредитація (ліцензування) землевпорядників, організаторів аукціонів та оцінювачів (включно з затвердженням складу професійних кваліфікаційних комісій), розподіл робочих доручень на державну землю, забезпечення доступу до інформації та оцінювання робіт здійснюється тією ж установою — Геокадастром. Це створює стимули для отримання ренти в процесі акредитації та обмежує конкуренцію в секторі.

Рішення: Передача функції акредитації професійним асоціаціям. Встановити професійне страхування якості.

- 2.5. Проблема: Право ініціювати інвентаризацію земельної ділянки належить власнику земельної ділянки (включаючи власників та призначених розпорядників державних сільськогосподарських та несільськогосподарських земель). Це створює стимули уникати інвентаризації та реєстрації з метою ухилення від сплати податків та непрозорого управління державними землями. Результати — зменшення доходів бюджету, неформальне використання земель держави та корупція.

Рішення: Надати органам місцевого самоврядування право ініціювати інвентаризацію земель, що збільшило б податкові надходження. Встановити в Земельному кадастрі спеціальний статус для земельних ділянок, які були зареєстровані органами місцевого самоврядування в процесі інвентаризації з чіткими повноваженнями та процедурами для органів місцевого самоврядування бути зберігачами таких земель до визначення та реєстрації своїх прав законними власниками.

- 2.6. Проблема: Наразі вносити інформацію до земельного кадастру можуть тільки державні кадастрові реєстратори, що є «вузьким місцем» кадастрової реєстрації та укладнює виправлення помилок.

Рішення: Надати права на внесення інформації до земельного кадастру сертифікованим експертам (якість цієї інформації має перевіряти Геокадастр). Така реструктуризація дозволить Геокадастру зберегти технічні функції з обслуговування системи земельного кадастру та збереження єдиних стандартів кадастрових робіт.

3. Припинити практику безоплатної приватизації землі: Земельний кодекс-2001 (статті 116, 118, 121) та Закон про приватне господарство (2003) надають право на безоплатну приватизацію землі всім громадянам України. Це проблемна норма,

оскільки земельні ресурси обмежені. Це, разом із обмеженим доступом до інформації, призводить до корупції. Цю норму слід переглянути.

4. Реструктурувати податок на землю та забезпечити відкритий доступ до інформації про податкові надходження для кожної зареєстрованої земельної ділянки: чинна система не забезпечує стимулів для продуктивного використання землі, оскільки нормативна вартість не ґрунтується на ринкових цінах та ставки податків занадто низькі. Існує кілька способів ухилення від сплати податків, що робить примусове стягнення податків неефективним та спотворює ринок.

Посилити вищезазначені стратегічні зміни можуть такі дії:

- Створення агентства з гарантій кредитування для малих виробників для полегшення використання землі як застави та покращення доступу до фінансів.
- Створення офісу земельного омбудсмена для координації зусиль із захисту прав на землю та відповідних законодавчих змін, які можуть бути узгоджені з результатами діяльності Антирейдерського комітету.
- Підвищення спроможності системи державної безоплатної правової допомоги із захисту прав власників земель, землекористувачів та органів місцевого самоврядування.
- Створення правової бази та порядку продажу прав власності та оренди землі на електронних аукціонах.
- Забезпечення обов'язкового запису в Реєстрі прав та публікація інформації про договірні ціни на землю та нерухомість;
- Проведення інвентаризації та реєстрації прав на землю державної та комунальної власності;
- Удосконалення процедур систематичного виправлення помилок та інвентаризації земель та завершення реєстрації земельних ділянок, для яких є кадастрові номери, але відсутня технічна документація;
- Створення правової бази та відповідальності за моніторинг землеустрою (регулярна публікація ключових адміністративних даних);
- Передача державної землі, яка перебуває у постійному користуванні фермерів з 1990-х років, у їхню приватну власність.

Реалізація вищезазначених заходів повинна доповнюватися активною комунікаційною кампанією, яка сприятиме підвищенню обізнаності громадськості та підтримці земельної реформи. Поширення інформації має супроводжуватися регулярними опитуваннями громадської думки щодо рівня захисту прав, пов'язаних із землею. Прикладом такого опитування є індекс права власності (Prindex), складений в Україні в 2019 році (результати стануть загальнодоступними до кінця 2019 року), який можна використовувати для моніторингу прогресу подальшого просування земельної реформи.

Приватизація

Історія і передумови

Історія приватизації в Україні — це історія нескінченних невдач та декількох успіхів.

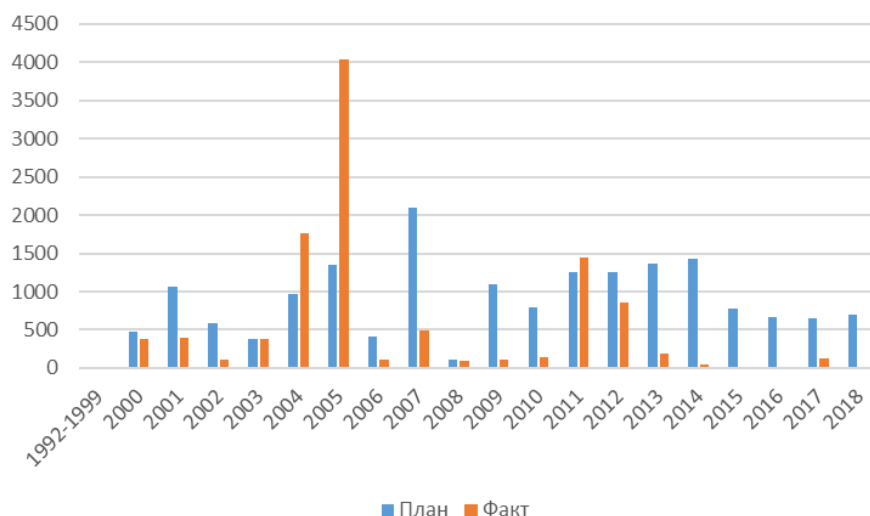
Основна хвиля масової приватизації у 90-х роках відбулася переважно за допомогою механізмів розподілу привілейованих акцій та ваучерної приватизації. Це радше допомогло створити клас олігархів, ніж не підприємців та відповідальних власників, і залишило у населення уявлення про несправедливість приватизації.

У жовтні 2005 року найбільший український металургійний комбінат «Криворіжсталь» був [реприватизований](#) за рекордну суму — 4,8 мільярда доларів (початкова ціна на аукціоні становила 2 мільярди доларів). Цей випадок досі лишається найуспішнішим в нашій історії. Хоча в наступні роки приватизація і відбувалася, вона була переважно непрозорою і з обмеженою конкуренцією.

«Укртелеком», найбільше державне підприємство (ДП), приватизоване за останні роки, [було продано](#) за 1,3 млрд доларів у березні 2011 року. Зараз тривають судові процеси, оскільки держава намагається повернути компанію через порушення новим власником інвестиційних зобов'язань.

Сподівання на зміни з'явилися внаслідок Революції Гідності. Новий уряд закликав прискорити реформи, включаючи приватизацію. Однак, незважаючи на плани залучити до бюджету в 2014 році за рахунок приватизації 17 млрд. грн., які потім переносилися з року в рік до 2018-го, виконати ці плани [не вдалося](#) і надходження становили від 1 до 3% (рис. 15).

Рисунок 15. Приватизація в Україні: заплановані та фактичні надходження (млн доларів)



Джерело: Фонд державного майна, державні бюджети

Лише у 2017 році доходи від приватизації сягнули 3.4 млрд гривень. Майже всі ці гроші було [отримано](#) за рахунок продажу міноритарних часток у п'яти енергорозподільчих компаніях найбагатшій людині в Україні — Рінату Ахметову, який вже був [мажоритарним акціонером](#) цих компаній.

Нещодавні події

Після Революції Гідності 2014 року з'явилися надії на приватизацію більшої кількості підприємств так само прозоро, як у випадку Криворозсталі у 2005. Проте спроби приватизації великих підприємств [блокувалися](#) або діючим керівництвом через власні інтереси або олігархічним лобі.

У 2016 році Міністерство економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ) внесло 3445 підприємств до так званого «тріажу». Сьогодні кількість підприємств у цьому списку зменшилася до 3243 (завдяки малій приватизації та ліквідації), а його структуру було [змінено](#).

У 2018 році було прийнято «[Основні принципи](#)» впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Відповідно до цих принципів, державні підприємства з мажоритарною часткою держави мають розробити «політики власності», де б визначалося обґрунтування їх збереження у власності держави, а також їхні операційні цілі.

У березні 2018 набув чинності новий [закон](#) про приватизацію. Він спростив класифікацію активів для приватизації (дві групи замість шести — велика та мала приватизація з чіткими наборами процедур).

Мала приватизація з серпня 2018 року відбувається через державну систему електронних торгів Prozorro.Sale. Її можна вважати успіхом: за перший рік діяльності було проведено 1 142 аукціонів, через які державний бюджет отримав 570 млн гривень, а місцеві — 910 млн грн. На сьогодні частка успішних аукціонів становить 40,9% від усіх аукціонів (через [недостатню кількість](#) учасників), і більшість аукціонів (61%) [організували](#) місцеві ради, а не Фонд держмайна.

Що стосується великої приватизації, закон дозволив застосувати англійське право щодо приватизаційних угод, а також дозволив Фонду державного майна залучати професійних інвестиційних радників. Масштабна приватизація була заблокована в судах на різних етапах до останніх позитивних зрушень (наприклад, позов про розірвання договору з інвестиційним радником для Президент-готелю [був відхилений](#), а провадження у справі про банкрутство компанії «Центренерго» було [закрито](#)). Це може бути пов'язано з недавнією зміною влади.

Два державних банки — Укргазбанк та Приватбанк — мають бути приватизовані відповідно до 2020 та 2022 років згідно з урядовою [Стратегією](#). Уряд також планує продати 45% Ощадбанку, із них 25% — через IPO. Державні банки — і ті, що підлягають приватизації,

і ті, що лишаються у державній власності — запроваджують ефективні управлінські структури. Цей процес має завершитися протягом наступного року. Реформа корпоративного управління — важливий етап підготовки державних банків до приватизації та залучення приватного капіталу. Незважаючи на плани уряду, ми підтримуємо [повну](#), а не часткову приватизацію державних банків.

Проблеми державної політики та цілі реформи

1. Українську економіку обтяжують понад три тисячі державних підприємств. Більшість є неактивними або збитковими. Загалом вони є [менш прибутковими](#), ніж приватні компанії. Вони також є основними отримувачами державної допомоги в формі докапіталізації та позик від державних банків.
2. Більш того, державні підприємства є джерелом корупції. На нашу думку, [найефективніший спосіб](#) подолання корупції — це стовідсоткова приватизація державних підприємств.
3. Приватизація також допомагає залученню стратегічних [іноземних інвестицій](#), які можуть принести підприємствам нові виробничі та управлінські технології й таким чином підвищити їхню ефективність.

Для сприяння приватизації потрібні такі заходи:

- Активне залучення іноземних інвесторів до приватизації.
- Зниження рівня асиметрії інформації шляхом залучення незалежних інвестрадників.
- Пов'язування системи фінансових та нефінансових стимулів (KPI) вищого керівництва ДП з підготовкою державних підприємств до приватизації — щоб не допустити саботажу підготовки до приватизації з їхнього боку.
- Пріоритетна приватизація підприємств, що працюють на конкурентних ринках.
- Нульова частка держави в приватизованих підприємствах.

Потенційні майбутні політики

Розроблений у 2016 році тріаж має бути оновлений відповідно до новоствореної законодавчої бази щодо політики власності. Необхідно скасувати [Закон](#) «Про перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації» ([закон було скасовано 02.10.2019, після публікації англійської версії цього допису — прим.ред.](#)) і водночас скасувати критерії виключення з приватизації, описані в [Законі](#) «Про приватизацію державної та комунальної власності».

Натомість слід створити експертну комісію з членів різних парламентських фракцій, громадськості та міжнародних фінансових організацій для розгляду проектів політики власності всіх державних підприємств та визначити, які з них неминуче повинні залишатися у власності держави. Решту підприємств слід приватизувати. Політики

власності ДП мають регулярно переглядатися, з можливістю перегляду обґрунтування залишення підприємства у власності держави.

Політика власності може включати плани реорганізації, часткову або повну приватизацію державних підприємств.

Підприємства, для яких вже затверджена політику власності, мають бути передані централізованій установі управління державною власністю.²⁵ Ця інституція має впроваджувати державну політику власності і водночас ізолювати державні активи від політичного впливу та керувати ними на користь самих компаній.

Відповідно до принципів політики власності, які потрібно запровадити:

1. У державній власності мають залишатися:

- природні монополії, для яких не розроблено спеціальних умов приватизації;
- суб'єкти, які є життєво важливими для національної безпеки або здійснюють іншу суспільно важливу діяльність, яку приватні фірми не можуть повністю забезпечити.

2. Принципи корпоративного управління ОЕСР та Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами повинні застосовуватися в управлінні державними підприємствами; зокрема, слід створити наглядові ради з більшістю незалежних членів.

3. Решта підприємств повинні бути приватизовані, передані в державно-приватне партнерство (наприклад, концесії) або ліквідовані.

Необхідно встановити однакові правила гри для приватних та державних компаній. Держава не повинна створювати кращих умов для державних підприємств, проте також не має ускладнювати ведення ними бізнесу. Кращими умовами можуть бути менші податки, субсидії, спеціальні умови кредитування тощо. Ускладнення можуть проявлятися у вигляді додаткових необґрунтованих бюрократичних та контрольних процедур, обмежень щодо управління активами.

²⁵ Існує три рівні корпоративного управління — власник, наглядова рада, правління. На даний момент реформа торкається лише другого рівня — створення незалежних наглядових рад. Ми також пропонуємо реформувати перший рівень — передати функцію власника від міністерств чи уряду до централізованої установи управління державною власністю. Міністерства часто мають конфлікт інтересів, оскільки можуть виконувати функції власника, регулятора і розробника політики одночасно. На наш погляд, міністерства мають фокусуватись на розробці політики. Регуляторні функції (для монополій) мають бути передані незалежному регулятору. Функції власника можуть бути делеговані централізованій установі управління державною власністю.

Державні закупівлі

Досягнення у 2014-2019 роках

Реформа державних закупівель — приклад того, як волонтерський проект перетворився на одну з наймасштабніших [реформ](#) останніх років в Україні. Створення системи Prozorro принесло прозорість у сферу державних закупівель, яка до цього активно використовувалася для незаконного збагачення, і значно підвищило її ефективність. Цей факт [визнають](#) як українські закупівельники, так і компанії. Реформа була визнана і світовою спільнотою: Prozorro отримала багато міжнародних нагород, у тому числі [World Procurement Award](#) у 2016 році.

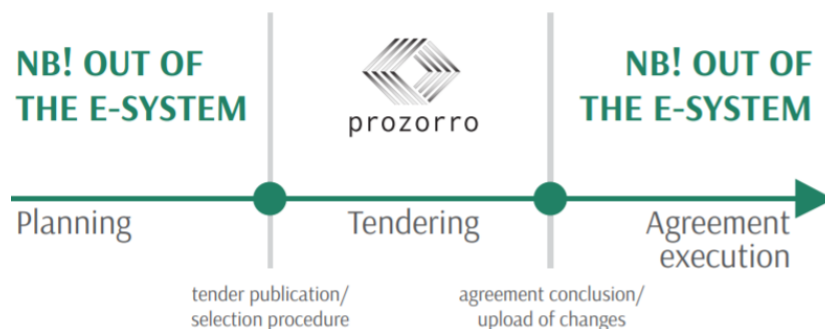
Реформа розпочалася у 2015 році, коли парламент схвалив закон «[Про державні закупівлі](#)». Закон радикально змінив процедуру державних закупівель. Найважливішою зміною, запровадженою законом, став запуск системи електронних закупівель Prozorro. Не менш важливим було запровадження професійних закупівельників — людей, що відповідають за проведення державних закупівель (фактично, саме з цього часу закупівельник визнається окремою спеціальністю) та поняття централізованої організації з закупівель (така організація може акумулювати попит у кількох державних організацій та проводити тендер за них).

Prozorro покращила систему державних закупівель за двома основними напрямками:

- Цифровізація процесу (це значно спростило проведення тендерів і зменшило вплив «людського фактору», що сприяв корупції);
- Доступність даних (будь-хто може проаналізувати дані Prozorro і виявити, чи мали місце махінації).

Хоча система Prozorro не покриває весь процес закупівель (рисунок 16), вона збирає інформацію про решту етапів та впливає на них.

Рисунок 16. Процес закупівель та місце системи Prozorro у ньому



Джерело: Prozorro

Переваги використання електронних інструментів у державних закупівлях добре відомі, і Україна в цьому плані не є унікальною:

- Додаткова економія як для закупівельних підприємств, так і для учасників тендерів;
- Спрощені правила участі у тендері для всіх компаній, включно з малим бізнесом;
- Спрощення та скорочення процесу закупівель;
- Більша прозорість;
- Більше інновацій та розробка нових інструментів.

З моменту запуску нової системи у 2015 році, 36.5 тисяч державних компаній провели близько 3 мільйонів закупівель загальною вартістю близько 1.7 трильйонів гривень. Ці компанії зекономили понад 87 мільярдів гривень (економія визначається як різниця між початковою/очікуваною ціною та кінцевою ціною контракту). Одне з досліджень [демонструє](#), що створення Prozorro дозволило зекономити 3.5-5.8% на надпорогових тендерах²⁶ порівняно зі старою системою.

Наразі у публічних закупівлях взяли участь 200 тисяч компаній. 87 тисяч з них брали участь у конкурсних торгах — в середньому 2.3 учасники на аукціон. Введення системи Prozorro значно розширило коло постачальників. Середня кількість постачальників на одну організацію-замовника зросла з 3,4 у 2012-2015 роках до 5,9 у 2017-2018 роках. Усі ринки, проаналізовані Центром вдосконалення закупівель KSE (наприклад, пального та ліків), стали більш диверсифікованими. Електронна система змінила спілкування між закупівельними підприємствами та потенційними учасниками тендерів. Зараз набагато простіше подати питання щодо конкретного тендеру та отримати відповідь. Навіть незважаючи на те, що відповідь є обов'язковою лише для надпорогових тендерів, відповідаючи на запитання, покупець [збільшує шанси](#) на успішне завершення тендеру.

Офіційний девіз команди Prozorro — «Всі бачать все». Він підкреслює величезну кількість інформації, яка стала доступною для всіх зацікавлених. Компанії можуть легко проаналізувати свої ринки та знайти нові можливості для отримання прибутку. Організації, що здійснюють закупівлі, можуть використовувати ці дані для підвищення їх ефективності. Громадські організації використовують ці дані для моніторингу державних закупівель та виявлення потенційних випадків неефективності чи навіть корупції.

Можливість машинного зчитування даних Prozorro сприяла створенню нових електронних інструментів на основі цих даних. Деякі інструменти допомагають відстежувати державні закупівлі, інші підтримують державні організації у їхній закупівельній діяльності. Частина з них доступна на сайті <https://dozorro.org/tools>.

²⁶ Поріг — 200 тис. грн на товари та 1,5 млн грн на роботи. Для закупівель, що перевищують цей поріг, аукціон Prozorro є обов'язковим, для менших закупівель — бажаним.

Система Prozorro вже показала значні результати в державних закупівлях. Тим не менш, вона постійно вдосконалюється. Уряд працює з експертами та аналітичними центрами над розробкою нових інструментів для системи.

Друга закупівельна революція

У серпні 2019 року депутати зареєстрували [законопроект](#) № 1076, який підсумовує практичні уроки, отримані протягом останніх чотирьох років, та спирається на існуючий прогрес у сфері централізації закупівель, професіоналізації та прозорості.

Поправки, розроблені експертами Міністерства економічного розвитку і торгівлі, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства шляхом юридичного включення інструментів закупівель, які вже функціонують або нещодавно пілотувалися. Законопроект містить кілька рішень для існуючих проблем та закриває деякі незначні «діри», одночасно закладаючи підґрунтя для подальшого вдосконалення системи закупівель.

Одна з найважливіших змін стосується ринку допорогових закупівель. Законопроект впроваджує новий варіант придбання товарів загального користування (наприклад, канцелярських товарів) безпосередньо через електронні каталоги, що дозволить уникнути громіздкого процесу закупівель. У той же час спрощена тендерна процедура стає обов'язковою для всіх закупівель, що перевищують 50000 гривень. Очікуваний результат — це більш прозора та більш ефективна система допорогових закупівель.

Електронними каталогами буде керувати новий агент процесу закупівель — Централізована закупівельна організація (ЦЗО). Хоча державне агентство «Професійні закупівлі» працює з 2017 року, проект закону формалізує його статус і дозволяє створювати регіональні ЦЗО, адаптовані до потреб місцевих замовників. ЦЗО нестимуть відповідальність за адміністрування електронних каталогів та рамкових угод від імені своїх клієнтів, а також за надання професійної допомоги та освіти для замовників.

Процес передачі обов'язків із закупівель від тендерних комісій державних структур до уповноважених осіб стає незворотним. Новий закон робить тендерні комітети незаконними з 1 січня 2022р. Аналіз KSE показує, що уповноважені особи в середньому працюють швидше і професійніше, використовуючи менше людських ресурсів. Крім того, на відміну від тендерних комітетів, уповноважені особи не страждають від проблеми розподіленої відповідальності.²⁷

Практика закупівель виявила ряд недоліків у чинному законодавчому органі. По-перше, наразі неможливо вносити виправлення до тендерної документації після тендеру (таким чином, якщо виявлені помилки в документах, іноді тендер доводиться проводити

²⁷ Тендерний комітет — це кілька людей (зазвичай 5-8), які збираються для виношення закупівлі. Уповноважена особа — це одна (або кілька) людей в межах організації, яка буде спеціально відповідати за закупівлі. Це дозволить підвищити навички такої людини, а також змусить її відповідати за належне виконання процедур закупівель, тоді як тендерні комітети часто непрофесійні, а відповідальність їх членів розмивається.

повторно, а незначні помилки ігноруються). Законопроект дозволяє потенційним постачальникам виправити документацію протягом 24 годин після того, як закупівельна організація повідомила їх про помилки. По-друге, замовник отримує можливість покарати недобросовісних постачальників шляхом заборони їм брати участь у його тендерах протягом трьох років, якщо постачальник не виконав попередній договір. Крім того, якщо постачальник не виконав договір, замовник може придбати до 20% необхідного товару без проведення торгів. Це допоможе закупівельникам продовжувати свою діяльність на час проведення нового тендеру. Крім того, законопроектом внесено зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, щоб розподілити штрафи на три групи за ступенем серйозності порушення (наразі існує лише один розмір штрафу у всіх випадках).

Законопроект вирішує ще одне важливе питання — те, що закупівельна ціна товару часто не дає належної оцінки його початкової вартості, оскільки не враховуються витрати на експлуатацію та технічне обслуговування. Це питання вирішується шляхом запровадження концепції вартості життєвого циклу товару як альтернативи ціні. Це означає, що замовник зможе включити пов'язані витрати, такі як обслуговування та утилізація, споживання енергії та вплив на довкілля, у технічні умови контракту.

Новий проект закону закріплює останні досягнення в галузі централізації закупівель, професіоналізації та прозорості. Якщо він буде прийнятий ([закон](#) було ухвалено 19.09.19, після написання цього розділу — ред.), це допоможе зробити процес закупівель простішим, більш ефективним, конкурентним та безпечним як для постачальників, так і для замовників. Втім, ще є можливості для значних покращень. Сьогодні чинна законодавча база спеціально визначає ціну як єдиний найважливіший критерій вибору постачальника. Це було зроблено для того, щоб усунути глибоко вкорінену корупцію в державних закупівлях (до початку реформи широко використовувались «кваліфікаційні умови» для постачальників, щоб виключити «сторонніх осіб» з державних торгів). Сьогодні, коли закупівельники, постачальники та спостерігачі є більш професійними, знають процедури та уміють проводити моніторинг закупівель, можна почати вводити нецінові критерії в тендерні процедури. Використання нецінових критеріїв — це широко розповсюджена практика для найкращого задоволення потреб закупівельної організації.

Крім того, потрібно докласти більше зусиль для забезпечення сумісності існуючих технічних рішень із мережами закупівель ЄС, що стимулюватиме міжнародних учасників долучатися до українського ринку закупівель та відкриє нові можливості закупівель для українських постачальників.

Медичні закупівлі

В Україні закуповувати ліки за державні гроші можуть два види суб'єктів господарювання — лікарні закуповують те, що їм потрібно, на місцях, а Міністерство охорони здоров'я купує ліки для централізованих державних програм, таких як програми боротьби з ВІЛ або зменшення захворюваності на туберкульоз чи гепатит. Хоча лікарні використовують систему Prozorro з 2016 року, для централізованих закупівель потрібно було знайти інші рішення. Як тимчасовий захід, закупівлі здійснюють міжнародні організації. Наприкінці

2018 року було створене централізоване агентство із закупівель, яке буде поступово перебирати цю функцію на себе.

Про величезну корупцію у сфері державних закупівель ліків було добре відомо. Наприклад, [Антикорупційний центр](#) інформує, що у 2014 році державні закупівлі ліків були невдалими через:

- (а) економічні фактори (наприклад, збільшення цін на імпортні препарати через девальвацію гривні),
- (б) збереження старих корупційних схем і поява нових за участі Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) та місцевих дистриб'юторів (компаній, які часто закуповують ліки за державні гроші).²⁸

Зокрема, у звіті зазначається, що *«результатом такої невдачі стала відсутність [у 2014 році] найнеобхідніших життєво важливих препаратів у багатьох регіонах України»*. Так, у 2014 році спостерігався значний дефіцит та подеколи повна відсутність ліків для хворих на туберкульоз, ВІЛ/СНІД, гепатит та рак. Приблизно в той же час Україна почала відчувати брак вакцин для дітей. Це й досі актуальне питання.

У березні 2015 року парламент [ухвалив](#) закон, що дозволив передати централізовані медичні закупівлі міжнародним організаціям. Однак МОЗ підписало угоди з міжнародними організаціями лише через півроку через опір багатьох зацікавлених сторін та тривалі політичні дискусії. Угоди розблокували закупівлю медикаментів для 12 державних програм МОЗ. Однак у сфері закупівель та постачання лікарських засобів Україна почала відставати на один рік: наприкінці 2016 року програми 2015 року були майже повністю виконані, а тендери на закупівлю ліків, заплановані на 2016 рік, лише починалися.

Україна все ще купує ліки зі значною затримкою, хоча цього року [Міністерство охорони здоров'я](#) очікує покращення ситуації. Закупівлі на 2017 рік розпочалися у серпні 2018 року. У 2018 році Міністерству охорони здоров'я нарешті вдалося збалансувати часові рамки процесу закупівель.

Закупівля ліків через міжнародні організації дозволила заощадити до [40% відповідного бюджету](#), що дозволило виділити заощаджені кошти на додаткові [закупівлі ліків](#). Однак процес закупівель міжнародних організацій не є бездоганним — наприклад, [Рахункова палата](#) вказує на поганий облік запасів ліків та недосконалість розрахунків потреб регіонів.

Наприкінці 2018 року МОЗ створило Державне підприємство «Медичні закупівлі України». Це відомство має стати головною закупівельною організацією та забезпечити прозорі,

²⁸ МОЗ випускало технічне завдання, яке включало десятки позицій, і було лише кілька компаній, які могли б поставити їх усі. На відміну від цього, міжнародні організації дозволяють постачальникам вибирати зі списку товари, які вони готові поставити, а потім обирають постачальників, виходячи із загальної вартості.

якісні та своєчасні поставки ліків українським пацієнтам. Наразі воно проводить підготовчі роботи для забезпечення виконання своїх функцій.

У березні 2019 року воно проводило перші успішні аукціони — закупівлю протитуберкульозних препаратів на гроші Глобального фонду. Агентство закуповує ліки через Prozorro і [робить](#) це за значно нижчими цінами, ніж середні ціни ProZorro на порівнянні товари. Наприклад, кінцева ціна Ганцикловіру на тендері становила 500 гривень за флакон 500 мг, що на 34% нижче мінімальної в ProZorro на 2018 рік — 757,56 гривень.

У 2019 році Агентство спільно з KSE запровадило перевірку переліку лікарських засобів, необхідних для 16 програм охорони здоров'я на державному рівні. В результаті було уникнено невиправданих видатків у розмірі 102 млн грн.

Зрештою, «Медичні закупівлі України» централізовано закуповуватимуть усі лікарські засоби та медичне обладнання для реалізації стратегічних державних програм. Крім того, агентство буде працювати як на місцевому, так і на міжнародних ринках, щоб знизити ціни, об'єднати місцеві закупівлі (тобто збирати замовлення у ряду лікарень та купувати необхідні препарати оптом), здійснювати рамкові закупівлі, створювати та вести електронні каталоги для закупівель медичного обладнання та підвищити рівень професіоналізму в галузі закупівель.

Реформи в освіті та медицині

Децентралізація тісно пов'язана з реформами сфер освіти та охорони здоров'я через їхнє фінансування. Більш того, саме через освіту та медицину виборцям найлегше оцінити успіхи місцевої влади. Основу для реформ було закладено ще у 2015 році — першим кроком стала заміна постатейного фінансування кожної школи чи лікарні освітніми та медичними субвенціями. Субвенції розподіляються між місцевими органами влади за формулою, що враховує розмір населення та кілька інших параметрів.

Місцева влада сама вирішує, як розподіляти субвенції між закладами на своїй території. Місцева влада також може надавати закладам додаткові кошти — наприклад, на придбання обладнання, збільшення зарплат чи підвищення кваліфікації вчителів, лікарів чи менеджменту. Вона також може вести спільні проекти з державними або приватними фондами, бізнесами або міжнародними організаціями, та залучати таким чином додаткові ресурси.

Зміна схеми фінансування запустила процес оптимізації освітніх та лікарняних мереж.

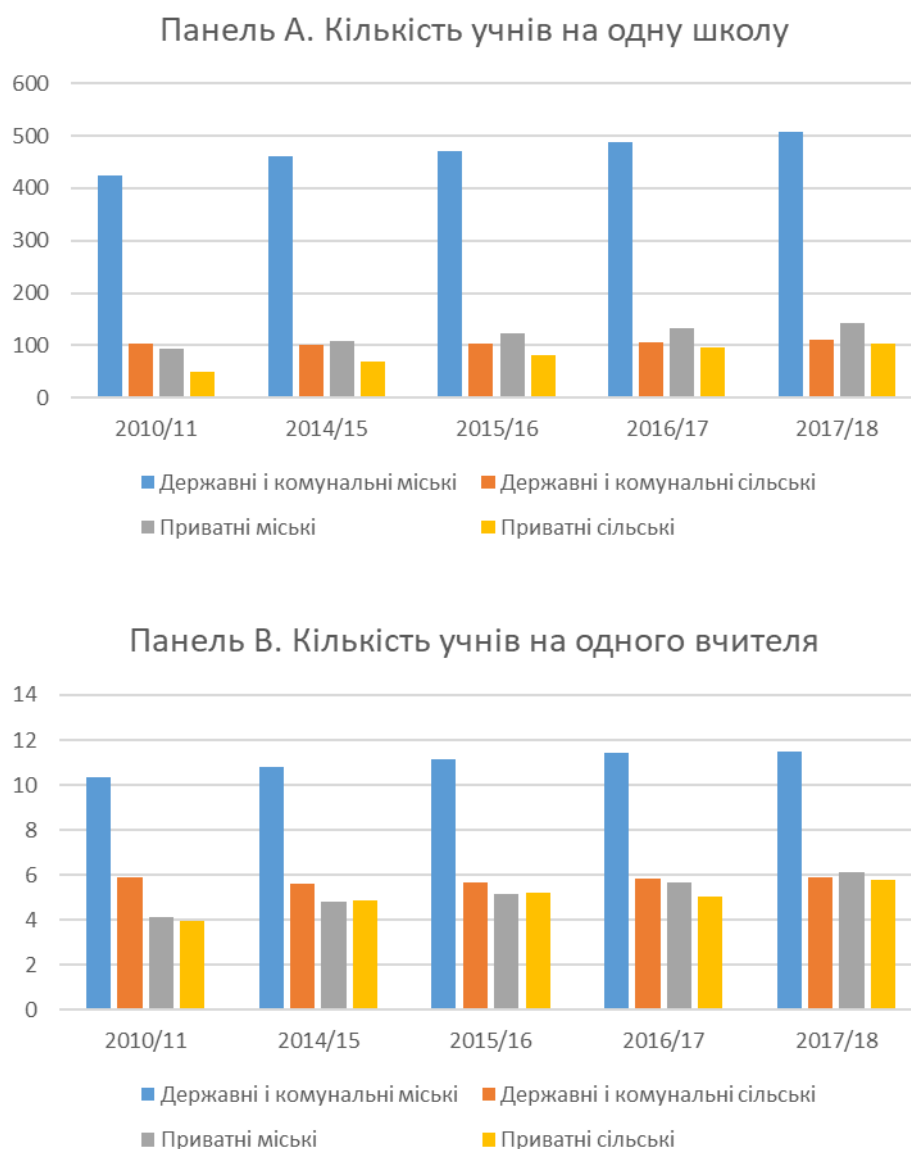
Сьогодні об'єднані територіальні громади (ОТГ) можуть приймати рішення про кількість і розташування шкіл на їхній території. Наприклад, вони можуть вирішити об'єднати кілька невеликих шкіл в одну та забезпечити транспортування дітей до цієї школи з інших сіл, або організувати шкільний хаб з філіями замість кількох маленьких шкіл.²⁹ Нещодавно уряд дозволив створювати такі хаби не лише в рамках однієї ОТГ, але й для кількох ОТГ або районів у межах одного освітнього округу, якщо місцева влада вважає, що такий формат буде кращим для дітей, що проживають у цих громадах.

Наразі Україні є куди оптимізувати свою мережу шкіл, особливо у селах (рисунки 17, 18). Більші школи ефективніші з точки зору витрат³⁰ та можуть надавати більш якісну освіту, оскільки не змушені ставити одного викладача на кілька предметів одразу. Більш того, у великих школах дітям легше розвивати соціальні навички, а навчальне середовище одночасно сприяє співпраці та є конкурентним. І хоч загальні видатки не надто зменшаться — адже дітей треба буде ще відвозити до такого шкільного хабу — якість освіти у них буде значно вищою. Звісно, цю реформу треба пояснювати місцевим мешканцям, які можуть бути проти закриття школи у їхньому селі.

²⁹ Шкільний хаб із філіями порівняно з кількома невеликими школами забезпечує економію адміністративних витрат (оскільки шкільному хабу потрібен лише один директор), а також дозволяє оптимізувати навантаження вчителя (вчитель може викладати один день в одній філії, другий — у наступній, тоді як такі подорожі між школами зазвичай неможливі).

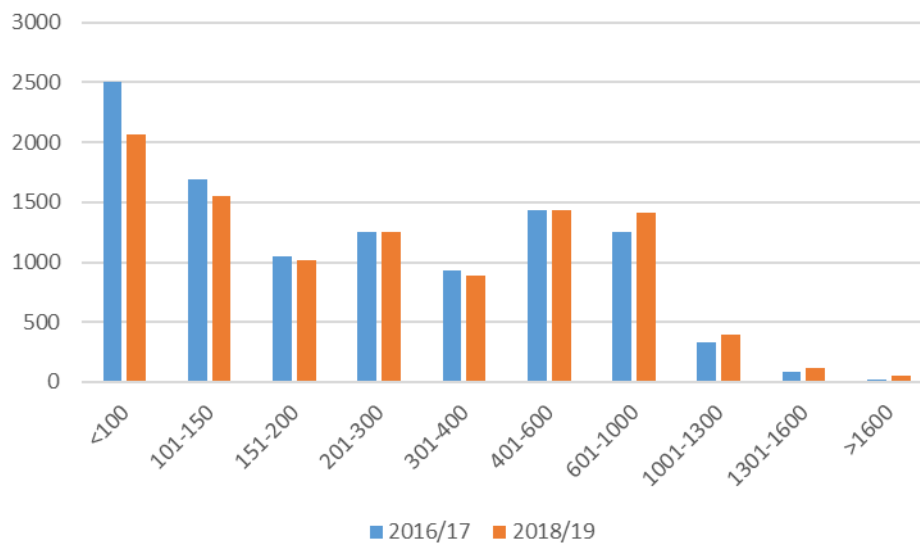
³⁰ Так, у 2018 році вартість навчання одного учня у невеликій школі була оцінена у 58 тис. грн., тоді як в середньому по Україні вартість навчання одного учня становить 15 тис. грн.

Рисунок 17. Кількість студентів на школу та на вчителя



Джерело: Держстат

Рисунок 18. Розподіл шкіл за кількістю учнів



Джерело: [Інститут освітньої аналітики](#)

Схожу схему фінансування запровадили і для медичних установ — місцева влада отримала право вирішувати, скільки грошей надавати кожній поліклініці або лікарні, розташованій на їхній території. Однак, з 2017 року реформа фінансування медицини пішла ще далі.³¹ Замість інфраструктурного фінансування³² поступово впроваджується принцип «гроші йдуть за пацієнтом». Це вимагає таких кроків:

- 1) Медичні установи мають стати не бюджетними закладами, а комунальними або державними неприбутковими підприємствами. Такий перехід надає їм більшу автономію та контроль над власними бюджетами. Вони зможуть встановлювати список платних послуг (раніше цей список та ціни затверджувала місцева влада), визначати розмір зарплат (тоді як для бюджетних установ зарплата визначається Єдиною тарифною сіткою), і офіційно збирати кошти (бюджетні установи можуть залучати додаткові кошти тільки через напівофіційні благодійні фонди). Наразі всі заклади первинної медицини і [близько 50%](#) закладів другого та третього рівня стали неприбутковими підприємствами (однак, у різних областях цей показник різний). Цей перехід дає керівникам медичних установ набагато більше свободи у прийнятті рішень. При цьому зростає їх відповідальність та вимоги до необхідних навичок (зокрема управлінських).
- 2) Потрібно впровадити оплату за послуги. Україна обрала централізовану модель — тому оплату за надані послуги усім установам та лікарям здійснює одне державне відомство ([Національна служба здоров'я](#)), створене у березні 2018. Окрім того, система фінансування «оплата за послуги» вимагає визначення переліку послуг, що фінансуватимуться виключно державою, спільно державою та пацієнтом, а також

³¹ [Стратегію](#) медичної реформи розробили у 2015. Нинішня реформа загалом проходить в рамках цієї Стратегії. Деталі медичної реформи і наступні кроки можна знайти на сайті [МОЗ](#).

³² Фінансування відповідно до кількості ліжок, кількості лікарів або квадратних метрів закладу.

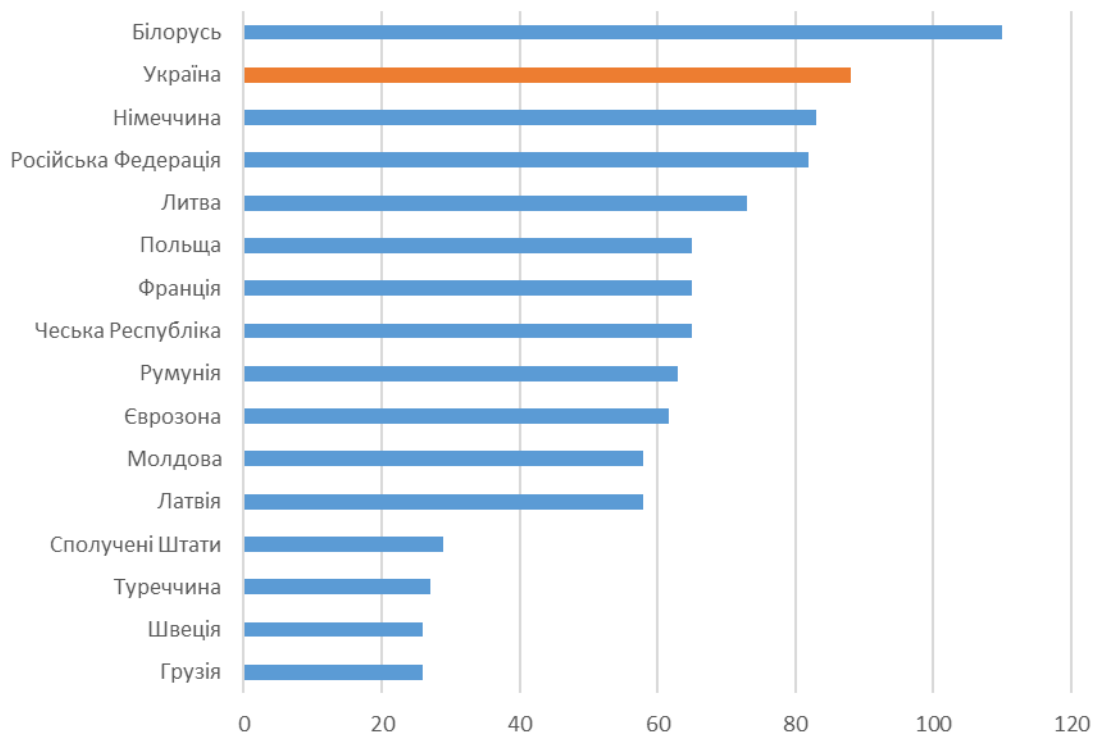
виключно пацієнтом, та визначення вартості послуг. На первинному рівні (сімейні лікарі) Україна запровадила фіксовану плату за кожного пацієнта, який підписав декларацію з сімейним лікарем (сума для дітей та людей похилого віку є вищою, ніж за дієздатних дорослих). На другому та третьому рівнях буде поступово впроваджуватися система діагностично-споріднених груп ([DRG](#)).

- 3) Щоб система «оплати за послуги» запрацювала, потрібно було створити систему e-Health, через яку НСЗУ могла б бачити, які послуги пацієнту надала установа чи лікар. Оплата установі чи лікарю перераховується автоматично в рамках контракту з НСЗУ. Українська система e-Health — це дворівнева система, де уряд контролює центральну базу даних, а приватні компанії можуть надавати інтерфейс, тобто системи, за допомогою яких лікарі отримують доступ до центральної бази даних. На ринку вже є з десяток інтерфейсних систем.
- 4) Місцева влада приймає рішення щодо мереж лікарень. В Україні ця мережа є дуже великою (Рисунок 19), і багато лікарень не здатні надавати якісні послуги. З системою «оплати за послуги» хороші лікарні — тобто ті, де багато пацієнтів, — отримуватимуть більше грошей, ніж лікарні, до яких пацієнти не звертаються. Таким чином, місцевій владі доведеться приймати рішення про кількість лікарень у межах лікарняних округів — так само, як вона приймає рішення про кількість шкіл в освітніх округах. Вона також зможе надати додаткову підтримку місцевим медичним установам. Деякі органи місцевого самоврядування вже роблять це на первинному рівні. Наприклад, вони надають машини сімейним лікарям, щоб ті могли відвідувати пацієнтів, або ремонтують приміщення, де вони працюють. За рахунок цього місцеві чиновники заробляють «електоральні бали» в очах своїх виборців.

Рисунок 19. Кількість лікарняних ліжок на 100 тисяч осіб в Україні та інших країнах



Панель В. Кількість лікарняних ліжок на 10 000 осіб,
2013 рік



Джерело: Держстат, Світовий банк

На сьогодні первинна медицина повністю перейшла на нову схему фінансування, а реформування наступних рівнів почнеться у 2020 році.³³ Оскільки реформу ще не завершено, у суспільстві її сприймають неоднозначно – як [лікарі](#), так і [пацієнти](#). Як і з будь-якою реформою, тут є переможці і постраждалі. Реформа створила конкуренцію за якістю між лікарями та медичними установами — тому деяким лікарям доведеться шукати нову роботу, а деякі установи закриються. Більш того, приватні заклади можуть конкурувати з державними та комунальними за державні кошти, якщо підпишуть контракт з НСЗУ — вони отримуватимуть гроші за надані послуги на тих самих умовах. Але суспільство в цілому тільки виграє від підвищення якості послуг та більш ефективного використання бюджетних коштів.

У вищій освіті систему «гроші йдуть за студентом» було впроваджено лише частково — обсяг державного фінансування освіти за певними спеціальностями визначається централізовано (тобто уряд приймає рішення, за навчання якої кількості інженерів чи юристів платитиме). Розподіл цих бюджетних місць між університетами ґрунтується на попиті — якщо більше студентів хочуть вступити до певного університету на певну спеціальність, цей університет може отримати більше бюджетного фінансування. Розподіл

³³ Наразі пілотний проект із закладами вторинної допомоги [реалізується](#) на Полтавщині. Результати показують скорочення тривалості перебування пацієнтів у лікарнях та збільшення частки складних випадків (та відповідно зменшення непотрібних госпіталізацій).

студентів здійснюється автоматично з урахуванням балів ЗНО. Запровадження зовнішнього незалежного оцінювання 2008 року значно зменшило можливості для корупції при вступі до університетів і таким чином дозволило студентам без грошей чи зв'язків вступати до «престижних» університетів, раніше недоступних для них.

Зараз зовнішнє тестування поступово впроваджується і на «виході» з університетів. Так, 2018 року було запроваджено ЗНО для юристів, які вступають на магістерські програми, а у 2019 — ЗНО з іноземних мов для студентів-бакалаврів.

У медичній освіті зовнішні іспити для випускників існують з кінця 1990-х. Однак якість медичної освіти залишалася сумнівною. Тетяна Тищук та Інна Совсун виявили неочікувані розподіли результатів державних іспитів з медицини. Через такі розподіли постають питання до алгоритму оцінювання. Крім того, іноді ці іспити включають питання попередніх років, і оскільки бази даних питань є загальнодоступними, студенти можуть просто «зазубрювати» питання, а не намагатися зрозуміти матеріал. Щоб змінити це, з 2019 року для українських студентів-медиків запроваджуються міжнародні іспити (IFOM) як частина зовнішнього оцінювання якості їхньої освіти. Це створює стимули для медичних вузів підвищувати якість викладання.³⁴

Починаючи з 2020 року випускники медичних шкіл будуть автоматично розподілятися на стажування в лікарнях за результатами зовнішнього оцінювання. Більше того, гроші на стажування будуть виділятися не на університети, а на лікарні, таким чином стимулюючи їх ретельно навчати молодих лікарів. Для подальшого підвищення якості медичної освіти було введено мінімальний поріг у 150 балів ЗНО для вступу до медичних університетів (наприклад, у 2019 році за ЗНО з математики такі бали отримали лише 36% випускників). Це дозволяє відібрати майбутніх лікарів серед найбільш мотивованих студентів та в довгостроковій перспективі підвищить середню якість лікарів в Україні. Водночас найкращі лікарі почнуть отримувати вигоди від схеми «гроші йдуть за пацієнтом» уже зовсім скоро.

Звісно, і в медичній, і в освітній реформах є й інші важливі елементи, окрім фінансування. Для освітньої реформи це нові стандарти освіти, нові компетенції та предмети, а також нові методи навчання. Для медичної реформи це вимоги до ліцензування та медичні протоколи. У 2017 році уряд дозволив лікарням приймати міжнародні протоколи лікування, не підлаштовуючи їх до українських умов. Водночас вони можуть і надалі використовувати українські протоколи, прийняті раніше. Лікарні, які запровадили у себе міжнародні протоколи, можуть подати запити до Міністерства охорони здоров'я на закупівлю відповідного обладнання чи медикаментів. Таким чином поступово виявляються справжні потреби у сфері охорони здоров'я.

Важливою складовою реформи первинної медичної допомоги є програма «Доступні ліки». У рамках програми пацієнти можуть отримати ліки від декількох хронічних захворювань (діабет, астма, серцево-судинні захворювання) безкоштовно або за невелику доплату,

³⁴ Міністерство охорони здоров'я розробило Стратегію розвитку медичної освіти в Україні

якщо мають електронний рецепт від сімейного лікаря. Використання електронних рецептів дозволило виявити 31 тис. «фальшивих» пацієнтів із діабетом. Ця програма допомагає перенести фокус із лікарняної допомоги на первинну медичну допомогу та профілактику та контроль за хронічними захворюваннями, оскільки останні коштують значно дешевше.

Передача державних закупівель ліків міжнародним організаціям дозволила зекономити значну частину бюджетних коштів, виділених на охорону здоров'я. Це був тимчасовий захід для знищення масштабних корупційних схем. Наразі створюється централізоване агентство з медичних закупівель, яке здійснюватиме закупівлі для програми «Доступні ліки», а також закупівлі дорогих ліків (таких як ліки для лікування раку чи орфанних захворювань). Детальніше про медичні закупівлі читайте у розділі Білої книги про закупівлі.

Продовження освітньої та медичної реформ є вкрай важливим, оскільки реформи, які зупинилися на півдорозі або ті, які влада намагається «відкотити» назад — це гірше, ніж повна відсутність реформ.

/3 ЛЮДИ

Демографічні перспективи України

Постійне зменшення загальної чисельності населення, а особливо робочої сили, а також старіння населення є однією з головних проблем для української влади. Якщо рівень участі робочої сили, що залежить від статі та віку, залишатиметься стабільним на рівні 2016 року, то за прогнозами, до 2030 року робоча сила в Україні скоротиться приблизно до 2,9 мільйона людей у віці від 15 років і старше. Навіть якщо більший відсоток людей похилого віку 65 років приєднається до робочої сили в майбутньому, цього буде недостатньо, щоб компенсувати зменшення кількості молоді та населення працездатного віку в цілому. Як наслідок, навантаження на людей працездатного віку поступово збільшуватиметься. За підрахунками ILO, у 2024 році на кожну сотню робітників припадатиме 155 непрацюючих утриманців, порівняно з 137 утриманцями у 2015 році (див. коефіцієнт трудової залежності, таблиця 1). Ці коефіцієнти залежностей були б ще більшими, якби до робочої сили зараховували тільки офіційно зайнятих осіб, тобто тих, хто офіційно платить податки, а люди, що працюють неофіційно, були класифіковані як утриманці.

Таблиця 4: Коефіцієнти залежності в Україні, 2000-2030

Коефіцієнт залежності	Визначення	2010	2015	2020	2025*	2030
Коефіцієнт демографічної залежності	Діти віком 0-14 років та пенсіонери віком 65+ років на 100 осіб віком 15-64 років	43	45	50	53	55
Коефіцієнт економічної залежності 1	Особи віком 15+ років, що не входять до зайнятого населення, на 100 зайнятих осіб	82	83	87	94	99
Коефіцієнт економічної залежності 2	Діти віком 0-14 років та особи віком 15+ років, що не входять до зайнятого населення, на 100 зайнятих осіб	112	116	123	130	134
Коефіцієнт трудової залежності	Діти віком 0-14 років та особи віком 15+ років, що не входять до зайнятого населення або є безробітними, на 100 зайнятих осіб	130	137	146	155	n.a.

Джерело: Коефіцієнт демографічної залежності — Перспективи розвитку чисельності населення в світі ООН за 2017 рік (populacija.un.org/wpp/Download/Standard/Населення), коефіцієнт залежності від трудової залежності — розрахунки ILO, листопад 2018 року (ilo.org/ilostat), коефіцієнт економічної залежності — авторські розрахунки на основі чисельності населення з перспектив розвитку чисельності населення в світі ООН за 2017 рік та рівня участі робочої сили від ILO (<https://www.ilo.org/ilostat>) за статтю та п'ятирічними віковими групами. Дані на 2020-2030 роки базуються на прогнозах населення ООН (середній варіант), причому рівень участі в робочій силі за віком та віком вважається стабільним на рівні 2016 року. Примітка: *2024 рік — це останній рік підрахунку коефіцієнта залежності праці, передбаченого ILO (станом на вересень 2019 року).

Є три ключових підходи до відновлення демографічного балансу та зменшення можливих негативних економічних ефектів зменшення та старіння населення в Україні та інших країнах регіону³⁵. А саме:

- підвищення рівня народжуваності та мотивація вищого рівня участі в робочій силі серед жінок, за допомогою політики, яка допомагає жінкам поєднувати

³⁵ Детальніше див. Bussolo M., J Koeetle та E. Sinnott (2015) Золоте старіння: перспективи здорового, активного та процвітаючого старіння в Європі та Центральній Азії, Вашингтон: Всесвітній банк

материнство з роботою (відпустка для матері та батька, послуги з догляду за дітьми тощо), а не фінансові трансферти для заохочення народжувати;

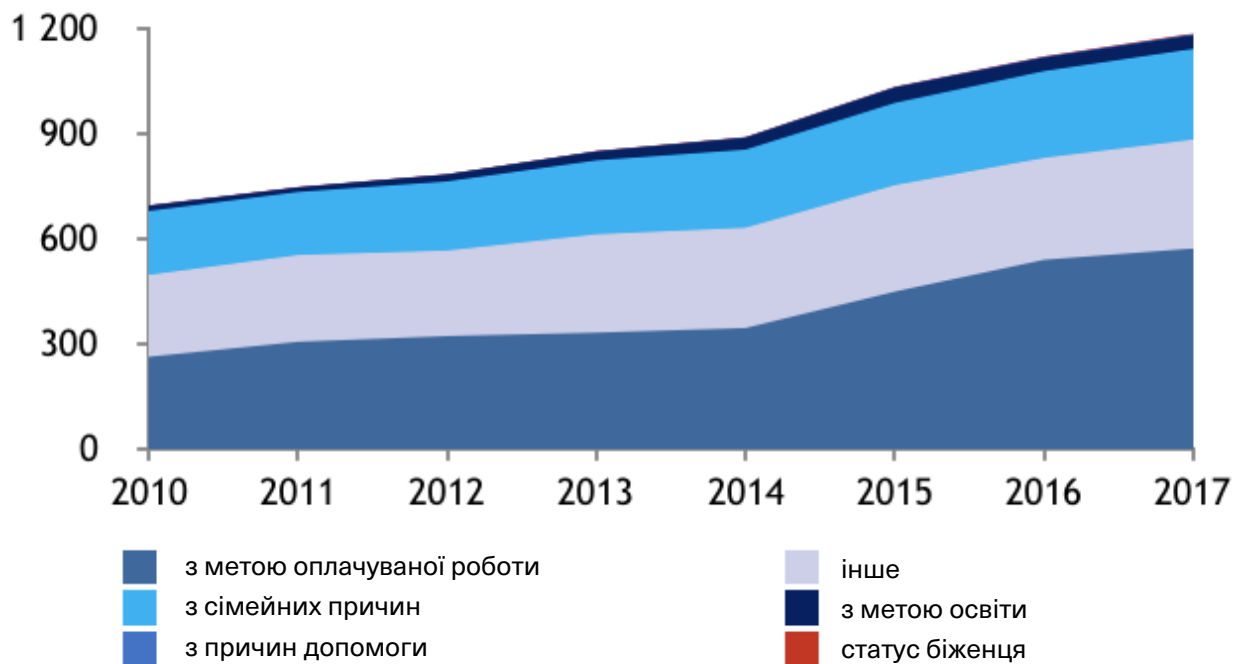
- поліпшення здоров'я (старших) людей та забезпечення більш тривалого та продуктивного трудового життя, з політиками, спрямованими на розвиток навичок старішої робочої сили, усунення стимулів старших працівників до раннього виходу на пенсію та підтримка роботодавців, які приязно ставляться до старших працівників;
- сприяння імміграції та відлякування еміграції, за допомогою ефективної політики, що зробить економіку України більш привабливою для потенційних мігрантів за рахунок поліпшення бізнес-клімату та зменшення бар'єрів для роботи в Україні іноземних громадян, отримання ними освіти та соціального захисту.

Міграція

Згідно з даними ООН, загальна кількість мігрантів з України суттєво не мінялася з 1990 року і на середину 2017 року становила 5.9 мільйонів осіб. В усі ці роки одним з лідерів за кількістю мігрантів з України була Росія, на яку припадало близько 60% мігрантів. Однак переважна більшість мігрантів з Росії, про які повідомляє ООН, насправді є російськими громадянами, народженими в Україні до розпаду СРСР, а не справжніми емігрантами, які переїхали з України в Росію у 2000-х роках. Загальна частка всіх країн ЄС/ЄАВТ, США та Канади становить 28% від загальної кількості мігрантів з України у 2017 році, що визначені відповідно до підходу ООН. Таким чином, використовуючи статистику Євростату щодо дозволів, виданих громадянам України країнами ЄС/ЄАВТ, та доповнюючи їх порівнянними даними з Росії, США та Канади, коли це можливо, ми охоплюємо левову частку громадян України, які проживають та працюють за кордоном.

Аналіз даних Євростату показує, що кількість громадян України, які проживають у країнах ЄС ЄАВТ з дійсними дозволами на кінець 2017 року, становить 1 188 088 осіб, що в 1,7 рази більше, ніж наприкінці 2010 року. Зростання відбулося за рахунок збільшення кількості дозволів, виданих на оплачувану діяльність, далі йдуть інші причини та сімейні причини (рис. 1). Наразі головною приймаючою країною ЄС для громадян України є Польща: на кінець 2017 року на неї припадає 38% від кількості українців, які мають дійсні дозволи. Іншими країнами-лідерами є Італія, Німеччина, Чехія, Іспанія та Португалія, які разом видали половину всіх дозволів, що їх мали українці в зоні ЄС/ЄАВТ станом на кінець 2017 року.

Рисунок 20: Усі дійсні дозволи, які мають громадяни України в країнах ЄС/ЄАВТ станом на 31 грудня кожного року з різних причин, 2010-2017 роки



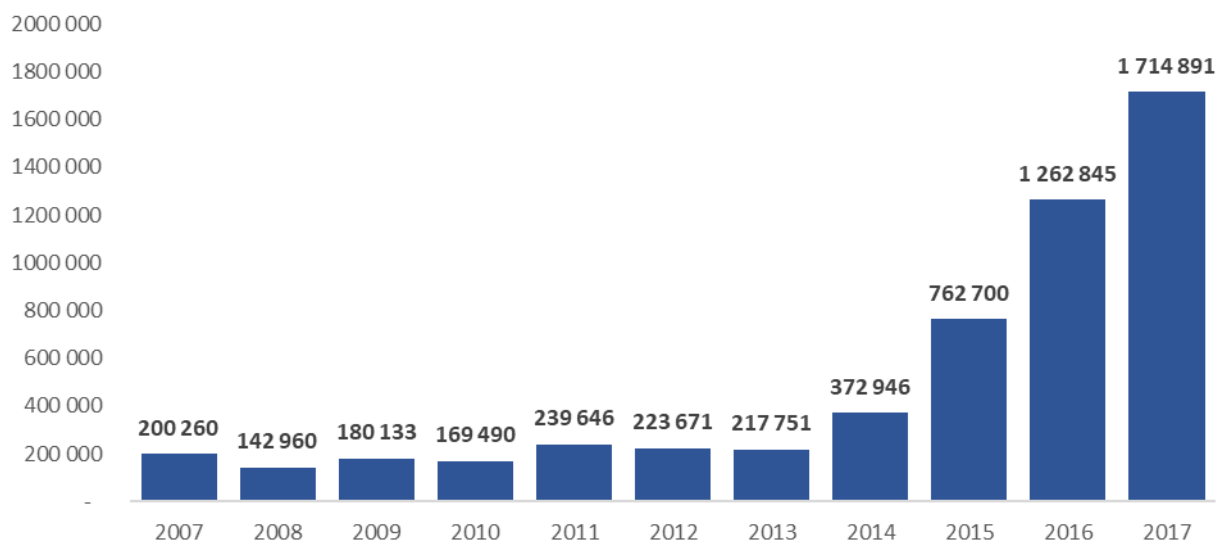
Джерело: Евростат (дані за липень 2019)

Слід зазначити, що мігранти з України, які набули громадянства в приймаючих країнах, не враховуються вищезгаданими статистичними даними. За даними Евростату, загальна кількість громадян України, які набули громадянства держав-членів ЄС/ЄАВТ у 2010-2017 роках, становить 144 155 осіб, найбільша кількість зареєстрована в Німеччині (32 672), Португалії (22 377) та Італії (15 258). Крім того, за той же період у США було натуралізовано 64 845 українців (за даними Міністерства внутрішньої безпеки США). За даними Immigration, Refugees and Citizenship Canada, кількість нових громадян Канади серед колишніх громадян України у 2012-2017 роках становить 12 324 особи. Але всі ці цифри значно менші, ніж кількість українців, які набули громадянства Російської Федерації протягом останніх трьох років (2016-2018) — 268 896.

Кількість дійсних дозволів на оплачувану діяльність, виданих громадянам України в країнах ЄС/ЄАВТ на кінець року, збільшився більш ніж удвічі з 2010 року: з 265 344 у 2010 році до 574 498 у 2017 році (рис. 2). Однак очікується, що справжня кількість українців, які працюють в ЄС/ЄАВТ, буде значно більшою, ніж 574 498. Це тому, що щонайменше три категорії мігрантів не враховуються статистикою дозволів на оплачувану діяльність: (i) власники дозволів на проживання, виданих з сімейних чи інших причин, які можуть легально працювати в країні перебування без додаткових дозволів; (ii) нелегальні мігранти без законного права жити та працювати в країні перебування; (iii) короточасні мігранти, які працюють за кордоном до 3 місяців, особливо після того, як в червні 2017 року набув чинності безвізовий режим з країнами Шенгену.

Згідно з даними Міністерства сім'ї, праці та соціальної політики Польщі, кількість декларацій про доручення роботи іноземцю, виданих у Польщі, громадянам України збільшилася з 20 260 в 2007 році, коли була запроваджена система декларацій, до 1 714,891 в 2017 р. (Мал. 2). Декларації дозволяють українцям та громадянам деяких інших країн пострадянського простору працювати в Польщі шість місяців на рік без дозволу на роботу або необхідності проходити Labor market test. Незважаючи на те, що кількість декларацій роботодавців значно більша, ніж фактична кількість сезонних працівників з кількох причин, зазначених у польській літературі (Kalisz and Chrapek, 2019; Jóźwiak and Piechowska, 2017), існує чітка тенденція до зростання кількості українських сезонних працівників у Польщі.

Рисунок 21: Кількість декларацій про доручення роботи іноземцю, виданих у Польщі українським громадянам, 2007-2017 роки



Джерело: Міністерство сім'ї, праці та соціальної політики Польщі

На додачу до загального збільшення міграційних потоків з України, також існують докази збільшення рівня міграції висококваліфікованих працівників до країн-членів Євросоюзу (Таблиця 2) та США (Рисунок 3).

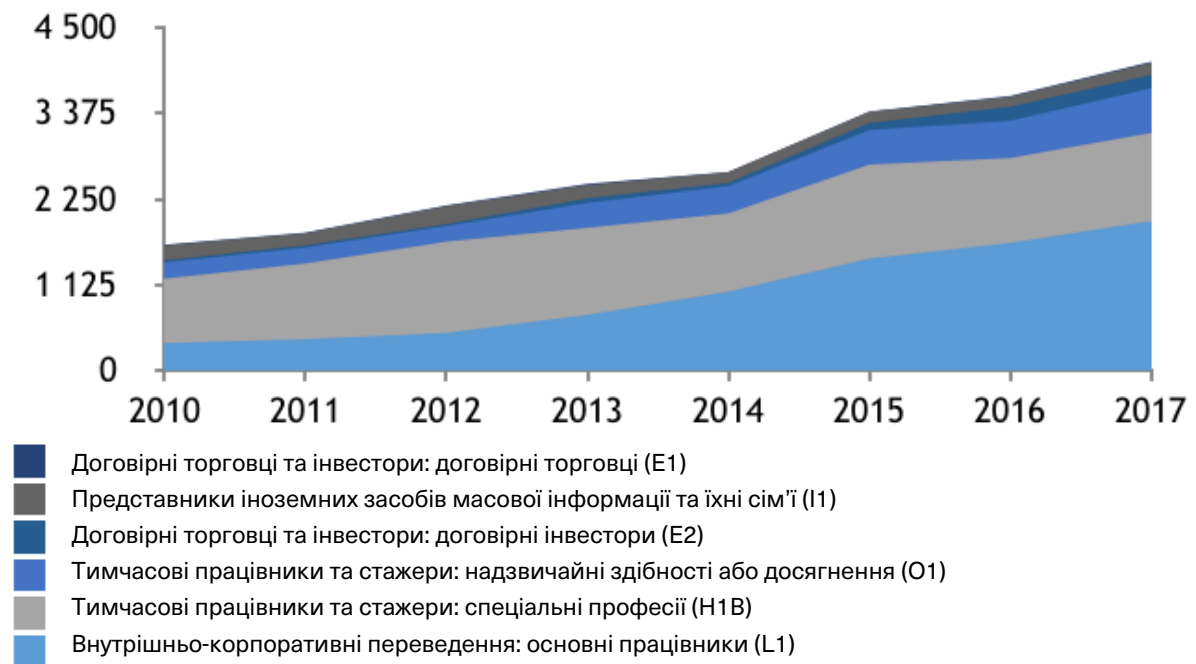
Таблиця 5: Кількість блакитних карт ЄС, виданих громадянам України топ-країнами, 2012-2017 роки

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ЄС-28	149	536	782	1,427	1,541	1,253
Німеччина	109	468	608	848	863	849
Польща	0	6	21	272	431	167
Чехія	11	16	25	57	62	53

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Латвія	6	6	20	49	40	48
Литва	:	4	31	54	33	41
Болгарія	0	0	7	36	25	22
Люксембург	0	3	4	12	19	16
Франція	2	4	6	22	12	15
Італія	0	0	6	9	14	8
Австрія	15	14	20	13	10	8

Джерело: Євростат (дані за липень 2019). Примітка: Країни розташовано у таблиці за зменшенням кількості блакитних карт, виданих у 2017 році.

Рисунок 22: Кількість неіміграційних в'їздів громадян України до США з різними типами віз за фінансовий рік, 2010-2017



Джерело: DHS (дані за липень 2019)

Ключові кроки, зроблені у напрямку просування гендерної рівності:

- 7 червня 2017 року було створено посаду урядового Уповноваженого з питань гендерної рівності³⁶. У лютому 2018 року на цю посаду було призначено Катерину Левченко. Це допомагає впроваджувати гендерне балансування в усіх центральних та місцевих органах влади.
- У 2017 році Міністерство освіти та науки розпочало антидискримінаційну експертизу підручників, за якими навчають у молодшій та середній школах. Це допоможе подолати проблему можливої дискримінації та гендерних стереотипів у дітей.
- У 2017 році Міністерство охорони здоров'я скасувало список заборонених для жінок професій³⁷. Проте посилання на цей список досі збереглися у статті 154 Трудового кодексу. Це утруднює ефективне впровадження прийнятої політики.
- У 2017 році було введено кримінальну відповідальність за домашнє насильство, а також на державному рівні закріплено захист жертв фізичного, психологічного чи економічного насильства в сім'ї.
- Міністерство фінансів за підтримки міжнародних організацій впроваджує в Україні гендерно-орієнтоване бюджетування. Починаючи з січня 2019 року, гендерно-орієнтоване бюджетування є обов'язковим.
- У січні 2019 року набула чинності нова державна соціальна програма «Муніципальна няня» після затвердження урядом у травні 2018 року в рамках Національного плану дій щодо імплементації Конвенції ООН про права дитини до 2021 року. Її ідея полягає в тому, щоб надавати допомогу батькам для фінансування послуг з догляду за дітьми до трьох років. Політика може потенційно підвищити рівень зайнятості матерів, але через досить невеликий розмір цієї допомоги вона може бути ефективною лише у невеликих містах чи селах, де зарплата низька.

³⁶ До головних завдань Уповноваженого входять координування роботи міністерств, а також інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, з метою забезпечення рівних можливостей для жінок та чоловіків, проведення моніторингу розрахунків Кабінетом міністрів України принципу гендерної рівності, допомога у розробці державних програм з гендерної рівності, співпраця з міжнародними організаціями та громадянським суспільством.

³⁷ Перелік 458 важких, небезпечних та шкідливих робочих місць в Україні був ухвалений за наказом Міністерства охорони здоров'я № 256 від 29.12.1993р. Він забороняв працевлаштування жінок на певних робочих місцях, включаючи керування транспортними засобами з понад 14 пасажирських місць, тракторів та інших сільськогосподарських транспортних засобів, морських і річкових катерів, або працювати на ряді виробництв та у сільському господарстві.

Уявлення людей та їх вплив на політику

Чому це важливо?

«Де реформи?» — популярна фраза в українських соціальних медіа, яка також часто використовується в іронічних політичних дискусіях. Поширеною є думка, що українці не були задоволені повільним темпом реформ у 2019 році, що підштовхнуло їх до голосування проти чинного президента. Цей приклад показує вирішальний зв'язок між переконаннями людей, їх політичною участю та розвитком країни. Що думали українці про реформи та ринкові інституції протягом 2015-2019 років? Це питання розкривається нижче в тексті.

Цей розділ написано на основі даних опитування Інституту соціології НАН України (1992-2018 рр.) та нашого власного опитування, проведеного у березні 2019 р. Особливу увагу ми приділили ставленню до приватизації, реформ та ринкових інститутів. Ці дані використовуються для відповіді на два питання:

- Як змінилося ставлення до приватизації в Україні з початку 1990-х років, особливо за останні п'ять років (2015-2019)?
- Чи існує кореляція між підтримкою реформ та підтримкою політичних лідерів?

Контекст

Економісти давно зрозуміли, що ставлення людей впливає на економічні показники країни (Гурієв, 2018). З одного боку, різні соціальні групи можуть поділяти переконання та уявлення про те, що добре чи погано для економіки. Ці ідеї впливають на поведінку, залучення та успіх людей в економічному виробництві та перерозподілі. З іншого боку, саме виживання економічної політики в демократичних країнах часто залежить від підтримки людей. Другий момент особливо актуальний для країн з перехідною економікою. Економічні реформи можуть провалитися, коли люди не підтримують їх результати (як об'єктивні, так і суб'єктивні уявлення про ці результати).

Хоча економісти та соціологи сходяться на думці, що економічна політика, швидше за все, буде успішною, коли її підтримує населення (Денисова та ін., 2012; Pop-Eleches and Tucker, 2017), вони часто не згодні з тим, чому саме підтримка з боку людей може бути різною. Ставлення до приватизації є, мабуть, найяскравішим прикладом (Денисова 2016). Деякі вчені стверджують, що ставлення до приватизації є негативним, коли люди зазнають невдач на ринку чи стикаються з економічними труднощами. Інші стверджують, що несприйняття приватизації (або ринкового підходу в цілому) — це прояв цінностей, які були інтерналізовані під час соціалізації в комуністичних суспільствах (детальніше про цю дискусію див. Pop-Eleches і Tucker, 2017).

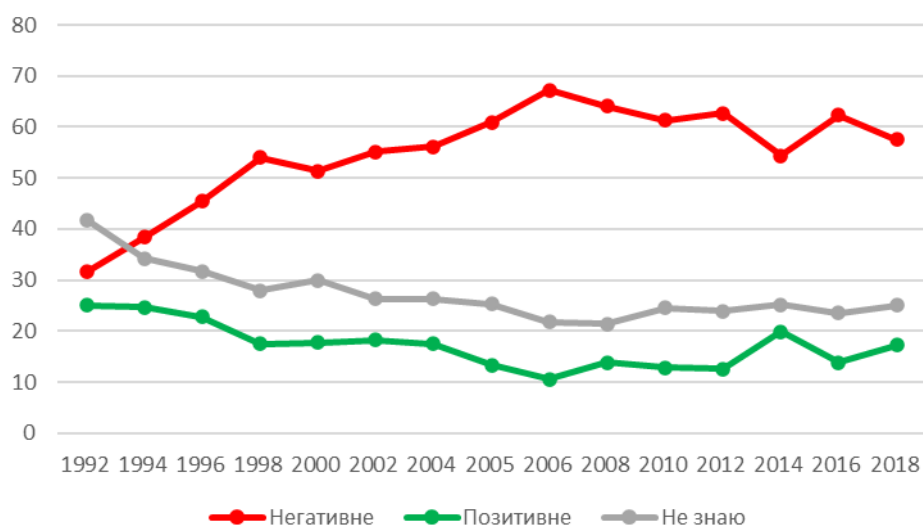
Зважаючи на те, що широкий спектр наукових досліджень зосереджений саме на ставленні до приватизації та ринкових інституцій, цей розділ буде також присвячений

цьому питанню. Ставлення до приватизації свідчить про те, як люди в перехідних суспільствах взагалі думають про ринкову економіку.

Приклад України

Інститут соціології НАН України проводив репрезентативні опитування з 1992 по 2018 рік, питаючи українців про приватизацію. Агреговані дані опубліковані та їх можна придбати безпосередньо в організації, що проводила дослідження (Українське суспільство, 2018). Як показано на рисунку 23, більшість українців негативно ставляться до приватизації великих підприємств. На початку 1990-х українське суспільство було поділене на рівні частини. Близько третини з них позитивно ставилися до цієї ідеї, а третина — негативно. Однак з часом поляризація зростала. Переважна більшість українців не підтримує цю ідею (58% відповідей були негативними, а 25% — позитивними у 2018 році).

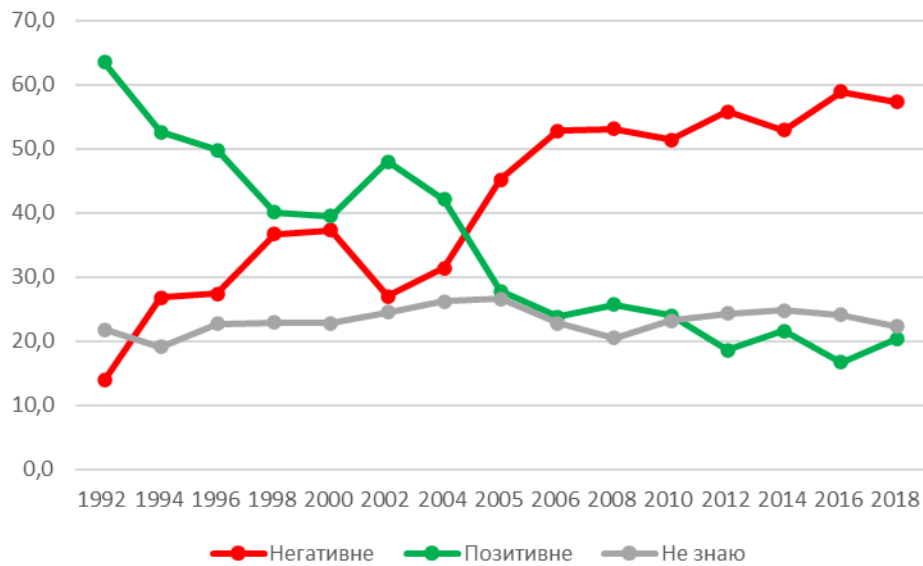
Рисунок 23. Ставлення до приватизації великих підприємств



Джерело: опитування Українського суспільства

Ще одна своєрідна зміна відбулася із ставленням до приватизації землі. Як показано на рисунку 24, більшість українців позитивно ставилися до приватизації землі на початку 1990-х. Це з часом різко змінилося (57% ставилися негативно, а 20% — позитивно у 2018 році проти 14% та 22% відповідно у 1992 році).

Рисунок 24. Ставлення до приватизації землі



Джерело: опитування Українського суспільства

У 2015-2018 роках, під час проведення реформ, підтримка приватизації в суспільстві дещо зросла. Однак, якщо поглянути на цю зміну в ширшій історичній перспективі, можна побачити, що вона є досить незначною і не є незворотною.

Наші попередні дослідження підтверджують, що коливання антиприватизаційних настроїв серед українців можна пояснити демографічною зміною поколінь та економічними труднощами. У роботі, що готується до друку, ми стверджуємо, що соціалізація громадян в роки до розпаду СРСР має довгостроковий ефект на їхнє сприйняття економіки в пізніші роки. У часи економічних труднощів скепсис щодо приватизації серед старших поколінь стає помітнішим (Брік та Шестаковський, 2020).

Загалом тривала тенденція негативного ставлення до приватизації дає корисний контекст для розуміння підтримки ліберальних реформ в Україні. Успіх чи невдача реформ у 2015-2019 роках залежить від минулого. Не слід очікувати неймовірно позитивних поглядів на ліберальні реформи в суспільстві з тенденціями, відображеними на рисунку 24.

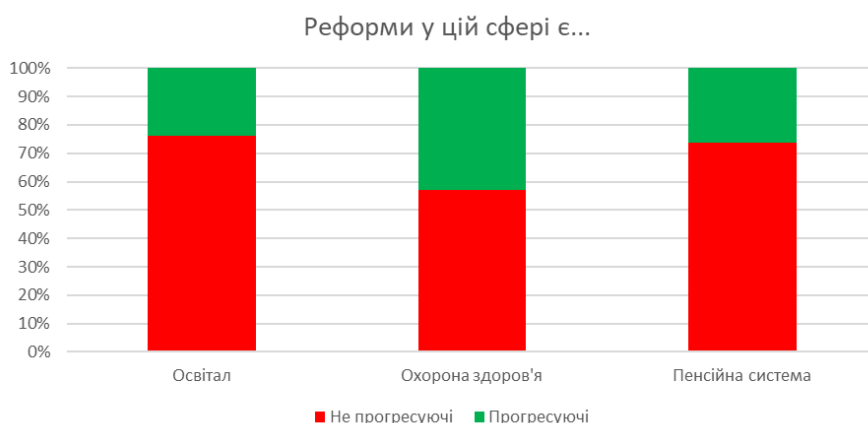
Власне опитування, проведене у березні 2019 року (N = 1200), включає дані про три сфери реформ: у галузі освіти, охорони здоров'я та пенсій (Таблиця 1).

Національне репрезентативне опитування проводилося VoxUkraine з 7 по 17 березня 2019 року. Опитування було підтримано Міжнародним фондом «Відродження» в рамках проекту «Українці на політичному компасі». Польові роботи виконало агентство Vox Populi.

Розмір вибірки опитування становив 1200. Похибка вибірки не перевищує 3% при рівні довіри 95%.

Як показано на рисунку 25, більшість опитаних вважають, що реформи не проводяться. Анкета містила запитання про сфери, в яких насправді відбуваються реформи («чи є реформи, які реально діють?»). Це не рівнозначно позитивній чи негативній оцінці. Деякі респонденти можуть вважати, що реформи в галузі охорони здоров'я відбуваються, але ці реформи можуть їм не подобатись.

Рисунок 25. Оцінка прогресу реформ у трьох сферах



Джерело: власне дослідження

Якими є інтерпретації даних на рисунку 25 в розрізі політичних наслідків? Орієнтовно дані показують кореляцію між підтримкою реформ та результатами виборів. На рисунку 26 показано ставлення до трьох напрямків реформ (освіта, охорона здоров'я та пенсії) для тих, хто сказав, що буде голосувати за Зеленського чи Порошенка.

У випадку прихильників Зеленського статистичної різниці між людьми, які вважали, що реформи в освіті чи охороні здоров'я «проводяться» та «не проводяться», не було. Тим не менш, люди, які вважали, що пенсійна реформа не проводиться, підтримували Зеленського частіше, ніж ті, хто вважав, що проводиться.

У випадку Порошенка дані показують стійку різницю між усіма трьома реформами. Ті люди, які вважали, що реформи проводяться, також підтримували Порошенка частіше, ніж ті, хто вважав, що вони не проводяться.

Рисунок 26. Оцінка прогресу реформ та електоральних переваг



Джерело: власне дослідження

Загалом, дані показують, що люди, які вважали, що реформи проводяться, підтримували Порошенка, а ті, хто вважав навпаки, підтримували Зеленського.

Висновки

Огляд попередніх досліджень показує, що ставлення людей впливає на економічні показники суспільства. В умовах перехідних суспільств цей зв'язок часто проявляється через ставлення до реформ. Якщо люди підтримують реформи, вони готові досить довго чекати на позитивні наслідки (важких) економічних змін. Таким чином, ставлення до приватизації та відповідних ліберальних реформ має вирішальне значення.

Дані проведених в Україні досліджень показують, що:

- Більшість українців не підтримує ідею приватизації землі. Відсоток українців, які не схвалюють приватизацію землі, різко збільшився з 1992 по 2018 рік. Таким чином, не слід чекати підтримки приватизації землі у найближчий час. Будь-яка земельна реформа неминуче зіткнеться з сильним опором людей.
- Наші попередні дослідження показують, що люди, як правило, більш негативно ставляться до ідеї вільного ринку, коли стикаються з економічними труднощами, а також трактують ці труднощі як наслідок ринкових перетворень.
- Водночас такі погляди мають свою політичну ціну. Люди, які не вірять, що реформи проводяться, з меншою ймовірністю підтримують чинну владу. Це також означає, що коли люди бачать хоч якийсь прогрес у реформах, вони залишаються прихильниками діючих політиків. Ці висновки суперечать поширеній думці, що реформатори завжди непопулярні. Реформатори можуть мати підтримку в перехідних суспільствах, коли люди бачать прогрес реформ.

Посилання

Брік, Т. та Шестаковський, О. (2020). Ринкова орієнтація в тіні комунізму: 25 років змін у ставленні до економіки в Україні перехідного періоду. Палграйв Макмілан.

Денисова, І. (2016). Інституції та підтримка ринкових реформ. Світ праці.

Денисова, І., Еллер, М., Фрай, Т., Журавська, Е. (2012). Усі ненавидять приватизацію, але чому? Опитування 28 посткомуністичних країн. Журнал порівняльної економіки, 40 (1), 44-61.

Гур'єв, С. (2018). Справедливість та підтримка реформ: уроки країн з перехідною економікою

(№ 24). Примітка щодо політики SUERF.

Українське суспільство (2018). Моніторинг твердих змін. ICHACU. Київ.