

Потенціал України та його реалізація

Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень

Київ 2008



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

The Conference Board of Canada
Insights You Can Count On



SEPPAC

РОЗБУДОВА СПРОМОЖНОСТІ ДО АНАЛІЗУ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ І ПОТЕНЦІАЛУ В УКРАЇНІ

Цей документ підготовлено в рамках проекту "Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів і потенціалу", що здійснюється Міжнародним центром перспективних досліджень у партнерстві з Conference Board of Canada за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку (CIDA).

Керівник проекту: Ольга Романюк, к.н.держ.упр.

Цей документ підготувала група консультантів у складі: Максим Борода, Ільдар Газізуллін, Олександр Жолудь, Ольга Романюк, к.н.держ.упр.; за участю експертів Conference Board of Canada: Педро Антунес, Пол Дарбі, Бренда Лафлер, Ден Лемар, Шейла Рао та Метью Стюартс.

Дизайн та верстка: Остап Стасюк

Зміст

Вступ.....	5
Бенчмаркінг України за якістю життя.....	9
Демографічні перспективи України	17
Потенційний випуск.....	26
Енергоефективність економіки: передумова вищої якості життя.....	35
Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні: ефективність фінансування.....	41
Додаток	53

Вступ

Ольга Романюк, к. н. держ. упр.

Цей звіт, що має назву "Потенціал України та його реалізація", був підготовлений у рамках проекту "Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів та потенціалу". Метою проекту є підвищення спроможності уряду України та неурядового сектору до аналізу та розробки ефективної державної політики шляхом оцінки соціально-економічних результатів та економічного потенціалу України. Звіт було підготовлено групою експертів Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) – Максимом Бородою, Ільдаром Газизуллінім, Олександром Жолудем, а також Ольгою Романюк, к. н. держ. упр., під загальним керівництвом консультантів з Conference Board of Canada (СВос), Педро Антунес, Пол Дарбі, Брендана Лафлер, Ден Лемар, Шейла Рао та Метью Стюартс. Публікація представляє результати дослідження отримані за час двохрічного виконання проекту.

Автори хочуть висловити свою щирю вдячність представникам Міністерства фінансів, Міністерства економіки та Національного банку, а також Державного комітету статистики України за сприяння отриманню необхідних даних та неоціненну допомогу, яку вони надавали в ході проведення дослідження.

Проект "Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів та потенціалу" фінансується Канадським агентством міжнародного розвитку (СІДА). СІДА це федеральне агентство канадського уряду, відповідальне за планування та впровадження більшості канадських програм спрямованих на розвиток співробітництва, подолання бідності та створення більш безпечного, процвітаючого середовища з рівними правами та можливостями для всіх людей. Загальна мета СІДА в Україні розбудова громадянського суспільства та розвиток органів місцевого самоврядування.

При написанні цього звіту автори ставили перед собою три цілі:

1. Оцінити якість життя в Україні у порівнянні з іншими країнами, використовуючи інструмент бенчмаркінгу.

Бенчмаркінг – це важливий інструмент для визначення сильних та слабких сторін країни шляхом

порівняння її результатів у розрізі основних показників соціально-економічного розвитку з іншими країнами, що допомагає визначити пріоритети розвитку для прийняття ефективних політичних рішень. Використання інструменту бенчмаркінгу дуже поширене в бізнесі. Також цей інструмент набув поширення у державному секторі та серед міжнародних організацій, таких як Організація об'єднаних націй та Світовий економічний форум.

Україні потрібна система для розробки та оцінки державної політики, що базується на аналізі фактичних даних. Бенчмаркінг є важливим інструментом, який допоможе уряду України визначити обґрунтовані пріоритети політики та знайти рішення для основних проблем, використовуючи найкращі напрацювання інших країн.

МЦПД розробив систему соціально-економічних індикаторів, що стосується широкого кола стратегічно важливих питань. Україну було порівняно з групою країн, яка включала країни з подібною економічною системою, країни-конкуренти, а також країни, які демонструють найкращі показники в окремих галузях. Результати бенчмаркінгу закладають об'єктивні основи для визначення урядових пріоритетів політики, які добре зрозумілі всім учасникам процесу прийняття політичних рішень. Результати цього дослідження виявили не тільки соціально-економічні сфери, які потребують удосконалення, але також і ту відстань, що має пройти Україна для того, щоб досягнути бажаних цілей розвитку.

2. Оцінити потенційний ВВП України.

Оцінка рівня потенційного ВВП країни – це дуже важливий показник для вироблення як короткострокової стратегії урядових установ, особливо центрального банку, так і для побудови довгострокових прогнозів щодо факторів зростання та перешкод для майбутнього економічного розвитку. Різниця між потенційним та фактичним ВВП є одним з основних факторів, який визначає монетарну політику у країнах з розвинутою економікою. До того ж, довгостроковий прогноз потенційного ВВП також дає можливість виявити проблемні області у довгостроковому розвитку країни та допомогти розробити стратегії для забезпечення вчасного попередження їх виникненню.

Для того, щоб спрогнозувати потенційний рівень економічного зростання, необхідно проаналізувати фактори, що впливають на зміну величини основного капіталу (стимули до інвестування, рух іноземного капіталу та податкову політику), пропозицію робочої сили (особливо демографічні фактори) та сукупну факторну продуктивність (освіту, охорону здоров'я, наукові дослідження та розробки, податкову політику і таке інше). Прогноз потенційного ВВП України дає можливість створити підґрунтя для аналізу факторів, які є визначальними для майбутнього розвитку економіки України.

3. Визначити найбільш гострі проблеми України та відповідні політичні пріоритети для їх вирішення.

Після визначення відповідного набору показників соціально-економічного розвитку для України у цьому дослідженні було визначено сфери, в яких Україна має відносно непогані результати, а також ті сфери, в яких результати необхідно покращити. Це в свою чергу надало об'єктивне підґрунтя для визначення нагальних питань для України, які становлять пріоритети для державної політики. У цьому звіті було вирішено сконцентрувати увагу на наступних трьох важливих викликах для політики: перспективи демографічного розвитку України, енергоефективність та ефективність фінансування системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.

Бенчмаркінг України за якістю життя

Результативне проведення реформ потребує встановлення чітких пріоритетів державної політики. Прозорому визначенню таких пріоритетів допомагає аналіз фактів та результатів. Бенчмаркінг результатів України у кожній сфері якості життя робить можливим чітко визначення тих соціально-економічних напрямків, які потребують негайної уваги і проведення оцінки та вимірювання дистанції, яку Україні потрібно подолати для досягнення бажаних цілей.

Результати цього бенчмаркінгового дослідження, проведеного експертами МЦПД, вказують на те, що загальна оцінка України за якістю життя становить 3,24 бали із 5 можливих. У рейтингу країн Україна розділила з Молдовою 57 місце із 63 країн, випередивши лише Індію, Казахстан, Македонію, Південно-Африканську Республіку та Парагвай.

У рейтингу країн у сфері охорони здоров'я результати України найменш успішні — у неї 62

місце із 63 країн. У сфері добробуту Україна на 52 місці. У сфері суспільства країна посіла 44 місце разом з Естонією, Македонією, Пакистаном, і Уругваєм. У сфері довкілля Україна розділила 49 місце з Азербайджаном, Білорусією, Грецією, Ісландією, Росією, США, Угорщиною і Чехією. У сфері освіти рейтинг України найвищий — країна посіла 34 місце, яке вона поділяє з Литвою, Росією та Чилі. Водночас результати України в усіх сферах досить посередні, що погіршує її загальне становище по відношенню до інших країн, які часто компенсують свої невдачі в одних сферах успіхами в інших.

В Україні гостро постала проблема, яка тою чи іншою мірою характерна для всіх країн з перехідною економікою. Наша країна ще не має здобутків, яких досягли розвинені країни, таких як високий рівень добробуту, ефективні системи освіти та охорони здоров'я, а також добре розвинена інфраструктура. Водночас вона вже позбавлена деяких переваг країн, що розвиваються: сприятливої демографічної ситуації та соціального капіталу. Великі обсяги природних ресурсів — орної землі та цінних природних копалин, — а також сприятливе географічне розташування України уздовж міжнародних транспортних коридорів відносно постійні фактори, які надаватимуть Україні переваги стосовно майбутнього розвитку. Однак, демографічна ситуація у країні буде лише погіршуватися, а фізичний капітал та інфраструктура, успадковані Україною від Радянського Союзу, вже вкрай застаріли і потребують модернізації та оновлення.

На наш погляд, сприяння підвищенню економічної та соціальної ефективності — це ключова ідея політики уряду, яку можна використати для об'єднання його зусиль щодо реформування економіки та соціальної сфери. Раціональне використання наявних природних та інтелектуальних ресурсів буде здатне примножити добробут громадян України та підвищити якість їхнього життя. Важливу роль у цьому відіграє розвиток відповідних соціальних та суспільних інституцій.

Підвищення енергоефективності

Україна — це один з найбільших у світі споживачів енергоресурсів на одиницю валового внутрішнього продукту (ВВП). За цим показником Україна посіла в рейтингу країн передостаннє 62-е місце, випередивши лише Киргизстан. Україна споживає майже вдвічі більше енергоносіїв для вироблення одиниці ВВП у порівнянні з країнами Центральної Європи (Польща, Чехія), і майже втричі більше аніж економічно розвинені країни, такі як Італія.

В Україні можна дієво застосувати як цінові, так і нецінові стимули підвищення енергоефективності. Усунення спотворень цінових стимулів через зменшення державного втручання на ринку енергоресурсів було б найбільш дієвим способом підвищення енергоефективності у країні. Крім того, нецінові методи заохочення підвищення енергоефективності будуть більш результативними за умов, коли ціни на енергоносії відображатимуть реальну ситуацію на ринку. Водночас, введення належних стандартів енергоефективності необхідне для тих секторів економіки, в яких зростання цін на енергоносії не забезпечує достатніх стимулів для енергозбереження. Домогосподарства, житлово-комунальне господарство та бюджетний сектор не мають знань про заходи щодо енергозбереження чи стимулів для провадження діяльності з енергозбереження, оскільки ці сектори є неприбутковими або оскільки енергетичні ресурси не є важливим складником їхніх витрат.

Оцінка потенційного ВВП

Оцінка та прогнозування потенційного ВВП дає можливість досягнути наступні три цілі: така діяльність дає можливість розробити довгостроковий прогноз для економічної діяльності; вона допомагає визначити, яких конкретно ресурсів фактично не вистачає Україні для підвищення рівня довгострокового економічного зростання; та вона допомагає оцінити розрив між потенційним та фактичним рівнями випуску, що показує значення та напрямок вектору інфляційного тиску.

Зростання потенційного (та фактичного) випуску залежить головним чином від сукупної факторної продуктивності (СФП), а не від "класичних" факторів виробництва — праці та капіталу. У цілій низці розвинених країн сукупна факторна продуктивність відповідала за 1/3—1/2 приросту ВВП упродовж останніх 40 років. Більш того, СФП представляє основну кількісну характеристику причин, що пояснюють суттєвий розрив між економіками багатих та бідних країн.

Основним джерелом зростання СФП в Україні має бути підвищення ефективності використання факторів виробництва. Припускається, що зростання СФП залишиться потужним у довгостроковому періоді за умови продовження економічних та соціальних реформ. Однак, навіть за умов зростання СФП потужними темпами, які було включено до прогнозу потенційного випуску, випуск товарів та послуг на одного працівника в Україні 2050 року буде у понад 2 рази нижчим за нинішній рівень цього показника в США. Зменшення робочої сили

призведе до втрат Україною близько 1 відсоткового пункту зростання ВВП кожного року порівняно з варіантом, коли б обсяги робочої сили залишались незмінними. Лише у кінці прогнозного періоду (2031—2050) капітал буде відповідати практично за 50 відсотків зростання ВВП, тому що зростання СФП в Україні почне наближатися до рівня, який можна спостерігати у більш розвинених країнах. Але навіть у самому кінці цього періоду основним чинником зростання української економіки залишатиметься сукупна факторна продуктивність.

Демографічний розвиток

Населення України стрімко скорочується — більш як на 10% з 1993 до 2007 року, а частка людей похилого віку у населенні неухильно збільшується. Одним з найбільш важливих факторів, що впливають на зменшення кількості населення у країні, є той факт, що Україна має один з найнижчих рівнів народжуваності у світі. Для підтримання стабільної чисельності населення у майбутньому рівень народжуваності мав би бути майже в два рази вищим.

Окрім цього, показники рівня смертності в Україні дуже високі. Середня тривалість життя в Україні при народженні становить 66 років, що на 11 років менше ніж в середньому у країнах Західної Європи. Рівень дитячої смертності в Україні вдвічі вищий за середній показник по Європі. 47 відсотків чоловік та 36 відсотків жінок в Україні помирають ще до досягнення ними пенсійного віку. У 30-літньому віці чоловіки гинуть вчетверо частіше за жінок. Щобільше, рівень смертності чоловіків віком від 30 до 40 років продовжує зростати. Перспективи поліпшення показників рівня смертності є безрадісними, тому що наразі Україна страждає від епідемії туберкульозу та ВІЛ/СНІДу. Щодня в Україні стає на 35 ВІЛ-інфікованих більше. Окрім цього, в Україні щорічний рівень споживання алкоголю становить 12 літрів на особу. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, якщо щорічне споживання алкоголю перевищує 8 літрів на особу, воно спричиняє поступову деградацію суспільства.

До 2050 року, навіть якщо рівень народжуваності підвищиться, показники рівня смертності скоротяться, а чистий внесок імміграції буде нейтральним, прогнозна чисельність населення України скоротиться більш ніж на третину: з 46 до 29 мільйонів осіб. У 2025 році близько чверті населення України буде старшим за 60 років, тоді як у 2050 році вже майже третина всіх українців сягне 60 років і більше. Цей песимістичний демографічний прогноз підриває перспективи майбутнього

зростання потенційного випуску та спричиняє постійний довгостроковий тиск на державне фінансування системи охорони здоров'я та пенсій.

Ефективність фінансування системи соціального захисту

Розрахунок видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення згідно методології ОБСЄ засвідчує, що у 2006 році загальна сума таких видатків з державного та місцевого бюджетів, а також видатків державних цільових позабюджетних фондів в Україні складала 151 млрд. гривень або 28% від ВВП на відміну від 41 млрд. гривень, що обліковуються у консолідованому бюджеті України по статті бюджету «соціальний захист та соціальне забезпечення». За показником частки видатків на соціальний захист у ВВП країни, рівень соціального забезпечення та соціального захисту в Україні наближається до показників найбільш розвинених країн, таких як Швейцарія та Франція; проте ефективність використання цих коштів є набагато меншою.

Основними формами соціального захисту населення в Україні є надання допомоги у грошовій формі, що становить найбільшу та найбільш швидко зростаючу частку обсягів надання соціальної допомоги населенню. Зростаючий відсоток надання соціальної допомоги у грошовій формі є ознакою розвиненої європейської країни. Що стосується надання соціальної допомоги у негрошовій формі, найбільшу частку такої допомоги складає надання пільг, які не є чітко спрямованими на найбідніші категорії населення. Більшість пільг в Україні є декларованими пільгами, які реально не фінансуються або недофінансовуються.

Проблеми ефективності та результативності фінансування системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні постають з фіскальної залежності органів місцевого самоврядування від уряду держави. Українська система міжбюджетних трансферів передбачає, що більшість соціальних послуг надаються на місцевому рівні та фінансуються за рахунок де-

легованих видатків з державного бюджету. Ці видатки для забезпечення соціальних послуг фінансуються за рахунок надходжень до місцевого бюджету та трансферів вирівнювання, а також за рахунок низки соціальних субсидій, що призводить до фіскальної залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду. Крім того згідно формули розрахунку міжбюджетних трансферів, делеговані видатки на соціальні послуги розраховуються на основі набору норм та стандартів, що встановлюються центральним урядом, та в залежності від кількості отримувачів цих послуг.

Аналіз видатків показує, що фінансування установ, які надають житлово-комунальні послуги, домінує у видатках на соціальні послуги у порівнянні із соціальними послугами, що надаються у громадах. У той же час фінансування соціальних послуг, що надаються у громадах, таких як послуги центрів соціального обслуговування сімей та молоді, центрів ранньої реабілітації для дітей-інвалідів, територіальних центрів соціального обслуговування на дому, а також неурядових організацій та приватних осіб, є більш ефективним та менш затратним ніж фінансування соціальних послуг, що надаються у бюджетних установах: інтернати, дитячі будинки та дома інвалідів. Проте, згідно чинного законодавства органи місцевого самоврядування не зацікавлені перенаправляти кошти з фінансування бюджетних установ до установ, що надають послуги безпосередньо у громадах, тому що фінансування бюджетних установ є більш коштовним, ніж тих що надають послуги безпосередньо у громадах. Отже, на фінансування бюджетних установ органи місцевого самоврядування отримують більшу частку трансферів вирівнювання з державного бюджету.

Для покращення системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні та для підвищення ефективності видатків на соціальні цілі необхідно заохочувати фінансування соціальних послуг, що надаються у громадах, та послуг, які надаються неурядовими організаціями. В свою чергу, це повинно супроводжуватися реформуванням системи міжбюджетних відносин.

Розділ 1

Бенчмаркінг України за якістю життя

Що розуміти під якістю життя і навіщо її вимірювати?

Забезпечення високої якості життя своїх громадян — основне завдання сучасної демократичної держави. Спроможність політиків забезпечити успішне виконання цього завдання у довгостроковій перспективі визначає їх електоральну підтримку.

Якість життя – це добробут, якісні суспільні послуги, безпечне і комфортне середовище

Українця передусім цікавлять не макроекономічні й зовнішньополітичні успіхи країни, а більш приземлені і відчутні речі: рівень його доходів, можливість знайти роботу або відкрити свій бізнес, запитана освіта, якісна та доступна охорона здоров'я, особиста безпека і прийнятна екологічна ситуація.

Під якістю життя ми розуміємо добробут, якісні суспільні послуги, безпечне і комфортне середовище. Для оцінки якості життя ми використовуємо бенчмаркінг соціально-економічних показників України з аналогічними показниками інших країн. Це дає змогу вивчити приклади максимальної успішності в певній сфері, зіставити досягнення країн, що мають схожі проблеми, перейняти позитивний досвід і вберегтися від негативного.

Результати такого порівняльного аналізу представлено у розділі, вказуючи на найбільш проблемні й успішні аспекти якості життя в Україні, створюючи основу для встановлення політичних пріоритетів.

Оцінка складників якості життя

Ми виокремили п'ять основних сфер, результати в яких відображають успішність держави в забезпеченні високої якості життя своїх громадян: добробут, суспільство, охорона здоров'я, освіта, довкілля.

Бенчмаркінг було проведено за 35 показниками, по 7–9 на кожну зі сфер. Показники підібрано таким чином, щоб охарактеризувати найбільш зна-

чущі параметри сфери, вимірюючи як ресурси, витрати й зусилля, так і результати політики (див. Таблиця 1 у Додатку).

Сфери якості життя:

- **добробут**
- **суспільство**
- **охорона здоров'я**
- **освіта**
- **довкілля**

Показники сфери добробуту характеризують стан економіки, ефективності та інноваційності. Суспільство і довкілля вказують на те, наскільки сприятливим

для людини є життєвий простір, якою мірою він комфортний і безпечний. Охорона здоров'я та освіта є ключовими суспільними послугами, і обрані показники свідчать про стан освіти та здоров'я населення, і про забезпечення доступу до цих послуг.

ВВП: необхідний, але не достатній

Упродовж багатьох років Валовий внутрішній продукт (ВВП) був головним показником, який використовували економісти для оцінки стану в країні. Він також включений до нашого аналізу якості життя, оскільки ми визнаємо той факт, що країна яка не генерує достатньо доходу, також нездатна досягти багато у сфері соціального забезпечення та захисту довкілля. Проте ВВП – не єдиний показник у сфері Добробут, адже високий рівень доходу на особу не гарантує високої якості життя.

Вибір країн для порівняльного аналізу

Україна, можливо як і будь-яка інша країна, виявляється надто унікальною, щоб обмежувати її проблеми та перспективи звичними аналогіями Польщі чи Росії. Де в чому вона має набагато більше спільного з найнесподіванішими країнами, ніж з найближчими сусідами. Україні так само треба при звичаюватись до знаходження у зоні постійного впливу сусіда-наддержави, як, скажімо, Канаді чи Мексиці, за структурою економіки вона найближча до Філіппін чи Колумбії, а виклики, пов'язані із ключовою роллю сировинних галузей, уподібнюють Україну Нігерії чи Екватору.

Методологія бенчмаркінгу

Як джерело інформації для дослідження ми використовували міжнародні бази даних з відкритим доступом. Вони містять взаємопорівнянні дані, що дає змогу уникнути проблем з методологічними відмінностями національної статистики різних країн. Були обрані найбільш загально-визнані і прості в інтерпретації показники.

Базовим для порівняльного аналізу став 2005 рік, тому що саме за цей рік є найбільша частина даних, у тому числі тих, які не оновляють щорічно або публікують з великим запізненням.

Дані за всіма показниками нормалізовано на підставі п'ятибальної шкали оцінки таким чином, що результати країн коливаються від "відмінно" до "незадовільно". Рейтинги успішності країн обчислено для кожної зі сфер. Отримані середні оцінки складаються в єдиний "індекс якості життя", який відображає відносні результати країн із забезпечення високої якості життя своїм громадянам.

До країн, порівняння з якими природне для України, насамперед треба віднести країни СНД та Центральної Європи. Свого часу ці країни поставили перед проблемою переходу до ринкової економіки та демократичного врядування. Кожна має унікальний досвід успішних чи невдалих реформ і змін. Необхідність конкурувати за інвестиції та нові ринки збуту робить корисним порівняння України з іншими країнами що розвиваються, особливо з так званими emerging markets. Уважне вивчення їх досвіду здатне збагатити політичні рекомендації нетривіальними прикладами та новаторськими підходами.

Порівняння з країнами "золотого мільярду" необхідне для ознайомлення з найефективнішими моделями розвитку кожної з окреслених нами сфер. Йдеться про зовсім різні країни, відмінні за географічними, культурними, політичними ознаками, але спільні у забезпеченні високої якості життя своєму населенню. Більшість із них об'єднує Організація економічного співробітництва та розвитку, але також далеко не всі — наприклад, ОАЕ, чи Ізраїль. Таке розмаїття моделей успіху спонукає до ретельного відбору прикладів для наслідування, адже заперечує універсальність будь-яких висновків та рекомендацій.

Порівняння виключно з найкращими країнами, як це, наприклад, робиться в Канаді, аналітично не виправдане через великий розрив між Україною та розвинутими країнами. Проте, Україна не настільки відстала, щоб обмежувати свій кругозір країнами "третього світу"¹. Наше сприйняття високої якості життя, так само як і стандарти споживання, ближче до Євросоюзу і США, ніж до

злидених африканських чи азійських країн, де не вистачає харчів, питної води та елементарних ліків. У забезпеченні якості життя своїх громадян Україна прагне сягнути рівня розвинутих країн, проте так само ретельно має досліджувати досвід країн, що розвиваються, аби використати їх здобутки та уникнути їх помилок.

Ми не застосовували обмежень у виборі країн для порівняння, для того, щоб уникнути упереджених висновків через включення України до певної групи країн. Що більше, будь яке звуження кола країн неминуче призведе до втрати певної частини міжнародного досвіду та успішних моделей розвитку, що слугуватимуть основою наших політичних рекомендацій. Водночас є кілька країн, на які вказує більшість критеріїв обрання вибірки: таких як головні торговельні партнери України, схожий індекс людського розвитку та членство у певних міжнародних організаціях. Ці країни — Казахстан, Німеччина, Польща, Росія та Туреччина.

Вибірка: 63 країни

Певну кількість країн ми змушені були виключити з вибірки через нестачу надійних та доступних для порівняння статистичних даних. Це обмежило вибірку 63 країнами (Додаток: Таблиця 2). Вимоги до статистики настільки жорсткі, наскільки можливо без втрати країн, що мають актуальний для України досвід, як то Індія, Китай.

Результати порівняльного аналізу

Україна посіла 57 місце із 63

Середній бал України з якості життя становив 3,24 із 5 можливих. У рейтингу країн Україна розділила з Молдовою 57 місце із 63, випередивши Індію, Казахстан, Македонію, ПАР і Парагвай. Найгірші результати в нас з охорони здоров'я, а порівняно непогані — з освіти. Водночас результати України в усіх сферах досить посередні, що погіршує її становище щодо інших країн, які компенсують свої невдачі в одних сферах успіхами в інших.

Якість життя	3,24
Добробут	3,14
Суспільство	3,43
Охорона здоров'я	2,78
Освіта	3,67
Довкілля	3,17

Так, у рейтингу країн з охорони здоров'я результати України найменш успішні — у неї 62 місце. З добробуту ми на 52 місці. З довілля Україна розділила 49 місце з Азербайджаном, Біло-

¹ Йдеться про найменш розвинені країни за індексом людського розвитку ООН.

руссю, Грецією, Ісландією, Росією, США, Угорщиною і Чехією. У сфері суспільства — 44 місце разом з Естонією, Македонією, Пакистаном, і Уругваєм. З освіти наш рейтинг найвищий — 34 місце, розділене з Литвою, Росією і Чилі.

Якість життя у світі

Перша третина рейтингу не містить жодних несподіванок. Тут закономірно присутні найбільш розвинені й успішні країни, аналогічно оцінені іншими рейтингами, наприклад Індексом людського розвитку ООН. Водночас країни, які традиційно обирають за основу економічний розвиток, такі як Велика Британія і США, відчутно програють соціально орієнтованим і екологічно відповідальним державам на кшталт Канади чи Швеції.

Друга третина рейтингу найбільш строката. Вона об'єднує такі несхожі країни як Італію і Білорусь, Уругвай і Туніс. Багатьом з них ще далеко до світових взірців високої якості життя, проте запропонувати певні успішні моделі просування на шляху до збалансованого і сталого розвитку здатна чи не кожна з цих країн.

Країни-невдахи представлені в останній третині нашого рейтингу. Деякі з них демонструють переконливі темпи економічного зростання, інші можуть похвалитись освіченою робочою силою чи незайманим довкіллям. Проте жодна досі не спромоглася збалансувати свій розвиток таким чином, щоб запропонувати власним громадянам сприятливі умови для життя. Це твердження однаково справедливе для більшості країн з перехідними економіками, та економіками, що розвиваються, в тому числі і для України.

Якість життя в Україні – одна з найгірших серед європейських країн

Якість життя в Україні оцінено як одну з найгірших серед усіх європейських країн, а також усіх країн колишнього СРСР, які увійшли до нашого рейтингу. Багато в чому така оцінка відповідає результатам аналогічних досліджень авторитетних міжнародних організацій: Україна посідає 78 місце зі 177 за Індексом людського розвитку ООН, 98 зі 111 за Індексом якості життя журналу The Economist і 174 із 178 за Індексом щастя Фонду нової економіки.

Докладний аналіз показників України в кожній із сфер дозволить зрозуміти причини настільки низької успішності.

Добробут

Добробут ми оцінювали за показниками економіки, ефективності та інноваційності. Ключовою проблемою в цій сфері виявилась ефективність. У нас непогані макроекономічні й інноваційні показники, проте ці переваги використовуються нерационально. У результаті Україна не реалізує свого

Добробут	3,14
ВВП	3
Безробіття	4
Бізнес-клімат	3
Енергоефективність	2
IT	2
R&D	4
Дослідники	4

потенціалу і програє менш економічно розвиненим країнам.

В Україні — один з найнижчих у світі показників енергоефективності. Частково це пояснюється структурою економіки, де переважають енергомісткі підпри-

ємства металургії та хімічної промисловості. Утім, житлово-комунальне господарство також вкрай нерационально споживає вугілля, газ і електроенергію. Невідповідність цін енергоресурсів їхній вартості — головна причина збереження енергозалежної та вразливої до зовнішніх шоків структури економіки.

Неефективно використовуються не тільки матеріальні ресурси: величезний науковий потенціал України не отримує гідного застосування. Маючи велику кількість дослідників і вчених, Україна наразі не може похвалитись значущими в масштабах економіки наукомісткими галузями або експортом продукції з високою доданою вартістю.

Неготовність української науки вирішувати завдання в практичній площині і створювати додану вартість — одна з причин невдач на інноваційній ниві. Про це свідчить надзвичайно мала кількість публікацій наших вчених у закордонних наукових виданнях і зареєстрованих Україною патентів у всесвітньо визнаних патентних організаціях. Інша перешкода застосуванню інноваційного потенціалу — недостатній захист прав інтелектуальної власності.

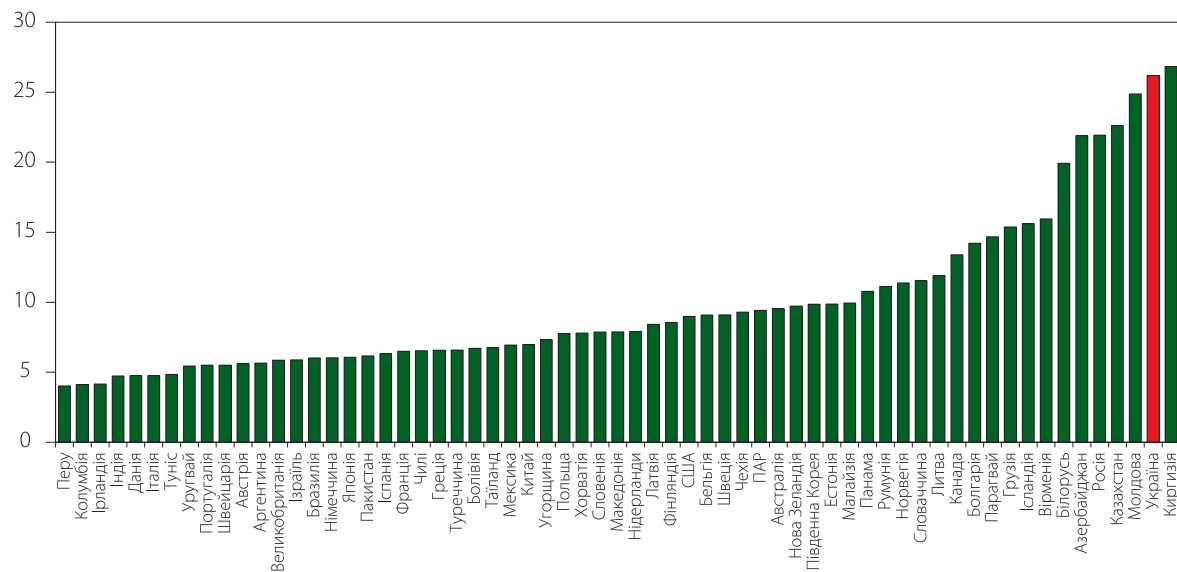
Макроекономічні показники України загалом сприятливі: у нас високі, за світовими мірками, темпи зростання ВВП і низьке (майже природного рівня) безробіття. Проте на мікрорівні ситуація гірше — характеристики ділового середовища незадовільні. Якщо не розпочати заходів щодо поліпшення бізнес-клімату, економічне зростання так і не стане зростанням добробуту українців.

Суспільство

Українське суспільство розглядалось через призму нерівності, безпеки та загроз. Найсуттєвішою суспільною проблемою визначено корупцію. Вона не тільки створює загрозу стабільності в суспільстві, але й впливає на результати України в інших сферах: погіршує бізнес-клімат та якість освіти. Корумпованість породжує високий рівень недовіри до основних інститутів влади, у тому числі до

Графік 1. Енергомісткість економіки

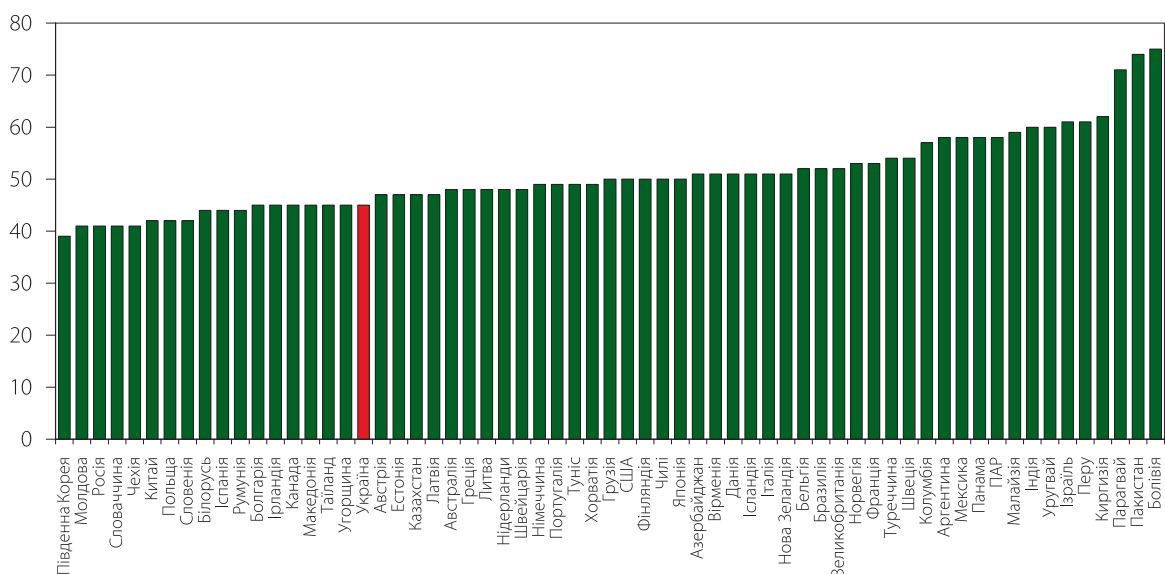
споживання енергоресурсів на 1 млн. дол. США ВВП за ПКС



Джерело: Індекс сталості довкілля

Графік 2. Коефіцієнт демографічного навантаження²

на 100 осіб



Джерело: Світова організація охорони здоров'я

правоохоронних органів і судової системи, що свідчить про низьку якість послуг, які надає держава.

Слабким місцем українського суспільства також є рівень криміногенності. Щоправда, статистичні дані по кількості зареєстрованих злочинів не викликають абсолютної довіри. Насамперед це пов'язано

з проблемою різних визначень правопорушень та рівня суворості у застосуванні законів.

Щодо інших загроз, певну занепокоєність викликає кількість незайнятої молоді, тобто такої що ані навчається, ані працює. Це вказує на потенційну можливість загострення соціальної напруги, суспільних потрясінь, оскільки молодь зазвичай є

² Співвідношення економічно залежної та працездатної частин населення.

Суспільство	3,43
Нерівність	4
Гендер	4
Вбивства	3
Пограбування	3
Демографія	5
Молодь	3
Корупція	2

найбільш соціально-рухливою та схильною до радикальних дій частиною соціуму. Що більше, виключення молоді з виробничих відносин зменшує конкурентоспроможність країни та підриває її економічних потенціал.

З погляду суспільної нерівності Україна — як це не дивно — досить сприятливе місце для життя. Проте така ситуація і досі залишається притаманною більшості країн колишнього СРСР.

Україна має низький рейтинг щодо гендерної рівності. Крім великої різниці у доходах між чоловіками та жінками (українські жінки заробляють 53% того, що отримують чоловіки) існують численні свідчення гендерного насильства та незбалансованого представництва у законодавчих та виконавчих органах влади. Україна просунулась вперед, у порівнянні з іншими країнами СНД, у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: прийнято відповідний рамковий закон, діє спеціально-уповноважений орган — Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту. Проте, механізми забезпечення тендерної рівності схоже не працюють ефективно.

Демографічна структура суспільства в Україні нині сприятлива у порівнянні до більшості інших

країн у вибірці. Відносно низьке співвідношення непрацюючих до економічно зайнятих сприяє стабільності бюджету і полегшує здійснення соціальних реформ, у тому числі продовження пенсійної реформи. Утім, тенденції скорочення і старіння населення вказують на те, що така ситуація недовговічна. Якщо не скористатися нею зараз, завдання реформування системи соціального забезпечення дуже ускладниться, оскільки демографічне вікно можливостей закриється.

Охорона здоров'я

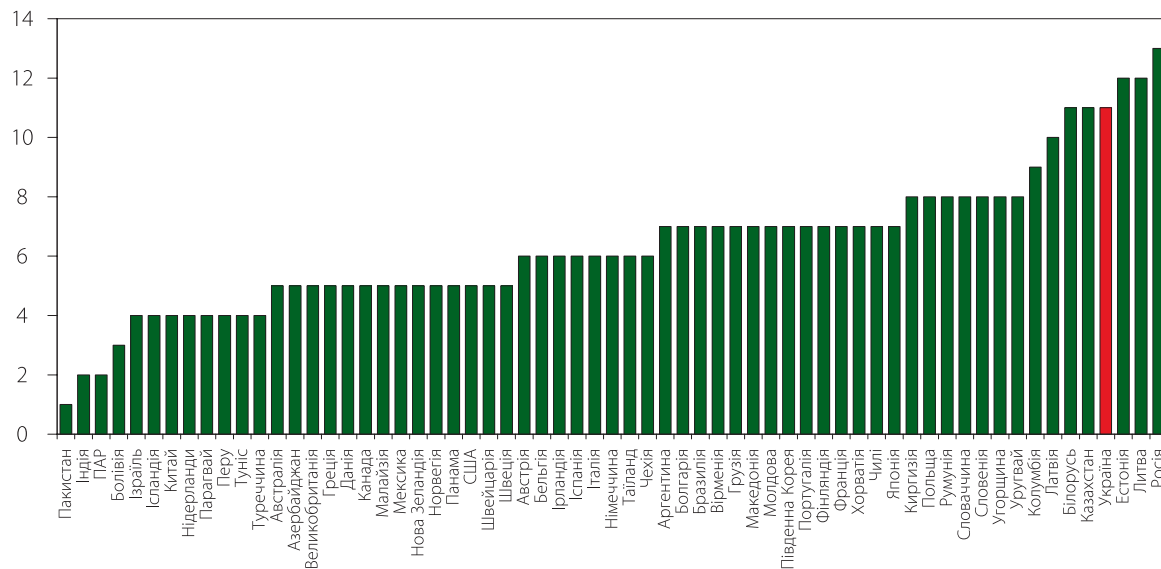
Охорона здоров'я	2,78
Тривалість життя	3
Гендерний розрив	2
Новонароджені	3
ВІЛ	2
Туберкульоз	2
Витрати	3
Лікарі	5
Алкоголь	2
Паління	3

Охорона здоров'я виявилась найбільш проблемною сферою в Україні. Ми виділили такі її компоненти: здоров'я, захворюваність, ресурси та спосіб життя. Найбільшу занепокоєність викликає рівень захворюваності населення, насамперед на СНІД і туберкульоз. Водночас якщо СНІД є однаково складним викликом для охорони

здоров'я всього світу, то туберкульоз — цілком виліковна хвороба — серед усіх європейських країн має характер епідемії тільки в Україні.

Спосіб життя та високі показники смертності негативно позначилися на стані здоров'я українців.

Графік 3. Різниця в очікуваній тривалості життя жінок та чоловіків років



Джерело: Світова організація охорони здоров'я

В нас низька очікувана тривалість життя, висока дитяча смертність. Виклик для України становить різниця в очікуваній тривалості життя жінок і чоловіків: чоловіки живуть менше за жінок, і ця різниця одна з найбільших у світі (11 років).

Хибною видається сама організація системи охорони здоров'я в Україні. Вона має високий показник забезпеченості лікарями і навіть за наявного недостатнього фінансування може працювати значно ефективніше. Міжнародний досвід доводить, що для цього необхідно змістити акцент зі сфери амбулаторного лікування, де зараз зосереджено більшість ресурсів нашої медицини, до профілактики та попередження захворювань.

Освіта

Освіта	3,67
Іноземні студенти	4
Тривалість	3
Корупція	2
Витрати	4
Вчителі	4
Робоча сила	5

Сфера освіти в Україні є порівняно благополучною, як за якістю послуг, так і за забезпеченістю ресурсами. Основна проблема тут – корупція. Ні для кого не секрет, що за гроші можливо вступити практично до будь-якого ВНЗ або

одержати диплом з будь-якої спеціальності. Науковий ступінь стає не більш як модним аксесуаром, і жодною мірою не вказує на суттєвий внесок його власника до науки, а диплом про вищу освіту – пустою формальністю. В результаті номінальне

збільшення кількості дипломованих спеціалістів не супроводжується адекватним реальним зростанням якості робочої сили, а подекуди має навіть зворотній ефект.

Рівень забезпечення української системи освіти матеріальними та людськими ресурсами цілком прийнятний. Проте недостатня за світовими мірками тривалість повного циклу освіти дещо знецінює дипломи, здобуті в Україні, та ставить під сумнів нашу конкурентну перевагу у великій частці робочої сили з вищою освітою.

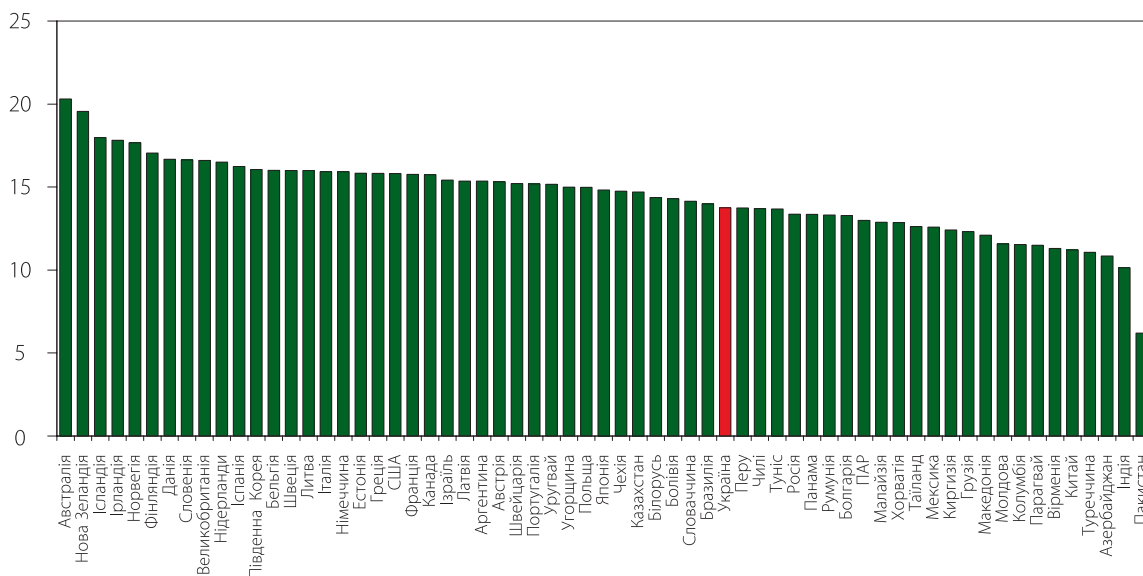
Високий показник присутності іноземних студентів свідчить про конкурентоспроможність української освіти. Утім, така популярність великою мірою інерційна і збереглася з часів СРСР завдяки налагодженим зв'язкам і традиціям співпраці. Цілеспрямованої політики із залучення іноземних студентів у країну не існує. Що більше, інтеграція української освітньої системи у загальносвітові процеси недостатня: викладання англійською мовою – вкрай нечасте явище в українських ВНЗ, а дипломи за деякими спеціальностями не мають міжнародного визнання. Як результат, система освіти України не тільки втрачає можливість експортувати свої послуги, але й не здатна забезпечити конкурентоспроможну в глобальній економіці якість людських ресурсів.

Довкілля

Аналіз довкілля ми здійснювали за аспектами навантаження та політики. Екологічна ситуація –

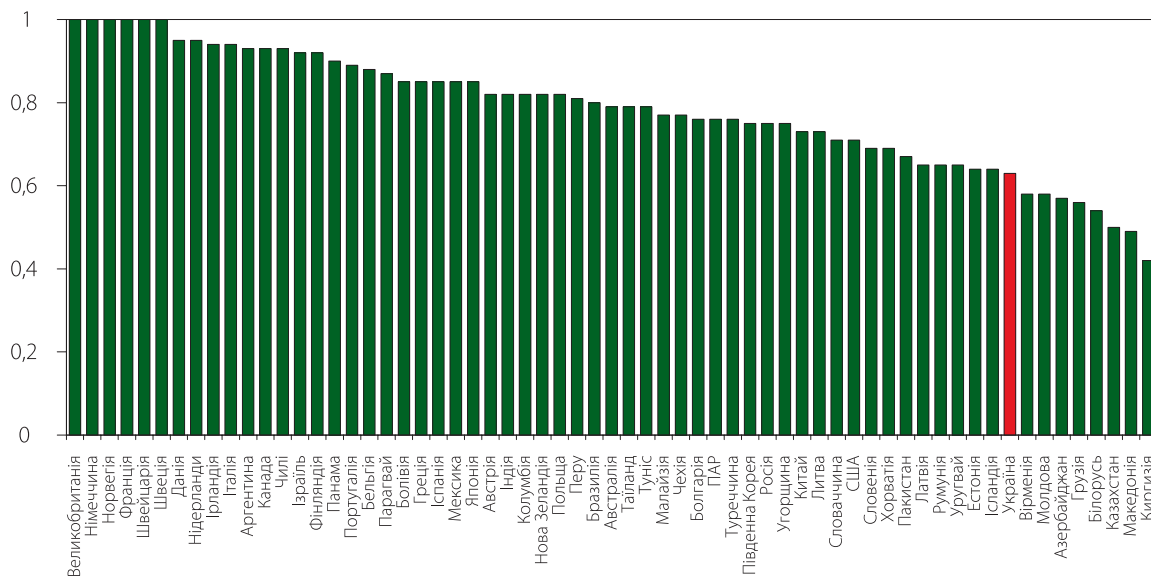
Графік 4. Середня тривалість освіти

років



Джерело: ЮНЕСКО

Графік 5. Участь в міжнародних договорах з охорони довкілля



Джерело: ЮНЕСКО

Довкілля	3,17
CO ₂ на особу	3
CO ₂ на ВВП	2
NO _x	5
SO ₂	3
Заповідники	3
Договори	3

традиційно слабе місце для України. Адаже високий рівень навантаження на довкілля не компенсується ефективною політикою з його захисту.

Концепцію сталого розвитку країни уряд ухвалив, проте не виконує.

Заходи політики, спрямовані на покращення екологічної ситуації, як-то ратифікація міжнародних угод або збільшення природоохоронних територій, не достатні за обсягами. Відсутність дієвої національної системи обліку викидів парникових газів ізолює Україну від глобального ринку торгівлі квотами і позбавляє її чималих доходів.

Україна пасе задніх і у сфері Довкілля і Охорона здоров'я. Хоча вплив поганого довкілля на здоров'я населення та очікувану тривалість життя до кінця не вивчено, імовірно існує зв'язок між поганою якістю повітря до здоров'ям населення.

Про що ці результати свідчать?

Україна справляє враження більш благополучної країни, ніж на те вказує її надзвичайно низька позиція в рейтингу якості життя. Така невідповідність може пояснюватися розбіжністю, характерною для України: за стилем життя і стандартами споживання це цілком європейська країна, проте за

якістю суспільних послуг і ефективністю політики вона значно поступається розвиненим країнам.

Україна не має переваг ні розвинених країн, ні країн, що розвиваються

В Україні гостро проявилася проблема, тою чи іншою мірою характерна для всіх країн з перехідною економікою. Наша країна ще не має здобутків, яких досягли розвинені країни, таких як високий добробут, ефективні системи освіти й охорони здоров'я. Водночас вона вже позбавлена переваг країн, що розвиваються: соціального капіталу традиційного суспільства, сприятливої екологічної і демографічної ситуації. Україна має низький рівень ВВП на особу та очікуваної тривалості життя і водночас – негативний приріст населення і забруднене довкілля.

Великі обсяги фізичних ресурсів – землі і природних копалин, а також високий транзитний потенціал – вичерпаються в Україні ще не скоро, але інтелектуальні ресурси, як і сприятлива демографічна структура, дуже недовговічні. Капітал та інфраструктура, успадковані від СРСР Україною, вже вкрай застаріли.

Розвиток країни відбувається, проте недостатньо інтенсивно. Проблема в тому, що світ не чекає, доки ми його наздоженемо: інші країни також розвиваються і роблять це швидше.

Утім, можливість покращити свою позицію в рейтингу якості життя є завжди. Приклади країн, які довго були "у хвості", але зуміли здійснити ривок,

загальновідомі — це Японія, Південна Корея і Китай. Такий процес займає десятиріччя, проте власне перші кроки найважливіші і найпомітніші.

На наш погляд, ефективність — ключова ідея, яка може об'єднати зусилля уряду з реформування економіки і соціальної сфери. Раціональне використання наявних природних і інтелектуальних ресурсів здатне помітно примножити добробут громадян України і підвищити якість їхнього життя. Важливу роль у цьому відіграє розвиток інституцій, наприклад, системи медичного страхування.

**Бенчмаркінг
встановлює пріоритети
державної політики**

Результативне проведення реформ потребує встановлення чітких пріоритетів державної політики. Аргументоване та прозоре їх визначення ґрунтується на аналізі фактів. Бенчмаркінг України за якістю життя дозволяє застосувати поінформований підхід до виявлення соціально-економічних сфер, що найбільше потребують поліпшення, і визначити, яку дистанцію країні потрібно подолати для досягнення бажаних цілей.

Розділ 2

Демографічні перспективи України

З першої половини 1990-х років демографічна ситуація в Україні катастрофічно погіршується. Незважаючи на певні позитивні зрушення останніх років, упродовж наступних десятиліть Україна відчує на собі весь тягар демографічної кризи. Навіть негайне запровадження ефективних заходів, спрямованих на поліпшення демографічних показників, не здатне відвернути серйозних проблем, що постануть перед нашою країною внаслідок скорочення та старіння населення. Проте відкладання таких рішень лише погіршить ситуацію.

Демографічна ситуація

Чисельність населення

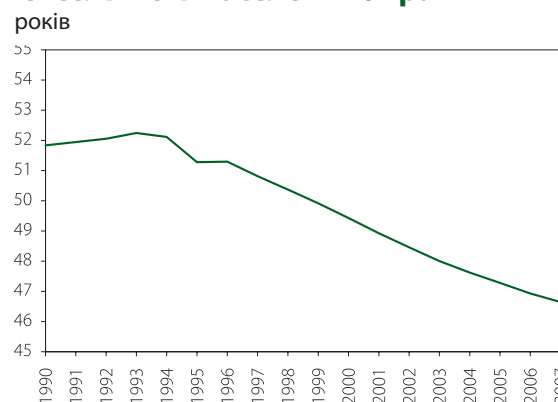
Населення України стрімко скорочується

Починаючи з 1993 року, населення України стрімко скорочується. Природне зменшення населення на рівні 0,6 – 0,8% на рік і чималий відплив у другій половині 1990-х років громадян України за кордон¹ призвели до скорочення чисельності населення з 52,2 млн. осіб на 1 січня 1993 р. до 46,6 млн. осіб на 1 січня 2007 р., тобто більш як на 10%.

Останніми роками трохи зросла народжуваність, досягши 9,5 народжень на 1 тис. осіб порівняно з 7,7 народженнями 2001 р. Утім, цей показник досі поступається показникам початку 1990-х років, коли народжуваність перевищувала 12 народжень на 1 тис. населення. Що більше, нещодавня поява позитивного сальдо міграції дала змогу стабілізувати вплив міграційного чинника на чисельність населення в останні роки².

Водночас, висока смертність, що перевищує 16 смертей на 1 тис. населення, нівелює незначні позитивні зміни, пов'язані з підвищенням народжуваності й стабілізацією міграційних процесів, і спричиняє продовження стрімкого скорочення чисельності населення України.

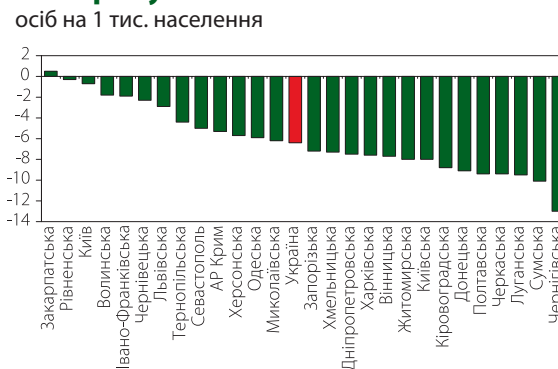
Графік 1.
Чисельність населення України



Джерело: Держкомстат

Українські демографічні тенденції мають суттєві регіональні відмінності. Зокрема природне зменшення населення найменше в Києві, у західних регіонах і в Криму. Єдиний регіон України, де 2006 року спостерігався природний приріст населення, – Закарпаття. Водночас на Донбасі, у центральних і північних областях ситуація набагато гірша за середню по Україні.

Графік 2.
Природний приріст населення 2006 року



Джерело: Держкомстат

¹ Чистий відплив громадян України за кордон у 1994 – 2001 рр. становив близько 150 тис. осіб на рік.

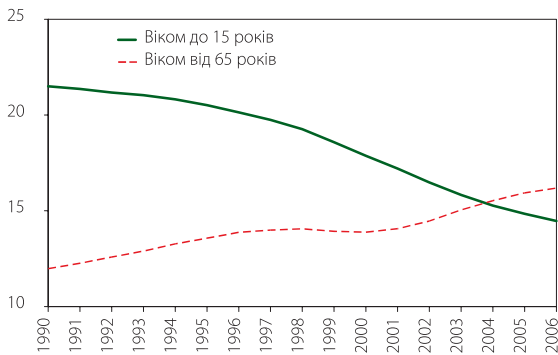
² Приплив населення в Україну за рахунок міграції 2006 р. становив 14,2 тис. осіб, тимчасом як відплив 2001 року – 152,2 тис. осіб.

Вікова та статева структура

Від 1990 до 2006 р. частка дітей віком до 15 років у загальній чисельності населення скоротилася з 21,5% до менш ніж 14,5%. Водночас частка літніх людей, старших за 65 років, збільшилася з 12% до 16%. Збільшення частки людей похилого віку в структурі населення України донедавна відбувалося на тлі скорочення тривалості життя.

Графік 3.
Вікова структура населення

% загальної чисельності населення



Джерело: ЮНЕСКО

Населення України досить зрівноважене за ознакою статі. Невелика чисельна перевага жінок³ пояснюється більшою тривалістю їхнього життя. Проте різниця в очікуваній тривалості життя жінок і чоловіків, що в Україні становить 11 років, — одна з найбільших у світі.

Міграційні потоки

Останніми роками зовнішня міграція втратила свій вплив на чисельність населення України, але не на його етнічно-національний склад. Більшість приїжджих становлять вихідці із Закавказзя та Центральної Азії і їхня частка в загальній кількості іммігрантів продовжує зростати. Зацікавленість України в залученні мігрантів зараз доволі низька, оскільки дефіциту робочої сили поки що не відчувається. Однак у майбутньому вона зростатиме мірою щораз більшого скорочення та старіння населення нашої країни.

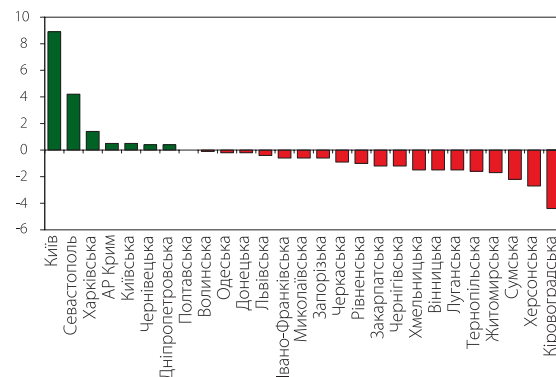
Інтеграція іммігрантів – ризик для України

Спільне радянське минуле та пов'язані з ним відсутність мовного бар'єру і порівняно високий рівень освіченості дають змогу приїжджим із Закавказзя та Центральної Азії швидше інтегруватися до українського суспільства. Проте мусуль-

манське віросповідання та пауперизація більшості мігрантів створює ризики соціальної напруги в місцях їхнього компактного проживання. Особливо гостро ця проблема постає для корінних етносів у регіональному розрізі: повернення кримських татар до Криму.

Міграція населення всередині країни характеризується суттєвим припливом населення в Київ, куди їде понад 80% всіх внутрішньоукраїнських мігрантів. Тільки за рахунок приїжджих з інших регіонів, які офіційно реєструються в Києві, його населення щороку зростає на 1%, насправді ж ця цифра набагато більша. Невеликий приплив населення спостерігається в Криму й деяких великих містах України (Харків, Дніпропетровськ та ін.).

Графік 4.
Приріст населення за рахунок внутрішньої міграції громадян 2006 р.
осіб на 1 тис. населення



Джерело: ЮНЕСКО

Причини несприятливих демографічних змін

Низька тривалість життя

Середня тривалість життя в Україні становить 66 років. Це на 11 років менше, ніж у середньому в країнах Західної Європи, і на 15 років менше, ніж у Японії. До пенсійного віку в нашій країні не доживають 47% чоловіків і 36% жінок. Що більше, зменшення середньої тривалості життя припинилося лише останніми роками.

Причини високої смертності серед чоловіків і жінок різні: якщо в жінок вона здебільшого зумовлена станом здоров'я (серцево-судинні захворювання, новоутворення), то в чоловіків працездатного ві-

³ На 2007 рік жінки становили 53,9% населення.

У 30-літньому віці чоловіки гинуть учетверо частіше за жінок

гнуть учетверо частіше за жінок⁴, водночас смертність чоловіків 30 – 40-річного віку зростає.

Негативно на тривалість життя впливає також незадовільний стан довкілля України, що підвищує ризик захворювань.

Рівень дитячої смертності в Україні вдвічі вищий за середньоєвропейський

На початку 1990-х років через погіршення системи охорони здоров'я зростає дитяча смертність. Слабке фінансування державних медичних установ, проблеми з придбанням медикаментів і низький рівень доходів населення ускладнювали своєчасне надання медичної допомоги. Внаслідок економічного зростання після 2000 р. ситуація поліпшилася, однак рівень дитячої смертності в Україні залишається вдвічі вищим за середньоєвропейський.

Низький рівень народжуваності

Україна має один з найнижчих рівнів народжуваності у світі

Рівень народжуваності в Україні залишається одним з найнижчих у світі. Його причиною стала економічна криза 1990-х років і викликані нею низький рівень життя й непевність у майбутньому. Український вплив мало також руйнування системи дошкільного й позашкільного виховання дітей, незадовільний стан репродуктивного здоров'я населення (передусім жінок). Поширеність абортів призвела до зростання безплідності.

Останніми роками спостерігається зростання народжуваності, особливо в містах: коефіцієнт народжуваності виріс із 1,09 1999 р. до 1,2 2005 р. (для підтримки стабільної чисельності населення в Україні цей коефіцієнт повинен дорівнювати 2,3). Однак збільшується кількість немовлят з вадами розвитку.

Епідемія туберкульозу та ВІЛ/СНІД

Епідемію туберкульозу в Україні оголошено 1995 р. Захворюваність на туберкульоз 2005 р. становила 84 особи на 100 тис. населення, смертність – 25 осіб. На обліку в туберкульозних дис-

пансерах 2006 р. перебувало 700 тис. хворих, з них близько 120 тис. – з активною, найбільш заразною формою туберкульозу.

Попри невелике поліпшення показників захворюваності й смертності від туберкульозу 2006 р., за кількістю випадків захворювань Україна стабільно посідає друге, після Росії, місце в Європі. Епідемічні показники туберкульозу в Україні в 10 – 12 разів перевищують аналогічні показники в розвинених країнах.

Близько 2/3 хворих туберкульозом в Україні – люди працездатного й репродуктивного віку. Висока захворюваність і середдтей. Стрімко зростає кількість хворих з хіміорезистентним (стійким до ліків) туберкульозом. Попри серйозність загрози, держава щорічно фінансує цю галузь лише на 30 – 40% від потреб.

Водночас в Україні існує реальна загроза епідемії ВІЛ/СНІД. За темпами зростання захворюваності Україна – друга в Європі. За останні п'ять років кількість випадків ВІЛ-інфекції в Україні зростає в 20 разів. Зараз у країні близько 400 тис. інфікованих.

Більшість ВІЛ-інфікованих – працездатне населення віком 20 – 40 років. За даними 2006 р., щодня в Україні від СНІДу вмирає 2 – 3 особи, а інфікується 35 осіб. Майже половина випадків інфікування стається внаслідок введення ін'єкційних наркотиків, третина – внаслідок статевих контактів, 15% – через передавання хвороби від матері до дитини.

Щодня в Україні стає на 35 ВІЛ-інфікованих більше

Відсутність культури здорового способу життя

Стан здоров'я населення на 50% залежить від способу життя

В Україні не культивується культура здорового способу життя, внаслідок чого зростає алкоголізм і куріння тютюну. За офіційною статистикою, кількість осіб із хронічним алкоголізмом становить близько 900 тис. осіб і щороку

Відсутність культури здорового способу життя

Стан здоров'я населення на 10% залежить від медичної допомоги, на 20% – від стану довкілля, на 20% – від генетичних чинників і на 50% – від способу життя.

Стан здоров'я населення на 50% залежить від способу життя

В Україні не культивується культура здорового способу життя, внаслідок чого зростає алкоголізм і куріння тютюну. За офіційною статистикою, кількість осіб із хронічним алкоголізмом становить близько 900 тис. осіб і щороку

⁴ Тобто в Україні існує надсмертність чоловіків – їхня смертність перевищує смертність жінок (порівняння здійснюється для працездатного віку).

їхні лави поповнюють 50–55 тис. нових хворих. В Україні споживають 12 л алкоголю на особу щороку, тимчасом як, за даними Всесвітньої організації здоров'я, за споживання більш як 8 л відбувається поступова деградація суспільства.

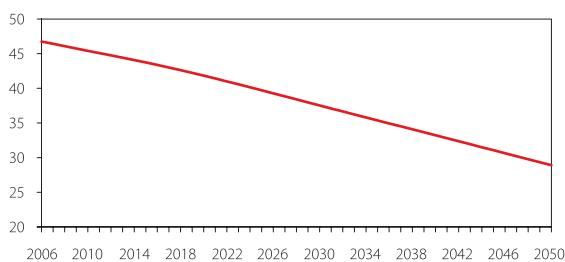
Кількість споживачів наркотиків в Україні також неухильно зростає: якщо 2001 р. на обліку за медичне вживання наркотиків перебувало близько 100 тис. осіб, то 2006 р. – уже 160 тис. осіб.

Демографічні тенденції

Скорочення населення

Позитивні зрушення у демографічній ситуації очевидні вже зараз. Передусім ідеться про збільшення рівня народжуваності та позитивне сальдо зовнішньої міграції. Ми очікуємо, що поступове поліпшення цих демографічних показників відбуватиметься впродовж усього прогностичного періоду до 2050 року. Проте будь-які раціональні припущення щодо їхнього подальшого збільшення не здатні переламати спадної демографічної тенденції. Продовження стрімкого скорочення населення невідворотне.

Графік 5.
Прогнозна чисельність населення
млн. осіб



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

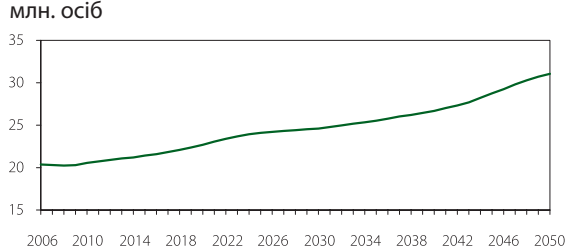
Без імміграції скорочення населення не зупинити

До 2050 року прогнозна чисельність населення України скоротиться більш як на третину: з 46 до 29 млн. осіб. Щоб виправити ситуацію за рахунок природного приросту населення України потрібне збільшення рівня народжуваності майже вдвічі. Досвід багатьох країн, які так само постали перед проблемою скорочення населення, свідчить, що політичні заходи, в тому числі і матеріальні заохочення, мають на рівень народжуваності дуже обмежений і короткостроковий вплив. За останні два десятиліття жодна країна не спромоглася вирішити проблему депопуляції без залучення зовнішніх мігрантів.

Старіння населення

Низький рівень народжуваності, характерний для України починаючи з 1990 року, не тільки обмежує приріст населення, а й призводить до зростання частки людей похилого віку.

Графік 6.
Прогнозна частка населення України старше 60 років
млн. осіб



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

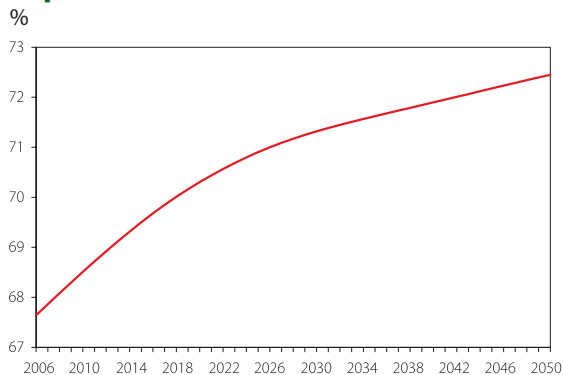
Старіння населення – майбутня проблема України

Ця проблема зазвичай виникає на тлі скорочення населення і певною мірою властива більшості розвинених країн. В Україні населення старішатиме впродовж усього прогностичного періоду. Так, 2025 року близько чверті населення України буде старшим за 60 років, тимчасом як 2050 року – вже майже третина.

Урбанізація

Україна не стоїть осторонь світових урбанізаційних тенденцій. Частка міського населення стабільно зростатиме впродовж усього прогностичного періоду.

Графік 7.
Прогнозна частка міського населення України
%



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

Позитивний аспект цього явища — поліпшення якості життя населення через збільшення доступу до “благ цивілізації”, передусім медичних, освітніх і культурних установ, що зазвичай сконцентровані в містах. Урбанізація також може призвести до прискорення економічного зростання через зміщення робочої сили з малопродуктивного сільського господарства до ефективніших промисловості та сфери послуг.

Урбанізація: добробут зростатиме, а народжуваність зменшуватиметься

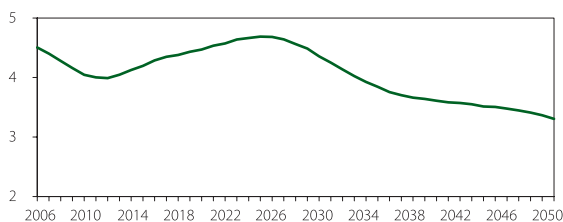
До ризиків урбанізації в Україні належить зменшення рівня народжуваності. Адже міське населення збільшується за рахунок сільського, якому властиві набагато вищі рівні народжуваності. Що більше, з часом “традиційні цінності” українського села можуть зазнати корозії мірою того, як дедалі більша частина населення долучатиметься до плюралістичної культури мегаполісів. Поряд із загальним зростанням добробуту та рівня освіченості сільського населення це, імовірно, призведе до повсюдного поширення по-міському низьких рівнів народжуваності.

Позитивне сальдо зовнішньої міграції

Суттєві зрушення в обсягах міграції не передбачаються

Останніми роками в Україні спостерігається незначне позитивне сальдо зовнішньої міграції. Отже, еміграція більше не є чинником скорочення населення. Зараз не існує підстав передбачати суттєве збільшення обсягів імміграції на майбутнє. Однак саме механічний приріст населення рятусь США, Канаду та більшість країн ЄС від демографічної кризи. Тому, можливо, Україні також доведеться залучати зовнішніх мігрантів у набагато більших обсягах, аніж на це можна сподіватися зараз.

Графік 8. Прогнозне сальдо зовнішньої міграції
тис. осіб



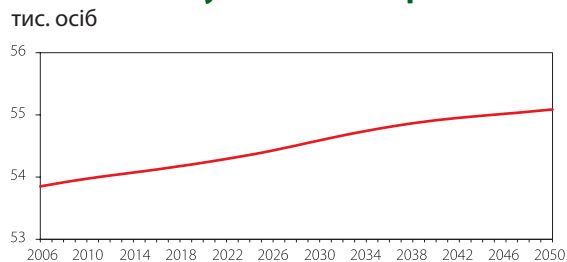
Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

Якщо на чисельність населення вплив еміграції та імміграції взаємозрівноважується, то на його статеві, вікові та якісні характеристики він безперечний. Що більше, співвідношення цих характеристик буде не на користь Україні. Виїжджатимуть переважно жінки дітородного віку, що погіршуватиме і без того далеку від оптимальної ситуацію з рівнем народжуваності. Залишиться актуальною проблема відпливу мізків, яка з лібералізацією візового режиму з ЄС тільки загостриться.

Дедалі більша частка жінок

Ми не очікуємо суттєвих змін у тенденції до збільшення частки жінок у населенні України. Її прогнозне значення до 2050 року зросте майже на 2 відсоткових пункти.

Графік 9. Частка жінок у населенні України
тис. осіб



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

Чисельна перевага жінок серед населення України зумовлюється різницею у тривалості життя, що, за нашими припущеннями, збережеться впродовж усього прогнозного періоду.

Наслідки демографічної кризи

Втрата конкурентоспроможності української економіки

Скорочення пропозиції робочої сили створює кількісні обмеження для розвитку бізнесу. Щоправда, воно може бути компенсоване за рахунок інвестицій в основний капітал. Проте дефіцит робочої сили залишатиметься вузьким місцем подальшого економічного зростання України. Що більше, недоукомплектованість штатів на виробництві, розрахованому на певну кількість працівників, зумовлюватиме неповне використання наявного обладнання й відсутність економії на масштабах⁵.

⁵ Економія на масштабі (ефект масштабу) — скорочення середніх витрат виробництва, а отже, собівартості одиниці продукції під час збільшення обсягів виробництва. Дає змогу виробникові пропонувати свою продукцію за конкурентоспроможнішими цінами, і таким чином захоплювати більшу частку ринку.

Скорочення робочої сили призведе до зниження інвестиційної привабливості України

Дефіцит робочої сили призведе до підвищення її ціни, що відобразиться у зростанні зарплат. У короткостроковій перспективі це може позитивно вплинути на збільшення добробуту людей, але з часом великою мірою нівелюватиметься інфляцією, якщо зростання зарплати не супроводжуватиметься збільшенням продуктивності праці. Підвищення ціни робочої сили означає не тільки зменшення рентабельності бізнесу, а й втрату важливої переваги в міжнародній конкуренції.

Інвестиційна привабливість української економіки ґрунтується на високій прибутковості. Підвищення ціни та скорочення пропозиції робочої сили обмежить можливості України в залученні інвестицій.

Стагнація внутрішнього ринку

Зростання внутрішнього ринку і споживання — одна з головних причин економічного зростання останніми роками. Найбільш динамічні компоненти зростання економіки 2006 та початку 2007 років — торгівля й будівництво. Бурхливе зростання внутрішнього ринку залучає чималі обсяги інвестицій у роздрібний сегмент ринку банківських послуг. Така картина спостерігається всупереч скороченню населення й може створити враження, що демографічна проблема не є викликом для України.

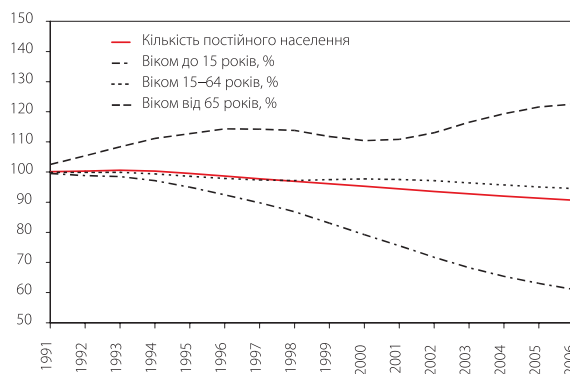
Зараз найбільший чинник зниження чисельності населення — скорочення кількості дітей віком до 14 років майже на 40%. Оскільки ця група населення не є постачальником робочої сили й отримувавцем доходів, досі така демографічна тенденція не підживляла економічний потенціал України. Скорочення працездатного населення не перевищувало з 1990 року 5%.

Зміна вікової структури населення може призвести до стагнації споживання

Однак уже за кілька років зниження народжуваності в 1990-х зумовить скорочення населення працездатного віку та відсутність заміщення робочої сили, що старіє, молоддю. Такі тенденції ускладнять реальне зростання доходів населення, а отже, можуть призвести до стагнації споживання й внутрішнього ринку.

Зростання може відбуватися тільки на ринках товарів, призначених для пенсіонерів (це передусім фармацевтична продукція, медичні послуги).

Графік 10.
Чисельність населення України за віковими групами
тис. осіб



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

Переобтяження державних фінансів

До початку скорочення працездатного населення України залишилось три роки

Згідно з прогнозом МЦПД, з 2010 року працездатне населення України почне різко скорочуватися. Це відбуватиметься внаслідок спаду народжуваності на початку 1990-х. Від 2010 до 2025 р. воно зменшиться на 5 млн. осіб. Водночас скорочення населення пенсійного віку буде набагато меншим.

Співвідношення пенсіонерів і працездатного населення стане несприятливішим. У 2014–2019 роках воно ростиме максимально внаслідок виходу на пенсію чисельних поколінь другої половини 1950-х років — аналогу американського бейбі-буму.

Ця ситуація збільшить навантаження на солідарний компонент пенсійної системи: солідарна система втрачатиме частину доходів внаслідок погіршення співвідношення кількості людей пенсійного віку й працездатного населення та спрямування частини внесків у накопичувальний фонд із 2009 року⁷.

Масові виплати з накопичувального фонду почнуть не раніше 2024 р. для жінок і 2029 р. для чо-

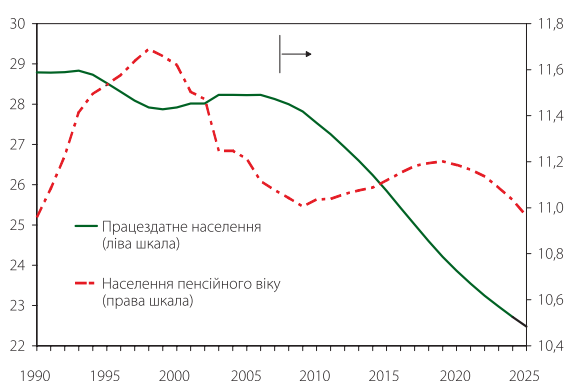
⁶ Жінки 16–54 роки, чоловіки — 16–59 років.

⁷ Згідно з проектом закону № 2854 від 29 грудня 2006 р., ухваленим у першому читанні 24 квітня 2007 р., накопичувальну систему планують запровадити 2009 р.

ловіків⁸. Доти він "відтягуватиме" частину грошей із солідарної системи. За нашими розрахунками, 2009 р. в накопичувальний фонд буде спрямовано 5,8% доходів солідарної системи від оплати праці найманих робітників⁹. 2014 року внаслідок щорічного зростання ставки відрахувань цей показник сягне 20,2% і чинитиме надзвичайний тиск на наявну пенсійну систему.

Графік 11.
Кількість працездатного населення та населення пенсійного віку

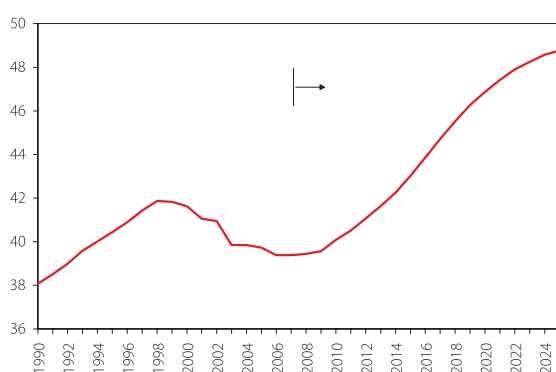
млн.



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

Графік 12.
Відношення кількості людей пенсійного віку до кількості працездатного населення

%



Джерело: Держкомстат. Прогноз: МЦПД

Подолання негативних демографічних впливів

Зростання та реструктуризація економіки

Стабільне економічне зростання, що поліпшує добробут громадян, — це головний чинник збільшення тривалості життя й підвищення народжуваності в країні. Крім того, стабільна економічна й політична ситуація сприяють зменшенню еміграції, зокрема трудової.

Трудомістка структура економіки перешкоджатиме її зростанню

Збереження трудомісткої структури економіки України може стати суттєвою перешкодою для досягнення стабільного економічного зростання. Чинну систему державної підтримки спрямовано не на стимулювання змін в економіці, а на консервування її сучасного стану. Що більше, державну підтримку нині спрямовують передусім у трудомісткі галузі промисловості: добувну й сільське господарство. Така підтримка не стимулює власників і менеджерів підприємств трудомістких галузей інвестувати в капітал, щоб зменшити трудомісткість виробництва.

Важливо зрозуміти, що Україна не зможе підтримувати стабільне економічне зростання, орієнтуючись на традиційні трудомісткі галузі. З іншого боку, через суттєве відставання наукової й освітньої бази країни від науки й освіти передових країн Україна самостійно не зможе швидко стати лідером у виробництві технологій та інновацій, спроможних конкурувати на світовому ринку й призвести до швидкої зміни укладу економіки. У такій ситуації вихід полягає у використанні конкурентних переваг, які вже має Україна. До них, зокрема, належать транзитне розташування країни на міжнародному коридорі "Європа-Азія", наявність освіченої робочої сили, близькість до ЄС, високий сільськогосподарський потенціал.

Реформа системи охорони здоров'я

Нині система охорони здоров'я є дивною еkleктикою радянської системи державної безплатної

⁸ Немасові виплати можуть початися раніше: все залежить від того, наскільки активно платитимуть внески в накопичувальну систему на добровільній основі працівники старше 40 років.

⁹ Частка надходжень від оплати праці найманих працівників у власних надходженнях Пенсійного фонду становить 96 — 97%.

медичної допомоги й низки приватних медичних клінік, що надають широкий спектр послуг. Части-ну послуг у державних клініках надають на платній основі. Страхова медицина не набула достатнього поширення.

Основні вади системи державного медичного забезпечення — її незручність (прив'язка до місця проживання), низька якість послуг, корумпованість. Послуги платних клінік доступні лише більш-менш заможним громадянам. Водночас плата за обслуговування не завжди гарантує відповідну якість. Крім того, у платних закладах поширена практика призначення клієнтові зайвого лікування.

Пріоритетом є розбудова системи ранньої діагностики захворювань

Реформування медичного обслуговування повинно максимально враховувати демографічні особливості України. Пріоритетом є розбудова системи ранньої діагностики захворювань, аналогічної радянській системі загальної диспансеризації населення. Однак результативна реформа системи охорони здоров'я неможлива без порушення питань здорового способу життя та відповідних змін у свідомості і звичках українців.

Пенсійна реформа

В Україні низький пенсійний вік порівняно з міжнародними нормами

В Україні низький пенсійний вік порівняно з міжнародними нормами. Середня тривалість життя чоловіків за досягнення 60-річного віку становить 14 років. Жінки за досягнення 55-річного віку в середньому живуть ще 22,5 року. За умов збільшення тривалості життя період, упродовж якого пенсіонерам виплачують пенсії, може стати ще більшим.

Поступове підвищення пенсійного віку сповільнить процес зниження частки працездатного населення й відповідно дасть змогу знизити навантаження на державні фінанси (Пенсійний фонд). Це може здаватися політично неприйнятним, оскільки українці звикли отримувати пенсію в порівняно молодому віці. Однак кращого способу збільшити співвідношення платників податків до отримувачів пенсій, аніж підвищення пенсійного віку, немає.

Впровадження накопичувальних пенсійних рахунків стимулюватиме виведення дедалі більшої частини зарплат з тіні. Забезпечення легальної зайнятості стане конкурентною перевагою працевлаштування у боротьбі за робочу силу. Що швидше від-

буватиметься детінізація, то меншим буде дефіцит солідарної системи внаслідок розширення бази оподатковування. Однак не варто розраховувати на одномоментну детінізацію в перші роки функціонування системи.

Міграційна політика

Збільшення імміграції

Від 2006 року запроваджено імміграційні квоти для висококваліфікованих фахівців, гостра потреба в яких відчутна для економіки України. Проте ці квоти не були використані. Перетворити імміграційні квоти на ефективний інструмент регулювання пропозиції робочої сили уможливить вивчення потреб ринку. Доцільно також запровадити інтеграційні програми (передусім вивчення мови) і пом'якшити умови надання дозволу на роботу для іноземців.

Сприяння легальній еміграції українців

В Україні поширене побоювання, що в разі скасування візового режиму з ЄС або лібералізації ринку робочої сили для громадян України відбудеться великий відплив робочої сили. Справді, обсяги еміграції можуть зрости, проте характер її зміниться. Як свідчить досвід сусідньої Польщі, після повного відкриття ринків робочої сили для громадян Польщі в низці країн ЄС 2004 року кількість емігрантів у ці країни зросла, але еміграція набула тимчасового характеру. Що більше, головним стимулом для еміграції є не відкритість ринку, а попит на робочу силу.

Можливість легально виїхати й легально повернутися схиляє поляків до нетривалих подорожей з метою "заробити й набратися досвіду", щоб потім продовжити життя в Польщі, інвестувати в освіту, бізнес чи житло.

Для нелегальних емігрантів повернутись набагато складніше

Нинішня українська міграція має інший характер, зумовлений саме її незаконністю. Для українців, які нелегально в'їхали в країни ЄС, повернутися набагато складніше, адже вони не зможуть більше виїхати назад. Таким чином, зв'язок з батьківщиною розривається. Що більше, українці забирають своїх дітей у країни, де вони працюють, і в такий спосіб втрачаються цілі покоління.

Сприяння легальній міграції дає змогу державі піклуватися про права своїх громадян за кордоном. До нелегальних мігрантів українські консульства просто не мають доступу.

Запропоновані рекомендації дають змогу зробити процес міграції українців безболіснішим для ринку праці країни:

- обстоювати більшу лібералізацію руху працівників аж до впровадження безвізового режиму з ЄС;
- інформаційно забезпечити процес легальної еміграції і повернення;
- розробити реінтеграційні програми для українських трудових мігрантів, що мають бажання повернутися (інформація про ринок праці, можливості отримання кредитів на житло й відкриття бізнесу);
- налагодити співпрацю українських консульств з недержавними організаціями в Україні й за кордоном, що опікуються нелегальними мігрантами.

Розділ 3

Потенційний випуск

У цьому розділі ми пропонуємо довгостроковий прогноз потенційного випуску, якого можна досягти в Україні, проаналізуємо основні фактори, що на нього впливають, і надамо рекомендації щодо його досягнення. Модель оцінки потенційного випуску стане основою для інших передбачень на довгострокову перспективу, а також дасть змогу оцінити різні стратегії розвитку. Прогноз потенційного ВВП ґрунтується на результатах демографічного прогнозу, описаного в Розділі 2.

Що таке потенційний випуск?

Згідно з найпоширенішим визначенням, потенційний випуск — це випуск за повного використання ресурсів (капіталу та праці). Це не зовсім правильне тлумачення, адже в економіці ніколи не використовують усі ресурси, бо навіть за "повної зайнятості" повинні існувати люди, які переходять з однієї роботи на іншу, а обладнання — піддаватися плановому ремонту.

Випуск може бути вищим за потенційний рівень

У короткостроковому періоді випуск, виміряний як валовий внутрішній продукт (ВВП), може бути вищим за потенційний, бо він здійснюється за рахунок довгострокового розвитку. Проте неможливо постійно мати випуск, більший за потенційний.

Згідно з нашим підходом, для визначення потенційного випуску ми припускаємо, що існують два ресурси для створення благ: капітал і праця. Поєднання цих ресурсів створює випуск через виробничу функцію. Капітал дуже мобільний і його завжди використовують щонайкраще за наявної кількості праці. Водночас праця менш мобільна і тому доволі часто її використовують у обсягах, менших за оптимальні.

Чому важливо визначити потенційний випуск?

Знання про потенційний випуск переслідує три основні мети.

По-перше, воно уможливорює довгостроковий прогноз економічних змін краще за інші методи прогнозування. Це дає змогу політикам вчасно побачити виклики, з якими може зіткнутися країна, і надає час для підготовки адекватної відповіді на них. На додаток можливість змінювати параметри системи відповідно до різних припущень дає змогу розробити кілька альтернативних сценаріїв розвитку держави й оцінити їхні переваги та вади.

По-друге, порівняння кількісних та якісних даних про стартові обсяги ресурсів в Україні й інших країнах може дати уявлення щодо того, яких саме ресурсів не вистачає Україні, передусім для підвищення рівня економічного розвитку.

По-третє, оцінка потенційного випуску дає змогу визначити розрив між потенційним і наявним рівнями випуску, що показує напрямок вектора тисків на ціни кінцевого випуску та ресурсів в економіці й надає рекомендації щодо монетарної та фіскальної політики.

Які фактори визначають рівень потенційного випуску?

Згідно з нашим підходом, на рівень випуску — і наявний, і потенційний — впливають три основні фактори: праця, капітал і сукупна факторна продуктивність.

На випуск впливають:

- праця
- капітал
- СФП

Праця (виміряна як середньорічна кількість працівників чи кількість відпрацьованих годин упродовж року) у короткостроковому періоді залежить від попиту на блага, що їх виробляє економіка. У довгостроковому періоді пропозиція праці залежить від демографічного прогнозу кількості населення працездатного віку, очікуваних рівнів залучення різних соціально-вікових груп і різних інституційних умов праці, таких як кількість годин у робочому тижні, тривалість відпусток та ін.

Капітал залежить від стартового рівня капіталу, ступеня його зношеності, щорічних відрахувань на

амортизацію та зношеність, а також рівня інвестицій у капітал. У довгостроковому періоді він залежить від інституційних факторів, які впливають на прагнення економічних агентів інвестувати.

Сукупна факторна продуктивність (СФП) свідчить, наскільки ефективно поєднано капітал і працю для створення випуску. На основі історичних даних вона вимірюється як розрив між фактично зафіксованим випуском і його частиною, зумовленою наявними ресурсами (капіталом і працею). Великою мірою СФП відображує рівень розвитку економіки. Рівень СФП пояснює різницю між рівнями доходів на особу між багатими та бідними країнами.

Які є методи знаходження потенційного ВВП?

Можна визначити два основних методи обрахунку потенційного випуску:

1. **“Чистий” статистичний підхід.** Базується на відокремленні довгострокових тенденцій від “білого шуму” та циклічних коливань у ВВП або його складниках. Трендовий рівень ВВП можна використати для розрахунку потенційного випуску. Ідентифікація трендового ВВП досягається за допомогою таких статистичних методів, як регресії (наприклад, лінійна залежність ВВП від часу) і фільтри, що розмежовують тренд на цикли. Перевага використання статистичного підходу – незалежність від теорій щодо специфікації виробничої функції. Це найкращий метод лише для короткострокового прогнозування потенційного випуску.
2. **Структурний підхід.** Базується на побудові моделі взаємозв'язку між компонентами ВВП, тобто агрегованої виробничої функції. Як і всі моделі, хибить на суб'єктивність і залежність від істинності припущень. Водночас якщо припущення виявляються адекватними, якість прогнозування за допомогою структурної моделі дає змогу створити довгостроковий прогноз потенційного випуску.

Чому обрано метод із використанням структурної моделі?

Основна мета проекту:

- a. надати прогноз зростання потенційного випуску на середньо- та довгостроковий період;

- b. визначити фактори, критичні для зростання потенційного випуску;

- v. надати пропозиції щодо публічної політики, яка має допомогти досягти зростання потенційного випуску в довгостроковій перспективі.

Чисті статистичні методи дають гарну інформацію щодо теперішнього стану економіки й оцінку розриву між наявним і потенційним випуском. Вони не можуть безпосередньо слугувати джерелом середньострокового прогнозу потенційного ВВП і не визначають основні структурні фактори, що впливають на зростання. Тільки підхід з використанням структурної моделі відповідає всім вимогам, які ми окреслили для вибору методу оцінки потенційного випуску.

Функцію Коба-Дугласа¹, тобто функцію залежності випуску від поєднання праці, капіталу та СФП, обрано як специфікацію моделі. Вона має таку загальну форму:

$$Y=L^{\alpha}K^{1-\alpha}TFP,$$

де реальний ВВП (Y) залежить від праці (L), капіталу (K) і СФП (TFP). Коефіцієнт α вказує на внесок праці у зростання випуску, і у випадку цієї виробничої функції може бути розрахований як середня частка зарплат та інших платежів за працю у сукупному національному доході. Значення коефіцієнта у нашій моделі дорівнює 0,66, що відповідає середньому рівню частки оплати праці у ВВП у більшості країн світу². Внесок капіталу до зростання випуску може бути розраховано як одиниця мінус частка оплати праці у ВВП, тобто 0,34. СФП має найбільший і найбезпосередніший вплив на ВВП – зростання СФП на 1 відсоток призводить до зростання ВВП на 1 відсоток.

Інші можливі специфікації виробничої функції не відображають стан справ в Україні або занадто складні та потребують великої кількості даних задля обрахунку прогнозу потенційного випуску. Тож не дивно, що функція Коба-Дугласа - одна з найуживаніших у прикладних дослідженнях.

Потенційний ВВП обрано з використанням наведеної вище функції через встановлення максимально можливих у середньостроковому періоді “стійких” рівнів капіталу та праці за наявних технологій. У цьому контексті “стійкий” означає рівень залучення ресурсів, що не призводить до висхідного чи спадного тиску на інфляцію. Потенційний випуск неможливо спостерігати безпосе-

¹ Cobb C W and Douglas P H (1928) “A Theory of Production”, American Economic Review, 18 (Supplement), 139–165.

² Оскільки українські дані недостатньо деталізовані, ми вирішили використати середній для країн ОЕСР показник.

редньо. Його потрібно обрахувати з допомогою наведеної вище функції, де використовуються потенційні рівні капіталу й праці та трендовий рівень СФП замість фактичних значень. Варто зауважити, що потенційний випуск не є якоюсь захмарною теоретичною межею випуску — економіка щороку може досягати потенційного рівня випуску, навіть більше — фактичний випуск може перевищити потенціал (а отже, створити висхідний тиск на ціни), хоча й на дуже короткий проміжок часу.

Статистика щодо обсягів капіталу, 1990–2005 роки

В Україні немає достатньо якісної статистики щодо реального обсягу капіталу в країні. Основні фонди³, що є відображенням капіталу, обраховують за даними балансу, тобто здебільшого ціна верста та чи будівлі обрахована як початкова ціна мінус амортизація з моменту первинного продажу. Цей метод часто не враховує моральної зношеності обладнання. Тому старий комп'ютер, що на момент його створення коштував 15 тис. постійних рублів 1989 року, 2000 року може коштувати в основних фондах більше, аніж найновіший. Це попри те, що жодний сучасний програмний комплекс на старій ЕОМ просто не запуститься. Тому у нас існують великі невідповідності між "справжнім" і задекларованим капіталом.

Не менш важлива проблема для України - індексація основних засобів. Гіперінфляція початку 90-х років і високе й нерівномірне для різних груп товарів зростання цін створює вагомі проблеми в оцінюванні реального (тобто з урахуванням інфляції) капіталу. Щодо певних груп товарів статистики про зміну їхньої вартості часто не збирали, тому переважно можна базуватися лише на експертних оцінках.

Через відсутність якісних даних щодо капіталу у постійних цінах за весь період, який ми використовуємо в нашій моделі, ми змушені були створити динамічний ряд для основних засобів. Ми припустили, що найсвіжіші дані щодо обсягів основного капіталу (2005 рік) — найдостовірніші. Узявши дані на початок і кінець року й обсяг інвестицій, ми отримали абсолютні та відносні (як відсоток капіталу на початок року) дані щодо амортизації та зношеності основних засобів. Аналогічні розра-

хунки зроблено і для періоду 2000-2004 років. Ми зробили припущення, що до 2000 року діяли такі самі коефіцієнти амортизації та зношеності, що й 2000 року⁴. Дані про інвестиції в основний капітал є в щорічній інформації про валовий внутрішній продукт за категоріями кінцевого використання. Оскільки не існує якісних даних про дефлятор для основного капіталу у 90-х роках, ми вважаємо, що він дорівнював дефлятору ВВП. Тоді, маючи реальний приріст інвестицій щороку, ми можемо обрахувати реальні обсяги інвестицій. Додаючи до наявного на початок року рівня основного капіталу інвестиції та віднімаючи амортизацію і зношеність, ми отримуємо капітал на початок наступного року.

Який світовий досвід щодо потенційного випуску?

Класична економічна думка запровадила ідею, що рівень випуску залежить суто від наявних ресурсів — капіталу, землі та праці. Вплив технологічного прогресу хоча й визнавали, проте не вважали вирішальним фактором.

Більшу увагу технологічному прогресу та його виміру — сукупній факторній продуктивності (СФП) — почали приділяти лише в другій половині минулого століття. Це пов'язано з розробленням моделі економічного зростання Солоу⁵. У ній напряду виокремлено СФП як один з важливих компонентів виробничої функції.

СФП більше впливає на зростання випуску, аніж праця та капітал

Економетричні специфікації моделі засвідчили, що у більшості розвинених країн СФП відповідає за 1/3-1/2 приросту реального ВВП упродовж останніх 30 років. Тобто СФП має вагоміший вплив на зростання випуску, аніж "класичні" фактори — праця та капітал. Що більше, можливо, сукупна факторна продуктивність є основною причиною існування суттєвого розриву між багатими та бідними країнами.

Якщо порівнювати ВВП на одного працівника в Україні та Канаді 2005 року, виявиться, що це відповідно 21 347 і 368 099 грн. (згідно з офіційним обмінним курсом). Тобто різниця становить 17 разів. Водночас якщо порівняти дані щодо капіталу на одного працівника, то в Україні його обсяг стано-

³ Основні засоби (фонди) — матеріальні активи, які економіка утримує для використання їх у процесі виробництва або постачання товарів, надання послуг, або для здійснення адміністративних і соціально-культурних функцій, очікуваний термін корисного використання (експлуатації) яких більш як рік (або операційного циклу, якщо він більший за рік).

⁴ Альтернативний метод — використання середніх коефіцієнтів за 2000–2005 рр. дає схожі результати, бо не існує суттєвого коливання цих показників.

⁵ Solow, R (1957): "Technical Change and the Aggregate Production Function". Review of Economics and Statistics, 39:312–320.

вив 61,7 тис. грн., а в Канаді — 520 тис. грн., тобто різниця лише у 8 разів. Якщо припустити, що СФП не залежить від капіталу, приблизно половина різниці між канадським і українським ВВП на працівника є результатом вищого рівня СФП у Канаді.

Особливості потенційного ВВП України, 1990–2006 роки

Реальний ВВП 2006 року досі лишається нижчим за ВВП 1990 року

В Україні реальний ВВП 2006 досі лишається нижчим за показник 1990 року⁶. Обсяги капіталу і праці суттєво не змінювалися впродовж усього періоду, тимчасом як ВВП впав більш як на 50% з 1990 до 1999 року. Після 1999 року відбулося відповідне доволі швидке відновлення рівнів реального ВВП. Через відсутність суттєвих коливань у рівнях факторів виробництва майже всі історичні коливання випуску пояснюються коливанням СФП.

За браком якісної статистики та з огляду на несуттєві структурні зміни, що відбувалися у 90-х роках, ми вирішили, що для нашого прогнозу потенційного випуску враховувати СФП треба починати з 1998 року. Це рік, на який припадає найнижчий історичний рівень СФП. У період 1999–2006 роки відбувалося зростання СФП у середньому на 7,4% на рік. Проте якщо узяти лише період 1999–2004 років, середні темпи зростання сягнуть 8,4%. Відчутне сповільнення 2005 року⁷, на думку економістів МЦПД, в основному свідчить про завершення періоду відновлювального зростання та реструктуризації економіки.

Через нетипово високу волатильність темпів зміни СФП у період 1998–2006 років ми припускаємо, що існує трендова СФП, яка для цього періоду дорівнює середній за період 1999–2004 роки. Ця СФП повинна використовуватися для підрахунку потенційного ВВП за цей період. У середній не використано дані щодо 2005 та 2006 років через те, що ми вважаємо: ВВП у ці роки суттєво відхилився від довгострокового тренду через суттєві зовнішні (коливання світових цін на метал і зростання цін на газ) і внутрішні (відчутне зростання приватного споживання через зростання доходів і полегшення доступу до кредитів) шоки.

Згідно з оцінками МЦПД, 2006 року потенційний ВВП становив 571,5 млрд. грн., що на 6,3% вище за фактично зафіксоване значення ВВП. Розрив між фактичним і потенційним випуском передусім спричинено низькими темпами зростання економіки 2005 року.

Прогноз капіталу

Ми вважаємо, що у прогностичному періоді відбуватиметься стрімке зростання капіталу. Для цього прогнозу ми використовували ті самі коефіцієнти амортизації та зношеності, що були 2005 року. Інвестиції в основний капітал ми встановили в розмірі 22% ВВП. Це, з одного боку, нижче за фактичне значення показника за останні три роки⁸, а з іншого — набагато вище за значення, зафіксовані нині в більшості розвинених країн. Тому ми вважаємо, що таке значення показника є достатньо обґрунтованим "середнім шляхом".

Через низьке початкове значення капіталу (лише десять років нинішнього рівня інвестицій достатньо для його повної заміни) та великої частки інвестицій у ВВП ми матимемо дуже суттєве зростання капіталу. Враховуючи зменшення потенційної робочої сили через скорочення населення, капіталоозброєність працівника зростатиме ще швидше.

У цінах 2005 року капітал на одного працівника дорівнював 56 тис. грн. Подвоєння цього показника має відбутися вже 2019 року, що відповідає середньому зростанню рівня капіталоозброєності на 5%, що є достатньо високими темпами. Наступне подвоєння має відбутися 2030 року. Через вищий рівень ВВП і стабільну часту інвестицій в основний капітал майже не відбувається сповільнення зростання реального рівня капіталоозброєності впродовж усього прогностичного періоду.

Не менш цікавим є той факт, що впродовж 2007–2021 років відбуватиметься постійне прискорення темпів зростання цього показника, пікове значення сягне 7,3%. Таке прискорення буде зумовлене збігом трьох факторів: (1) скороченням кількості працівників, (2) високими темпами зростання СФП і (3) низьким початковим рівнем капіталу. Після 2021 року відбуватиметься поступове сповільнення, проте і 2050 року темпи зростання

⁶ Згідно з офіційною статистикою. Через якісні зміни, що відбулися впродовж цього періоду, порівняння є доволі складним.

⁷ Зростання ВВП становило лише 2,7%, проти ..% у середньому за попередні чотири роки. Відбувся спад у реальному рівні доданої вартості в основних галузях — промисловості та торгівлі. Сповільнення великою мірою зумовлене об'єктивними факторами — погіршенням умов зовнішньої торгівлі на тлі високої бази попереднього року, а також статистичними "артефактами", передусім зниженням обсягів формально облікованої оптової торгівлі через зменшення кількості посередників і боротьбу з тіньовими схемами.

⁸ 2004 рік — 22,6% ВВП, 2005 — 22%, 2006 — 24%.

будуть суттєвими — 4,3%. У цінах 2005 року капітал на одного працівника має сягнути 699 тис. грн., що більш як удесятеро перевищує теперішнє його значення. Для порівняння: у США за 1913-1998 роки реальний капітал виріс у 9,7 разу; в одного з основних економічних див ХХ століття — Японії, за 1950-1998 роки він виріс у 36 разів.

Прогноз зростання потенційного ВВП

Економісти МЦПД вважають, що відновлювальне зростання, яке великою мірою відповідає за швидке зростання ВВП у останні сім років, майже повністю себе вичерпало. Через це ми прогнозуємо сповільнення темпів зростання СФП до 7% у 2007-2009 роках із поступовим зниженням цих темпів до 1,7% 2050 року. Зростання СФП базується на припущенні: якщо економіка України й надалі розвиватиметься, її СФП наблизатиметься до темпів зростання СФП у розвинених країнах (близько 1% на рік).

У країнах з розвиненими ринковими та соціальними інститутами зростання СФП обмежено передусім темпами технічного прогресу. Водночас в Україні у наступні тридцять років ефективність використання факторів виробництва (капіталу та праці) має бути основним джерелом зростання СФП. Тому прогноз СФП і залежна від нього оцінка потенційного випуску критично залежить від продовження економічних і соціальних реформ. Навіть за умов зростання СФП тими темпами, що ми припустили, випуск товарів і послуг на одного працівника в Україні 2050 року буде нижчим за нинішній рівень США більш як вдвоє.

У 2007–2009 роках Україна може мати темпи зростання ВВП на рівні 9%

Вагомі інвестиції, практично стабільний рівень робочої сили та високі темпи зростання СФП у 2007–2009 роках дадуть Україні змогу мати середні темпи зростання ВВП на рівні 9%. Проте вже починаючи з 2010 року відбуватиметься поступове сповільнення зростання потенційного випуску — до 7,6% у 2010–2015 та до 6% у 2016–2020 роках. Звичайно ж, таке наближення до потенційного рівня буде можливим лише за умови підтримання розвитку інституцій для високих темпів зростання СФП.

У 2021–2030 роках дедалі більше відчуватиметься скорочення робочої сили — через це ми щорічно втрачатимемо близько 0,8 відсоткового пункту зростання ВВП порівняно з варіантом, якби робоча сила лишалася незмінною. Незважаючи на суттєве зростання рівня капіталу на одного працівника (більш як учетверо у 2007–2030 рр.), великі

темпи зростання СФП у цей період призведуть до подальшого зменшення відношення капіталу до річного ВВП. Мінімуму буде досягнуто 2030 року, коли рівень капіталу буде лише в 1,9 разу більшим за річний ВВП.

У 2031–2050 роках капітал стає дедалі важливішим джерелом зростання

Після 2030 року дедалі більшу вагу у зростанні матиме капітал. Якщо у попередній період зростання було зумовлене зростанням продуктивності, то у цей період капітал відповідатиме практично за половину зростання ВВП. Однак навіть наприкінці прогнозного періоду — 2050 року — основним чинником зростання випуску лишиться сукупна факторна продуктивність.

За період 2007–2050 років ВВП у цінах 2005 року повинно зрости у 6,4 разу, а ВВП у розрахунку на одного працівника — у 10,6 разу. Робоча сила скоротиться на 40%, тимчасом як капіталоозброєність зросте в 11 разів.

Чинники сукупної факторної продуктивності

Оскільки різниця в рівнях сукупної факторної продуктивності більше пояснює розрив рівнів випуску в багатих і бідних країнах, аніж наявні у цих країнах праця та капітал, економісти запропонували багато теорій щодо пояснення цього феномена та провели багато практичних досліджень. Теоретичні пояснення феномена СФП можна поділити на дві основні групи.

Перша група теорій базується на припущенні, що капітал і праця некоректно виміряні або існують додаткові фактори, які треба долучити до моделі. Так, у низці африканських і латиноамериканських країнах, де велику частку капіталу оцінено за балансовим методом, є дуже багато морально застарілого обладнання. І хоча через свою застарілість його ринкова ціна може бути нульовою, воно враховується як наявний капітал. В Україні тривають дебати щодо того, якою є частка непотрібного та застарілого капіталу, який досі обліковують у балансах українських підприємств, що призводить до некоректної оцінки наявного капіталу.

Людський капітал може пояснити розрив у рівнях СФП

Не менш проблематичним є припущення щодо однорідності робочої сили. Цілком природно, що людина з навичками праці на якомусь конкретному верстаті буде продуктивнішою за робітника "з вулиці", якому цих

знань бракує. Оскільки врахувати всі навички кожного робітника неможливо, обирають спосіб розбивки робітників на кілька груп (наприклад, за ознакою наявності початкової/середньої/вищої освіти) або запроваджують поняття людського капіталу. Людський капітал визначають як набуті навички та знання, які не можна відділити від їхнього носія – людини та які дають змогу збільшити продуктивність. Враховуючи складність обрахунку людського капіталу, припускають, що розрив у рівнях СФП між країнами насправді висвітлює розрив у рівнях людського капіталу у цих країнах.

Другу групу теорій щодо причин великого розриву у рівнях СФП між країнами можна назвати ен-вайроментальними. Їхня основна спільна ідея – соціально-економічне й інституційне середовище, в якому використовують ресурси, є найбільш важливим для визначення СФП. До середовища належать такі різнобічні показники, як рівень корупції, легкість входження в бізнес, умови торгівлі, верховенство права, стабільний демократичний устрій, ментальність панівного етносу та ін. Так, наприклад, у разі низького рівня захисту прав власності велика частина ресурсів споживається на захист цих прав (від озброєної охорони до хабарів чиновникам, що мають стежити за дотриманням цих прав) або на заволодіння цими правами. Таке витрачання ресурсів призводить до зменшення обсягів коштів, що могли б бути спрямовані на продуктивніші напрями.

Слабкість інституцій – причина відставання України

Ми вважаємо, саме слабкість українських інституцій призводить до суттєвого розриву між рівнями життя в Україні та у розвинених країнах. Важливим є причинно-наслідковий зв'язок: саме погані інституції призводять до низького рівня життя, а не навпаки. Порівняння ФРН і НДР у період 1945-1989 років або Південної та Північної Кореї після 1950 року з-поміж іншого доводить, що держави з дуже близькими стартовими позиціями за рівнем капіталу, якості робочої сили, соціальних і культурних здобутків мають кардинально різні рівні розвитку залежно від зростання якісного рівня соціально-економічних інституцій.

Інвестиції замість інституційного розвитку?

Як уже зазначалося, в Україні набагато (в кілька разів) менше капіталу на одного працівника, аніж

Частка інвестицій у ВВП України доволі висока

у більшості розвинених країн. Водночас інвестиції як частка ВВП в Україні за останні чотири роки перебувають на постійно високому рівні – більш як 20 відсотків.

Згідно з даними Penn World Tables⁹, які є найбільшим зібранням даних, зокрема, про капітал та інвестиції у різних країнах світу, серед 100 найвищих рівнів інвестицій в основний капітал, зафіксованих у 1950–2000 роках, практично немає розвинених країн. Перші місця посідають Конго, Сінгапур, Екваторіальна Гвінея та Замбія. Це здебільшого зумовлено малим розміром ВВП, що призводить до того, що разові інвестиції в один-два великих проекти спричиняють стрибок показника інвестиції до ВВП вище 60–80% у якийсь один рік.

Капітал на одного працівника в Україні можна подвоїти лише за 13 років

З наявними темпами амортизації та інвестицій, враховуючи зменшення потенційної робочої сили, Україна може подвоїти капіталоозброєність одного працівника за 13 років. Звичайно ж, це зумовить і зростання продуктивності. Проте у цьому може приховуватися дуже небезпечна пастка. Замість того, аби продовжувати розвиток інституцій, уряд, задоволений високими темпами зростання через швидке зростання капіталоозброєності, може просто стимулювати подальше суттєве вкладання інвестицій. Тому через певний час навіть високі рівні інвестицій не даватимуть того ефекту, що є зараз, оскільки дедалі більша їхня частка йтиме на підтримання вже наявного капіталу. Випуск не зростатиме тими самими темпами, що й капітал, бо він залежить і від інших ресурсів.

Отож, незважаючи на суттєвий позитивний ефект від зростання капіталу на випуск і продуктивність, він сам собою, на відміну від розвинених інституцій, не в змозі забезпечити стале зростання. Натомість потрібен розвиток інституцій. А відкладання реформ на майбутнє лише збільшить розрив у рівнях добробуту в Україні та в розвинених державах¹⁰.

Чи є можливість сталого екстенсивного зростання?

Як уже зазначалося, на зростання випуску впливають збільшення обсягів ресурсів (капіталу та праці), а також сукупної факторної продуктив-

⁹ <http://pwt.econ.upenn.edu/>.

¹⁰ Andrew Tiffin (2006) "Ukraine: The Cost of Weak Institutions," IMF Working Papers 06/167, International Monetary Fund..

ності. У цьому дослідженні ми приділяємо велику увагу саме останньому фактору. Проте, можливо, в Україні можна мати зростання не лише завдяки якісному використанню наявних ресурсів (так зване інтенсивне зростання), а й завдяки екстенсивному зростанню, що базується на збільшенні обсягів факторів виробництва.

Так, таке зростання темпами, вищими за зазначені в нашому базовому сценарії, можливе. Проте можливості поліпшення темпів зростання з допомогою збільшення використаних обсягів ресурсів вкрай обмежене.

Наш демографічний прогноз (див. Розділ 2) свідчить про зменшення населення та зростання частки людей пенсійного віку в загальній кількості насе-

Екстенсивне зростання обмежене

лення. Тому, за базовим прогнозом, робоча сила скорочуватиметься, а навантаження на працівника зростатиме, бо він муситиме утримувати більшу кількість тих, хто не працює. Залучення робочої сили з-за кордону може певною мірою послабити цю проблему, але не вирішити її. Адаже згідно з будь-яким реалістичним прогнозом міграції, впливу працівників не буде достатньо для покриття зменшення робочої сили. У XX столітті жодна країна не змогла залучити велику, порівняно з наявним населенням, кількість мігрантів¹¹. Україна не може на рівних конкурувати за мігрантів зі своїми основними сусідами – Росією та ЄС, які і відтягують на себе більшість мігрантів через кращі умови проживання та рівень доходів.

Таблиця 1. Частка інвестицій у ВВП для країн ОБСЄ та України, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Австралія	22,0	22,9	24,8	25,4	25,8	26,5
Австрія	22,8	22,1	20,4	21,3	20,9	20,5
Бельгія	20,8	20,4	19,2	18,8	18,8	19,9
Греція	23,2	22,8	22,8	24,3	24,4	23,4
Данія	20,2	19,8	19,6	19,5	19,8	20,7
Ірландія	24,3	23,2	22,3	23,0	24,6	27,0
Ісландія	22,5	21,3	17,7	19,8	23,3	28,4
Іспанія	25,8	26,0	26,3	27,2	28,1	29,3
Італія	20,3	20,3	20,9	20,4	20,6	20,6
Канада	19,2	19,6	19,5	19,6	20,2	20,7
Корея	31,1	29,5	29,1	29,9	29,5	29,3
Люксембург	20,8	22,6	22,3	21,5	20,6	19,7
Мексика	21,4	20,0	19,3	18,9	19,6	19,3
Нідерланди	21,9	21,1	20,0	19,5	19,1	19,3
Німеччина	21,5	20,0	18,3	17,8	17,4	17,3
Нова Зеландія	20,4	20,8	21,3	22,8	23,5	23,9
Норвегія	18,6	18,3	18,1	17,5	18,0	18,7
Польща	23,7	20,7	18,8	18,3	18,0	18,1
Португалія	27,1	26,5	25,0	22,5	22,2	21,4
Російська Федерація	16,9	18,9	17,9	18,4	18,3	18,2
Словаччина	25,7	28,5	27,3	25,0	24,1	26,8
Сполучене Королівство	16,9	16,6	16,5	16,1	16,5	16,8
США	19,9	19,2	17,9	17,9	18,4	19,1
Туреччина	22,4	18,2	16,6	15,5	17,8	19,6
Угорщина	22,9	22,9	22,9	21,9	22,4	22,7
Україна	19,7	19,7	19,2	20,6	22,6	22,0
Фінляндія	19,4	19,5	17,9	18,1	18,3	18,8
Франція	19,5	19,5	18,8	18,8	19,2	19,7
Чехія	28,0	28,0	27,5	26,7	26,2	24,9
Швейцарія	22,8	22,2	21,6	20,7	21,0	21,4
Швеція	17,5	17,3	16,5	16,0	16,3	17,2

Джерела: OECD Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics; Держкомстат

¹¹ Формально Ізраїль може вважатися такою країною, проте це дуже специфічний випадок.

За наявної кількості працівників пропозицію робочої сили можна збільшити через збільшення частки економічно активного населення в загальному населенні. У країнах західної Європи у 1960-1980 роках "резерв" працівників здебільшого за останні роки покривався за рахунок домогосподарок. У СРСР ще під час індустріалізації було суттєво збільшено робочу силу на рахунок жінок. Можна вважати, що Україна близька до свого піку в залученні жінок, тому не варто очікувати підвищення цього показника. Імовірнішим рішенням щодо збільшення робочої сили є підвищення пенсійного віку, хоча це політично складний крок. Отож особливих можливостей збільшення відпрацьованих людино-годин небагато. Натомість Україні треба приділити серйозну увагу поліпшенню якості робочої сили через освіту та набуття навичок.

Інше джерело досягнення екстенсивного довгострокового зростання — підвищення темпів зростання капіталу. Збільшення обсягів капіталу досягається з допомогою інвестицій. В Україні вже дуже високий рівень інвестицій, якщо порівнювати з розвиненими країнами.

Той факт, що у світі майже немає країн, у яких відношення інвестицій до ВВП було б на рівні більш як 30% упродовж кількох років, свідчить про те, що це практично ліміт для будь-якої економіки. В Україні за останні три роки цей показник становив 22,9%. Наш сценарій розвитку припускає, що відношення інвестицій до ВВП становитиме 21 відсоток упродовж усього прогнозного періоду. Тому важко уявити, як можна отримати додаткове суттєве збільшення цього показника.

Україна може оновити основні фонди за десять років

Поліпшення якості капіталу відбувається передусім завдяки швидкій заміні фізично чи морально застарілого капіталу на новий. Хоча нині в Україні є величезна проблема з наявністю великого обсягу застарілих потужностей, низька за європейськими мірками кількість капіталу на одного працівника (лише 1/2 річного ВВП) та великі інвестиції (близько 1/10 наявних основних фондів) свідчать про те, що за збереження таких тенденцій наявні основні фонди можна оновити лише за десять років. Вимагати швидшого оновлення практично неможливо.

Наведені вище факти свідчать що Україна великою мірою вже використала можливості екстенсивного зростання за рахунок простого збільшен-

ня факторів виробництва. Тому основну увагу треба приділити саме інтенсивному зростанню — за допомогою збільшення рівня сукупної факторної продуктивності та підвищення якості капіталу й праці, що використовуються виробничою функцією.

Чи може Україна поліпшити свій людський капітал?

Як зазначено вище, Україна не може очікувати на зростання робочої сили. Неможливість безпосередньо збільшити кількість працівників порушує питання про підвищення його якості через розвиток людського капіталу.

Людський капітал — обсяг продуктивних навичок і технічного знання, які пов'язані з працівником.

На відміну від фізичного капіталу, що зношується, людський капітал насправді зростає від використання. Якщо одна людина передає з допомогою навчання знання та навички іншій людині, вона не втрачає їх¹². Згідно з працею одного з основних економістів, що досліджують людський капітал, — Гарі Бекера¹³, треба додатково розділити людський капітал на загальний і спеціалізований. Спеціалізований людський капітал — це знання та навички, які можна застосовувати лише у певному виробництві/галузі. Загальний людський капітал не залежить від того, де саме його застосовують. Це, зокрема, грамотність і знання арифметики чи писемність.

Якщо подивитися на формальні оцінки загального людського капіталу, ситуація в Україні доволі гарна. Лібералізація освіти за 16 років призвела до збільшення кількості вищих навчальних закладів (ВНЗ) III — IV рівня акредитації (інститути, університети, академії) зі 149 до 350. Багато в чому таке зростання зумовлене отриманням ПТУ статусу університету: кількість установ I — II рівнів акредитації скоротилося з 742 до 570. Кількість випускників I — II рівнів акредитації скоротилося на 38%, тимчасом як аналогічний показник для ВНЗ III — IV рівня зріс більш як у 2,6 рази.

Більше випускників не означає краща робоча сила

Водночас збільшення кількості дипломованих фахівців не обов'язково супроводжується адекватним реальним зростанням людського капіталу, бо великою мірою він залежить від якості освіти. Лібералізація рин-

¹² Людина може втратити в розмірі винагороди, яку вона отримує за знання, якщо це знання доволі рідкісне, бо навчаючи інших, вона створює собі конкуренцію на ринку праці. Проте саме знання вона не втрачає.

¹³ Gary S. Becker (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago, University of Chicago Press.

ку освіти призвела до процвітання корупції у цій сфері, зокрема порушення умов вступу чи продаж дипломів.

У 90-і роки вперше за післявоєнний період зросла частка неписьменних у нагальному населенні, що прямо пов'язано зі зростанням кількості безпритульних. Важливе негативне явищем — також виїзд з України людей із середньою та вищою освітою.

Незважаючи на офіційну статистику щодо кількості випускників, саме інвестиції в людський капітал — одна з найбільш ефективних сфер інвестування для України, що допоможе збільшити довгострокові темпи зростання потенційного ВВП. Важливим завданням є також знаходження адекватного методу вимірювання людського капіталу та додання цього показника до специфікації моделі.

Чи можливе інтенсивніше використання наявного капіталу?

Дані опитувань підприємств різних галузей і форм власності щодо рівня завантаженості їхніх виробничих потужностей (капіталу) свідчать, що його використовують менш як на 100%. Чи не в цьому полягає шлях до підвищення випуску?

Капітал ніколи не використовують повністю

Відповідь — ні. Навіть тоді, коли економіка перегріта, а наявний випуск більший за потенційний, використання потужностей не перевищує 90%. Це зумовлено кількома факторами:

- Навіть у перегрітій економіці існують галузі, попит на товари та послуги яких нижчий за їхню максимально можливу пропозицію. Це можуть бути морально застарілі або "вмираючі" підприємства, або такі, що передусім заробляють у часи депресії, а не зростання¹⁴.

- Практично в усіх економіках існує неофіційна, "тіньова" економіка. Дуже часто вона користується капіталом, що обліковується, бо приховати його набагато важче.
- В економіках, де існує тривалий виробничий ланцюг, додатковим обмеженням стають "вузькі" місця. Наприклад, завод може виробити більше товарів, проте не існує транспортних шляхів, якими цей товар можна вивезти за наявний час.
- Некоректна оцінка власних потужностей респондентом, оскільки більшість оцінок завантаженості базуються на опитуваннях представників підприємств. Постановка питання, варіанти відповіді, вибірка мають дуже велике значення. За наявності кількох альтернативних агенцій, що здійснюють такі опитування, іноді розрив між оцінками завантаженості сягає 20 та більше відсотків, тимчасом як коливання показника може становити менше 10%.

Ситуація в Україні ускладнена проблемами з якістю наявного капіталу. Нині в країні лишається багато застарілого обладнання, що зумовлює низький рівень завантаженості потужностей. Водночас якість капіталу стрімко поліпшується завдяки великим обсягам інвестицій. Тому ми очікуємо зростання рівня використання потужностей тоді, коли застарілий капітал буде замінено. Проте цей процес не призведе до пришвидшення зростання потенційного ВВП більшими темпами, ніж ті, що базуються на обсягах інвестицій.

Загалом на рівень інвестиції суттєво впливають "правила гри", що існують у країні. Це можуть бути обмеження на тривалість робочого дня/тижня; податкова система; рівень розвитку ринків капіталу та праці. Високих темпів інвестування, використаних у прогнозі, можна досягти тільки за умови розвитку в Україні інститутів, які сприяють підвищенню ефективності використання ресурсів.

¹⁴ У США такою галуззю вважається кіноіндустрія (зростає під час рецесій).

Розділ 4

Енергоефективність економіки: передумова вищої якості життя

Висока енергоефективність – важлива передумова підвищення якості життя. Україна є однією з найбільш енерговитратних економік світу. Усі споживачі – і бізнес, і населення використовують енергетичні ресурси неефективно. Тому вища ефективність економіки означатиме більший добробут домогосподарств і конкурентоспроможність бізнесу. Для вирішення цієї проблеми уряд має запровадити політику, що змінить стимули домогосподарств і комерційних споживачів щодо споживання енергоресурсів.

Енергомісткість економіки України: ціна проблеми

Україна – один з найбільших у світі споживачів енергоресурсів на одиницю ВВП. За цим показником Україна посіла в нашому рейтингу країн¹ передостаннє, перед Киргизстаном, 62-е місце (див. розділ 1). Україна споживає майже вдвічі більше енергоносіїв для вироблення одиниці ВВП, аніж країни Центральної Європи (Польща, Чехія), і майже втричі – аніж економічно розвинені країни, лідери рейтингу, такі як Італія (див. Графік 1).

Висока енергомісткість гальмуватиме економічний розвиток України в умовах зростання ціни на газ². Упродовж 2005–2007 років ціна імпортованого газу, головного первинного енергоносія, що споживається в країні, зросла більш як на 100% до 130 дол. США за 1 000 м³. За умови збереження поточної цінової політики Росії в країнах СНД ціни для України можуть збільшитися майже вдвічі, наблизившись до середньоєвропейського рівня (230 дол. США за 1 000 м³ 2006 року), вже 2011 року.

Наслідком цього очікуваного зростання цін на газ стане погіршення конкурентоспроможності

Графік 1.
Динаміка енергомісткості ВВП*

Btu/1 000 дол. США



* Енергомісткість дорівнює загальному споживанню первинної енергії (Btu) на одиницю ВВП (дол. США за паритетом купівельної спроможності)

Джерело: Міжнародне енергетичне агентство

українських компаній і зниження добробуту домогосподарств³. На додаток до цього ситуація з постачанням енергоносіїв в Україну залишається ризиковою, оскільки джерела енергопостачання не диверсифіковані і прямують територією однієї країни – Росії. Це означає, що Україна має сильну політичну й економічну залежність від Росії.

Щоб зменшити вплив очікуваного підвищення цін на природний газ Україна має зменшити енергомісткість економіки швидше, аніж це було в останні роки. Упродовж п'яти років з 1999 до 2004 року енергомісткість ВВП зменшилася на 32%. За розрахунками, поданими в Енергетичній стратегії України, Україна може скоротити енергомісткість ще на 23% до 2010 та на 42% до 2030 року. Утім, з огляду на перспективи цін на газ цього буде недо-

¹ У рейтингу використано значення енергомісткості ВВП (ТДж / млн. дол. США за ПКС), наведені у звіті Environmental Sustainability Index Report (2005), Yale Institute.

² Див., наприклад, оцінку впливу підвищення цін на газ для України в дослідження МВФ (February 2007, IMF Country Report No. 07/47).

³ Іншим наслідком зростання цін і тарифів на газ, електроенергію та житлово-комунальні послуги може бути збільшення бюджетних видатків на захист незабезпечених громадян.

статньо для того, щоб захистити споживачів енергетичних ресурсів, зокрема промисловість і домогосподарства, від суттєвого цінового шоку.

Енергоефективність та енергомідність

Низький рейтинг України щодо енергомідності ВВП пояснюється двома чинниками. По-перше, це спадщина радянського планування, коли на території України розміщувалися малоефективні та енергомідні виробництва⁴. У ВВП і промисловому виробництві України досі переважають найбільш енергомідні галузі — металургія та хімічна промисловість.

По-друге, висока енергомідність ВВП України — результат доступу до дешевих енергетичних ресурсів упродовж тривалого часу в історії країни. У світі низькі ціни на енергоносії зазвичай пов'язані з високою енергомідністю (див. Графік 1). Така ситуація чітко спостерігається і в Україні. Історично низькі ціни на енергетичні ресурси в Україні мінімізували стимули для бізнесу до інвестицій і модернізації.

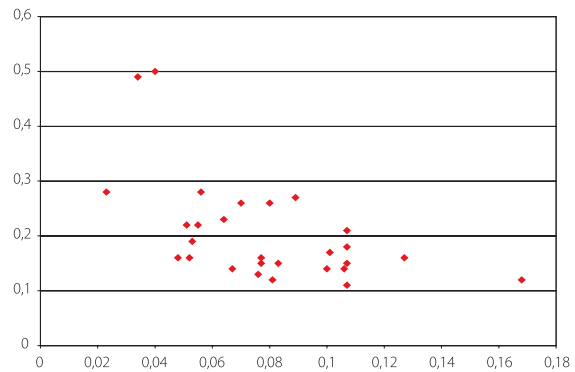
Наслідком стало те, що багато українських підприємств використовують застарілі та енергонеефективні технології. Таким чином, вони витрачають порівняно більше енергетичних ресурсів для виробництва одиниці продукції, наприклад тонни сталі, аніж їхні конкуренти в інших країнах.

Енергоефективність та енергомідність

Енергоефективність та енергомідність — різні поняття. Енергоефективність означає використання меншої кількості енергії для забезпечення такого самого рівня випуску. Наприклад, один кондиціонер вважається енергоефективнішим за інший, якщо він споживає менше електроенергії для забезпечення такого самого рівня прохолоди. Зазвичай енергоефективність можна поліпшити через використання ефективнішої технології чи процесу. Енергомідність — це міра середнього споживання енергії в економіці для виробництва одиниці ВВП. На енергомідність впливають багато чинників, разом із кліматичними умовами, стандартами життя та енергоефективністю споживчих товарів, будівель і промислових процесів. Країна може характеризуватися високою енергомідністю, але водночас бути надзвичайно енергоефективною в тому, як вона використовує ресурси. Проте економіка України є і енергомідною, і енергонеефективною.

Графік 2. Ціни й енергомідність у країнах світу

Ліва вісь — енергомідність (тонн умовного палива / ВВП), нижня вісь — ціна електроенергії (дол. США / кВт·г)



Джерело: Міжнародне енергетичне агентство

Крім цін на газ, ціни інших енергоносіїв, зокрема вугілля, та електроенергії в Україні також нижчі за середньоєвропейські. Така ситуація передусім пояснюється втручанням держави у вигляді:

- державних субсидій у вугільній промисловості;
- обмеження експорту українського вугілля та газу;
- поблажливості до забруднювачів політики охорони довкілля⁵.

Наслідки такої політики полягають у тому, що держава не тільки гальмує енергозбереження, а й подає хибні сигнали виробникам і споживачам, що спотворює їхній вибір технологій і енергетичних ресурсів.

На додаток до цін на енергетичні ресурси два інші важливі чинники вплинули на енергомідність України впродовж 1990 — 2004 років⁶.

По-перше, погіршення значення енергомідності ВВП між 1990 і 1995 роком частково пояснюється скороченням обсягів виробництва та відповідним зниженням рівня використання виробничих потужностей. У багатьох галузях споживання енергоресурсів певним заводом не залежить від рівня

⁴ Розвиток енергомідних галузей в Україні також зумовлений наявністю суттєвих покладів корисних копалин, зокрема вугілля, залізної руди, нерудної сировини.

⁵ Поблажлива екологічна політика означає, що витрати суспільства у вигляді забруднення довкілля внаслідок виробництва та споживання енергетичних ресурсів не інтерналізовані в цінах цих ресурсів. Жорсткіша екологічна політика збільшуватиме вартість виробництва енергетичних ресурсів і, як наслідок, призведе до зростання цін на ресурси.

⁶ Див. докладніше обговорення чинників енергомідності української економіки в УЦЕПА (2006).

виробництва на ньому. Як результат, під час рецесії обсяги споживання енергетичних ресурсів падають не так сильно, як випуск. У 2004 – 2006 роках вплив цього чинника практично зник внаслідок реструктуризації та підвищення рівня використання виробничих потужностей до 70 – 90%.

По-друге, на оцінку енергомісткості України міг впливати рівень тінізації її економіки. Урядова оцінка тіншового ВВП, яку враховує Держкомстат під час розрахунку ВВП, вдвічі менша за незалежні оцінки. Внаслідок цього загальний ВВП (і офіційний, і тіншовий), імовірно, недооцінено, з чого випливає, що й енергомісткість може бути переоцінена. Проте мікродані на рівні окремих компаній дають підстави зробити висновок, що низька енергоефективність лишається головним чинником низького рейтингу України щодо енергомісткості ВВП.

Потенціал до зменшення енергомісткості ВВП України

У короткостроковій перспективі найбільший вплив на зменшення енергомісткості України матиме підвищення енергоефективності. Так, за підрахунками, наведеними в Енергетичній стратегії, технологічне енергозбереження забезпечить близько 90% зменшення енергомісткості до 2010 року. Решту 10% має забезпечити реструктуризація економіки у бік менш енерговитратного сектору послуг. Хоча частка енергомісткої промисловості у структурі ВВП України залишається вищою, аніж у більшості країн ОЕСР, ця частка швидко зменшується, поступаючись позиціями сфері послуг.

Споживачі з найбільшим потенціалом енергозбереження

У таблиці 1 наведено частку кожного сектору в загальному енергоспоживанні країн для України, Польщі Росії, країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також світу. Результати порівняння свідчать, що частки енергоспоживання промисловістю і населенням в Україні найвищі порівняно з іншими, зокрема країнами ОЕСР. Згідно з оцінками, наведеними в Енергетичній стратегії, ці ж категорії споживачів мають найбільший потенціал енергозбереження. Дані, наведені в таблиці, також вказують, що частка транспорту у споживанні енергоносіїв стано-

вить лише 15% в Україні, що суттєво нижче, аніж у середньому у світі. Зі збільшенням енергетичної ефективності промисловості та домогосподарств і збільшенням добробуту в Україні частка транспортного сектору також збільшуватиметься.

Таблиця 1.
Енергобаланс 2004 року, %

Енергоспоживання кожного сектору як частка загального споживання в економіці					
	Україна	Польща	Росія	ОЕСР	Світ
Кінцеве споживання енергії, разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Промисловість	39,6	27,3	29,9	23,0	26,9
Транспорт	15,0	19,3	22,3	33,6	25,8
Інші галузі, у т.ч.:	35,9	46,4	41,5	33,3	38,4
Населення	28,7	29,0	31,7	18,9	26,4
Приватний і держсектор	3,3	10,0	4,8	11,7	7,8
Сільське господарство	3,5	7,4	2,3	1,9	2,3
Інше	0,4	0,0	2,7	0,8	1,8
Неенергетичні потреби	9,4	7,0	6,3	10,2	8,9

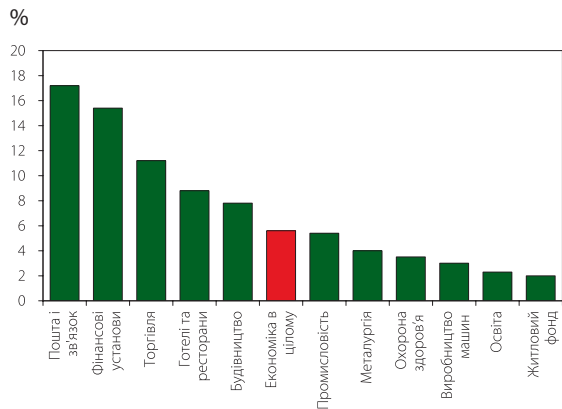
Джерело: Міжнародне енергетичне агентство

Більшість галузей промисловості України – металургія, виробництво будівельних матеріалів і скловиробів, хімічна промисловість, галузі добувної промисловості та електроенергетика – мають великий потенціал впровадження енергоощадних технологій⁷. Низькі ціни на енергоресурси донедавна давали змогу підприємствам промисловості виробляти конкурентну за ціною продукцію на застарілих виробничих потужностях.

Стан виробничих потужностей і рівень енергетичної ефективності в галузях, орієнтованих на споживчий ринок, кращий. Є принаймні три причини цього. По-перше, ці галузі частіше оновлюють основні фонди (див. Графік 3). По-друге, ці галузі мають зазвичай низьку енергомісткість і, як наслідок, їхній вибір технологій не було викривлено штучно низькими цінами. Нарешті, жорстка конкуренція з імпортом і більша відкритість до прямих іноземних інвестицій змушує підприємства, що працюють на внутрішньому ринку, використовувати ефективніші технології.

⁷ Чорна металургія – лідер зі споживання енергоносіїв в Україні. В інших країнах суттєву частку в енергобалансі промисловості мають також кольорова металургія, целюлозно-паперова, хімічна та нафтохімічна промисловість. Див. структуру кінцевого споживання енергії галузями промисловості України, країн Центральної Європи, колишнього СРСР у МЕА (2005) та МЕА (2007).

Графік 3.
Коефіцієнт оновлення основних засобів 2004 року



Джерело: Держкомстат

Дві інші сфери, де існує неабиякий потенціал до енергозбереження, — житлово-комунальні підприємства (з водо- і тепlopостачання) та бюджетні установи. Упродовж більш як десяти років тарифи на житлово-комунальні послуги не передбачали інвестиційний складник або кошти на капітальний ремонт. Це призвело до високої зношеності житлового фонду та інфраструктури комунальних підприємств. Приклад впливу зношеності основних фондів на енергоспоживання — втрати води та тепла у мережі водогонів і теплотрас, що сягають 30%.

Вища якість життя може призвести до вищої енергомісткості

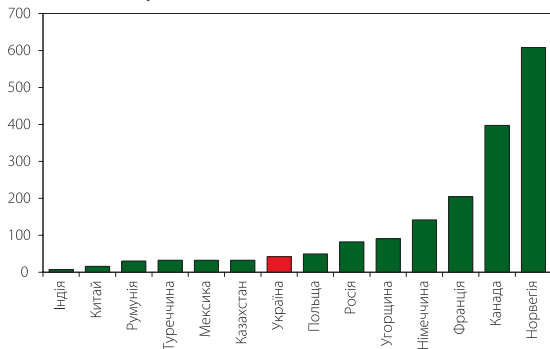
На енергомісткість впливають багато чинників: кліматичні умови, стандарти життя, енергетична ефективність споживчих товарів, будівель і промислових процесів. Вища якість життя (або стандарту життя) може призвести до вищої енергомісткості, особливо якщо рахувати на особу населення, а не на одиницю ВВП. Це є наслідком ширшого використання білих товарів (електричних приладів), житлово-комунальних і транспортних послуг населенням. Нині українські домогосподарства мають низький рівень енергоспоживання порівняно з іншими країнами (див. Графік 5). Проте у майбутньому, коли рівень доходів споживачів і попит на білі товари та послуги збільшуватиметься, енергоспоживання також зростатиме. Це позначатиметься на енергомісткості ВВП України.

Поширеність електричних приладів у домогосподарствах України невисока порівняно з економічно розвиненими країнами. Нині близько 50% основних побутових товарів у користуванні в Україні — вітчизняного або ще радянського вироб-

ництва. Купівля нових і заміна старих побутових приладів імпортними, імовірно, призводитиме і до зростання споживання енергоносіїв, і до вищої якості життя. Так, нові побутові прилади зазвичай характеризуються більшим енергоспоживанням за радянські моделі, а також вищою якістю наданих послуг.

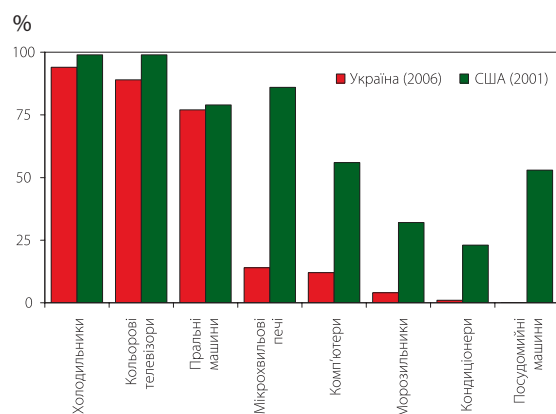
Графік 4.
Споживання електроенергії побутовими споживачами

кВт·г на особу на місяць



Джерела: МЕА, ООН. Розрахунки: МЦПД

Графік 5.
Частка домогосподарств України та США за деякими побутовими приладами*



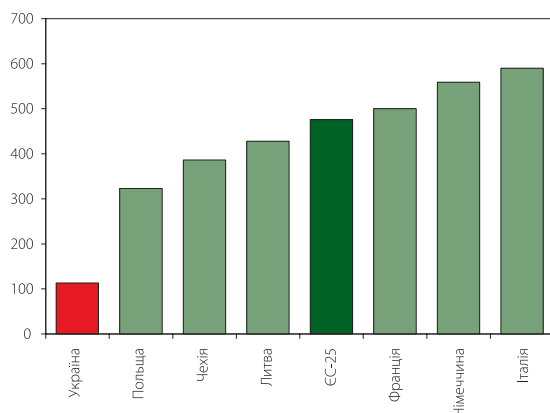
* За деякими позиціями наведено дані про наявність у домогосподарств товарів тривалого користування (вжитку)

Джерела: Держкомстат, U.S. Energy Information Administration

Попри високу динаміку продажу легкових автомобілів упродовж останніх років, кількість автомобілів у приватній власності в Україні залишається низькою порівняно з іншими країнами (див. Графік 6). Зростання обсягів споживання пального

буде майже пропорційним зростанню кількості автомобілів у країні.

Графік 6.
Кількість легкових автомобілів на 1 000 мешканців 2005 року



Джерела: Держкомстат, Eurostat

Хоча рівень доступності основних житлово-комунальних послуг (води та тепла) для населення досить високий, якість послуг надзвичайно низька. У багатьох містах подання гарячої води відбувається не цілодобово, а за графіком, температура обігрівання приміщень не відповідає встановленим нормативам. Попри поточну тенденцію зменшення енергомісткості надання та споживання кому-

нальних послуг, споживання енергоносіїв може зрости у короткостроковій перспективі, зокрема завдяки більшому попиту споживачів на опалення та гарячу воду⁸.

Як заохотити енергозбереження

В Україні можна дієво застосувати і цінові, і нецінові стимули підвищення енергоефективності. Усунення спотворень цінових сигналів через зменшення державного втручання на ринку (та надання дозволу цінам на енергоносії зростати) буде найдієвішим заходом. Ці, зокрема, важливо у комерційному секторі⁹. Крім того, нецінові методи заохочення будуть найбільш результативними за умов ринкових цін. Наприклад, у минулому спроби стимулювати енергозбереження в Україні виявилися неефективними попри наявну інституційну інфраструктуру¹⁰.

Хоча розроблення заходів заохочення, спрямованих на промислове використання енергетичних ресурсів, важливе, заходи політики також потрібно розробляти для зменшення енергоспоживання в тих секторах, в яких зростання цін на енергоносії не є достатнім стимулом для енергозбереження. До таких споживачів належать домогосподарства, житлово-комунальне господарство та бюджетний сектор. Такі споживачі не мають стимулів або вминь для провадження діяльності з енергозбере-

Нафтова криза 1970-х років і політика трьох "Е"

Реакція країн ОЕСР на нафтову кризу 1970-х років надає важливі уроки для України. У відповідь на скорочення поставок нафти з країн Близького Сходу через ембарго ОПЕК члени ОЕСР виробили політику трьох "Е":

- 1) енергетична безпека;
- 2) економічний розвиток;
- 3) збереження екології.

Ці три цілі мали досягатися: по-перше, підвищенням надійності наявної енергетичної інфраструктури; по-друге, економією грошей споживачів за рахунок зменшення розміру рахунків за оплату енергоносіїв; по-третє, зменшення впливу виробництва та споживання енергії на довкілля. Основним інструментом досягнення цих цілей було обрано підвищення енергетичної ефективності.

Упродовж 30 років після нафтового шоку енергомісткість ВВП країн ОЕСР скоротилася втричі. Водночас суттєво зміни-

лася структура споживання енергоресурсів і промислового виробництва. Реструктуризація обрала дві форми. По-перше, відбувся перехід від споживання первинних джерел енергії, що здорожчали (газу та вугілля), до споживання електроенергії. По-друге, відбувся перехід від виробництва в енергомістких галузях, таких як металургія, хімічна промисловість, целюлозно-паперова промисловість, до галузей з вищою доданою вартістю та меншою енергомісткістю.

Нині у країнах ОЕСР сектор домогосподарств – один із найбільших та найнеефективніших споживачів енергії. Як наслідок, одним з головних завдань політики енергозбереження в цих країнах є вироблення та втілення стимулів, спеціально налаштованих на скорочення споживання енергії домогосподарствами.

Джерело: Див. дослідження МЦПД "Майбутнє економіки України", с. 48

⁸ Модернізація застарілої інфраструктури та основних фондів централізованої системи надання комунальних послуг буде відбуватися поступово. Тимчасом дедалі більше домогосподарств обиратимуть індивідуальні системи опалення, що збільшуватиме споживання електроенергії.

⁹ За даними Української асоціації підприємств чорної металургії, коли ціна на газ для промисловості зросла 2006 року, підприємства – члени асоціації зменшили споживання енергоносіїв на 15–20%.

¹⁰ Див. опис інституційної інфраструктури та політики енергозбереження в Україні в УЦЕПА (2006).

ження, оскільки вони є неприбутковими підприємствами або енергетичні ресурси не є важливим складником їхніх витрат. Урядові ініціативи можна розробити для того, щоб подолати такі перешкоди, з якими стикаються ці споживачі на шляху до підвищення енергетичної ефективності:

- **Брак інформації та вмінь.** Домогосподарства часто не мають інформації щодо витрат і вигод від різних заходів з енергозбереження.
- **Застарілі чи відсутні регулювання та норми.** Це особливо важливо в будівництві та для власників будинків. Опалення приміщень – найбільш енергомстка та неефективна житлово-комунальна послуга. Будівельні норми проектування, розроблені для енергозбереження, можуть мати тривалі наслідки, адже заходи з підвищення енергоефективності в будівлях мають довгі періоди окупності, часто більш як 20 років.
- **Обмежений доступ до фінансування.** Це актуально не тільки для бюджетних установ, які часто мають обмеження щодо фінансування, а й для населення. Обмежений доступ до фінансування часто не давав змоги цим споживачам повністю скористатися перевагами запровадження енергоефективних технологій.

Уряди в багатьох країнах інформують громадян про вигоди енергозбереження та полегшують фінансування цієї діяльності. Такі кроки можуть зрештою змінити споживчі вподобання домогосподарств та інших споживачів енергетичних ресурсів. Наприклад, у ЄС поширені домовленості між урядом і виробниками щодо випуску товарів зі спеціальними характеристиками. Така діяльність,

зокрема, сприяла суттєвому енергозбереженню¹¹. Можливо, найвідоміший приклад (добровільної) програми з енергозбереження – маркування електротоварів Energy Star, запровадженої у США. Мета цієї програми – визначати та пропагувати енергоефективні товари. Однією з останніх ініціатив ЄС у сфері енергозбереження стала заборона використання ламп розжарювання і заміна їх на економніші. Цей захід здатний дати економію близько 10 млрд. євро щороку.

Уряд також має забезпечити врахування питання енергетичної ефективності під час модернізації, проектування, утримання будинків та інфраструктури. Вдалий приклад комплексного підходу – досвід країн ЄС. Так, Директива ЄС про результати використання енергії в будинках¹² рекомендує країнам – членам співтовариства переглянути будівельні норми проектування і запровадити обов'язкову сертифікацію будинків та їхнє регулярне інспектування. Енергоаудити будинків були б нагальним першим кроком в Україні до початку поліпшення енергоефективності.

Поліпшення доступу громадян до фінансування необхідне в Україні для стимулювання запровадження енергоощадних технологій. Уряд і бізнес можуть також співпрацювати для створення фінансових стимулів до енергозбереження. Наприклад, на початку 1990-х років енергетичні компанії Данії ініціювали програму із заміщення старих та енергонеефективних холодильників. Споживачам, які купували енергоефективний прилад, пропонували субсидію за кожний рік експлуатації старого приладу після десяти років експлуатації¹³. Такі інвестиції зазвичай економічно ефективні та мають дуже короткі терміни окупності¹⁴.

¹¹ Так, упродовж 1990 – 2006 років споживання електроенергії холодильниками в Німеччині впало на 58%, з 1,05 кВт • г до 0,57 кВт • г у розрахунку на 100 л об'єму впродовж 24 годин. Такі самі результати зафіксовано у споживанні електроенергії іншими побутовими приладами.

¹² Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings.

¹³ Середній вік холодильників у родинах, які брали участь у програмі, становив близько 22 років, тому середній розмір субсидії становив майже 15% вартості нового приладу. Приклад наведено за матеріалами MEA.

¹⁴ Кілька оцінок свідчать, що у країнах з розвинутою економікою економія 1 кВт • г в рік внаслідок заміни обладнання та ламп коштує лише 4 центи США.

Розділ 5

Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні: ефективність фінансування

Фінансування соціального захисту в Україні

Один із показників, який можна застосовувати для оцінки якості життя в будь-якій країні — це доступ її громадян до соціальних послуг, а також якість цих послуг. Разом з важливістю виділення ресурсів на здійснення соціального захисту шляхом фінансування соціальних програм, не менш важливим завданням є забезпечення розумності та ефективності витрачання бюджетних коштів на соціальний захист для отримання найкращого суспільного ефекту.

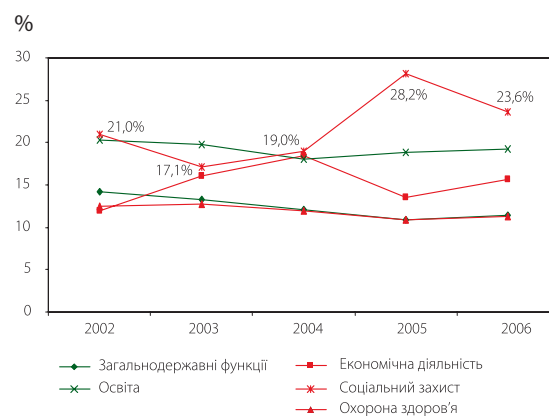
Право громадян України на соціальний захист з боку держави закріплено Конституцією України. Проте, реальний стан розвитку соціальних інституцій і бюджетних реалій, з якими стикається Україна, не дозволяє громадянам використовувати в повному обсязі соціальні гарантії, передбачені Конституцією України. Тому, основний акцент цього розділу зроблений на оцінці ефективності фінансування системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні.

“Соціальний захист та соціальне забезпечення” є найбільшою бюджетною статтею, навіть більшою, ніж охорона здоров'я, освіта та видатки на економічну діяльність. Впродовж 2002–2006 років — роки що охоплюються даним аналізом — річні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення склали в середньому 22 відсотки від загальної суми видатків, зазначеної у консолідованому бюджеті України.

Часом, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення займали навіть більшу частину в бюджеті. У 2005 році соціальний розвиток країни був визначений одним із політичних пріоритетів.

В результаті частка видатків на соціальний захист на соціальне забезпечення зростає до 28 відсотків від загальної суми видатків бюджету (див. Графік 1.) Це складає 9 відсотків валового внутрішнього продукту (ВВП). В 2006 році нова урядова політика, спрямована на економічний розвиток, призвела до збільшення видатків на економічний розвиток. В результаті частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення впала до 24 відсотків від загальних видатків бюджету, що склало 8 відсотків від ВВП.

Графік 1.
Найбільші статті видатків у консолідованому бюджеті



Проте ці цифри показують значно нижчий реальний розмір урядових видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Це відбувається тому, що згідно української системи бухгалтерського обліку, деякі ключові складові витрат на соціальні послуги включаються в інші бюджетні видаткові статті, такі як видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, духовний і фізичний розвиток, охорону здоров'я, громадський порядок та оборону.

¹ Конституція України, від 28 червня, 1998 року (Ст. 1).

² Консолідований бюджет України включає державний бюджет та місцеві бюджети.

Реальна сума видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2006 році у консолідованому бюджеті України

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення можна знайти у кожній статті бюджетних видатків, згідно функціональної класифікації видатків. Наприклад, "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування закладів, які надають соціальні послуги дітям та молоді", це є видатки на соціальний захист, які офіційно обліковуються за видатковою статтею бюджету – "Загальнодержавні видатки".

Іншим прикладом є "Компенсація збитків Пенсійного фонду, викликаних впровадженням спеціальної ставки для платників фіксованого сільськогосподарського податку". Ці видатки логічно належать до видатків на соціальний захист, але включаються до видаткової статті бюджету "Економічна діяльність". Інакшим прикладом є, "Фінансова підтримка санаторно-курортних закладів", які здійснюють програми оздоровлення для різних категорій державних службовців, та належать до видаткової статті бюджету "Охорона здоров'я", хоча більшість програм, що покрива-

ються цими бюджетними видатками, краще розглядати як видатки на соціальний захист.

Таким чином, реальні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення є набагато більшими, ніж ті, що проходять за видатковою статтею бюджету "соціальний захист та соціальне забезпечення" у консолідованому бюджеті України. Для того, щоб побачити повний розмір соціальних видатків, необхідно визначити ті видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, які належать до інших видаткових статей. У консолідованому бюджеті на 2006 рік, реальний розмір видатків на соціальні програми, які логічно віднести до соціального захисту та соціального забезпечення, за всіма бюджетними функціями дорівнює 57 млн. грн., що складає 11,2% від ВВП. Проте, видатки на програми, що зараз обліковуються за видатковою статтею бюджету – "соціальний захист та соціальне забезпечення", складають 41 млн. грн., що складає приблизно 8 відсотків від ВВП.

Для того, щоб провести коректне порівняння соціальних видатків України з аналогічними показниками розвинутих країн, таких як, наприклад, країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), необхідно підрахувати загальну суму видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, включаючи державний та місцеві бюджети. Цей розрахунок загальної суми видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення має включати видатки, що обліковуються за видатковою бюджетною статтею – соціальний захист та соціальне забезпечення, іншими бюджетними статтями, а також

видатки державних позабюджетних цільових фондів. Інші видаткові бюджетні статті: включають видатки на охорону здоров'я та допомогу на житло, що фінансуються за рахунок державного та місцевого бюджетів. Видатки, що належать до державних позабюджетних цільових фондів, включають: видатки фонду соцстрахування на випадок тимчасової втрати працездатності, фонду загальнообов'язкового державного соцстрахування на випадок безробіття, фонду соцстрахування від нещасних випадків на виробництві. Для визначення того, які з видатків відносяться на соціальний захист, можна використовувати систему

Класифікація соціальних видатків згідно методології ОЕСР

База даних ОЕСР згрупує видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення за дев'ятьма категоріями:

- Піклування про престарілих — звичайні пенсії, пенсії особам, що достроково пішли у відставку, допомога на дому та послуги за місцем проживання;
- Піклування про членів сімей військовослужбовців та постраждалих у катастрофах – пенсії та допомога на поховання;
- Допомога при неієздатності та тимчасовій непрацездатності – послуги з догляду, допомога при неієздатності, допомога постраждалим від аварії на робочому місці та допомога, передбачена, згідно з законодавством про нещасні випадки, виплати у зв'язку з непрацездатністю працівників;
- Охорона здоров'я – видатки на лікування у стаціонарі та амбулаторне лікування, оплата медпрепаратів та виплати на превентивне лікування;

- Сім'я – допомога на дитину та кредити, допомога по догляді за дитиною, допомога по вагітності та при пологах, допомога самотнім батькам;
- Діяльність щодо розвитку ринку праці – послуги з працевлаштування, фінансування освітніх заходів для молоді та заходів з працевлаштування для непрацездатних;
- Безробіття – допомога по безробіттю, компенсації при звільненні, компенсації за дострокове звільнення пов'язане з кон'юнктурою ринку;
- Забезпечення житлом – грошова допомога на купівлю та оренду житла;
- Інші галузі соціальної політики – грошова допомога, яку не можна віднести до інших категорій, призначена для малозабезпечених верст населення, інші соціальні послуги (наприклад, програми підтримки, такі як: допомога на придбання продуктів харчування, широко поширена у деяких не ОЕСР країнах)³.

³ The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide SOCX 1980–2003, OECD, 2007.

класифікації для бази даних соціальних видатків, що застосовується ОЕСР.

Використовуючи цю систему класифікації, повна сума видатків України на соціальні програми та забезпечення буде складатися із загальної суми фактичних видатків державного та місцевих бюджетів на соціальні програми та з видатків державних позабюджетних цільових фондів, що приблизно дорівнювало у 2006 році 151 мільярд гривень, складаючи 28 відсотків від ВВП (див. Таблицю 1.) Наприклад, точна сума видатків, які обраховуються за бюджетною функцією "соціальний захист та соціальне забезпечення", у бюджеті 2006 року становлять тільки 41 мільярд, складаючи 8 % від ВВП.

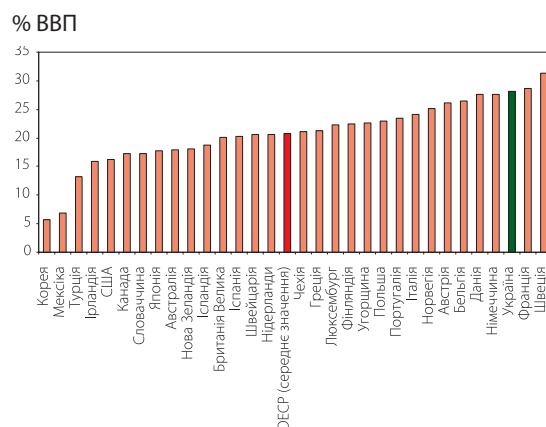
Таблиця 1.
Загальна сума видатків на державний соціальний захист витрачена в Україні у 2006 році, розрахунки згідно методології ОЕСР

Видатки на державний соціальний захист	2006 Сума (млрд. грн.)	% від ВВП
Соціальний захист та соціальне забезпечення	41	8%
Пенсійний фонд	74	14%
Фонд соцстрахування на випадок тимчасової втрати працездатності	6	1%
Фонд загальнообов'язкового держсоцстрахування на випадок безробіття	3	1%
Фонд соцстрахування від нещасних випадків на виробництві	2	0%
Охорона здоров'я	20	4%
Допомога на житло	4	1%
Загальна сума видатків на державний соціальний захист	150	28%

Згідно з цими розрахунками, загальний обсяг видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні достатньо великий у порівнянні з іншими країнами. За показником — соціальні видатки у відсотках відносно ВВП, Україну випереджають тільки Швеція та Франція. (див. Графік 2).

Проте, не дивлячись на високий рівень видатків бюджету на соціальні послуги, якість цих послуг досі залишається відносно низькою у порівнянні з іншими розвинутими країнами (див. розділ "Бенчмаркінг України за якістю життя").

Графік 2.
Видатки на державний соціальний захист



Джерела даних: *OECD Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics* (OECD, 2007).
Розрахунок показника для України здійснено на основі методології ОЕСР за даними 2006 року.

Соціальні потреби найбільш незахищених прошарків населення не задовольняються. Високий рівень бідності в Україні, що особливо стосується сімей з дітьми та сімей з інвалідами або непрацюючими особами в працездатному віці, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених прошарків населення. Надання соціальної допомоги не завжди прив'язане до тих категорій, що її потребують. Це призводить до неефективного використання ресурсів та нерівностей, що виникають у системі соціального захисту. Окремі види соціальної допомоги дотепер надаються без врахування розміру доходів громадян. В результаті цього багато домогосподарств, які необов'язково потребують соціальної допомоги, її отримують. В той самий час обсяг соціальної допомоги, яка надається домогосподарствам, що її потребують, не є достатньою для того, щоб задовольнити їх найбільш актуальні потреби.

Крім того, на ефективність Української системи соціального захисту негативно впливає відсутність двох основних інструментів. Перш за все, важко визначити ефективність програм соціального захисту, оскільки немає системи з оцінки впливу соціальної допомоги на рівень бідності. По-друге, без наявності бази даних потенційних одержувачів соціальної допомоги важко визначити сім'ї, які найбільше потребують соціальної допомоги. В результаті цього тільки третина сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги віднесена до бідних.⁴ Домогосподарства,

⁴ President Decree № 359/2006, "On the Main Areas of Improvement of the System of Social Payments to the Population." http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=2E48BCEB6177B7064EF525DCC3FDF833?art_id=46397&cat_id=34950.

які фактично не є бідними, отримують значну частку соціальних трансфертів. Це відбувається тому, що існуючі програми соціальної допомоги є неефективними засобами зниження рівня бідності. Це також означає, що соціальні трансферти, які мають на меті зниження рівня бідності, можуть бути набагато меншими у разі, якщо вони будуть більше прив'язані до малозабезпечених категорій населення⁵. Тому необхідним видається провести аналіз існуючих механізмів фінансування, соціального захисту та соціального забезпечення для того, щоб запровадити механізми, які дозволять краще спрямовувати соціальну допомогу на ті категорії населення, які дійсно її потребують.

Порівняння української системи соціального захисту із системами інших розвинутих країн зможе допомогти визначити основні особливості систем розвинутих країн і основні труднощі, з якими стикається існуюча на сьогодні в Україні система соціального захисту.

За наявності ефективної системи державного соціального захисту, уряд точно оцінює потреби своїх громадян у соціальних послугах і розподіляє наявні бюджетні кошти для того, щоб задовольнити ці потреби у найбільш ефективний спосіб.

Фіскальна децентралізація у фінансуванні соціального захисту

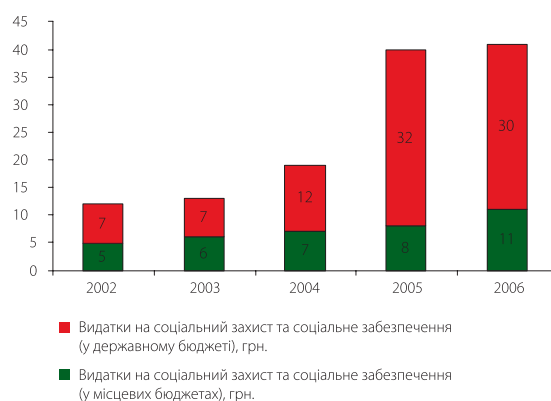
Досвід розвинутих країн доводить, що рівень органу місцевого самоврядування — це саме той рівень, на якому оцінити потреби громадян можна найбільш ефективно. Тому децентралізована система надання соціальних послуг є більш ефективною, аніж централізована. Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною, визнала та засвідчила той факт, що більша частина функцій держави щодо соціального захисту має бути передана на місцевий рівень. Організуючи роботу таким чином, можна найбільш повно задовольнити потреби громадян. Тому, діяльність щодо соціального захисту має частково здійснюватись урядом держави, а частково — органами місцевого самоврядування.

Не дивлячись на вищезазначене, більша частина видатків, що спрямовується на потреби соціального захисту, фінансується з державного бюджету. У 2006 році, частка видатків на соціальний захист та

соціальне забезпечення, що обліковується за видатковою статтею бюджету згідно функціональної класифікації видатків та фінансується з місцевих бюджетів складала 27 відсотків. Це свідчить про значне зниження частки цих видатків у порівнянні з 2002 роком, коли цей показник складав 42 відсотки. Цей факт призводить до думки, що фінансування видатків на соціальний захист фактично стає більш централізованим, що суперечить цілям визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування (див. Графік 3).

Графік 3. Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів

млрд. грн.



Місцеві бюджети в Україні дуже сильно залежать від трансфертів з державного. В Україні приблизно 85 відсотків видатків належать до видатків на соціальну сферу⁶, що делеговані з державного на місцевий рівень. Для відшкодування їх вартості, передача зобов'язань за виконання цих видатків супроводжується трансфертами з державного до місцевих бюджетів.

Фіскальне вирівнювання повинно використовувати механізми, що заохочують органи місцевого самоврядування збільшувати обсяг зборів за місцевими доходами на своїй території, і в той сам час надавати більш якісні та більш відповідні соціальні послуги. Проте, цей процес вирівнювання в Україні не спрацьовує належним чином⁷.

Видатки на соціальний захист, освіту та охорону здоров'я є делегованими видатками з державного

⁵ World Bank Report No. 39887 — UA, Ukraine: Poverty Update, June 20, 2007.

⁶ Видатки на соціальну сферу включають соціальний захист, соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, видатки на житлово-комунальне господарство.

⁷ Ніколас Шаль та Ольга Романюк, *Оцінка ситуації з децентралізації в Україні*, (лютий, 2006 р.).

до місцевих бюджетів. Видатки на програми з соціального захисту, освіти та охорони здоров'я, що делеговані з державного бюджету до місцевих, фінансуються за рахунок частини доходів місцевих бюджетів⁸, що складають більшу частину місцевого бюджету та доповнюються дотаціями вирівнювання з державного бюджету. Дотації вирівнювання застосовуються для того, щоб органи місцевого самоврядування могли фінансово відповідати за ті видаткові повноваження, що були передані їм урядом. У тих випадках, коли доходи органу місцевого самоврядування менші, ніж видатки, делеговані їм урядом держави, уряд надає дотацію вирівнювання органу місцевого самоврядування, якій є "реципієнтом". У випадках, коли доходи органу місцевого самоврядування - "донора" перевищують делеговані урядом видатки, уряд забирає суму, що перевищує, у державний бюджет.

Існуюча система вирівнювання не надає достатньо стимулів органам місцевого самоврядування для того, щоб ефективно управляти своїми бюджетами. Існуюча система вирівнювання має щонайменше два вразливі місця. Перш за все, органи місцевого самоврядування не мають достатніх стимулів ефективно фінансувати свої делеговані видатки. Вони зацікавлені у демонстрації уряду зростаючих видаткових потреб для того, щоб зберегти більшу частину дотацій вирівнювання. По-друге, органи місцевого самоврядування мають вкрай обмежені можливості для кращого генерування доходів, тому що та частина доходів, яка перевищує делеговані видатки, буде відібрана урядом. Ці недоліки викривляють реальну картину видаткових потреб на організацію надання соціальних послуг та місцевих ресурсів, що є доступними для надання цих послуг. Система призводить до хибних результатів, коли окремі органи місцевого самоврядування, які стали "донорами", тобто спромоглися покращити збирання податків на своїй території, можуть опинитись у гіршій за інші органи місцевого самоврядування ситуації, які стали "реципієнтами", тому що були неспроможні збільшити надходження від податків. Українська система вирівнювання є неефективною, і існуючі соціальні програми не дозволяють у повній мірі задовольняти потреби громадян України.

Органи місцевого самоврядування не приймають рішення щодо субвенцій, спрямованих на різні види соціального захисту. На відміну від дотацій вирівнювання (які розподіляються та надаються місцевим бюджетам згідно формульного розрахунку), субвенції на фінансування соціальних потреб

(які складають більшу частину трансфертів) розподіляються центральними органами виконавчої влади, зокрема такими як: Міністерство праці та соціального захисту, Міністерство регіонального розвитку та будівництва,⁹ або відповідними обласними адміністраціями. Це не відповідає положенням Бюджетного кодексу та не дає можливості органам місцевого самоврядування ефективно планувати та управляти своїми бюджетними ресурсами та задовольняти потреби своїх громадян.

Органи місцевого самоврядування не спроможні фінансувати свої власні ініціативи щодо соціального захисту. Органи місцевого самоврядування не мають достатньо джерел власних доходів для того, щоб постійно фінансувати свої власні ініціативи щодо соціального захисту, незалежно від уряду держави. Навіть більше, більшість з власних місцевих доходів, які вони мають, витрачається для покриття видатків, делегованих їм державою.

Великий ступінь залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету перешкоджає ефективному плануванню видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення органами місцевого самоврядування та формуванню ними соціальних бюджетів незалежно від держави.

Форми соціального захисту в Україні

Соціальний захист в Україні здійснюється у різних формах. Соціальний захист здійснюється у формі послуг, що надаються в стаціонарних установах, грошової допомоги, соціальних пільг та послуг, що надаються в громаді.

Послуги, що надаються в установах стаціонарного типу передбачають повне утримання в установах стаціонарного типу соціально незахищених та вразливих категорій громадян, що потребують сторонньої допомоги, і не в змозі самі дбати про себе. Ця категорія передбачає також фінансування бюджетних установ.

Грошова допомога передбачає різні форми матеріального забезпечення, надбавки, доплати та іншу допомогу, що надається у грошовій формі.

Соціальні пільги включають часткову компенсацію урядом для відшкодування цін на окремі товари та послуги, передбачають надання можливості осо-

⁸ Ці доходи, відповідно до положень Бюджетного кодексу України, мають назву "доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетного трансферту".

⁹ У державному бюджеті на 2008 рік, Міністерство праці і соціального захисту основний ж розпорядником соціальних субсидій, в той час як Міністерство регіонального розвитку та будівництва ключовий розпорядник субсидій на будівництво житла.

Таблиця 2.
Розподіл видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в залежності від форми фінансування

Грошова форма	Натуральна форма
Грошова допомога включає: <ul style="list-style-type: none"> - різні види грошового забезпечення - матеріальну допомогу - компенсаційні виплати 	Послуги, що надаються у стаціонарних установах, в тому числі: <ul style="list-style-type: none"> - дитячих будинках-інтернатах - будинках для престарілих Послуги, що надаються в громаді, в тому числі: <ul style="list-style-type: none"> - притулками для неповнолітніх - територіальними центрами-відділеннями соціального обслуговування вдома - соціальними службами для молоді - неурядовими організаціями та окремими особами, Соціальні пільги для осіб, що мають на них право: <ul style="list-style-type: none"> - часткова компенсація цін на окремі товари - можливість купувати окремі товари та послуги за зниженими цінами

бам купувати товари та послуги за дисконтними цінами.

Послуги в громаді — це послуги, що надаються установами безпосередньо в громаді, спрямовані на відновлення та підтримання нормальних життєвих умов для найбільш незахищених та вразливих громадян України, які є вразливими по відношенню до певних соціальних ризиків, або зазнали негативного впливу державної політики.

Аналіз українського соціального законодавства призводить до висновку, що домінуючими ти-

Таблиця 3.
Грошові та трансферти у натуральній формі у консолідованому бюджеті України, млрд грн.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Грошові трансферти	7,5	7,5	13,1	33,2	33,0	32,5
Пенсії та соціальна допомога ¹⁰	7,0	6,9	12,2	32,6	32,4	31,9
Стипендії ¹¹	0,5	0,6	0,9	0,5	0,6	0,6
Трансферти у натуральній формі	3,7	3,9	4,2	5,9	6,4	10,6
Інші операційні трансферти (включаючи соціальні пільги) ¹²	3,7	3,8	4,2	5,8	6,3	10,5
Капітальні трансферти ¹³	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

пами соціального захисту в Україні є грошова допомога та соціальні пільги. "Послуги, що надаються в установах стаціонарного типу" є набагато меншою за розміром категорією соціальних видатків, що охоплює найбільш незахищених громадян. Послуги, що надаються в громаді — є формою соціального захисту, що тільки починає розвиватися та складає дуже незначну частку видатків на соціальний захист місцевих бюджетів. Ці видатки включають в себе соціальні послуги, центри соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді, центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів, територіальні центри та відділення соціальної допомоги вдома, а також послуги, що надаються неурядовими організаціями та окремими особами.

Ці чотири типи соціального захисту можуть надаватися у двох формах: в грошовій формі та в натуральній формі. (див. Таблицю 2.)

Грошові форми представляють собою різні види грошової допомоги, що надається безпосередньо особам.

¹⁰ Ця категорія включає всі компенсаційні виплати, передбачені Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"; відшкодування бюджетними організаціями пільгових пенсій при достроковому виході на пенсію тощо.

¹¹ Ця категорія включає стипендії (крім стипендій, які призначаються Президентом, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування); доплати до стипендій; матеріальна допомога (у тому числі в натуральному виразі) студентам, учням, аспірантам, докторантам.

¹² Ця категорія включає деякі види грошової допомоги, які неможливо відокремити в бюджеті по причині відсутності подібної деталізації у формах бюджетної звітності. Конкретно ця цифра включає оплату безоплатно наданих квартир і комунальних послуг; додаткові виплати населенню на покриття витрат на придбання твердого палива та скрапленого газу, на оплату житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку; одноразову грошову допомогу громадянам, що постраждали від стихійного лиха; виплати за шкоду, заподіяну здоров'ю та інші види грошових виплат.

¹³ Ця категорія включає деякі одноразові види трансфертів громадянам як компенсація за збитки нанесені їх особистій власності.

Натуральні форми представляють ті послуги, що надаються в не грошових формах.

Більшість трансфертів населенню в Україні здійснюється у грошовій формі. Аналіз трансфертів населенню показує, що трансферти у грошовій формі складають найбільшу і швидкозростаючу частину трансфертів населенню в Україні. (див. Таблицю 3.) Грошові трансферти значно збільшились з 7.5 млрд. грн. у 2002 році до 33 млрд. грн. у 2006 році. Це можна розглядати як позитивний сигнал, тому що перевага грошових трансфертів над трансфертами у натуральній формі є типовою для найбільш розвинутих європейських країн.

Ефективність системи пільг в Україні

Вразливим місцем української системи соціального захисту є велика кількість задекларованих пільг. За різними оцінками вартість надання всіх пільг, що мають надаватися згідно з чинним законодавством України, складає 19 млрд. або, навіть, 29 млрд. гривень. Але фактично, тільки частина цих пільг реально фінансується з бюджету (див. Таблицю 3).

На даний час 46 законодавчих актів врегульовують систему надання пільг. Згідно цих актів, приблизно 15 млн. громадян мають право на отримання цих

пільг. Проте, не існує жодного нормативно-правового акту, який би описував систему надання цих пільг громадянам¹⁵.

Пільги, здебільшого, використовуються з іншою метою, аніж безпосередньо надання допомоги бідним категоріям населення. На відміну від розвинутих країн, в Україні пільги не використовуються виключно на надання допомоги малозабезпеченим особам. Водночас, багато пільг встановлені для громадян, які мають спеціальні заслуги перед країною або ж для заохочення працевлаштування на найбільш соціально важливі спеціальності та для залучення працівників у сільські регіони.

Безпідставне користування пільгами. Оскільки існує велика кількість задекларованих пільг та велика база одержувачів цих пільг, дуже непростим завданням є нагляд за розподілом цих пільг. Заплутаність системи дозволяє громадянам достатньо легко та без ризику одержувати пільги безпідставно. Громадяни мають можливість безпідставно отримувати документи, що надають їм можливість користуватися пільгами, на які вони не мають жодного права. Ці порушення системи здебільшого лишаються безкарними.

Україна має цілу низку пільг, що нефінансуються, замість системи умовних трансфертів, які успіш-

Грошові трансферти у порівнянні з трансфертами, що надаються у натуральній формі¹⁴

З точки зору економічної ефективності, взагалі вважається, що грошові трансферти мають перевагу над трансфертами, що надаються у натуральній формі, тому що вони напряму не впливають на ринкові ціни. Економічна ефективність збільшується у тих випадках, коли гранична вартість товарів та послуг, що продані в економіці є еквівалентною їх граничній соціальній вартості. Коли політики втручаються у встановлення цін, які відмінні від граничної соціальної вартості або граничних соціальних витрат, як відбувається у випадках використання трансфертів у натуральній формі, ресурси будуть використовуватись неефективно.

Іншими словами, трансфертні програми, які занижують ціну основних товарів для бідних категорій населення, змусить виробників виробляти більше цих товарів, ніж у тому випадку, якщо б такої програми не існувало. Ресурси, які б могли бути використані більш ефективно при виробництві інших товарів та послуг розподіляються на виробництво тих товарів, що споживаються бідними категоріями населення. В процесі цього показник економічної ефективності значно знижується. З іншого боку, платежі у натуральній формі часто використовуються як засоби контролю, змінюючи, або, в будь-якому випадку, впливаючи на поведінку реципієнтів.

Програми надання трансфертів у натуральній формі спрямовані на забезпечення основними продуктами харчування, надання послуг в сфері охорони здоров'я або освіти для тих осіб, які не можуть собі дозволити або навряд будуть купувати адекватні послуги, навіть маючи належні для цього ресурси.

Міжнародний досвід засвідчує, що по мірі того, які країна стає більш економічно розвинутою, можливість використовувати грошові трансферти у її системі соціального захисту збільшується. У відповідності з рівнем розвитку країни більший сегмент робочої сили залучається до роботи у офіційному секторі, фінансова інфраструктура стає доступною для більшої кількості людей, і державні службовці краще можуть з'ясувати рівень доходу громадян та проводити тест на бідність. У відповідності з рівнем розбудови інституційної спроможності для того, щоб працювати з категоріями населення, які потребують допомоги та з удосконаленням процесів розрахунків, цілий ряд фахівців у сфері державного управління, економічної політики та державних фінансів приходять до думки, що кращим вибором є використання грошових трансфертів у порівнянні з трансфертами, що надаються у натуральній формі.

¹⁴ Steven R. Tabor's *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfers Programs* (Washington: World Bank, September 2002).

¹⁵ *Reforming of System of Benefits in Ukraine, Discussion Paper*, International Centre for Policy Studies, July 2004..

но використовуються в інших країнах. У багатьох пострадянських країнах умовні трансферти надаються великій кількості домогосподарств для відшкодування вартості комунальних послуг. Основною причиною, що лежить в основі відшкодування вартості комунальних платежів є те, що малозабезпечені категорії громадян, особливо пенсіонери, не можуть дозволити собі платити вартість навіть базового (часто використовується термін "життєво важливих послуг") рівня послуг щодо тепло-, водота електропостачання. Це особливо актуальне для тих країн, де величина пенсій є стабільною, а тарифи на оплату комунальних послуг є скорегованими для того, щоб не застосовувати субсидії. Проблема труднощів сплати комунальних послуг для малозабезпечених категорій громадян ускладнюється тим фактом, що багато з них проживає у (нещодавно приватизованих) квартирах, де вони не можуть регулювати власне споживання енергії. В цих випадках уряд дає громадянам умовний грошовий трансферт, чітко прив'язаний до спроможності громадян сплатити вартість життєво важливих послуг — основних комунальних платежів¹⁶.

В Україні не застосовуються цільові трансферти в грошовій формі для компенсації високих цін на окремі категорії товарів та послуг. Замість цього використовуються субсидії, що надаються комунальним підприємствам. Зазвичай ці субсидії не є достатніми для покриття існуючої вартості наданих пільг. Фактично держава передає фінансово незабезпечені повноваження на рівень комунальних підприємств.

В результаті цього підприємства, що надають комунальні послуги населенню, часто постають перед важким вибором — або надавати громадянам меншу, ніж передбачено, кількість послуг, або знижувати якість послуг, які вони були зобов'язані надати, або знаходити інші джерела покриття витрат для надання цих послуг. Багато комунальних підприємств, які обирають варіант повного надання цих послуг покривають свої витрати, використовуючи кошти передбачені на здійснення капітальних видатків. В результаті чого відбувається знос основного капіталу та відповідно збільшення вартості надання цих послуг.

Існуюча система пільг призводить до неефективності, що породжена невідповідністю розподілу ресурсів інтересам споживачів. Існування завищених норм споживання призводить до неефективної споживчої поведінки¹⁷. Наприклад, не існує

норми для оцінки витрат на надання пільг по особистому пересуванню. Відсутність норми проводить надмірне споживання транспортних послуг одержувачами пільг. Інший приклад можна знайти на ринку житла. Обсяг житлових та комунальних послуг, що можуть бути споживані в межах наданої пільги, є фіксованим. Проте, він перевищує норми, достатні для задоволення мінімальних потреб¹⁸. Внаслідок чого у громадян з'являються стимули до зловживання цими послугами.

Пільги не спрямовані чітко на забезпечення малозабезпечених громадян. В цьому випадку існує подвійна проблема. По-перше, не всі особи, які мають право на отримання пільг фактично їх використовують. Наприклад, пенсіонери, що проживають у сільській місцевості, можуть мати пільги з оплати транспортних послуг, але вони не використовують ці пільги, тому що не подорожують. По-друге, складність системи пільг часто призводить до зловживань нею. Наприклад, значний перелік громадян, що мають право на безкоштовне користування муніципальним громадським транспортом, створив багато можливостей для зловживань. Особи використовують підроблені документи або документи, що втратили силу, або ж документи інших осіб для отримання цих транспортних послуг.

Цей розділ показує, що українська система соціальних пільг має дві фундаментальні проблеми: система не є ефективною при наданні послуг громадянам, які їх потребують та мають право на них (1), система створює значне навантаження на ті підприємства, які надають послуги (2).

Фінансування установ стаціонарного типу у порівнянні з наданням послуг у громадах

Дві інші форми надання соціального захисту у натуральній формі, що існують в Україні — це послуги, що надаються в установах стаціонарного типу, та послуги, що надаються безпосередньо в громадах. Ці два види послуг надаються на місцевому рівні органами місцевого самоврядування.

Більша частина бюджетних коштів спрямовується на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу. Ці установи включають будинки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, будинки для дітей з вадами фізич-

¹⁶ Steven. R. Tabor, *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfers Programs* (Washington: World Bank, September 2002).

¹⁷ *Reforming of System of Benefits in Ukraine*, Discussion Paper, International Centre for Policy Studies, July 2004.

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 879 "Про встановлення норм споживання житлових та комунальних послуг громадянам, що мають пільги щодо їх оплати", від 1 серпня 1996.

Таблиця 5. Видатки на утримання установ стаціонарного типу у порівнянні з наданням послуг закладами в громадах в Хмельницькій області¹⁹, грн.

Заклади стаціонарного типу	2002	2003	2004	2005
Будинки для дітей-сиріт/ дітей, позбавлених батьківського піклування	1 508 800	2 035 000	3 684 300	5 635 400
<i>витрати на 1 особу</i>	6 035	8 374	12 119	
Дитячі будинки	761 400	1 077 500	1 631 700	2 478 200
<i>витрати на 1 особу</i>	7 147	8 844	10 527	
Будинки для дітей з проблемами фізичного та психічного розвитку	8 581 900	11 719 800	12 539 700	17 456 000
<i>витрати на 1 особу</i>	4 659	6 338	6 982	
Будинки дитини	1 324 500	1 638 800	1 758 200	2 472 000
<i>витрати на 1 особу</i>	—	—	—	
Для недієдатних неповнолітніх	661 000	867 200	949 200	1 042 000
<i>витрати на 1 особу</i>	—	—	—	
Притулки для неповнолітніх	217 800	279 800	404 800	584 600
<i>витрати на 1 особу</i>	7778	9326	13958	
Для людей похилого віку та інвалідів	10 307 600	12 396 000	14 381 000	19 192 400
<i>витрати на 1 особу</i>	—	—	—	
Психіатричні лікарні	8 516 600	9 771 100	11 386 600	17 840 000
<i>витрати на 1 особу</i>	6 018	6 743	8 047	
Загальна сума видатків на надання послуг установами стаціонарного типу	31 879 600	39 785 200	46 735 500	50 990 200
Центри соціальних послуг для молоді та сімей	384 600	668 200	833 900	1 463 000
<i>витрати на 1 особу</i>	—	—	—	—
Територіальні центри та відділення соціальної допомоги вдома	3 881 800	5 508 300	7 594 000	11 242 000
<i>витрати на 1 особу</i>	240	173	187	
Центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів	56 300	604 700	792 200	1 003 000
<i>витрати на 1 особу</i>	605	1 579	1 204	
Загальна сума видатків на надання послуг установами в громадах²⁰	4 322 700	6 196 500	9 220 100	13 708 000

ного і психічного розвитку та інші види стаціонарних установ.

Менша частина бюджетних коштів спрямовується на надання соціальних послуг в громадах. Установи, що надають ці послуги тісно працюють с людьми в громадах та надають соціальні послуги в громадах. Вони включають в себе центри соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді, територіальні центри та відділення соціальної допомоги вдома та центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів.

Аналіз видатків бюджету на послуги, що надаються в установах стаціонарного типу та установах, що надають послуги в громадах в Хмельницькій області, дозволив зробити такі висновки щодо надання соціальних послуг в Україні (див. Таблицю 5.).

- Бюджетні витрати на послуги, що надаються в установах стаціонарного типу є домінуючими видом витрат у період з 2002 по 2005 рік.

- Витрати в розрахунку на одну особу значно нижчі при наданні соціальних послуг у громадах у порівнянні з установами стаціонарного типу.

Органи місцевого самоврядування не мають стимулів для зміни пріоритету бюджетного фінансування з установ стаціонарного типу на установи, що надають соціальні послуги в громадах. Місцеві бюджети обмежені вимогами стосовно витрат на послуги, що надаються в стаціонарних установах.

Уряд розробив стандарти та нормативи надання соціальних послуг, які вимагають мінімальний

¹⁹ J.S. Birks and C.A. Sinclair, Preliminary Assessment of Public Expenditures Management for the Reform of Social Services, First Draft for Project and Stakeholder Discussion, DFID, USIF, September 2005.

²⁰ Під терміном "установи, що надають послуги в громаді" автор має на увазі ті послуги, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів через інструмент міжурядових трансфертів. Послуги, що надаються неурядовими організаціями та фізичними особами не включаються.

рівень надання послуг²¹. Ці стандарти і нормативи були розроблені для всіх соціальних видатків, включаючи видатки на надання послуг інвалідам, дітям-сиротам, безпритульним та іншим суб'єктам, споживачам послуг. Бюджети складаються на основі вимог, що продиктовані цими нормами та стандартами²².

Послуги, що надаються в громаді включають в себе: послуги, які надаються установами, що фінансуються з бюджету; послуги, що надаються установами та неурядовими організаціями, що працюють в громаді; та послуги, що надаються фізичними особами.

Навіть якщо послуги, що надаються установами в громаді більш ефективні та менш затратні, ніж такі самі послуги, що надаються установами стаціонарного типу, орган місцевого самоврядування має обмежену можливість переадресувати фінансування на установи, що надаються послуги в громадах та перемістити осіб, що утримуються в стаціонарних установах до установ, що надаються послуги в громадах. Це відбувається тому, що частка дотації вирівнювання, яку одержують місцеві бюджети з державного, що чітко прив'язана до кількості осіб, які обслуговуються у стаціонарних установах є набагато вищою, ніж частка дотації, яка надходить до місцевих бюджетів за послуги, що надаються безпосередньо в громаді. Тому, у органів місцевого самоврядування немає стимулів надавати послуги громадянам через установи, що надають послуги в громаді, замість надання установах стаціонарного типу, оскільки це призведе до зменшення дотацій вирівнювання, що спрямовуються з державного бюджету.

Ціна за надання послуг, що надаються неурядовими організаціями або фізичними особами, визначається на основі іншої формули, ніж та, що використовуються для оцінки вартості послуг, які надаються бюджетними стаціонарними установами або установами, що надають послуги в громаді. Вартість надання соціальних послуг неурядовими організаціями або іншими особами, що мають право на надання платних соціальних послуг розраховуються на основі положень визначених Постановою Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги"²³. Тариф на платну соціальну послугу обчислюється з урахуванням собівартості послуги, адміністративних витрат і податку на

додану вартість. Собівартість платної соціальної послуги включає в себе: прямі матеріальні витрати, загальні виробничі витрати, прямі витрати на оплату праці та інші витрати. Перелік статей для обчислення собівартості платної соціальної послуги визначається державними та комунальними підприємствами, установами і закладами соціального обслуговування, іншими суб'єктами, які надають платні соціальні послуги.

Проте, органи місцевого самоврядування не в змозі купувати послуги у неурядових організацій або фізичних осіб, тому що у бюджеті не передбачені видаткові статті для придбання соціальних послуг у цих надавачів. Існуюча бюджетна система та формула розрахунку дотації вирівнювання, не призначена заохочувати надання послуг поза установами стаціонарного типу або установами, що надаються послуги в громадах. **Надання соціальних послуг неурядовими організаціями або фізичними особами, замість надання установами стаціонарного типу або установами, що надають послуги в громадах, призведе до повного скасування дотації вирівнювання, що передбачена на надання соціальних послуг.**

Органи місцевого самоврядування не мають можливості більш ефективно використовувати свої соціальні бюджети або заохочувати розвиток неурядових надавачів соціальних послуг. Органи місцевого самоврядування не можуть шукати більш ефективних шляхів використання бюджетних коштів на соціальні послуги. Це відбувається тому, що згідно чинних бюджетних механізмів, більшість соціальних послуг надаються в установах стаціонарного типу. Проте, ці установи не можуть контрахувати неурядові організації або інших надавачів соціальних послуг на надання цих послуг, не дивлячись на те, що вони можуть надавати їх більш ефективно. Наприклад, дитина може краще почувати себе у фостерній сім'ї, ніж у дитячому будинку. У фостерній сім'ї про дитину можуть краще піклуватися, вона почуватиметься більш комфортно у психологічному плані, та буде відчувати більш нормальні родинні стосунки. Проте, існуюча система не дає органу місцевого самоврядування необхідної гнучкості для того, щоб сплачувати за піклування про дитину, що знаходиться у фостерній сім'ї. Крім того, навіть за умов, якщо установа, яка надає послуги в громаді або неурядова організація може надавати послугу за ціною нижчою, аніж установа стаціонарного типу, орган місцевого самоврядуван-

²¹ Чорній Любомир та Ольга Романюк, Основні проблеми функціонування системи соціального захисту і соціального забезпечення в Україні. Місце та роль неурядових організацій, (Київ: Центр громадської експертизи, 2007).

²² Наказ Міністерства праці і соціальної політики України "Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів" від 17 червня 2002 року, № 293.

²³ Постанова Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги" від 09.04.2005 року, №268.

ня не буде спроможний надавати цю послугу через цю установу або неурядову організацію.

Висновки та рекомендації

Хоча витрати українського уряду та органів місцевого самоврядування на соціальний захист достатньо високі у порівнянні з найбільш розвинутими країнами, система соціального захисту набагато менш ефективна. Для пояснення цього існує низка причин:

- Органи місцевого самоврядування, яким було делеговано відповідальність за надання більшої частини соціальних послуг, і які краще знають потреби громадян у своїх громадах, не в змозі ефективно розподіляти видатки, з причин сильної фіскальної залежності від уряду.
- Найбільш широко використовуються такі форми соціального захисту, як грошова допомога та соціальні пільги. Ці грошові трансферти не чітко спрямовуються на надання допомоги найбільш вразливим категоріям громадян. Замість цього, вони надаються тим, хто має особливі заслуги перед країною, або вони використовуються для заохочення працевлаштування на найбільш соціально важливі спеціальності та для залучення працівників у сільські регіони.
- Багато пільг не фінансуються або недофінансуються.
- Складності системи соціального захисту, зокрема велика кількість задекларованих пільг та категорій громадян, що мають право на отримання цих пільг, дає можливість отримувати пільги нелегально.
- Пільги не чітко спрямовуються на надання допомоги громадянам з найбільш низькими доходами.
- Відсутність або переоцінка норм споживання для великої кількості пільгових категорій провокує викривлення у споживчій поведінці.
- Більша частка бюджетного фінансування спрямована на надання соціальних послуг, що надаються в установах стаціонарного типу, що не є найбільш ефективним методом надання соціальних послуг, оскільки витрати на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу в розрахунку на одну людину набагато більше ніж в установах, що надають послуги безпосередньо в громадах.
- Розрахунок видатків на надання соціальних послуг прив'язано до дотацій вирівнювання.
- Це стимулює надання соціальних послуг через установи стаціонарного типу, або установи, що надають послуги в громадах та фінансуються з бюджету. Це обмежує види послуг, до яких мають доступ громадяни, оскільки установи стаціонарного типу надають тільки послуги для задоволення базових потреб, таких як продукти харчування, мінімальне медичне лікування та притулок.
- Немає можливості спрямувати фінансування на соціальні послуги від установ стаціонарного типу до установ, що надають послуги в громадах, навіть якщо останнє є менш витратним і більш ефективним. Це відбувається тому, що дотація вирівнювання, що спрямовується з державного бюджету, є набагато більшою при утриманні громадян у стаціонарних установах, ніж при наданні послуг в установах, що надають їх у громадах. Тому зменшення кількості одержувачів послуг в установах стаціонарного типу на користь установ, що надають послуги в громадах призведе, до зменшення дотації вирівнювання, що одержується місцевими бюджетами.
- Немає можливості надавати соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, використовуючи неурядові організації або фізичних осіб, навіть, якщо вони спроможні надавати більш якісні та менш коштовні послуги. Це відбувається тому, що дотації вирівнювання, що спрямовуються у місцеві бюджети з державного прив'язані до надання послуг в установах стаціонарного типу, або в установах, що надають послуги в громадах.

Для того, щоб удосконалити українську систему соціального захисту та для надання більш ефективних соціальних послуг буде необхідно провести такі зміни:

Реформу систему фінансування. Оскільки більша частина соціальних послуг надається на місцевому рівні, система вирівнювання, яка розподіляє ресурси між державним та місцевими бюджетами має бути реформована. Крім того, фінансова база органів місцевого самоврядування має бути значно зміцнена, можливо, шляхом реформування місцевих податків та зборів.

Реформу системи пільг. Має бути здійснена реформа системи державних пільг. По-перше, Україна має відходити від використання системи натуральних трансфертів та наслідувати приклад інших розвинутих країн, які використовують гро-

шові трансферти. По-друге, пільги за професійні заслуги та особливі заслуги перед Вітчизною повинні бути скасовані. По-третє, відмова від пільг має поєднуватися із збільшенням зарплат для тих спеціальностей, для яких були передбачені пільги. По-четверте, соціальні пільги, такі як субсидія за користування комунальними послугами, повинні бути трансформовані в умовні трансферти. Це мають бути або прямі грошові платежі особам, або ваучери на купівлю певних послуг комунальних підприємств. По-п'яте, необхідно провести аудит всіх існуючих послуг так само, як і аудит одержувачів пільг. Це дозволить уряду краще зрозуміти обсяг потреб у бюджетних коштах для фінансування системи пільг. У шостих, пільги мають бути чітко прив'язані до доходів громадян.

Реформу соціальних послуг. Для того, щоб ефективно надавати соціальні послуги громадянам, необхідно провести аудит одержувачів соціальних послуг. Крім того, необхідно розробити класифікатор соціальних послуг. Це дозволить урядові чітко визначити напрями діяльності, передбачені кожною соціальною послугою, і розраховувати вартість цих послуг. В ідеалі, бюджет на потреби соціального захисту та соціальне забезпечення має розраховуватися, виходячи з вартості соціальних послуг, які надаються особам, що їх отримують.

Для того, щоб оцінити обсяг фінансування з державного та місцевих бюджетів для фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення, необхідно буде визначити категорії одержувачів соціальних послуг в залежності від їх потреб. Для кожної з категорій одержувачів цих соціальних послуг необхідно визначити базовий список соціальних послуг, яких вони потребують. Для того, щоб це здійснити, буде необхідно визначити урядові установи, які проведуть діагноз стану здоров'я споживачів соціальних послуг та визначити послуги, яких вони потребують. Наприклад, одинока, престаріла особа, яка отримує допомогу вдома може потребувати забезпечення продуктами харчування, періодичним прибиранням помешкання, догляду і т.д.²⁴

Тому загальна сума видатків на соціальні послуги, передбачена в державному та місцевих бюджетах, може бути розрахована, використовуючи кількість одержувачів соціальних послуг для кожної категорії та середньої вартості наданих послуг для особи, що належить до цієї категорії.

Також необхідно визначити, яким чином кожна соціальна послуга буде надаватись особам. Деякі

соціальні послуги можуть бути надані одержувачам за допомогою грошових трансфертів, що еквівалентні вартості отримуваних послуг, у той самий час як інші можуть бути надані у прямий спосіб.

Надавачі соціальних послуг можуть визначатися розпорядником бюджетних коштів, таким як орган місцевого самоврядування або безпосередньо самими одержувачами соціальних послуг. Розпорядник бюджетних коштів може визначати надавачів соціальних послуг у тих випадках, коли одержувач отримує послуги напряму і не отримує грошовий трансфертний платіж або ваучер на самостійну купівлю цих послуг. Цей підхід буде найбільш ефективним, коли одержувачі соціальних послуг не в змозі самостійно зробити вибір щодо надавачів соціальних послуг, так як наприклад, у випадках коли вони страждають на алкоголізм або ментальні захворювання чи є неповнолітніми або престарілими особами.

У випадках, коли надавач соціальних послуг визначається їх одержувачем, держава надає одержувачу трансферт на здійснення оплати у грошовій формі або ваучер на купівлю соціальних послуг. Якщо використовується система ваучерів, ваучер видається представництвом державної установи безпосередньо одержувачу послуги. При отриманні послуг одержувач соціальних послуг підписує ваучер у надавача послуг, який потім може виставити платіж по ваучеру державі²⁵.

Впровадження такого механізму дозволить досягнути ще однієї мети — забезпечити конкуренцію між надавачами (як урядовими так і неурядовими) соціальних послуг. Оскільки плата за послуги буде фіксованою, надавачі послуг будуть конкурувати за клієнтів та намагатися надавати послуги якомога якісніші.

Пряме надання деяких видів соціальних послуг урядом буде все одно необхідне. Пряме надання послуг урядом буде найбільш доцільним у випадках, коли вартість за надання соціальної послуги на одну особу не може бути обрахована, або коли важко провести діагноз потреб людини.

Розробка нової системи соціальних послуг має супроводжуватись розвитком ринку соціальних послуг. Для того, щоб забезпечити ефективний розвиток ринку уряд повинен розробити систему ліцензування надавачів соціальних послуг та прозору систему моніторингу та управління цими надавачами.

²⁴ Чорній Любомир та Ольга Романюк, Основні проблеми функціонування системи соціального захисту і соціального забезпечення в Україні. Місце та роль неурядових організацій, (Київ: Центр громадської експертизи, 2007).

²⁵ Там само.

Додаток

Таблиця 1. Табел ь успішності України

Сфери	Параметри	Показники	Оцінки
Добробут	Економіка	ВВП на особу за ПКС , дол. США	3
		Рівень безробіття, %	4
	Ефективність	Час, необхідний для відкриття бізнесу, днів	3
		Енергоефективність, об'єми споживання енергоресурсів на 1 млн. дол. США ВВП за ПКС ¹	2
	Інноваційність	Індекс проникнення інформаційних технологій	2
		Витрати на дослідження і розробки, що фінансуються бізнесом, % ВВП	4
		Кількість дослідників, на 100 тис. осіб	4
Середній бал			3,14
Суспільство	Нерівність	Нерівність у доходах, коефіцієнт Джинні	4
		Коефіцієнт гендерної нерівності у доходах	4
	Безпека	Кількість зареєстрованих навмисних вбивств, на 100 тис. осіб	3
		Кількість зареєстрованих пограбувань, на 100 тис. осіб	3
	Загрози	Коефіцієнт демографічного навантаження, на 100 осіб	5
		Незайнята молодь віком 15–24 років, %	3
		Індекс сприйняття корупції	2
Середній бал			3,43
Охорона здоров'я	Здоров'я	Очікувана тривалість життя, років	3
		Різниця в очікуваній тривалості життя жінок і чоловіків, років	2
	Захворюваність	Смертність новонароджених, на 1000 новонароджених	3
		Кількість людей, що живуть з ВІЛ, віком 15–49 років, %	2
		Рівень захворюваності на туберкульоз, на 100 тис. осіб	2
	Ресурси	Сукупні витрати на охорону здоров'я, % ВВП	3
		Кількість лікарів, на 100 тис. осіб	5
	Спосіб життя	Споживання алкогольних напоїв, літрів на душу населення	2
Частка тих, хто регулярно палить, % від загальної кількості населення віком понад 15 років		3	
Середній бал			2,78
Освіта	Якість	Кількість іноземних студентів в країні, осіб	4
		Середня тривалість навчання, років	3
		Індекс корумпованості системи освіти	2
	Ресурси	Сукупні витрати на освіту, % ВВП	4
		Співвідношення учнів і вчителів у початковій школі	4
		Частка робочої сили з вищою освітою, %	5
Середній бал			3,67
Довкілля	Навантаження	Викиди вуглецю, т на особу	3
		Викиди вуглецю, т на 1 млн. дол. США ВВП	2
		Антропогенні викиди NOx, на одиницю населеної території	5
		Антропогенні викиди SO2, на одиницю населеної території	3
	Політика	Частка території країни, що має природоохоронний статус, %	3
		Участь в міжнародних договорах з охорони довкілля	3
	Середній бал		

Розрахунки: МЦПД

¹ ПКС — паритет купівельної спроможності.

Таблиця 2. Рейтинг якості життя

№	Країни	Добробут	Суспільство	Охорона здоров'я	Освіта	Довкілля	Якість життя
1	Швеція	4,71	4,14	4,56	4,60	4,17	4,44
2	Данія	4,86	4,43	4,11	4,67	3,83	4,38
3	Норвегія	4,29	4,43	4,44	4,50	3,83	4,30
4	Швейцарія	4,57	4,14	4,33	4,20	4,17	4,28
5	Австралія	4,86	4,14	4,63	4,75	3,00	4,28
6	Нова Зеландія	4,57	4,14	4,22	4,60	3,83	4,27
7	Канада	4,71	4,29	4,44	4,33	3,50	4,26
8	Ісландія	4,57	4,50	4,44	4,50	3,17	4,24
9	Фінляндія	4,57	4,14	4,22	4,33	3,83	4,22
10	Німеччина	4,57	4,14	4,00	4,50	3,83	4,21
11	Нідерланди	4,57	4,29	4,22	4,20	3,67	4,19
12	Австрія	4,57	4,14	3,89	4,17	4,17	4,19
13	Франція	4,57	4,14	3,89	4,50	3,83	4,19
14	Бельгія	4,43	4,14	4,22	4,60	3,50	4,18
15	Ізраїль	4,43	3,67	4,56	4,40	3,67	4,14
16	Японія	4,71	4,43	3,89	4,00	3,67	4,14
17	США	4,86	3,86	4,22	4,50	3,17	4,12
18	Ірландія	4,71	4,14	4,00	4,33	3,33	4,10
19	Великобританія	4,71	4,14	4,00	4,33	3,33	4,10
20	Італія	4,43	3,57	4,11	4,17	3,50	3,96
21	Словенія	4,14	4,14	4,11	3,80	3,33	3,91
22	Португалія	4,14	3,71	3,89	4,17	3,33	3,85
23	Іспанія	4,00	3,86	3,67	4,17	3,50	3,84
24	Угорщина	3,86	4,14	3,56	4,40	3,17	3,82
25	Чехія	4,29	3,86	3,89	3,83	3,17	3,81
26	Греція	4,00	3,71	4,11	4,00	3,17	3,80
27	Південна Корея	4,43	4,00	3,63	3,50	3,00	3,71
28	Латвія	3,71	3,57	3,22	4,20	3,83	3,71
29	Польща	3,43	3,57	3,78	4,17	3,50	3,69
30	Хорватія	3,71	3,71	3,67	3,50	3,83	3,69
31	Литва	3,71	3,57	3,56	3,67	3,67	3,63
32	Словаччина	3,29	3,86	3,67	3,60	3,50	3,58
33	Уругвай	3,57	3,43	3,67	3,17	4,00	3,57
34	Туніс	3,43	3,67	3,78	3,40	3,50	3,55
35	Чилі	3,71	3,29	3,56	3,67	3,50	3,54
36	Малайзія	3,57	3,14	3,33	3,83	3,83	3,54
37	Болівія	2,86	3,00	3,25	3,83	4,67	3,52
38	Болгарія	3,29	3,86	3,78	3,33	3,33	3,52
39	Білорусь	3,17	3,83	3,25	4,00	3,17	3,48
40	Естонія	3,86	3,43	3,11	4,00	3,00	3,48
41	Румунія	3,57	4,00	3,44	3,50	2,83	3,47
42	Аргентина	3,29	2,57	3,50	3,83	4,00	3,44
43	Бразилія	3,43	3,20	3,11	3,00	4,33	3,41
44	Мексика	3,43	3,14	3,67	3,33	3,50	3,41
45	Перу	3,17	3,00	3,00	3,20	4,67	3,41
46	Панама	2,71	3,00	3,38	3,20	4,67	3,39
47	Туреччина	3,57	3,50	3,67	2,80	3,33	3,37

№	Країни	Добробут	Суспільство	Охорона здоров'я	Освіта	Довкілля	Якість життя
48	Таїланд	3,17	4,00	2,67	3,33	3,67	3,37
49	Китай	3,57	4,17	3,33	2,25	3,50	3,36
50	Колумбія	3,00	2,71	3,25	3,20	4,50	3,33
51	Вірменія	3,00	3,83	3,44	2,80	3,50	3,32
52	Пакистан	3,40	3,43	3,44	2,00	4,17	3,29
53	Азербайджан	2,67	4,17	3,38	3,00	3,17	3,28
54	Киргизстан	2,50	3,29	3,44	3,40	3,67	3,26
55	Грузія	3,17	3,29	3,33	3,00	3,50	3,26
56	Росія	3,57	3,29	2,56	3,67	3,17	3,25
57	Молдова	2,86	3,71	3,44	3,17	3,00	3,24
58	Україна	3,14	3,43	2,78	3,67	3,17	3,24
59	Казахстан	3,29	3,40	2,89	3,60	2,83	3,20
60	Македонія	2,83	3,43	3,44	2,83	3,33	3,17
61	Індія	3,00	3,57	2,89	2,50	3,83	3,16
62	Парагвай	2,33	3,00	3,22	3,17	4,00	3,14
63	ПАР	2,86	2,57	3,00	3,00	3,33	2,95

Розрахунки: МЦГД