

# Ukraine: Technical Assistance Report-Reforming Management and Oversight of State Assets



# УКРАЇНА

## ЗВІТ ПРО НАДАННЯ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ — РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ І НАГЛЯДУ НАД НИМ

Січень 2016 року

Цей Звіт про надання технічної допомоги Україні було складено групою штатних працівників Департаменту з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду. Він ґрунтується на інформації, наявній на час складення цього звіту в лютому 2015 року.

Надання копій цього звіту невизначеному колу осіб здійснює:

Міжнародний валютний фонд • Видавнича служба  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Телефон: (+ 1 202) 623-7430 • Факс: (+ 1 202) 623-7201  
Електронна пошта: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Сайт: <http://www.imf.org>  
Ціна: 18,00 доларів за друкований примірник

**Міжнародний валютний фонд  
Вашингтон, округ Колумбія**

# **МІЖНАРОДНИЙ ВАЛЮТНИЙ ФОНД**

Департамент з бюджетних питань



## **УКРАЇНА**

**Реформування управління і нагляду над державними активами**

**Брайан Олден, Емануеле Балдаччі, Даг Деттер та Амаль Лархлід**

**Березень 2015 року**

Зміст	Стор.
СКОРОЧЕННЯ ТА АБРЕВІАТУРИ .....	4
ПЕРЕДМОВА .....	5
РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА.....	6
I. ВСТУП.....	12
II. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ .....	14
A. Довідкова інформація .....	14
B. Функція державного володіння .....	15
C. Моніторинг діяльності.....	17
D. Фінансова і фіскальна дисципліна .....	19
E. Рада директорів.....	20
F. Прозорість, звітність і розкриття інформації.....	24
G. Рекомендації .....	28
III. ВИЯВЛЕННЯ, ВІДОБРАЖЕННЯ В ЗВІТНОСТІ ТА ЗМЕНШЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ.....	30
A. Довідкова інформація .....	30
B. Конкретні фіскальні ризики, які походять із сектору державних підприємств .....	30
C. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю держпідприємств.....	46
D. Рекомендації .....	48
IV. СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ І НАГЛЯДУ НАД ДЕРЖАВНИМИ АКТИВАМИ .....	50
A. Довідкова інформація .....	50
B. Проект концептуальної стратегії підвищення ефективності управління держпідприємствами .....	51
C. Виклики в процесі реалізації стратегії.....	65
D. Рекомендації .....	65
Таблиці	
1. Огляд рекомендацій та Плану дій .....	10
2. Чисті фінансові збитки основних збиткових державних підприємств.....	13
3. Україна. Фрагментація функцій органу нагляду та володіння.....	16
4. Субсидії та поточні трансферти коштів підприємствам у консолідованому бюджеті .....	37
5. Індикативний список нормативно-правових актів, що регулюють управління ДП ...	56

## Рисунки

1. Потоки даних, пов'язаних із сектором державних підприємств.....	25
2. Динаміка чистих фінансових збитків держпідприємств.....	39

## Виноски

1. Компоненти системи моніторингу діяльності .....	19
2. Корпоративне управління концерну .....	21
3. Компоненти передової міжнародної практики щодо рад директорів державних підприємств .....	23
4. Політика прозорості держпідприємств у Литві .....	27
5. Форми звітності перед законодавчим органом .....	28
6. Субсидії вугледобувній галузі .....	36
7. Фіскальні ризики та фіскальна прозорість: приклад Нової Зеландії .....	47
8. Існуючі реєстри об'єктів нерухомості в Україні .....	55
9. Шведська залізниця (SJ) – перетворення з конгломерату на цілеспрямованого постачальника послуг .....	62

## Додатки

I. Розробка системи виявлення, відображення в звітності та зменшення фіскальних ризиків.....	67
II. Зміст документів про фіскальні ризики .....	71
III. Надані державні гарантії по запозиченнях ДП на кінець 2014 р. ....	74
IV. Річний звіт про діяльність ДП: пропонована структура і зміст .....	80
V. Законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ДП .....	82

### СКОРОЧЕННЯ ТА АБРЕВІАТУРИ

РПУ	Рахункова палата України
РФЗ	Річна фінансова звітність
АМКУ	Антимонопольний комітет України
БКУ	Бюджетний кодекс України 2011 року
ГКУ	Господарський кодекс України
СНД	Співдружність Незалежних Держав
Кабмін	Кабінет Міністрів України
ЄС	Європейський Союз
ДБП	Департамент з бюджетних питань, МВФ
Фінінпро	Державне підприємство "Фінансування інфраструктурних проектів"
ВВП	Валовий внутрішній продукт
МФК	Міжнародна фінансова корпорація
МФО	Міжнародна фінансова організація
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МСОДС	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору
ГМ	Галузеве міністерство
МЕФП	Меморандум про економічну та фінансову політику
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
Мінфін	Міністерство фінансів України
НСБО	Національні стандарти бухгалтерського обліку
НБУ	Національний банк України
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
УДФ	Управління державними фінансами
ВОФК	Вищий орган фінансового контролю
Держфініспекція	Державна фінансова інспекція України
ДАЗРУ	Державне агентство земельних ресурсів України
ДП, Держпідприємство	Підприємство державної форми власності
ФДМУ	Фонд державного майна України
ДКСУ	Державна казначейська служба України
ТД	Технічна допомога
ЄКР	Єдиний казначейський рахунок
Грн.	Українська гривня
ВР	Верховна Рада України

## ПЕРЕДМОВА

На прохання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і Міністерства фінансів України в період з 27 січня по 11 лютого 2015 року Київ відвідала місія технічної допомоги. Завдання цієї місії полягало в наданні органам влади рекомендацій щодо доопрацювання стратегії реформ стосовно державних підприємств. Члени місії провели зустрічі з паном Абромавічусом, міністром економічного розвитку і торгівлі; паном Пивоварським, міністром інфраструктури; паном Качуром, заступником міністра економічного розвитку і торгівлі, паном Д. Фудашкіним і паном В. Лісовенком, заступниками міністра фінансів, паном О. Кавою, заступником міністра інфраструктури, паном О. Яременком, заступником голови Рахункової палати України, паном М. Барашем, головою Антимонопольного комітету та їхніми провідними фахівцями. Місія також зустрілася з високопоставленими чиновниками з Міністерства сільського господарства, Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів України і Державної фінансової інспекції. Крім того, місія провела зустрічі з керівництвом низки державних підприємств, включаючи НАК «Нафтогаз України», державний авіабудівний концерн «Антонов», ДП «Фінансування інфраструктурних проектів», ДП «Укресресурси», ПАТ «Укргідроенерго» і «Укрзалізницю», а також із представниками бізнес-спільноти, включаючи представників аудиторських та інвестиційних банківських компаній. Крім того, місія зустрілася з представниками Світового банку та Європейської Комісії.

Місія хотіла б висловити щирю вдячність усім цим особам за величезну підтримку, надану під час перебування місії. Місія також дуже вдячна за відмінну допомогу з боку співробітників представництва МВФ в Україні, зокрема, пану І. Шпаку за його дійсно чудову підтримку, і пані Г. Бурляй, пані Г. Семененко і пані З. Шульзі за їх прекрасну роботу з усного та письмового перекладу протягом роботи місії.

## РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА

Реформування сектору державних підприємств має першочергове значення для уряду. Нещодавно опублікована «Національна стратегія 2020» передбачає «реформу управління державним майном» та пов'язані з цим реформи, зокрема у таких сферах як: організація урядових агенцій, державні закупівлі, політика щодо розвитку конкуренції та корпоративна нормативно-правова база. Значну увагу реформі державних підприємств також відведено у тексті Коаліційної угоди 2014 року.

Високий рівень прямої та непрямой державної підтримки призводить до додаткового збільшення і без того значних фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю сектору державних підприємств, а скрутна економічна ситуація лише ускладнює цю проблему. Крім того, для сприяння значному підвищенню вартості урядового портфеля державних активів необхідно усунути недоліки в управлінні інвестиційним портфелем держави. Це можна зробити лише у разі покращання нагляду за сектором державних підприємств та управління цим сектором.

### Удосконалення системи управління

Різні функції Уряду в державному секторі економіки розпорошені серед різних установ і організацій, які часто виконують однакові функції або навпаки мають протилежні інтереси, що підриває ефективність контролю. Уряд одночасно виступає як акціонер, джерело фінансування, регулятор, орган контролю, замовник і постачальник. Одні й ті ж самі установи беруть участь у розробці політики державного сектору економіки, призначеннях керівництва, аналізі/затвердженні фінансових планів підприємств і займаються оцінюванням результатів діяльності. Це приводить до множення контролюючих структур з перехресними і внутрішньо суперечливими функціями. Поліпшення зовнішнього управління державними підприємствами не може бути досягнуте без вирішення інституційних проблем.

У минулому державні підприємства функціонували у не дуже добре відрегульованому середовищі, що призвело до перекосів в сфері конкуренції та відсутності ефективного ринкового контролю. Поточні реформи мають бути спрямовані на дотримання існуючих правил конкуренції і забезпечення виконання відповідними регулятивними органами своїх функцій по зменшенню випадків монополістичної поведінки – особливо з боку державних підприємств – і сприянню конкуренції та ринковій ефективності.

Необхідно створити належні механізми корпоративного управління шляхом вдосконалення систем управління діяльністю і покладання на державні підприємства відповідальності у разі незадовільних результатів роботи, а також шляхом зміцнення фінансової та бюджетної дисципліни. Це повинно також привести до зростання податкових надходжень і більшої ясності стосовно рівня перерахувань дивідендів, який можна очікувати від сектору.



Створення незалежних рад директорів для виконання функцій загального керівництва та контролю за підприємствами та організаціями державного сектору, підвищення прозорості та поліпшення звітності перед парламентом і широкою громадськістю мають стати наріжним каменем стратегії реформ для всіх держпідприємств.

### **Управління фінансовими ризиками**

Спроможність оцінювати фінансові ризики, спричинені діяльністю державних підприємств, є низькою. На даний момент здійснюється певний аналіз впливу негативних шоків, але ніхто не відповідає за ідентифікацію та оцінку фінансових ризиків або їхнього потенційного впливу на бюджет.

Непередбачений вплив державних підприємств на бюджет може походити з широкого діапазону джерел, серед яких: негативні макроекономічні шоки; відсутність належної інформації щодо основних фінансових показників державних підприємств; можлива майбутня рекапіталізація або підвищення рівня необхідних субсидій для збиткових підприємств та урядові гарантії.

Публічне розкриття інформації щодо фінансових ризиків може сприяти більш ефективному управлінню чинниками вразливості бюджету, підвищенню економічної ефективності і зниженню витрат на обслуговування боргу. Ідентифікація фінансових ризиків має критичне значення для підвищення рівня обізнаності та поінформованості. Оцінка розміру фінансових ризиків вимагатиме розбудови аналітичної спроможності, а також підготовки звітів про фінансові ризики. Спочатку такі звіти будуть складати для сектору державних підприємств, але незабаром масштаби цієї роботи розширяться з метою включення більш всеосяжних звітів щодо фінансових ризиків до бюджетної документації.

Після того як будуть визначені та відображені у звітності фінансові ризики, буде необхідно розглянути заходи щодо їх зменшення. Такі заходи можуть передбачати (i) приведення рівня заробітної плати, податків та пільг у неринкових державних корпораціях, які наразі не відносять до сектору державного управління, у відповідність з рівнями, що застосовуються у решті державних адміністративних органів; (ii) створення бюджету на непередбачувані витрати; (iii) поступовий відхід від практики субсидій і підвищення тарифів до рівнів покриття собівартості та пряме визначення залишкового компоненту, що субсидується, в бюджеті; (iv) посилення механізмів управління у сфері здійснення запозичень державними підприємствами; та (v) розкриття та визначення максимального розміру непрямих бюджетних субсидій та податкових витрат.

### **Концептуальна стратегія реформування управління державними активами**

Попередні спроби провести реформи, спрямовані на покращення результатів і оптимізацію механізму нагляду над портфелем державних активів, не були успішними

з цілого ряду причин. Серед них: відсутність консолідованого професійного органу державної власності; недостатня прозорість і неадекватні механізми управління; неповна інформація про розмір та склад портфеля активів.

Остання ініціатива з реформування управління державними активами має, на перший погляд, більше шансів на успіх. Проект концептуального документу, що наразі готується Міністерством економіки як один з базових компонентів більш широкої стратегії реформ, містить пропозиції щодо вирішення проблеми недостатньої прозорості, розмежування функцій держави як власника і як регулятора, запровадження цілі максимізації вартості портфеля та створення аналітичного потенціалу для нагляду за інтересами держави.

Однак концептуальний документ і подальша стратегія реформ можна додатково удосконалити. Питання, на які слід звернути увагу, включають необхідність повної інвентаризації держпідприємств та інших державних активів, включаючи нерухомість. Нерухомість є джерелом значної вартості, потенціал якого на сьогоднішній день урядом не використовується. Крім того, з огляду на існуючу складність і фрагментованість законодавчої бази було б виправдано здійснити перегляд чинного законодавства щодо управління державними активами з метою забезпечення законодавчої підтримки програми реформ.

Діяльність держпідприємств, спрямовану на досягнення комерційних цілей, слід відокремити від діяльності, спрямованої на досягнення цілей бюджетної політики уряду, а органи, що здійснюють державні функції, не повинні залучатися до будь-яких планів щодо нового портфельного підходу до управління державними активами. Роль існуючих інституцій в процесі управління державними активами і контролю над ними, у тому числі приватизації та регулювання ринку, також повинна бути переглянута і раціоналізована для створення інституційної структури, яка відповідала б поставленій меті.

Історично склалося так, що зусилля по приватизації були не дуже успішними. Необхідно спростити правила приватизації і спрямувати їх на створення рівних умов для учасників ринку, що дозволить державі отримувати найкращу ціну та/або найбільш вигідні інвестиційні умови. Потрібно приділити подальшу увагу управлінню самим процесом приватизації, щоб гарантувати його здійснення у прозорий і підзвітний спосіб, що, в свою чергу, максимізуватиме вартість активів для держави.

Необхідно забезпечити більшу поінформованість учасників обговорення на урядовому рівні про різні варіанти, які варто розглянути при розробці структури власності та управління портфелем, як зазначено у звіті. Потрібно також пам'ятати про необхідність сильної політичної підтримки і широкомасштабної комунікаційної стратегії для того, щоб законодавці і широка громадськість були повною мірою

поінформовані про стратегію реформ і очікувані економічні вигоди, які вона повинна принести.

У таблиці 1 наведено стислий перелік рекомендацій і пропозицій щодо подальшої технічної допомоги, що спрямовані на сприяння реалізації запропонованих у звіті реформ у сфері УДФ.

**Таблиця 1. Україна: Стислий виклад рекомендацій та План дій**

Рек. №	Опис	Короткострокова	Середньострокова
<b>Удосконалення системи управління</b>			
2.1	<i>Розробити єдину систему звітності, відповідальність за яку несе одна установа</i>		
2.2	<i>Внести зміни до Закону про державну таємницю з метою підвищення прозорості та покращення управління</i>		
2.3	<i>Посилити прозорість шляхом впровадження системи веб-звітів</i>		
2.4	<i>Реалізувати план з нарощення потенціалу на всіх рівнях інституційної структури</i>		
2.5	<i>Реструктуризувати Антимонопольний комітет з метою забезпечення кращого виконання його завдань</i>		
2.6	<i>Визначити чіткі критерії для створення і закриття державних підприємств</i>		
2.7	<i>Посилити роль парламенту в структурі управління державним сектором економіки</i>		
2.8	<i>Усунути подвійний підхід до структури корпоративного управління державними підприємствами</i>		
2.9	<i>Реформувати систему управління діяльністю шляхом введення стандартизованої системи оцінки</i>		
<b>Управління фінансовим ризиком</b>			
3.1	<i>Посилити захисні механізми в процесі надання державних гарантій по запозиченням державних підприємств</i>		
3.2	<i>Підготувати оцінку фінансового ризику для сектору державних підприємств</i>		
3.3	<i>Підготувати комплексний звіт з оцінки фінансового ризику, що має бути включений до бюджетної документації</i>		
3.4	<i>Переглянути обґрунтування доцільності існування державних підприємств в галузях, де існує приватний ринок</i>		

3.5	<i>Зміцнити спроможність економічних міністерств щодо визначення і оцінки фіскальних ризиків</i>		
3.6	<i>Поліпшити бази даних, включивши до них інформацію про баланс державного сектору економіки</i>		
<b>Стратегія управління і нагляду за державними активами</b>			
4.1	<i>Продовжувати розробку проекту концепції реформування сектору державних підприємств</i>		
4.2	<i>Включити в концептуальний документ опис ключових завдань, які належить вирішити</i>		
4.3	<i>Розширити обсяги інформації, яку збирає Міністерство економіки, включивши до неї дані про всі державні активи</i>		
4.4	<i>Проаналізувати можливі шляхи передачі державним підприємствам права власності на активи, що належать державі</i>		
4.5	<i>Переглянути роль ФДМУ в управлінні процесом приватизації</i>		

## I. Вступ

1. **Державний сектор відіграє важливу роль в економіці України.** Уряд контролює значну кількість економічних активів як безпосередньо (близько половини об'єктів нерухомості перебуває в державній власності<sup>1</sup>, а державні видатки складають близько половини ВВП), так і через державні підприємства, активи яких становлять, за оцінками, понад 60 відсотків ВВП<sup>2</sup>. Державні підприємства можуть мати різні форми, у тому числі державні незалежні звичайні компанії, інші установи, подібні до урядових відомств, а також акціонерні компанії державно-приватної форми власності.

2. **Функції, виконувані державними підприємствами (ДП), варіюються від надання основних державних послуг, у тому числі в соціальній сфері, до послуг у комунальній сфері та в сфері інфраструктури.** Кілька компаній активно працюють у промисловому секторі (наприклад, авіабудуванні та нафтохімічній промисловості), виробництві і постачанні енергії, транспорті та інфраструктурі матеріально-технічного забезпечення, ІТ-індустрії та воєнно-промисловому комплексі. Попри те що розмір державного сектору, включаючи сектор державного управління та державні підприємства, є великим (його сукупний дохід становить понад 70 відсотків ВВП), управління і контроль над державними підприємствами носять фрагментарний характер, а нормативно-правова база не оптимізована (див. розділи II і IV).

3. **Державні активи складають найбільшу частку підприємницького сектору в економіці.** Станом на кінець 2014 року у володінні сектору державного управління перебувало більше одного мільйона ділянок нерухомого майна і 1833 активно функціонуючих підприємства (з 3350 зареєстрованих державних підприємств) за даними Фонду держмайна України і Міністерства економіки і торгівлі (Мінекономрозвитку) (таблиця 2). Загальний обсяг нарахованих доходів у секторі є високим, на рівні приблизно 20 відсотків ВВП, з яких приблизно одна чверть була принесена енергетичною компанією НАК Нафтогаз України. На цих підприємствах працюють більше 1 млн. осіб (близько 25 відсотків від загальної кількості зайнятих в секторі державного управління). Значна частина активів під управлінням державних підприємств знаходиться в енергетичній та вугільній промисловості (близько 60 відсотків від загального обсягу активів під управлінням державних підприємств) та в секторі інфраструктури (близько 15 відсотків від загального обсягу активів). Розподіл між державними підприємствами значною мірою викривлений: на 50 найбільших державних підприємств припадає більше 80 відсотків загальних доходів і аналогічно

---

<sup>1</sup> Загальна площа земельних угідь в Україні становить близько 60 млн гектарів, з яких 47 відсотків є в державній власності, а решта — у приватній та комунальній власності. Близько 17 відсотків земель займають землі лісового господарства; державі належить близько 10 млн гектарів земель сільського господарства.

<sup>2</sup> Джерело: Мінекономрозвитку

висока частка активів. Більше половини держпідприємств мають низький рівень доходів, менше 1 млн. доларів США на рік.

**Таблиця 2. Україна: Чисті фінансові збитки основних збиткових державних підприємств**

Рік	2012	2013	2014 <sup>1</sup>
Кількість підприємств	3 622	3 632	3 350
Діючі компанії	2 255	2 109	1 833
Середньомісячна заробітна плата (грн.)	3 911	4 202	2 801
Заборгованість із заробітної плати (тис. грн.)	479,1	259,2	656,1
Активи (млрд. грн.)	758,3	789,0	869,9
Чисті фінансові збитки (млн. грн.)	11 890	17 839	79 872
Кількість робітників (тис. осіб)	1 164	1 112	952
Збитки на одного працівника (грн.)	10 215	16 042	83 899

Джерела інформації: дані Мінекономрозвитку; оцінки експертів МВФ.

1 / Дані за 2014 рік на основі кумулятивних даних за перші три квартали року.

4. **Державний сектор економіки характеризується значними прямими і непрямими витратами для платників податків.** Бюджетні субсидії для держпідприємств, спрямовані на виконання обов'язкових програм і відшкодування витрат, за оцінками Міністерства фінансів України становили майже 2,5 відсотка ВВП в 2014 році. Такі субсидії в основному пов'язані з енергетичною та вугільною промисловістю, а також програмами по розбудові інфраструктури та державних послуг. Крім того, непрямі субсидії, невраховані в бюджеті, становили 6 відсотків ВВП, в основному відображаючи державну підтримку збиткової енергетичної компанії НАК «Нафтогаз України». Фінансові втрати державних підприємств, за оцінками, досягали 5 відсотків ВВП в 2014 році (з урахуванням Нафтогазу; і 1 відсоток ВВП без урахування Нафтогазу), за даними, зібраними Мінекономрозвитку по найбільших державних підприємствах<sup>3</sup>. Дивіденди, отримані бюджетом від прибуткових держпідприємств, знижувалися з часом і за оцінками склали близько 0,2 відсотка ВВП. Тільки 64 відсотки діючих державних підприємств показали прибуток у перших трьох кварталах 2014 року, решта державних підприємств або мали збитки, або вийшли на беззбитковий фінансовий результат.

5. **Інформація і прозорість щодо державних комерційних активів обмежені.** Зведені дані звітності по державних активах, їхній вартості, прибутковості і показникам фінансової діяльності не доступні. Навіть оцінки загальної кількості

<sup>3</sup> Збитки склали близько 80 млрд. грн. з урахуванням Нафтогазу і 11 млрд. грн. без урахування Нафтогазу в перших трьох кварталах 2014 року за інформацією, отриманою від Мінекономрозвитку

державних підприємств або кількості ділянок нерухомого майна є невизначеними. Фінансові дані, що відносяться до структури капіталу та фінансових результатів, у тому числі збитків, які впливають на бюджет, не доступні Верховній Раді та громадськості. Ретельний аналіз вартості, прибутковості та показників фінансової діяльності державних комерційних активів та їхнього впливу на державні фінанси сильно ускладнений через відсутність своєчасної та несуперечливої інформації. Дані, отримані від статистичної служби Мінекономрозвитку, не охоплюють державних активів; а різні статистичні агенції, що існують в Україні, по різному оцінюють основні показники, включаючи кількість діючих держпідприємств<sup>4</sup>.

**6. З огляду на різноманітні характеристики державних комерційних активів фінансовий нагляд здійснюється різними установами.** Міністерство економічного розвитку відіграє передбачену законодавством ключову роль у наданні агрегованої інформації про сектор, а Міністерство фінансів відповідає за фінансову діяльність державних підприємств, які мають прямий зв'язок з бюджетом, але оперативні рішення часто приймаються галузевими міністерствами. Ці рішення стосуються як нормативно стратегічних, так і операційно-управлінських аспектів активів, які знаходяться під безпосереднім контролем кожного галузевого міністерства.

**7. Важливість державних комерційних активів та існуючі недоліки в управлінні і контролі над цим сектором свідчать про доцільність невідкладного проведення реформ.** З цією метою у наступних розділах звіту робиться спроба проаналізувати фінансові ризики, що виникають у секторі, і визначити шляхи їх зниження; наводяться поради стосовно майбутньої стратегії реформ у секторі в цілому; і визначаються області, що потребують зміцнення з точки зору механізмів управління.

## II. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ

### A. Довідкова інформація

**8. Поліпшення корпоративного управління у секторі державних підприємств є ключовим компонентом реформи по вирішенню проблеми глибокої макрофінансової вразливості України.** Вплив галузевих міністерств, слабка або відсутня корпоративна структура, у тому числі відсутність такого компонента як ради директорів, недостатня прозорість і непослідовний моніторинг діяльності призвели до зниження продуктивності і виникнення фінансових дисбалансів<sup>5</sup>. Поліпшення

<sup>4</sup> Наприклад, Фонд держмайна нарахував 4500 держпідприємств в 2014 році, з яких значна частина або знаходяться в процесі ліквідації або не працюють на момент оцінки.

<sup>5</sup> «Система фінансового контролю та управління державними активами в Україні», Світовий банк, 2011 рік.



корпоративного управління в секторі державних підприємств повинне сприяти формуванню позитивного зовнішнього впливу на конкурентне середовище в Україні і підвищенню ефективності надання державних послуг та ефективності розподілу державних ресурсів.

9. У проекті концепції реформи принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами визнані орієнтирами для заходів, спрямованих на зміцнення механізмів управління<sup>6</sup>. Це слід вітати. Решта цього розділу присвячена аналізу змін, необхідних для посилення механізмів управління з особливим акцентом на функцію державного володіння, моніторинг діяльності, фінансову та бюджетну дисципліну, створення рад директорів і прозорість, звітність та розкриття інформації.

### **В. Функція державного володіння**

10. У той час як Конституція, Господарський кодекс України (ГКУ) та Закон України «Про управління об'єктами державної власності» покладають відповідальності за здійснення нагляду за діяльністю державних підприємств на Кабінет Міністрів України, в реальності функції володіння є фрагментованими і розпорошеними серед безлічі заінтересованих сторін. До них можна віднести Мінекономрозвитку, Фонд державного майна (ФДМУ) та галузеві міністерства. Приблизно 80 відсотків державних підприємств перебувають під наглядом семи різних установ (таблиця 3), що створює значний адміністративний тягар і посилює існуючі обмеження в ресурсах.

---

<sup>6</sup> Докладніше див.

<http://www.oecd.org/corporate/ca/revisionoftheoecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>

Таблиця 3. Україна. Фрагментація функцій з нагляду та володіння

	Мінеконо мрозвитк	Мінфін	Кабінет Міністрі	Галузеві міністер	Секрета ріат	Адмініст рація	ФДМУ
Нагляд за сектором держпідприємств	✓	✓	✓		✓		✓
Регулювання/ політика	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Моніторинг діяльності	✓	✓		✓			✓
Поточне управління	✓	✓		✓			

11. **Наявність державних підприємств різних форм власності, прийнятних в рамках правової бази України, викликає дуалізм у підходах до здійснення державної функції володіння та впливає на конкурентне середовище.** Правова база управління державними активами передбачає дві основні можливі форми власності: акціонерні товариства та унітарні підприємства, унітарні підприємства в свою чергу поділяються на казенні і комерційні<sup>7</sup>. Акціонерні товариства – це комерційні підприємства, що послуговуються нормами корпоративного управління, які застосовуються в Україні до приватних компаній-резидентів, що забезпечує певні обмеження на участь держави. Казенні і комерційні унітарні підприємства перебувають під контролем уряду, хоча й різною мірою. Казенні підприємства повністю контролюються урядом і мають право лише на операційне управління. Комерційні організації також повністю контролюються урядом, але вони мають право на керування бізнесом і функціонують на комерційній основі. У секторі державних підприємств це створює дуалізм у підході до державної власності і має негативні наслідки для забезпечення добре функціонуючого конкурентного середовища як в окремій галузі, так і в економіці в цілому.

12. **Не існує чітких критеріїв для створення нового держпідприємства та/або покладання функцій на держпідприємство, а не на відомчу організацію.** Внаслідок цього постійно створюються нові державні підприємства, деякі з яких мають зобов'язання, які могли б виконуватися відповідними урядовими міністерствами або відомствами. Держпідприємства створюються у випадках, коли держава є єдиним

<sup>7</sup> «Огляд державного фінансового управління», МВФ, Департамент з бюджетних питань, Звіт з ТД; Олден та ін., липень 2014 року.

клієнтом та/або коли їх дохід цілком складається з плати за послуги<sup>8</sup>. Не існує чітких процедур для згортання діяльності нежиттєздатних або неплатоспроможних державних підприємств, крім того, є приклади суб'єктів економічної діяльності, які продовжують працювати незважаючи на те, що вони давно закінчили виконувати функції, первісно покладені на них.

**13. Поточна концептуалізація функції державного володіння в Україні, особливо коли йдеться про унітарні держпідприємства, істотно відрізняється від передової міжнародної практики.** Світовий досвід показує, що нормативно-правова база має бути однаковою до всіх категорій держпідприємств, чого не спостерігається в Україні<sup>9</sup>. Крім того, відповідно до керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління держпідприємствами рекомендується застосовувати централізований підхід до здійснення функції управління державною власністю.

**14. Наріжним каменем надійного режиму корпоративного управління для державних підприємств є розмежування подвійної функції держави як власника і як регулятора з метою вирішення проблеми конфлікту інтересів і зміцнення підзвітності (див. главу IV).** Визначення цілей держави, реалізація системи стримувань і противаг для збереження незалежності від уряду, встановлення порядку підзвітності та деталізація вимог до моніторингу діяльності допомагають управляти очікуваннями та правами зацікавлених осіб, а також сприяють ефективному управлінню державними підприємствами.

### **С. Моніторинг діяльності**

**15. Система управління діяльністю державних підприємств потребує істотного доопрацювання для того, щоб вона забезпечувала досягнення поставленої мети.** Під час попередніх оцінок, що були здійснені міжнародними фінансовими організаціями, були виявлені значні відхилення від міжнародної практики і знайдені докази її непослідовного застосування та бездіяльності галузевих міністерств у випадках виявлення низької ефективності<sup>10</sup>.

**16. Відображаючи відмінності між акціонерними й унітарними підприємствами, система управління діяльністю держпідприємств України передбачає різне ставлення до кожного виду державних підприємств.** Результати діяльності акціонерних державних підприємств оцінюються на основі суміші комерційних і некомерційних показників, до яких входять чистий прибуток,

<sup>8</sup> Світовий Банк, 2011 рік.

<sup>9</sup> «Україна: система фінансового нагляду і управління державними підприємствами», Світовий банк, 2011 рік.

<sup>10</sup> Світовий Банк, 2011 рік.

середньооблікова кількість працівників, платежі до соціальних фондів та частка прибутку, яка виплачується до державного бюджету. Унітарні державні підприємства, навпаки, оцінюються за більш широким спектром критеріїв, які включають комерційні та некомерційні показники, фінансову ефективність, інновації та використання державних активів.

**17. Міністерство економічного розвитку уповноважене розглядати результати діяльності сектору державних підприємств, але має для цього обмежені можливості.** Мінекономрозвитку аналізує різні аспекти діяльності сектору, у тому числі фінансові плани державних підприємств і ступінь виконання галузевими міністерствами покладеної на них функції нагляду, і навіть має право перевіряти окремі результати оцінки держпідприємств та їхніх керівників. Однак Мінекономрозвитку не здатне достатньо ефективно здійснювати функції нагляду через розмір сектору державних підприємств та проблеми з достовірністю інформації, яку надають державні підприємства і галузеві міністерства.

**18. Оцінка віддачі від витрачених коштів по держпідприємствах не є обов'язковою і виконується тільки на запит Верховної Ради.** Сфера компетенції Рахункової палати України (РПУ) не поширюється на регулярний огляд результатів діяльності держпідприємств і оцінку віддачі від витрачених на них коштів. Проте без належного залучення парламенту до системи корпоративного управління державними підприємствами його спроможність виявляти випадки, які необхідно направити на розгляд РПУ, виглядає зараз сумнівною .

**19. Систему моніторингу результатів діяльності державних підприємств можна поліпшити за рахунок стандартизації, узгодження з практикою приватного сектору і посилення санкцій у разі незадовільних результатів.** Кінцевою метою всіх державних підприємств, незалежно від їхньої правової форми, має бути максимізація їх вартості для держави, отже, вони повинні оцінюватися на єдиній основі. Для того щоб моніторинг діяльності був дійсно ефективним, розрив між отриманням незадовільних результатів діяльності і наслідками слід ліквідувати, запровадивши кодифіковану ієрархію наслідків для керівників держпідприємств і галузевих міністерств (див. виноску 1).

### **Виноска 1. Компоненти системи моніторингу діяльності**

Ефективний контроль за діяльністю державних підприємств допомагає підвищити операційну ефективність і має наслідки для кількох областей корпоративного управління, у тому числі для виконання функцій управління державним майном, підзвітності державних підприємств та прозорості сектору. Належне здійснення функцій управління державною власністю має визначатися необхідністю досягнення віддачі на вкладені в держпідприємства кошти в інтересах їхніх власників, широкої громадськості. Ефективна система моніторингу діяльності дозволяє державі визначити, чи досягає своєї мети держпідприємство, і прийняти коригуючі заходи у випадку недосягнення цілей. Передова міжнародна практика рекомендує застосовувати такі компоненти системи моніторингу діяльності держпідприємств:

- Збір відправної інформації про діяльність держпідприємства для полегшення порівняльного аналізу
- Визначення цілей і завдань у відповідності із загальними цілями уряду
- Розробка угод про результати діяльності з метою сприяння досягненню держпідприємством цілей і завдань;
- Розробка набору значимих і релевантних ключових показників ефективності, за якими може бути оцінена діяльність підприємства.

### **D. Фінансова і фіскальна дисципліна**

20. **Фінансова і фіскальна дисципліна в секторі держпідприємств в Україні є слабкою.** Про відсутність дисципліни найкраще свідчать проблеми сплати податків, перерахування дивідендів і повна відсутність будь-якого аналізу прибутковості вкладеного капіталу. Сплата податків та перерахування дивідендів – це механізми, за допомогою яких прибуток на інвестований капітал передається державі як власнику державних підприємств. Вони є ключовими показниками в оцінці фінансової та фіскальної дисципліни в секторі. Попередні оцінки міжнародних фінансових організацій виявили, що надходження податків від державних підприємств є низькими, почасти через те, що Державна податкова адміністрація не має заставного права щодо майна держпідприємств. Дивіденди перераховуються в казначейство нерегулярно — відповідно до даних звіту Мінекономрозвитку за 2008 рік, було фактично отримано тільки 71,4 відсотка оголошених дивідендів, а 17 міністерств, як повідомляється, не виконали планових показників чистої рентабельності свого портфеля державних підприємств та перерахування дивідендів<sup>11</sup>.

21. **Незважаючи на вимогу до всіх держпідприємств готувати річну фінансову звітність відповідно до національних стандартів бухгалтерського обліку (НСБО),**

<sup>11</sup> Світовий Банк, 2011 рік.

**комерційні банки не використовують дані цієї звітності як основу для прийняття кредитних рішень.** Комерційний банківський сектор вважає фінансові звіти держпідприємств низькоякісними. Є непідтверджена інформація, що комерційні банки обґрунтовують свої кредитні рішення в секторі держпідприємств не кількісними факторами, такими, наприклад, як роль держави як головного гаранта. Якщо така інформація точно відображає стандартну практику, це вказує на м'якість бюджетних обмежень в секторі й відсутність конкурентної нейтральності.

**22. Необхідно створити ефективне конкурентне середовище й поліпшити роботу із забезпечення дотримання законодавства в сфері економічної конкуренції.** Серед ділових кіл широко поширена думка, що державні підприємства, як правило, сприяють посиленню монопольних та антиконкурентних ринкових структур в ключових галузях. Антимонопольне законодавство значною мірою відповідає кращій міжнародній практиці<sup>12</sup>, але ще належить багато чого зробити, щоб створити передумови для модернізації та реструктуризації Антимонопольного комітету України (АМКУ) з метою його перетворення в дійсно незалежний і потужний антимонопольний орган<sup>13</sup>. АМКУ не вистачає повноважень для отримання доказів у разі відсутності добровільної згоди сторін, діяльність яких досліджується. У своєму нинішньому вигляді АМКУ не вселяє впевненості у тому, що він спроможний сприяти конкуренції, у тому числі забезпечувати рівність в конкуренції між державними підприємствами і представниками приватного сектору.

**23. У центрі уваги майбутньої реформи, спрямованої на фінансову і фінансову дисципліну в секторі державних підприємств, має знаходитися нарощування потенціалу, необхідного для поліпшення якості фінансової звітності.** Низка якості фінансової звітності державних підприємств не дозволяє використовувати її належним чином в процесі прийняття комерційних рішень щодо кредитування, що посилює м'які бюджетні обмеження. В середньостроковій перспективі спроможність держпідприємств готувати високоякісну фінансову звітність повинна бути посилена.

## **Е. Рада директорів**

**24. Існуюча система управління держпідприємствами відрізняється в залежності від правового статусу окремих підприємств.** Акціонерні держпідприємства керуються положеннями Господарського кодексу України, які

---

<sup>12</sup> “Добровільний експертний огляд законодавства і політики в сфері конкуренції в Україні”, UNTAC, 2013

<sup>13</sup> АМКУ є державним органом зі спеціальним статусом, який відповідає за забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Створений у 1993 році, він знаходиться під контролем Президента і звітує про свою діяльність перед Верховною Радою. АМКУ відповідає за сприяння розвитку конкуренції на ринку і запобігання зловживанням монопольним становищем. Він також відповідає за розгляд спорів, що виникають у зв'язку з державними закупівлями.

містять вимогу про призначення дворівневої ради директорів. Казенні та унітарні суб'єкти господарської діяльності не зобов'язані мати незалежних директорів або спостережну раду (див. виноску 2 на прикладі концерну «Антонов»). Як наслідок, галузеві міністерства мають необмежений вплив на керівництво унітарних підприємств.

## Виноска 2. Корпоративне управління концерну «Антонов»

Після здобуття незалежності в 1991 році Україна успадкувала авіабудівну галузь, яка займає передові позиції в світі. Більшість державних компаній, що працюють в цій галузі, були приватизовані. Однак, група компаній «Антонов», утворена в 2010 році з метою об'єднання низки унітарних держпідприємств, що беруть участь у виробництві та маркетингу літаків Антонов, була визначена як така, що має центральне економічне і стратегічне значення.

### Структура групи компаній «Антонов»



Розроблена у 2008 році Стратегія розвитку національного авіабудування до 2020 року спрямована на поліпшення продуктивності сектору на основі реформування корпоративного управління і модернізації. У 2012 році проведене ОЕСР дослідження «Оцінка корпоративного управління»<sup>1</sup> дозволило виявити кілька аспектів управління концерном «Антонов», що не відповідали передовій міжнародній практиці та практиці діяльності конкурентів концерну. Найважливішими серед них були такі аспекти:

- **Рада директорів:** аналогічно іншим унітарним держпідприємствам держпідприємства, що входять до складу групи «Антонов», не зобов'язані мати ради директорів. Це позбавляє їх важливого прошарку, який забезпечував би їхню політичну відокремленість та керівництво.
- **Фінансова гнучкість:** держпідприємства групи «Антонов» не мають юридичного права власності на активи, з якими вони працюють, а їх здатність реорганізувати структуру власного капіталу є обмеженою. Це створює перешкоди для ефективного використання активів і обмежує гнучкість реагування на зміни в економічному циклі.
- **Спроможність входити до складу спільних підприємств:** держпідприємствам групи «Антонов», як і іншим державним підприємствам, не дозволяється входити в спільні підприємства. Це серйозно обмежує можливість концерну «Антонов» формувати стратегічні партнерства в глобальній авіабудівній галузі<sup>2/</sup>.
- **Юридичні заходи:** привілейоване становище концерну «Антонов» передбачає його звільнення від дії деяких аспектів правової бази України, зокрема, з питань неплатоспроможності та банкрутства. Це суперечить принципам конкурентної нейтральності та фінансово-бюджетної дисципліни.

Проблеми управління, з якими стикається концерн «Антонов», були нещодавно висвітлені у зв'язку із звільненням президента концерну Урядом<sup>3</sup>. Ця подія продемонструвало відсутність

політичної відокремленості, яку забезпечує чинна система корпоративного управління держпідприємствами.

1/ ОЕСР: Оцінка корпоративного управління державною власністю в авіаційному секторі України; приклад концерну «Антонов», 2012 рік.

2/ Українським держпідприємствам заборонено створювати спільні підприємства Декретом Кабінету Міністрів України «Про окремі питання управління державною власністю» (від 31.12.1992 р.). Початковою метою цього документу було запобігання корупції з боку керівництва держпідприємств, і він став відповіддю на випадки, коли інсайтери використовували партнерські відносини із зовнішніми сторонами або підставні компанії для привласнення активів державних підприємств у 1990-х роках.

3/ <http://www.janes.com/article/36785/antonov-president-removed>

**25. Ради директорів, що, в оптимальному випадку, складаються з незалежних членів, виконують важливу керівну і наглядову функцію (виноска 3).** Ради директорів повинні діяти як посередники між виконавчим керівництвом та державою. Вони також забезпечують виконання життєво важливої функції стратегічного управління, яка є похідною від фідучіарних обов'язків по відношенню до держпідприємства і його власників.



### Виноска 3. Компоненти передової міжнародної практики щодо рад директорів державних підприємств

Природа та обов'язки рад директорів є різними в різних юрисдикціях і відрізняються в залежності від конкретних потреб країни<sup>1</sup>. Ради директорів можуть мати одну з двох форм. Унітарні ради виконують стратегічну та наглядову функцію і зазвичай складаються з виконавчих і невиконавчих членів. На відміну від них, дворівневі ради складаються з правління та наглядової ради, що розділяють між собою стратегічні і наглядові функції. Обов'язки членів ради директорів, як правило, включають варіації двох центральних завдань: обов'язку дбати про роботу підприємства і обов'язку бути лояльними до установи та її власників.

Міжнародна практика рекомендує послідовним чином формувати дієві ради директорів на всіх державних підприємствах<sup>2</sup>. Однак дієвість ради залежить від ряду компонентів, вбудованих в державну структуру управління, як описано нижче.

<b>Призначення</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Процес висування кандидатур та призначення повинен бути кодифікований і узгоджений з практикою приватного сектору.</li> </ul>
<b>Склад</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ефективність ради директорів безпосередньо пов'язана зі здатністю членів ради приймати незалежні рішення. Правила щодо критеріїв прийнятності повинні забезпечити створення ради директорів, що забезпечувала б збалансоване поєднання досвіду в різних сферах, зосереджуючи увагу на головній меті конкретного держпідприємства.</li> </ul>
<b>Навчання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>У багатьох країнах ефективною практикою, яка сприяє забезпеченню належного та повного виконання обов'язків членами ради директорів, вважається офіційне введення на посаду і надання можливості постійного навчання.</li> </ul>
<b>Оплата праці</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рівень винагород членам ради директорів має забезпечувати баланс між потребою у залученні й утриманні кваліфікованих фахівців та необхідністю створенням стимулів в довгостроковій перспективі.</li> </ul>
<b>Ефективність</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Для сприяння ефективній роботі рад, необхідно передбачити положення, що обмежують кількість членів ради та робоче навантаження кожного члена.</li> </ul>
<b>Оцінка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Результати роботи ради повинні оцінюватися систематичним і регулярним чином, щоб забезпечити повне виконання нею своїх повноважень.</li> </ul>

1/ Світовий банк: Корпоративне управління державних підприємств, інструментарій, 2014 рік

2/ Організація економічного співробітництва та розвитку «Ради директорів державних підприємств, Огляд національної практики», ОЕСР, 2013 рік.

## Г. Прозорість, звітність і розкриття інформації

26. **Дуалізм в структурі<sup>14</sup> управління державними підприємствами в Україні поширюється на вимоги щодо розкриття інформації та звітності.** У той час як всі українські держпідприємства зобов'язані публікувати річні звіти відповідно до національних стандартів бухгалтерського обліку України, лише акціонерні підприємства зобов'язані відкривати публічний доступ до перевірених фінансових звітів відповідно до статті 8 Закону України про аудиторську діяльність від 1993 року (зі змінами, внесеними у вересні 2006 року). Хоча це створює вимогу про розкриття фінансової інформації, нормативно-правова база сектору нічого не говорить про розкриття нефінансової інформації.

27. **Зацікавлені сторони в секторі держпідприємств України висловлювали занепокоєння щодо спроможності державних підприємств своєчасно готувати відповідну звітність.** Як уже згадувалося вище, інформація на рівні компанії є основою для забезпечення прозорості і підзвітності сектору. Уряду й донорській спільноті необхідно звернути увагу на розбудову потенціалу державних підприємств в частині забезпечення відповідності міжнародно визнаним стандартам звітності та практиці розкриття інформації.

28. **Функція нагляду та управління діяльністю будь-якого державного підприємства розпорощена по низці різних міністерств (див. рис. 1).** Нагляд нібито здійснюється як окремими галузевими міністерствами, відповідальними за конкретне державне підприємство, так і найголовнішими органами, як-то Міністерством економічного розвитку і Міністерством фінансів. Існує неясність щодо їх відповідних обов'язків. Не зрозуміло, якою мірою Міністерство економічного розвитку і Міністерство фінансів відповідають за безпосередню оцінку та підвищення ефективності окремих державних підприємств, у порівнянні з окремими галузевими міністерствами, які також можуть, у свою чергу, керувати діяльністю державних підприємств для реалізації своїх власних цілей. Внаслідок такої фрагментації виникає також суперечність даних, отриманих в різних пунктах інституційної структури, навіть стосовно базових питань, таких як кількість працюючих на державних підприємствах.

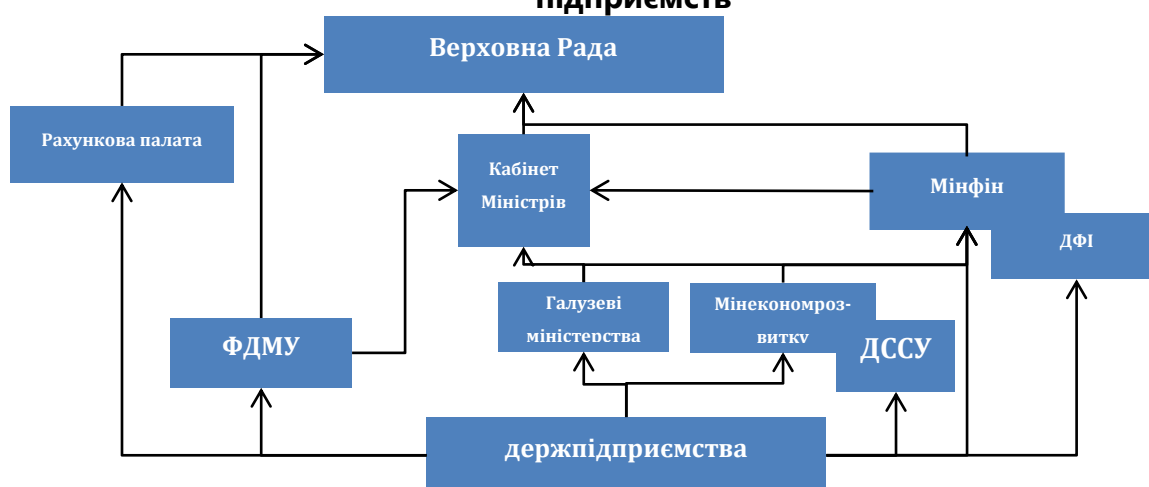
29. **Органи, які здійснюють нагляд за роботою держпідприємств не мають чітких повноважень або спроможності керувати процесом покращання результатів діяльності.** Такі повноваження можуть включати право встановлювати

---

<sup>14</sup> Подвійна роль держави як власника і регулятора та існування різних правових механізмів для різних видів державних підприємств негативно впливають на механізми корпоративного управління. Проблеми, які повинні бути розглянуті та враховані в рамках дієвої системи корпоративного управління, включають політичне втручання, розмивання відповідальності, слабе або відсутнє управління фінансовими ризиками і неефективність, пов'язану із слабким контролем за діяльністю підприємства.

рівні оплати праці для керівників, наймати і звільнювати керівний персонал, змінювати рівні субсидій або необхідної прибутковості, залучати зовнішніх експертів або давати дозвіл на реструктуризацію. На даний час ці повноваження носять фрагментарний характер, що призводить до перехрещення сфер компетенції та відсутності ясності щодо того, яка установа є відповідальною. Наприклад, держпідприємства можуть бути підзвітними як галузевому міністерству, так і ФДМУ, обидва з яких мають право здійснювати зміни в керівництві. Втім, ефективність таких санкцій підривається правовим режимом, відповідно до якого звільнені менеджери у багатьох випадках успішно оскаржують своє звільнення з посади, часто завдяки прямому втручанню уряду.

**Рисунок 1. Україна: Потoki даних, пов'язаних із сектором державних підприємств**



30. **Незважаючи на вимоги щодо звітності та розкриття інформації, прозорість та доступ громадськості до інформації про сектор держпідприємств обмежені.** Конституційна та правова база України визначають основні положення, що стосуються доступу громадськості до інформації. Однак певна інформація про унітарні держпідприємства може бути визнана важливою з точки зору державної безпеки відповідно до Закону «Про державну таємницю»<sup>15</sup>, що серйозно заважає вирішенню проблеми інформаційної асиметрії та забезпечення прозорості. Це викликає особливу занепокоєність у разі взаємодії Закону про державну таємницю з Законом про державні закупівлі через те, що це може призвести до непрозорості процесу державних закупівель на унітарних підприємствах.

31. **Необхідно кодифікувати вимоги до звітності та розкриття інформації для всіх держпідприємств.** Існуюча на державних підприємствах структура корпоративного управління створює можливості для використання різних стандартів

<sup>15</sup> Закон України «Про державну таємницю», Відомості Верховної Ради (ВВР), 1994 рік.

звітності для акціонерних та унітарних підприємств, і лише акціонерні державні підприємства підлягають тим самим вимогам до звітності, що і приватний сектор Це суперечить керівним принципам ОЕСР (і передовій практиці на міжнародному рівні), відповідно до яких всім держпідприємствам рекомендовано готувати звітність відповідно до вимог, які узгоджуються з вимогами до звітності приватного сектору.

**32. Відкритий доступ до інформації може бути поліпшений за рахунок коригування сфери дії Закону про державну таємницю або запровадження вимоги публікувати фінансову інформацію на відкритих веб-сайтах** (бажано англійською мовою поряд з українською). Вплив Закону про державну таємницю на розкриття інформації щодо унітарних держпідприємств є істотною перешкодою для створення по-справжньому підзвітного і прозорого сектору державних підприємств.

**33. Існуюча система звітності і розкриття інформації не наголошує на ролі законодавчої влади у забезпеченні підзвітності держпідприємств та контролю над ними.** Крім оприлюднення фінансових рахунків держпідприємства звітують тільки перед галузевими міністерствами, Міністерством економічного розвитку і Міністерством фінансів. Дана схема не визнає ролі парламенту в постановці завдань забезпеченні контролю від імені власників держпідприємств – громадськості. У більшості країн-членів ОЕСР і країн за межами ОЕСР складається і публікується консолідована річна звітність про державні підприємства для розгляду на парламентській сесії (у тому числі консолідовані звіти про доходи і баланси всіх держпідприємств). Країнам із централізованою функцією управління державною власністю — наприклад, Чилі та Індії — легше складати і публікувати зведені звіти на своїх сайтах. Річні звіти разом із щоквартальними звітами дають парламенту й громадськості змогу оцінювати останні події в секторі держпідприємств найбільш ефективним і прозорим чином.

**34. Немає вимоги про підготовку звітів та розкриття нефінансової інформації<sup>16</sup>.** Хоча рекомендації ОЕСР не передбачають розкриття нефінансової інформації, тенденція до оприлюднення такої інформації набуває все більшого поширення в приватному секторі. Запровадження системи звітності, яка б заохочувала до публікації нефінансової інформації, сприятиме підвищенню відповідальності державних підприємств з урахуванням їх соціального і екологічного впливу, а також приведе їх діяльність у відповідність до передової практики (виноска 4).

**35. Передова міжнародна практика, наприклад, рекомендації ОЕСР, встановлює, що ключовим одержувачем розкритої інформації державного**

<sup>16</sup> Передова міжнародна практика вимагає, щоб компанії оприлюднювали інформацію з екологічних питань, питань соціальної політики/зайнятості, питань прав людини та боротьби з корупцією. Інформація щодо питань корпоративного управління, впливу мереж поставок, конкретних особливостей компанії і сектору також є важливою для підвищення прозорості для ринку і громадськості.

підприємства є законодавчий орган, оскільки саме він представляє інтереси власників (тобто широкої громадськості). Відповідальність за звітування перед законодавчими органами визначається прийнятою моделлю державної власності і часто розподіляється між низкою урядових органів. У наведеній нижче виносці роз'яснено форми звітності перед законодавчим органом (виноска 5).

#### Виноска 4. Політика прозорості держпідприємств у Литві

Уряд Литовської Республіки визначив основні принципи прозорості державних підприємств відповідно до оголошених намірів забезпечити відкритість, активне управління державною власністю і порядок<sup>1/</sup>. У рекомендаціях визначаються рамки корпоративної звітності, обов'язкові для всіх литовських державних підприємств. У рекомендаціях викладено наступний графік подання звітності:

- Консолідований річний звіт подається не пізніше 30 квітня
- Консолідований проміжний звіт (3 місяці) подається не пізніше 21 травня
- Консолідований проміжний звіт (6 місяців) подається не пізніше 15 вересня
- Консолідований проміжний звіт (6 місяців) подається не пізніше 21 листопада
- Консолідований проміжний звіт (6 місяців) подається не пізніше 15 березня

Звіти складаються центральною установою, відповідальною за розробку і впровадження належної політики управління в секторі державних підприємств. Річна фінансова звітність держпідприємств підлягає незалежному аудиту відповідно до міжнародних стандартів.

Основні принципи прозорості вимагають від держпідприємств представляти наступну інформацію у проміжному звіті за 6 місяців та у річних звітах:

- Бізнес-стратегія, фінансові та нефінансові цілі, можливості та загрози
- Оцінка результатів діяльності по відношенню до цілей
- Політика дивідендів
- Опис значних подій протягом фінансового року
- Опис послуг або товарів
- Опис основних груп споживачів
- Опис капітальних інвестицій і майбутніх інвестиційних планів
- Аналіз щорічних витрат на оплату праці
- Опис поточних соціальних ініціатив та заходів політики
- Інформація про дотримання принципів прозорості

1/ Міністерство економіки Литовської Республіки: Щорічний огляд литовських державних комерційних активів, 2009 рік.

### Виноска 5. Форми звітності перед законодавчим органом

У міжнародній практиці склалися три форми звітності перед законодавчим органом<sup>1/</sup>.

1. Періодична звітність, як правило, відбувається на щорічній основі і узгоджується з бюджетним процесом держави.
  2. Спеціальна звітність залежить від потреб у інформації законодавчого органу і, як правило, відповідає змісту поточної політичної дискусії.
  3. Звітність для затвердження звичайно має відношення до вимог до звітності, вбудованих в юридичну базу щодо державних підприємств, і стосується конкретних дій або операцій, наприклад, випуску акцій.
- Слід зазначити, що ключовою проблемою у разі подання звітності законодавчому органу (окрім браку технічних навичок і можливостей для уважного аналізу поданих даних в межах законодавчого органу) є проблема надлишкової інформації, яка перешкоджає здійсненню ефективного контролю.

1/ «Ради директорів державних підприємств, Огляд національної практики», ОЕСР, 2013 рік.

### Г. Рекомендації

*Середньострокові заходи (від 6 місяців до 2 років)*

**Рекомендація 2.1** — Розробити єдину багатоцільову систему звітності, за яку відповідатиме одна установа, що дозволить задовольнити інформаційні потреби всіх заінтересованих сторін (державних керівних органів, інвесторів, міністерств, що здійснюють нагляд, бюджетного департаменту Міністерства фінансів, податкових органів, законодавчої гілки влади та громадськості). Це дозволить скоротити обсяг нерегламентованих запитів і відповідей на конкретні запити, на які державні підприємства зараз повинні реагувати, звільняючи потенціал для підготовки звітності (липень 2015 р.)

**Рекомендація 2.2** — Внести зміни до Закону «Про державну таємницю» з метою підвищення прозорості та поліпшення корпоративного управління в секторі (вересень 2015 р.)

**Рекомендація 2.3** — Підвищити прозорість сектору шляхом впровадження вимоги про оприлюднення веб-звітів як на рівні держпідприємств, так і на рівні міністерств (липень 2015 р.)

**Рекомендація 2.4** — Реалізувати план з нарощення потенціалу на всіх рівнях інституційної структури державних підприємств для забезпечення ефективної та належної прозорості, підзвітності та нагляду за сектором державних підприємств (вересень 2015 р.). Конкретні сфери нарощення потенціалу можуть включати:

- Навчання членів рад директорів державних підприємств та розширення їх прав і можливостей
- Розвинення навичок і вмінь в сфері фінансового обліку та звітності на держпідприємствах і в галузевих міністерствах.

- Збільшення чисельності людських ресурсів у Мінекономрозвитку.

**Рекомендація 2.5** — Провести реструктуризацію Антимонопольного комітету, забезпечивши можливість кращого виконання завдань комітету та надавши йому спроможність, ресурси та необхідний ступінь незалежності для того, щоб від міг проводити ретельне розслідування антиконкурентної практики, що застосовуються, поміж інших, і державними підприємствами, а також скарг, що стосуються процедур державних закупівель (вересень 2015 р.)

**Рекомендація 2.6** — Визначити чіткі критерії щодо створення і закриття державних підприємств. Це дозволить запобігти збільшенню кількості державних підприємств, а також не допустити створення держпідприємств з цілями, які можуть бути досягнуті в рамках існуючих державних міністерств і відомств (вересень 2015 р.)

**Рекомендація 2.7** — Посилити роль парламенту в системі управління державними підприємствами шляхом:

- Введення вимоги щодо обов'язкової щорічної звітності держпідприємств
- Подання річних оцінок віддачі на витрачені кошти по держпідприємствах з оборотом вище встановлених Рахунковою палатою граничних обсягів (вересень 2015 р.)

**Рекомендація 2.8** — Усунути подвійний підхід до структури корпоративного управління державними підприємствами, забезпечивши стандартизований підхід до управління всіма держпідприємствами у відповідності з підходами приватного сектору. Це посилить виконання принципу конкурентної нейтральності, матиме позитивні наслідки на ринку капіталу для держпідприємств і сприятиме належному управлінню у всьому секторі (січень 2016 року)

**Рекомендація 2.9** — Реформувати систему управління діяльністю держпідприємств забезпечивши оцінку всіх держпідприємств за стандартизованим набором фінансових і нефінансових ключових показників ефективності та запровадження кодифікованої ієрархії наслідків у випадку незадовільної роботи (вересень 2016 р.)

### III. Виявлення, відображення в звітності та зменшення фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю державних підприємств

#### A. Довідкова інформація

36. **Сектор державних підприємств є джерелом значних фіскальних ризиків.** Вони походять від прямих бюджетних витрат у зв'язку зі зменшенням дивідендів і збільшенням субсидій для покриття збиткової діяльності некомерційних та комерційних держпідприємств, а також умовних фіскальних ризиків, які виникають у зв'язку з непогашеними державними гарантіями боргу держпідприємств, регулярним недоінвестуванням, яке може в майбутньому призвести до необхідності вливання капіталу, та іншими зобов'язаннями держпідприємств, що врешті-решт можуть потребувати бюджетних витрат. У 2014 році органи влади втрутилися, запровадивши спеціальні заходи для підтримки консолідації бюджету з метою досягнення бюджетних цілей. Ці заходи включали ініціативи щодо скорочення витрат державних підприємств, які, як очікувалось, могли привести до економії у розмірі близько 2 млрд. грн. за рахунок збільшення дивідендів до бюджету. Крім того, Верховна Рада прийняла постанову про зменшення кількості адміністративного персоналу держпідприємств і обмеження заробітної плати.

37. **На додаток до прямих витрат консолідованого бюджету держпідприємства можуть також створювати інші джерела бюджетних ризиків.** Непрямі витрати державних підприємств включають, серед іншого, втрачені доходи бюджету, пов'язані з активами під управлінням держпідприємств. Враховуючи рівень цих активів, які за оцінками Міністерства економічного розвитку становлять 870 млрд. грн., і альтернативні витрати по цьому державному капіталу, еквівалентні довгостроковому зростанню номінального ВВП (близько 8 відсотків на рік), сектор державних підприємств міг би щороку забезпечувати приплив бюджетних коштів у розмірі близько 5 відсотків ВВП<sup>17</sup>. Але в реальності сектор є джерелом втрат для бюджету, а також джерелом потенційних майбутніх ризиків для бюджетної стійкості.

#### B. Конкретні фіскальні ризики, які походять із сектору державних підприємств

38. **Спроможність оцінки фіскальних ризиків, що походять із сектору державних підприємств, недостатньо розвинута.** В Міністерстві економічного розвитку є можливості для приведення такого аналізу, але на даний час жоден підрозділ не має прямого доручення на виконання цієї роботи. Макроекономічні припущення стосовно бюджету розробляються макроекономічним підрозділом в

<sup>17</sup> Альтернативні витрати — це неотримані бюджетом надходження від доходів за активами держпідприємств, виходячи з припущення, що рівень їх доходності дорівнює процентній ставці за суверенними облігаціями.



Міністерстві економічного розвитку. Середньострокові економічні прогнози підлягають обговоренню для визначення їх достовірності та внутрішньої узгодженості і використовуються як вхідна інформація для прогнозування бюджетних показників та інформування в процесі розробки податково-бюджетної політики. Хоча певні альтернативні макроекономічні припущення перевіряються в процесі підготовки бюджету, результати аналізу чутливості щодо впливу на бюджет не доводяться до відома Верховної Ради або громадськості і не використовуються в процесі прийняття урядових рішень.

**39. Сценарії стрес-тестів не використовуються для оцінки бюджетних наслідків несприятливих шоків, що впливають на результати діяльності державних підприємств.** Хоча фінансові плани державних підприємств, затверджені відповідними галузевими міністерствами, підлягають перегляду на основі різних припущень стосовно основних макроекономічних індикаторів, не існує систематизованого процесу оцінки ризиків для функціонування держпідприємств у різних секторах і вивчення їхнього впливу на бюджет. Це заважає обґрунтованому обговоренню податково-бюджетної політики, її ризиків в короткостроковій і середньостроковій перспективі, наслідків для стійкості державного боргу та ефективного розподілу державних ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики. Це також робить бюджет чутливим до надзвичайних фінансових ситуацій, які могли б бути пом'якшені і краще керовані у разі запровадження комплексної системи управління фіскальними ризиками.

**40. В останні роки багато країн запровадили процедури із виявлення, відображення в звітності та пом'якшення фіскальних ризиків.** Такі процедури часто включають підготовку документа з оцінки фіскальних ризиків, який окремо додається до бюджетної документації (у додатку I визначені ключові елементи, які необхідно брати до уваги під час розробки документа щодо оцінки фіскальних ризиків). У країнах, які розробляють такі документи<sup>18</sup>, фіскальні ризики оцінюються на основі аналізу впливу різних шоків (див. додаток II)<sup>19</sup>. Вони включають макроекономічні відхилення від бюджетних припущень по ключових змінних, таких як темпи економічного зростання, інфляція, процентні ставки, а також міжнародні ціни на біржові товари, коли це доречно. Ця оцінка, як правило, здійснюється на основі аналізу сценаріїв і чутливості та проведення стрес-тестів фінансових агрегатів. В деяких випадках, наприклад, у Сполучених Штатах, невизначеність базових прогнозів

<sup>18</sup> Кілька країн ОЕСР запровадили певні форми звітності щодо фіскального ризику; а в деяких країнах із перехідною економікою — зокрема, в Бразилії, Чилі та Індонезії — започатковано розкриття фіскальних ризиків під час формування державного бюджету.

<sup>19</sup> Див. наприклад, звіти про фіскальний ризик, що публікуються урядом Австралії [http://www.budget.gov.au/2014-15/content/bp1/html/bp1\\_bst8-01.htm](http://www.budget.gov.au/2014-15/content/bp1/html/bp1_bst8-01.htm) та урядом Філіппін [http://www1.dbm.gov.ph/?page\\_id=2877](http://www1.dbm.gov.ph/?page_id=2877).

фіскальних змінних представлена у вигляді віялових діаграм, які показують ймовірний розподіл навколо центральної точкової оцінки фіскального показника.

**41. Інформація про умовні зобов'язання, такі як державні гарантії за кредитами державного сектору, також зазвичай включається в документ з аналізу фіскальних ризиків.** Інформація по умовних зобов'язаннях включає дані щодо номінальної вартості загальної суми і потоків по гарантованих кредитах, а також показники очікуваних видатків по непогашених зобов'язаннях та ймовірності виникнення вимог по оплаті гарантій. У деяких випадках також представлена інформація про надходження премій по гарантіям. Дані щодо валової позиції за ризиком, пов'язаним з державно-приватними товариствами, також корисні у випадках, коли такі проекти пов'язані з великими фіскальними ризиками. Нарешті, аналіз ризиків, пов'язаних з державними активами, надається у звітності про консолідовані фіскальні агрегати для всього державного сектору, в тому числі державних підприємств, а також про оцінку потенційних бюджетних ризиків від несприятливих шоків у секторі державних підприємств.

**42. Оцінка впливу фіскальних ризиків з боку державних підприємств на баланс державного сектору може сприяти оцінці впливу держпідприємств на державні фінанси.** Операції держпідприємств впливають не тільки на бюджетні потоки, але й на загальну суму активів і зобов'язань під управлінням державного сектору. Тому обмеження аналізу фіскальних ризиків традиційними бюджетними показниками буде давати не повне уявлення про фіскальні ризики. Повна оцінка цих ризиків потребуватиме аналізу наслідків діяльності державних підприємств для державного бюджету з охопленням доходів, видатків і фінансування. Наявність інформації про зміни позицій по активах і зобов'язаннях протягом фінансового року також є важливою. Їх загальна сума змінюється під впливом економічних операцій, а також змін вартості та інших потоків, що впливають на розмір позиції (наприклад, приватизація і зміни курсів валют); а дані по позиціях дозволяють розраховувати ключові підсумкові показники бюджетної стійкості, в тому числі показник чистої вартості державних активів.

**43. Програма переходу до системи звітності, яка включає підготовку балансу активів та пасивів державного сектору, повинна бути найважливішим компонентом посилення процесу розробки та реалізації податково-бюджетної політики.** Однак, у багатьох країнах цей процес може відбуватися лише поступово з огляду на високі вимоги до даних і складність обчислення даних по нефінансових активах у балансі державного сектору. Тим не менш, деякі країни запровадили цей процес, почавши з надання основної інформації, наприклад про запаси державних активів, з метою підготовки інформації про баланс активів і пасивів та її погодження з традиційними бюджетними показниками як засобу моніторингу фіскальних ризиків. Незважаючи на те що компіляція повної інформації про баланс державного сектору може виходити за рамки державної політики в короткостроковій перспективі, можна

вжити заходів для отримання та використання вже наявної інформації та розширення сфери охоплення існуючих реєстрів (див главу IV) з метою забезпечення повного розкриття інформації по державних активах і зобов'язаннях та використання даних про зміну чистих державних активів для обґрунтованої оцінки фіскальних ризиків та розкриття інформації.

### **Охоплення державного сектору**

#### **44. Існує значна невизначеність щодо оцінки розміру державного сектору.**

Внаслідок цього є ризик недооцінки потенційних бюджетних наслідків, пов'язаних з державним сектором. Існують різні джерела інформації щодо переліку держпідприємств, які включають в себе дані, надані Міністерству економічного розвитку Державною статистичною службою, бази даних, створені в Мінекономрозвитку підрозділом, відповідальним за координацію діяльності та моніторинг державних підприємств, а також список компаній, зареєстрованих у Фонді держмайна (ФДМУ). Інформація про розміри сектору держпідприємств ускладнюється також фрагментованістю законодавства і наявністю різних категорій підприємств (глава II). Нарешті, існує лише часткова інформація про фактичний статус функціонування багатьох держпідприємств, що входять до різних баз даних. Кількість держпідприємств в різних реєстрах варіюється від 4500 до менш ніж 1800. Крім того, державні активи, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, не завжди включені в списки, а вичерпна інформація щодо земельних активів та комерційної нерухомості в розпорядженні державних організацій відсутня (див. главу IV).

**45. Охоплення лише державних підприємств не достатньо для складення комплексного балансу активів та пасивів державного сектору.** Будь-який комплексний реєстр має містити також інформацію про ширшу категорію державних активів, в тому числі нерухомість у володінні уряду<sup>20</sup>. Чимало країн наразі відходять від традиційних інформаційних систем, де дані щодо діяльності державного сектору обмежувалися фінансовими потоками та економічними операціями. Для визначення курсу фіскальної політики та кращої оцінки короткострокових та середньострокових фіскальних ризиків на основі інформації щодо балансу державного сектору були розраховані додаткові фіскальні показники, такі як Чиста вартість активів державного сектору (Net Public Worth)<sup>21</sup>. Такий показник враховує активи та пасиви, що або перебувають під контролем сектору загального державного управління та підприємств

<sup>20</sup> Слід згадати про приклади Австралії, Нової Зеландії, країн Скандинавії та Литви.

<sup>21</sup> Баланс державного сектору можна використовувати для діагностування вразливих місць, які неможливо відразу помітити у бюджеті. Див. Da Costa M. and V. H. Juan-Ramon, 2006, The Net Worth Approach to Fiscal Analysis: Dynamics and Rules, IMF Working Paper 06/17 (Washington, International Monetary Fund).

зі значною часткою участі уряду, або мають актуальне значення для державної політики. Крім того, складання балансу державного сектору відповідає міжнародним статистичним стандартам щодо податково-бюджетної статистики, таким як система Статистики державних фінансів (Government Financial Statistics (GFS))<sup>22</sup> та Європейська система національних рахунків (European System of National Accounts (ESA)).

**46. Визначення сфери охоплення державного сектору має вирішальне значення для розуміння ролі уряду в економіці та оцінки фінансових ризиків.** Усі державні активи повинні бути зареєстровані у базі даних, що дозволяє належним чином збирати та аналізувати інформацію про фізичні характеристики цих активів та фінансову інформацію. І хоча істотна частина економічних ресурсів, що перебувають в управлінні державних підприємств, припадає на верхні 100 діючих підприємств, у разі відсутності комплексного реєстру державних підприємств ця інформація може містити важливі прогалини, а важливі види діяльності можуть опинитися за межами урядового аналізу. Така база даних має також включати інформацію про підконтрольні державі акціонерні товариства, унітарні державні підприємства та підприємства, в яких держава має міноритарний пакет акцій. Використання такого широкого визначення державного сектору забезпечить відстеження діяльності усіх підприємств, що здійснюють управління державним майном.

### Субсидії

**47. Прямі бюджетні субсидії державним підприємствам є значними і в майбутньому можуть спричинити ризики для фінансової стійкості.** За оцінками Мінфіну, у 2014 році вони становили 2,5 відсотка ВВП і дещо знизилися у 2015 році. Великими одержувачами таких субсидій є енергетика та вугільна галузь. Лише на цей сектор припадають субсидії у розмірі 1 відсотка ВВП (див. виноску 1). З часом рівень субсидій збільшувався, що відображає великі збитки державних підприємств (таблиця 4) та свідчить здебільшого про невідповідність між собівартістю виробництва товарів та послуг державними підприємствами та ціною, яку платять їх споживачі або проміжні користувачі. Значні субсидії на фінансування урядових програм підтримки надаються у різних секторах, в тому числі, в секторах енергетики, інфраструктури, сільського господарства та місцевих органів державного управління (таблиця 4).

**48. І хоча отримати всебічну інформацію про рівень субсидій складно, у багатьох секторах він оцінюється приблизно у 60-80 відсотків, в тому числі в**

---

<sup>22</sup> Див. International Monetary Fund, 2001 and 2014, Government Finance Statistics Manual, (Washington, International Monetary Fund) and International Monetary Fund, 2005, Using the GFSM2001 Statistical Framework to Strengthen Fiscal Analysis in the Fund (Washington, International Monetary Fund).

**енергетиці, вугільній галузі та сільському господарстві**<sup>23</sup>. У бюджеті 2015 року, внаслідок поетапного зменшення обсягів підтримки вугледобувної галузі та скорочення інших субсидій, прямі субсидії обмежено 1,3 відсотка ВВП. Втім, у секторі державних підприємств не було запроваджено структурних заходів стримування витрат, а це означає, що зниження рівня бюджетної підтримки може спричинити підвищення збитків державних підприємств та спустошення державних активів, що перебувають під управлінням державних підприємств. У разі відсутності коригуючих заходів фінансування цих збитків, можливо, доведеться забезпечувати як через фіскальний дефіцит, так і через державний борг.

49. **Субсидії не є достатньо адресними, а рішення про їх надання приймаються в процесі підготовки бюджету без урахування чітко визначених пріоритетів.** Як правило, галузеві міністерства відповідають за розробку заявок на отримання субсидій з бюджету для держпідприємств свого сектору, що знаходяться під їх управлінням і наглядом. Початкові заявки на субсидування потім обговорюються з посадовцями Міністерства фінансів, після чого виноситься остаточне рішення про розмір субсидій, які будуть включені до державного бюджету. Ці рішення враховують загальний розмір бюджету та відповідні фінансові обмеження. Такий процес не гарантує, що ресурси, які виділяються, будуть відповідати визначеним цілям політики, а розмір субсидій, як правило, визначається сукупністю різних чинників, у тому числі історичним рівнем підтримки, оцінкою збитків держпідприємств та динамікою витрат на заробітну плату в держпідприємствах.

---

<sup>23</sup> На основі ціни, а не сукупної собівартості виробництва. Джерело: дані галузевих міністерств.

### Виноска 6. Субсидії вугледобувній галузі

Енергетичний сектор перебуває у віданні Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Це один з найбільших секторів української економіки, де присутній державний сектор. У цьому секторі налічується приблизно 450 державних підприємств, нагляд та управління якими здійснюється Міністерством. Це число підприємств включає 314 унітарних підприємств і 140 акціонерних товариств зі значною участю держави. Більшість підприємств — 216 — належать до добувного сектору та вугледобувної галузі. Є також 38 підприємств у секторі енерговиробництва та енергопостачання, 28 підприємств — у секторі атомної енергетики і 32 — у секторі нафто- та газовидобування, переробки та розподілення.

Фінансові плани цих підприємств слабкі. Однак, є винятки, які становлять великі підприємства стратегічного значення, що перебувають під безпосереднім наглядом Кабінету міністрів за спільної технічної підтримки з боку Мінекономрозвитку та Міністерства енергетики. Зокрема, такими підприємствами є Нафтогаз, а також підприємства, відповідальні за виробництво та розподіл електроенергії атомної та гідроенергетики. Підприємства цього сектору не часто мають форму корпоративних підприємств, виняток становлять великі компанії, такі як Нафтогаз, де існують ради директорів, втім вони здебільшого складаються з урядових посадовців.

Прямі бюджетні субсидії в енергетичному секторі сконцентровані у вугледобувній галузі. У бюджеті 2014 року було 5 бюджетних програм, які фінансувалися за рахунок прямих трансфертів з бюджету. Ці програми охоплювали різні види діяльності та передбачали різні цілі. По-перше, субсидія надавалася на покриття витрат пов'язаних з реструктуризацією вугільних шахт та підготовкою до ліквідації нерентабельних шахт або шахт, на яких закінчилися запаси вугілля. По-друге, програма передбачала надання коштів на фінансування заходів безпеки у вугледобувній галузі, запобігання нещасних випадків на виробництві та виплати компенсацій. Третя мета програм субсидій передбачала покриття різниці між ціною, за якою шахти продавали вугілля енергогенеруючим підприємствам (у 2014 році ціна була 800 грн за тону, у 2015 вона піднялася до 1100 грн за тону), та собівартістю видобутку вугілля. Вона наразі становить від 1000 до 6000 грн за тону в залежності від якості вугілля та ступеню складності добування вугілля. Витрати на заробітну платню становлять значну частину виробничих витрат, від 30 до 60 відсотків.

У бюджеті 2015 року відбулося зменшення прямих бюджетних субсидій. У 2014 році бюджетні видатки на фінансування програм підтримки вугледобувної галузі становили 9 млрд гривень (майже 1 відсоток ВВП). У 2015 бюджетне фінансування цих програм здебільшого припинилося. Це було спричинено різними факторами, в тому числі неспроможністю здійснювати управління вугледобувними шахтами у зоні воєнних дій, підвищенням ціни на вугілля для енергогенеруючих підприємств та згорання діяльності на ліквідованих підприємствах. Попри це, оскільки рівень субсидування видобутку вугілля залишається значним, а ціни, що сплачують енергогенеруючі підприємства, покривають лише 30 відсотків витрат на добування вугілля, це означає існування значних непрямих бюджетних витрат. За оцінками Міненерго та вугледобування ця сума становить від 2 до 4 млрд грн (від 0,1 до 0,3 відсотка ВВП).

50. Існуюча програма субсидування може спричинити виникнення двох основних типів фіскальних ризиків. По-перше, державні ресурси можуть бути відвернені на неефективні напрями використання, виходячи з необхідності продовжувати підтримку держпідприємств, які за відсутності такої допомоги стануть нежиттєздатними. По-друге, рівень субсидій може бути недостатнім для покриття структурних прогалин у виробничій системі держпідприємств, що призведе до короткострокового тиску на бюджет у зв'язку з необхідністю покриття дефіцитів фінансування, які можуть виникнути протягом року або потягти за собою виникнення незабезпечених зобов'язань, які матимуть відстрочений вплив на державні фінанси.

**Таблиця 4. Субсидії та поточні трансферти коштів підприємствам у консолідованому бюджеті**

<b>Загалом</b>	<b>23,5</b>
<b>Вугільна галузь</b>	<b>1,5</b>
<i>Реструктуризація</i>	<i>1,2</i>
<i>Рятувальні заходи</i>	<i>0,2</i>
<b>Обслуговування боргу</b>	<b>4,5</b>
<i>Евро 2012</i>	<i>2,7</i>
<i>Циклон-4</i>	<i>1,4</i>
<i>Укрмедпостач</i>	<i>0,3</i>
<b>Фінансування підтримки національних театрів</b>	<b>0,5</b>
<b>Національні і державні художні спілки, концертні і циркові організації</b>	<b>0,3</b>
<b>Станції теплопостачання (за виключенням газових)</b>	<b>0,5</b>
<b>Спеціальні засоби захисту комунікацій і інформації</b>	<b>0,1</b>
<b>Доступне житло</b>	<b>0,2</b>
<i>Житлові субсидії для молоді і одиноких</i>	<i>0,05</i>
<i>Рекапіталізація Державного фонду молодіжного житла</i>	<i>0,04</i>
<i>Внески на житлові субсидії</i>	<i>0,09</i>
<b>Внески в Фонд «Укриття» КВ «Вектор»</b>	<b>0,7</b>
<b>Охорона здоров'я</b>	<b>0,1</b>
<b>Підтримка НУО, інвалідів та ветеранів</b>	<b>0,1</b>
<i>Заходи з реабілітації інвалідів</i>	<i>0,01</i>
<i>Підтримка організацій громадянського суспільства та ветеранів-інвалідів</i>	<i>0,08</i>
<b>Перевезення вищих посадових осіб</b>	<b>0,1</b>
<b>Поточні трансферти підприємствам</b>	<b>0,4</b>
<i>Діяльність сил цивільної оборони</i>	<i>0,03</i>
<i>Судоходні шлюзи</i>	<i>0,04</i>
<i>Фінансова підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування</i>	<i>0,03</i>
<i>Земельна реформа</i>	<i>0,03</i>
<i>Інші трансферти підприємствам</i>	<i>0,3</i>

<b>Місцеві органи влади</b>	<b>14,6</b>
<i>Житло:</i>	5,5
<i>Благоустрій міст</i>	3,6
<i>Муніципальні гранти підприємствам</i>	1,5
<i>Вугільна галузь</i>	0,4
<i>Інші витрати на житло</i>	0,7
<i>Транспортування</i>	1,3
<i>Поточний ремонт і утримання доріг</i>	4,7
<i>Театри, філармонії, інші заходи</i>	1,4
<i>Санаторно-курортні заходи</i>	0,3
<i>ЗМІ</i>	0,2
<i>Заходи із збереження навколишнього середовища</i>	0,3
<i>Інші місцеві видатки</i>	0,2

Джерело: Дані Мінекономрозвитку

51. **Загальний обсяг субсидій в бюджеті на 2015 рік обмежений 24 млрд грн, але цього може бути недостатньо, щоб гарантувати беззбитковість діяльності деяких державних підприємств.** Завдяки зниженню обмінного курсу і наслідкам конфлікту в східних регіонах в 2015 році розрив може сягати 2 відсотків ВВП, без урахування НАК «Нафтогаз України». Крім того, скорочення бюджетного фінансування програми субсидування не стало результатом реструктуризації держпідприємств або більш чіткого адресного спрямування фінансування пріоритетних програм. В основному воно було спричинене поступовим зменшенням трансферту коштів вугільним шахтам, що знаходяться в зоні бойових дій, та скороченням фінансування ще третини шахт в інших регіонах України. Результатом останнього, за оцінками, можуть стати фінансові збитки в діапазоні від 1 до 3 млрд грн. Цей дефіцит фінансування, в кінцевому підсумку, можливо, також доведеться покривати за рахунок коштів державного бюджету.

52. **Непрямі субсидії також є великими за обсягом і становлять загрозу фінансової стійкості.** Вони включають в себе передачу цінних паперів від центрального уряду збитковим держпідприємствам в рамках рекапіталізації для надання ліквідності цим компаніям<sup>24</sup>. Можливі ризики для бюджету виникають у зв'язку з потенційними подальшими збитками, яких можуть зазнати збиткові держпідприємства в результаті непередбачених шоків для макроекономічних показників, у тому числі шоків від змін валютного курсу, що впливають на ціну

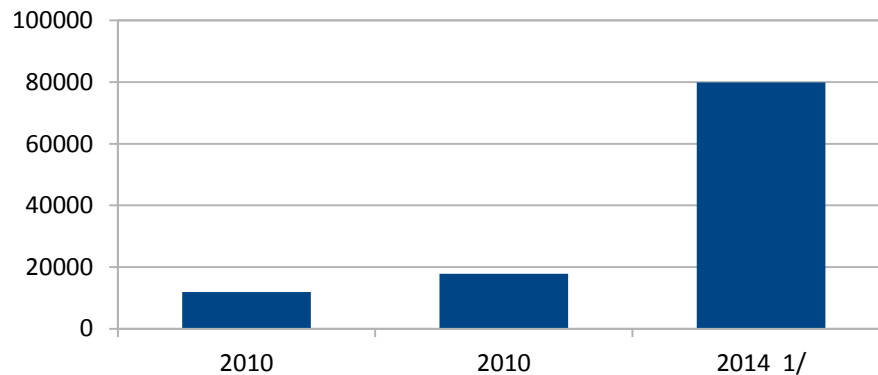
<sup>24</sup> Наприклад, у випадку державного холдингу у газовому секторі НАК «Нафтогаз України» такі непрямі субсидії, які не відображаються в бюджеті, але збільшують обсяг державного боргу, складала в 2014 році близько 6 відсотків ВВП, а на 2015 рік оцінюються на рівні вище 2 відсотків ВВП.



імпортованого газу. Шокові зміни цін на міжнародному ринку нафти та газу також можуть позначитися на бюджеті.

53. **Збиткові держпідприємства становлять додаткове джерело фіскальних ризиків.** Збитки з плином часу зростали (рис. 2). Поточний рівень збитків є високим і становить понад 1 відсоток ВВП (без урахування НАК «Нафтогаз України»), а діяльність кількох державних підприємств є вразливою до потенційного впливу шоків<sup>25</sup>. Збиткові компанії, які не є комерційно життєздатними, вже сьогодні мають заборгованість із заробітної плати і зрештою потребуватимуть державної підтримки у формі додаткових субсидій з бюджету або рекапіталізації за рахунок бюджетних коштів, як і у випадку «Нафтогазу».

**Рисунок 2. Україна: Динаміка чистих фінансових збитків держпідприємств**



Джерело: дані Мінекономрозвитку та оцінки співробітників МВФ.

1/ Дані за перші три квартали року.

### Фінансові гарантії

54. **Державні гарантії, надані під запозичення держпідприємств, є великими й перевищували 10 відсотків ВВП на кінець 2014 року.** Кредити з державним забезпеченням зосереджені в енергетичному секторі, харчовій промисловості та в інфраструктурі. Вони включають в себе міжнародні облігації, випущені Нафтогазом (приблизно третина від загального обсягу гарантій), а також кредити на

<sup>25</sup> Наприклад, Державна продовольчо-зернова корпорація України в 2014 році, за оцінками, мала збиток в розмірі близько 1 млрд грн, в порівнянні з запланованим чистим прибутком аналогічного розміру, внаслідок зниження обмінного курсу протягом року, яке коштувало компанії близько 2 млрд грн, або 0,1 відсотка ВВП у вигляді зростання імпорتنих цін. Додаткові збитки можуть бути спричинені зниженням добичі вугілля у зоні військових дій, зменшенням обсягу вантажних перевезень і зношенням рухомого складу (за оцінками галузевого міністерства — 800 млн доларів США), а також розірванням контрактів з боку російських клієнтів в космічній та військової галузях (потенційно 80 відсотків виручки компаній, якими управляє Державне космічне агентство, або 2 млрд грн на рік).

реструктуризацію, інвестування і надання ліквідності держпідприємствам від офіційних і приватних установ (див. додаток III). Приблизно три чверті кредитів надані в іноземній валюті й наражаються на валютний ризик, який може вплинути на здатність позичальника погашати борг<sup>26</sup>.

**55. Бюджетні ризики, які походять з цих гарантій, включають потенційну необхідність виконання зобов'язань та неотримання доходу від комісій по гарантіях.** У зв'язку із запозиченнями збиткових і структурно нежиттездатних державних підприємств постає питання про їх здатність обслуговувати борги без прямої або непрямой підтримки з бюджету. Наприклад, Фінінпро не генерує потоки доходів в секторі інфраструктури для покриття витрат на обслуговування боргу, які покриваються за рахунок бюджетних субсидій у розмірі 2,7 млрд. грн. в 2015 році. Ймовірність того, що борг буде погашений по 65 контрактам з іншими державними підприємствами під управлінням Фінінпро (який відбиває переуступлення позикових коштів за плату на будівництво інфраструктурних об'єктів, пов'язаних з спортом), є дуже низькою. По суті, заборгованість по цих некомерційних операціях є зобов'язанням уряду і має бути відображена в даних з розміру державного боргу.

**56. Міністерство фінансів вважає, що половина зобов'язань, що впливають з державних гарантій, повинні вважатися прямим державним боргом.** Як такі, вони б збільшили відношення прямого державного боргу до ВВП приблизно до 70 відсотків у 2014 році, що майже на 10 відсотків перевищує поточні показники.

**57. Додаткові витрати бюджету витікають з неотриманого доходу в формі комісії за гарантії.** Оскільки комісія за гарантії або не стягується взагалі, або є недостатньою для покриття ризику неплатежу з боку позичальника, фіскальні ризики, що непрямо покладаються на бюджет, є високими. Якби середня комісія за гарантію становила близько 500 базисних пунктів, непрямі бюджетні витрати у зв'язку з втраченими доходами становили б майже 8 млрд грн (0,5 відсотка ВВП). Запозичення з боку державної залізничної компанії, строк погашення яких настає у наступні роки, становлять 32 млрд грн (2 відсотки ВВП), і за відсутності реструктуризації вони можуть являти собою фіскальний ризик.

**58. Чинний порядок запозичення державними підприємствами не передбачає достатніх механізмів захисту бюджету від необхідності покривати майбутні ризики непогашення.** Не зважаючи на те, що кредити державним підприємствам знаходяться під наглядом Мінфіну, а запозичення під гарантії уряду підлягають регулюванню та контролю, ніякої оцінки спроможності позичальника гасити борги і його стійкості до шоків не робиться, хоча така оцінка потрібна для забезпечення обслуговування боргу у разі відхилення економічних умов від припущень, закладених

<sup>26</sup> Наприклад, 10-відсоткове знецінення гривні збільшить номінальний розмір заборгованості на майже 1 процентний пункт ВВП.

в фінансові плани держпідприємств. Не існує обмежень на видачу нових гарантій (бар'єр на рівні 5 відсотків від річного доходу уряду, який був запропонований Мінфіном, не був закріплений законодавчо). Єдиним формальним обмеженням є положення Бюджетного кодексу про те, що загальна сума державного та гарантованого державою боргу не може перевищувати 60 відсотків ВВП. Тим не менш, цей поріг вже перевищено, оскільки державний та гарантований державою борг очікується на рівні майже 90 відсотків у 2015 році. Оскільки позики держпідприємствам містять неявні державні гарантії, адже державні підприємства, зазвичай, не володіють активами, що використовуються в якості застави, кінцевим носієм ризику є уряд. Насправді, фінансові плани часто ґрунтуються на нереалістичних припущеннях, що призводить до оптимістичних значень прогнозованих показників діяльності, які приховують вразливість держпідприємств і пов'язаний з нею ризик дефолту за борговими зобов'язаннями, що може мати вплив на бюджет.

### **Дивіденди**

59. **Управління дивідендною політикою спрямоване на зниження бюджетного тиску, часто на шкоду максимізації вартості держпідприємств.** Існує внутрішня напруга між короткостроковими бюджетними цілями збільшення неподаткових доходів у формі більш високих дивідендів, що буде сприяти необхідній бюджетній консолідації, і використанню ресурсів для підвищення ефективності діяльності державних підприємств. Дивідендна політика повинна забезпечити збалансованість цих двох цілей, щоб захистити портфель державних активів і обмежити бюджетні ризики. Зараз управління дивідендною політикою розпорошене поміж численних установ і відомств, які здійснюють нагляд над державними підприємствами, і немає економічних критеріїв для визначення планового розміру дивідендів. Часто він визначається в залежності від ситуації і, зазвичай, виражається загальною сумою, яка не пов'язана з розміром фактично отриманого прибутку, і визначається на основі інформації з фінансових планів держпідприємств, які, як правило, не є об'єктивними. Як результат, реальні фінансові потоки від здійснення відрахувань до бюджету держпідприємствами є меншими ніж очікувалося на базі фінансових планів, що зменшує доходи бюджету і створює ризики для досягнення цільового показника бюджетного дефіциту.

60. **Дивідендна політика також є джерелом значного збільшення фіскальних ризиків.** Розмір перерахування дивідендів від державних підприємств до консолідованого державного бюджету неухильно знижувався в останні роки і досяг мізерного рівня 3,4 млрд грн в 2014 році, в порівнянні з номінальною вартістю активів

держпідприємств 870 млрд грн<sup>27</sup>. Дохід на ці активи у формі прибутку компаній і пов'язаних з ними неподаткових бюджетних надходжень не відповідає відповідним критеріям, зокрема темпам економічного зростання протягом останнього десятиліття і вартості запозичень для держави<sup>28</sup>. Ці витрати можуть зростати по мірі того, як збиткові держпідприємства продовжуватимуть генерувати низькі доходи, обмежуючи ресурси, доступні для інвестування в зношені активи<sup>29</sup>, що створюватиме подальший тиск на державні фінанси.

## Політика ціноутворення

61. **Цінова політика залишається за галузевими міністерствами і самими державними підприємствами.** Особливо великими за розмірами є енергетичні субсидії. За оцінками, вони становили 7,5 відсотка ВВП, включаючи непрямі субсидії. Це спричинено більш низькими цінами, що сплачуються кінцевими споживачами і енергорозподільчими компаніями, а також нижчими цінами реалізації (у порівнянні з міжнародними) на газ вітчизняного виробництва і збагачення, що продається на внутрішньому ринку НАК «Нафтогаз України». У 2014 році відбулося підвищення тарифів для споживачів і ціни для енергорозподільчих компаній, що частково знизило рівень субсидій, але цей ефект був нівельований послабленням обмінного курсу. Як результат, рівень субсидій залишається високим — близько 80 відсотків, а вартість енергетичних субсидій, у тому числі непрямих, оцінюється в 6-7 відсотків ВВП. За відсутності подальшого коригування цін, державному бюджету доведеться фінансувати збитки НАК «Нафтогаз України», понесенні внаслідок політики субсидування. Незважаючи на значний розмір субсидій, вони не допомагають незаможним верствам населення, а в основному поглинаються сім'ями з середнім рівнем доходу і вище, а також мешканцями міст.

62. **Приховані витрати бюджету, спричинені державними підприємствами, стають очевидними при погляді на перехресне субсидування.** Наприклад, в секторі залізничних перевезень держпідприємства встановлюють більш високі ціни на вантажні перевезення, ніж на пасажирські. Обсяг субсидій коливається від 40 до 70

<sup>27</sup> На базі сукупних показників Мінекономрозвитку для сектору держпідприємств за три квартали 2014 року.

<sup>28</sup> Застосовуючи до цих показників базову норму доходності, можна отримати приблизну оцінку вартості капіталу на основі ймовірної ціни запозичень у випадку залучення державою на ринку капіталів коштів, що спрямовуються до держпідприємств. Норма прибутку в цьому випадку веде до мінімальної оцінки бюджетних витрат, оскільки не враховує будь-якого додаткового прибутку на додаток до вартості капіталу.

<sup>29</sup> Наприклад, сектор транспортної інфраструктури і авіабудівна галузь в наступні п'ять років разом потребуватимуть інвестицій на рівні, що перевищує 1 відсоток ВВП.

відсотків у різних секторах пасажирських перевезень: найвищий — для місцевих залізничних перевезень і найнижчий — для високошвидкісного міжміського руху. Вартість субсидії становить, за оцінками, близько 8 млрд гривень. Недавнє зростання тарифів на вантажні залізничні перевезення на 30 відсотків, здійснене наприкінці січня, зможе тільки компенсувати додаткові виробничі витрати, спричинені зниженням доходів від перевезень у постраждалих від військових дій регіонах та падінням валютного курсу, і не приведе до зменшення загального обсягу субсидій. Якщо припиниться перехресне субсидування, а ціни для споживачів не будуть скориговані, «Укрзалізниця»<sup>30</sup> матиме фінансовий збиток у розмірі близько 1 млрд грн, який врешті-решт може бути покладений на бюджет. Перехресне субсидування також поширене в електроенергетичному секторі, де промислові користувачі платять більше, ніж граничні витрати виробництва, щоб забезпечити субсидування ціни для населення і інвестиції в потужності гідроелектроенергетики і атомної енергетики. Вартість цього непрямого субсидування лише в гідроенергетичному секторі становить близько 1 млрд грн на рік.

### **Політика зайнятості і оплати праці**

63. **Сектор держпідприємств є великим державним роботодавцем.** В цьому секторі працює понад 1 млн працівників, і на нього припадає більше 2 відсотків ВВП в формі заробітної плати, більше чверті консолідованого фонду оплати праці в державному бюджеті і близько 10 відсотків виручки від продажів. Враховуючи велику кількість збиткових держпідприємств, цей сектор частково відіграє соціальну роль роботодавця останньої інстанції. Наприклад, держпідприємства залізничного транспорту оцінюють свою надлишкову робочу силу у майже 100 000 співробітників або третину від загальної чисельності свого персоналу, що тягне за собою додаткові річні витрати в розмірі 1 млрд грн. Заборгованість держпідприємств по заробітній платі також становить загрозу для бюджетів майбутніх періодів, оскільки зобов'язання по виплатах можуть бути покладені на уряд. Ця заборгованість сягнула понад 650 млн грн за перші дев'ять місяців 2014 року, порівняно з менш ніж 300 млн грн у попередньому році. В основному заборгованість сконцентрована в вугільній і харчовій галузях.

64. **В останні роки рівень зайнятості лишався стабільним, а витрати на оплату праці збільшувалися, незважаючи на погіршення фінансових показників в секторі держпідприємств.** Ілюстративне моделювання показує масштаби фінансових ризиків, пов'язаних з поточною ситуацією. Якби одна чверть працівників збиткових підприємств втратила роботу, кількість безробітних в державі зросла б на 300-500 тисяч осіб, а рівень фіскального ризику підвищився б завдяки тиску на соціальні видатки, включаючи допомогу по безробіттю і соціальну допомогу. Додаткові витрати бюджету, пов'язані з держпідприємствами, походять також від пільг їхнім працівникам

<sup>30</sup> Українська залізниця

у натуральній формі. Наприклад, деякі держпідприємства утримують медичні установи для своїх співробітників. Тільки для залізниці це коштує приблизно 150 млн грн на рік.

**65. Рішення щодо політики заробітної плати приймаються контролюючими галузевими міністерствами у координації з Мінекономрозвитку та профспілками.** Ці тристоронні угоди зазвичай визначають фінансові аспекти трудового договору, а також нефінансові умови роботи. На відміну від інших країн, де такі тристоронні договори, як правило, визначають політику заробітної плати і зайнятості, в Україні фінансові результати діяльності держпідприємств та середньострокова життєздатність компанії відіграють тільки другорядну роль у встановленні заробітної плати. Оплата праці також складається з різних особливих виплат, які становлять до однієї третини остаточної суми. Вони включають в себе надбавку за стаж та інші бонуси, пов'язані з певними функціями. Компонент заробітної плати, прив'язаний до ефективності роботи, зазвичай невеликий або взагалі відсутній. У деяких випадках, співробітники отримують частину загального компенсаційного пакету у вигляді соціальних пільг, таких як доступ до лікарняних послуг в транспортній галузі та виробництво продуктів харчування підсобними господарствами з подальшою реалізацією співробітникам за пільговими цінами в авіабудівній галузі.

**66. Рішення щодо політики заробітної плати повинні враховувати комерційний або некомерційний характер діяльності держпідприємств.** В грудні парламент прийняв закон, що обмежує максимальний розмір заробітної плати в державному секторі, у тому числі для державних підприємств. Таким чином, співробітники державних підприємств, які отримують субсидії з бюджету, за виключенням підприємств, що мають стратегічне значення, можуть отримувати платню у розмірі, що не перевищує 10 мінімальних заробітних плат. Хоча цей захід може вдатись доцільним для некомерційної діяльності держпідприємств, що еквівалентна наданню державних послуг державними службовцями, наприклад, поштових послуг або державних інвестицій в інфраструктуру, така політика може призвести до значних операційних ускладнень для комерційних держпідприємств, що конкурують з підприємствами приватного сектору і мають необхідність залучати і утримувати кваліфікованих працівників.

**67. Практика свідчить про значні відмінності між середньою заробітною платою в секторі держпідприємств та інших галузях економіки.** За оцінками наших спеціалістів рівень оплати праці<sup>31</sup> на держпідприємствах перевищує рівень оплати праці в приватному секторі та урядових організаціях в різних галузях економіки. Наприклад, у транспортній галузі середньомісячна заробітна плата становить близько 3800 грн в секторі державних підприємств в порівнянні з 3400 грн в урядовому і 3600

---

<sup>31</sup> Див. Coady et al (2014).

грн в приватному секторі. Подібним чином, у харчопереробній промисловості заробітна плата на державних підприємствах становить 3900 грн, а в приватному секторі — 2200 грн. Аналогічну різницю можна спостерігати у сфері ІТ, оборони, освіти та спорту, менш виражена вона в сфері охорони здоров'я і будівництва. Ці відмінності можуть відображати складність бізнесу, різні кваліфікаційні вимоги в секторі держпідприємств і в приватному секторі, а також розмір надбавок за стаж та інших бонусів як компонентів винагороди. Тим не менш, витрати на заробітну плату можуть впливати на розмір прибутку держпідприємств і становити фіскальний ризик, зокрема, для некомерційних держпідприємств, що здійснюють діяльність на кшталт загальних державних послуг, які, в принципі, повинні мати витрати на заробітну плату подібного масштабу.

### **Податкова політика**

**68. В державних підприємствах поширена практика цільових податків, що обмежує гнучкість бюджету.** Деякі держпідприємства збирають податкові і неподаткові надходження відповідно до державних норм регулювання. Ці кошти призначені для цільового використання для надання товарів і послуг<sup>32</sup>. Така практика цільового резервування надходжень є загальноприйнятою для установ на зразок фондів соціального забезпечення, яким доводиться резервувати соціальні внески для здійснення майбутніх виплат, але в інших випадках цільове резервування надходжень зменшує гнучкість бюджету у виділенні грошей платників податків на фінансування пріоритетних витрат. Це також може призвести до неефективного витрачання і перевиробництва товарів і послуг держпідприємствами, що не відповідають потребам попиту і пріоритетам держави. Нарешті, цільове резервування може призвести до зростання витрат на заробітну плату і придбання товарів і послуг держпідприємствами, яке впливатиме на розмір прибутку і перерахування дивідендів до державного бюджету.

**69. Додаткові фіскальні ризики можуть витікати з пільгових податкових режимів для держпідприємств<sup>33</sup>.** Хоча поширеність цих податкових витрат залишається неясною через нестачу інформації, податкові пільги можуть завдати шкоди бюджету і спричинити фінансові дефіцити, які не обґрунтовані ніякими міркуваннями підвищення ефективності. Поширеним є звільнення від сплати земельного податку підприємств стратегічного значення, серед яких, зокрема, 11 працюючих підприємств, підпорядкованих Державному космічному агентству. Крім

<sup>32</sup> Наприклад, унітарне держпідприємство «Укресресурси» стягує збір з імпортерів, базою якого є вага використаних ними пакувальних матеріалів. Надходження від цього збору складають приблизно 100 млн грн на рік і використовуються для фінансування переробки відходів. Ці надходження розподіляються між держпідприємством і приватними операторами, на яких припадає дві третини ринку, та деякими місцевими органами влади.

<sup>33</sup>Наприклад, донедавна Нафтогаз був звільнений від сплати ПДВ.

того, до січня 2015 року Укргідроенерго також користувалось податковою знижкою в розмірі 300 млн грн на податок на прибуток. Розкриття розміру цих пільг та оцінка їх економічної доцільності у порівнянні з альтернативним використанням ресурсів державних фінансів додали б прозорості державному бюджету та сприяли б управлінню фіскальними ризиками.

### **С. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю держпідприємств**

70. **Публічне розкриття інформації про фіскальні ризики може сприяти більш ефективному управлінню вразливістю бюджету, підвищенню економічної ефективності і зниженню витрат на обслуговування боргу.** Виявлення фіскальних ризиків є необхідним для підвищення обізнаності щодо джерел потенційної загрози для бюджету. Це особливо актуально для сектору державних підприємств, де зосереджені значні фіскальні ризики. Необхідно чітко розділяти і, відповідно, по-різному підходити до держпідприємств, що функціонують на комерційних засадах, та держпідприємств, що здійснюють некомерційну діяльність, яку могли б виконувати органи державного сектору, що мають аналогічну політику щодо заробітної плати, зайнятості та управління, як і решта сектору державного управління (див. главу IV). У випадку підприємств, що працюють, здебільшого, на ринкових засадах і одержують субсидії для виконання державних або комунальних зобов'язань, розмір субсидії має визначатися в явний спосіб та повинен зазначатися у фінансовій звітності такого підприємства й державному бюджеті окремо. Це також допомогло б підвищити фінансову прозорість і зробити бюджетний процес відкритим для контролю з боку громадськості (див. виноску 7, що містить приклад ув'язки розкриття інформації про бюджетні ризики та фінансової прозорості в Новій Зеландії). Бюджетна прозорість зміцнює довіру до державної фінансової політики і знижує вартість бюджетного фінансування. Вона також сприяє фіксації очікувань ринку і суб'єктів економічної діяльності, вдосконаленню інформування про фіскальну політику уряду та її кінцеві цілі і заходи для їх досягнення.

71. **Оцінка фіскальних ризиків потребує підвищення аналітичної спроможності.** Ключовими для формування фіскальної політики і ефективного управління ризиками є інструменти оцінки ризику, включаючи сценарії і аналіз чутливості бюджетних планів на основі шоківих припущень і оцінки ймовірності виникнення шоку, а також їх очікуваного фіскального впливу. У зв'язку з цим, як доводить успішна міжнародна практика, бюджетна документація може включати, у формі додатку, аналіз фіскальних ризиків і визначення відповідного розміру непередбачених витрат бюджету, разом із заходами щодо пом'якшення їх наслідків. Це також може допомогти окреслити рамки обговорення цілей фіскальної політики, ризиків і їх економічних наслідків з членами парламенту та широкою громадськістю під час затвердження бюджету. Це також сприятиме підвищенню обізнаності про узгодження фіскальної політики і збільшенню прозорості бюджетного процесу.



### **Виноска 7. Фіскальні ризики та прозорість бюджету: приклад Нової Зеландії**

До прийняття Закону про бюджетну відповідальність в 1994 році управління фіскальними ризиками не здійснювалось. В процесі управління фіскальною політикою панувала культура неприйняття ризику, а складання звітності про ризики було обмежене внутрішньою практикою казначейства. Більшість зусиль було присвячено оцінці базового фіскального сценарію і не існувало планів щодо здійснення управління ризиками.

Головною метою нового бюджетного законодавства було забезпечення фіскальної прозорості. Конкретні завдання полягали у зміцненні прозорості та забезпеченні довгострокового характеру бюджетування. Для досягнення цих цілей, законодавство створювало умови, що уможливлювали широке розкриття впливу на бюджет з метою забезпечення незалежної оцінки фіскальної політики та бюджетної звітності. З цим була пов'язана мета спрощення парламентського контролю.

Закон визначав три основні документи для розкриття інформації. Перший - Заява про принципи бюджетної політики - попередня заява, в якій визначались широкі стратегічні цілі бюджету, в тому числі короткострокові наміри і довгострокові завдання. Другий - Звіт про фіскальну стратегію, що окреслював перспективи прогресу і узгодженість з Заявою про принципи бюджетної політики. І третій – Економічні та бюджетні уточнення, що приймає до уваги поточні зміни у фіскальній ситуації.

Законодавством також встановлені основні принципи управління фіскальним ризиком. Передбачається, що бюджетні прогнози повинні включати заяву про фінансові ризики і що фіскальні звіти потребують розкриття фінансових ризиків «максимально можливою мірою». Розкриття ризиків визначається як інформація про всі обставини, які можуть зробити істотний вплив на економічну та фіскальну перспективу. Письмове повідомлення про «потенційні ризики» обов'язково надається кожному міністру. Згодом, Міністерство фінансів проводить оцінки і веде каталог ризиків.

Фіскальні ризики потім відображаються в бюджетних документах. Базові результати в бюджетному плані відображають погоджену урядом політику. Для узгодження базових показників з найкращими прогнозними оцінками фіскальних ризиків передбачаються необхідні «резерви» в показниках фінансового балансу і загального обсягу боргу. За результатами аналізу визначаються основні потенційні відхилення від цільових значень показників і джерела їх походження. Ці заходи і ресурси на випадок настання надзвичайної ситуації потім активуються в ході виконання бюджету у випадку матеріалізації ризику і забезпечують виконання бюджетних цілей навіть за умови шоку відносно припущень бюджетного плану.

**72. Фіскальні ризики, пов'язані з держпідприємствами, мають особливе значення в Україні і повинні бути досліджені в рамках комплексної оцінки.** Як загальні фіскальні ризики, так і більш специфічні ризики, що пов'язані з діяльністю окремих держпідприємств, можуть мати суттєві наслідки для державних фінансів і вимагають ретельного виявлення, оцінки та управління. Більш широке охоплення інформації державного сектору, з включенням всіх держпідприємств, де уряд має участь, розширення наявної інформації про баланси державного сектору з охопленням всіх пасивів і активів, у тому числі землі та нерухомості, сприятиме підвищенню обізнаності про потенційну вартість сектору держпідприємств і пов'язані з ним

бюджетні ризики. Це також допоможе покращити управління державними фінансами завдяки постачанню цінної інформації про зв'язок між сектором держпідприємств і бюджетом і даних, потрібних для прийняття рішень щодо дивідендної політики і політики субсидування, мінімізуючи в той же час ризики, пов'язані з умовними зобов'язаннями.

73. **Відповідно до міжнародної практики заходи щодо пом'якшення ризику можуть бути наведені в документі з оцінки фіскального ризику.** До їх складу можуть включатися: (i) правила щодо приведення заробітної плати, податків і пільг для некомерційних держпідприємств у відповідність з рештою сектору державного управління; (ii) створення в бюджеті резервів на непередбачені витрати для покриття потенційних шоків; (iii) поступовий відхід від енергетичних субсидій і перехід до відшкодування собівартості по інших послугах, таких як транспортні; (iv) зміцнення механізмів управління запозиченнями держпідприємств шляхом встановлення лімітів на розмір боргу, які б враховували ризик вимоги виконання державних гарантій; (v) розкриття інформації про непряме субсидування з бюджету та податкові витрати і обумовлення їх наявністю бюджетних коштів; (vi) стягування адекватної та розрахованої на основі ризику комісії за державні гарантії, що надаються держпідприємствам<sup>34</sup>.

#### D. Рекомендації

*Короткострокові заходи (1-6 місяців)*

**Рекомендація 3.1** — *Зміцнити захисні механізми при видачі державних гарантій за запозиченнями державних підприємств.* Це включатиме встановлення в бюджеті обмеження на видачу нових гарантій (наприклад, 5 відсотків від загального обсягу надходжень до державного бюджету, як зазначено в цілях програми, що підтримується ресурсами МВФ), запровадження комісії за видачу гарантій, розмір якої розраховуватиметься на основі оцінки ризику, та вдосконалення оцінки здатності позичальника погасити борг при видачі таких гарантій, яку здійснює Управління торгової політики Мінфіну (квітень 2015 р.)

**Рекомендація 3.2** — *Підготувати оцінку фіскальних ризиків, пов'язаних з держпідприємствами.* Аналіз може бути зосереджений на макроекономічних ризиках (у тому числі валютних) і наслідках несприятливої цінової кон'юнктури і факторів, пов'язаних з конфліктом, для результатів діяльності держпідприємств та їх спроможності повернути борг, а також наслідках для бюджету (квітень 2015 року). Такий документ може бути основою для складання документу про фіскальні ризики, який пізніше протягом року має бути включений до бюджетного плану (див нижче).

<sup>34</sup> Див. Sebotari and others (2009), що містить детальний опис звітів про фіскальний ризик і практики управління ризиками в різних країнах.

*Середньострокові заходи (від 6 місяців до 2 років)*

**Рекомендація 3.3** — Підготувати документ про фінансовий ризик за прикладом передової міжнародної практики та розкривати інформацію в контексті підготовки бюджету. Цей документ має включати в себе заходи щодо зниження ризиків і заходи, що здійснюватимуться у випадку матеріалізації ризиків для бюджету (вересень 2015 року, вчасно з точки зору підготовки бюджету на 2016 рік).

**Рекомендація 3.4** — Розглянути доцільність існування держпідприємств в галузях, де існує приватний ринок, або для здійснення некомерційної діяльності.

Держпідприємства, які виконують загальні урядові функції, можуть бути розформовані, а їх діяльність здійснюватиметься державними органами та відобразатиметься в бюджеті, що забезпечить прозорість бюджетних зобов'язань. Комерційну діяльність, зокрема, у сферах авіабудівництва, експлуатації залізниць і надання поштових послуг могли б здійснювати різні суб'єкти на конкурентному ринку. У випадку виконання зобов'язань з надання комунальних послуг підприємствами, що працюють, в основному, на ринкових засадах розмір субсидії має визначатися у явний спосіб та повинен зазначатися у фінансовій звітності такого підприємства й державному бюджеті окремо. (вересень 2015 р.)

**Рекомендація 3.5** — Зміцнити потенціал економічних міністерств (Мінекономрозвитку та Мінфіну) в сфері визначення й оцінки фінансових ризиків з використанням спеціальних інструментів аналізу. Сюди відноситься створення потенціалу для оцінки бюджетних наслідків різних шоків, у тому числі тих, що походять від державних підприємств і умовних фінансових зобов'язань. Розмір податкових витрат і фінансові ризики також повинні бути розкриті і оцінені. Залежно від рівня спроможності у сфері економічного аналізу має бути визначене міністерство, що відповідатиме за виявлення фінансових ризиків та управління ними (наразі найвищу спроможність має Мінекономрозвитку)(вересень 2015 р.)

**Рекомендація 3.6** — Удосконалити бази даних державного сектору з додаванням більш детальної інформації про баланс державного сектору, включаючи нефінансові активи, такі як земля або нерухомість (вересень 2015 року).

#### IV. СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ І НАГЛЯДУ НАД ДЕРЖАВНИМИ АКТИВАМИ

##### A. Довідкова інформація

74. У деяких звітах вказується на необхідність покращення управління і нагляду над державними активами. У звіті Світового банку 2011 року<sup>35</sup> і звіті Відділу з питань управління державними фінансами ДБП МВФ 2014 року<sup>36</sup> містяться аналогічні, в цілому, висновки про те, що структура власності і управління державними активами є децентралізованою, фрагментарною та включає в себе багато суперечливих ролей та обов'язків на різних рівнях управління. Крім того, нормативно-правова база володіння є складною та суперечливою й, цілком імовірно, заважає досягненню прозорості, запровадженню чіткої нормативно-правової бази та розблокуванню програми приватизації, реалізація якої буксує.

75. Звіт ДБП від липня 2014 містить рекомендацію про надання пріоритету трьом сферам в загальному контексті зусиль по створенню механізму управління портфелем державних активів, розблокуванню потенційної вартості і виявленню та зниженню пов'язаних з ними фіскальних ризиків: реформуванню правової бази; узгодженню структури власності, яка відповідала б цілі максимізації вартості; розробленню політики забезпечення прозорості.

76. Попередні спроби провести реформи, спрямовані на покращення результатів діяльності і оптимізацію механізму нагляду над портфелем державних активів, успіху не досягли. Ці невдачі пояснюються багатьма факторами, не останнім з яких була відсутність всеосяжного контролю над органами, які були створені для управління процесом реформ. Крім того, під час попередніх спроб провести реформу деякі ключові питання залишилися без уваги. Ось ці питання:

- a. *Відсутність консолідованої структури володіння, спроможної керувати складним портфелем корпоративних та інших державних активів.* Під час попередніх спроб управляти портфелем державних активів не бралася до уваги необхідність консолідованого професійного управління надзвичайно складним і фрагментованим портфелем з великою кількістю власників, регуляторів і інших заінтересованих сторін.
- b. *Відсутність належних передумов для успішної реалізації реформи.* Сюди можна віднести відсутність прозорості і контролю над активами, неналагоджені механізми

<sup>35</sup> «Україна: система фінансового нагляду і управління державними підприємствами», Світовий банк, 2011.

<sup>36</sup> «Огляд державного фінансового управління», МВФ, Департамент з бюджетних питань, Звіт про ТД; Олден та ін., липень 2014

управління та відсутність комплексного реєстру активів, який надавав би інформацію для обґрунтування рішень з управління портфелем.

- c. *Недооцінка важливості забезпечення політичної підтримки на найвищому рівні.* Ми не маємо достатніх свідчень того, що на високому політичному рівні існувало розуміння необхідності або готовність до реформування державного сектору і забезпечення відповідальних органів необхідною спроможністю і інституційними механізмами відповідно до передової міжнародної практики.
- d. *Відсутність комунікаційної стратегії, за допомогою якої формується більш широка підтримка стратегії реформ.* Попередні спроби реформування проходили в обстановці секретності і відсутності прозорості і не змогли заручитися підтримкою громадськості та інших зацікавлених сторін, результатом чого моментально стала підозрілість (часто обґрунтована) щодо мотивів будь-яких дій з реформування державного сектору. Оскільки цей сектор є великим роботодавцем і вносить значний вклад в економіку в цілому (див. главу III), то зрозуміло, що населення не сприймало будь-яких змін, які вважалися нездатними поліпшити ситуацію, або, в деяких випадках, змін, які могли призвести до значного погіршення економічного становища населення. Комунікаційні зусилля уряду не були направлені на розвіяння цих побоювань.

#### **В. Проект концептуальної стратегії підвищення ефективності управління держпідприємствами**

77. Для вирішення багатьох питань, визначених у розділі А, у січні 2015 року Мінекономрозвитку розробило проект концептуальної стратегії реформування сектору держпідприємств. Це дуже обнадійливий крок. Цей концептуальний документ, незважаючи на те, що він поки має загальний характер, містить багато елементів, які необхідні для реформування цього сектору. Після розробки його остаточного варіанту і забезпечення підтримки політичними лідерами він повинен стати основою для проведення всебічних реформ. В проекті концептуального документу розглядаються ключові питання, необхідні для налагодження більш професійного процесу та системи управління державними комерційними активами. Основні принципи в концептуального документу зосереджені на:

- підвищенні прозорості портфеля, формулюванні завдань реформи, визначенні органу володіння, а також на управлінні діяльністю окремими підприємствами як на питанні, що потребують уваги;
- розмежуванні функцій держави як власника та органу регулювання;
- запровадженні концепції максимізації вартості стосовно портфеля державних активів та окремих держпідприємств.

- створенні достатньої аналітичної спроможності держпідприємств.

78. **Цей концептуальний документ є першим кроком у процесі підготовки повномасштабної стратегії реформування держпідприємств, що має бути завершена до кінця травня 2015 року**<sup>37</sup>. Мінекономрозвитку планує також підвищити прозорість шляхом опублікування в квітні 2015 року першого варіанту «Щорічного огляду», що наразі є спробою «найкращого можливого» огляду стану портфеля. (У додатку IV викладено деякі пропозиції щодо можливого змісту звіту). Спочатку будуть охоплені найбільші держпідприємства, але в другому звіті, що має бути складений в вересні 2015 року, вже буде зроблена спроба розширити охоплення об'єктів аналізу, включаючи всі державні активи і, можливо, портфель нерухомості у державній власності. Це відмінний перший крок для доведення інформації про масштаби і важливість портфеля до різних зацікавлених сторін, включаючи широку громадськість.

79. **В подальших пунктах цього розділу висвітлені деякі питання, які могли б бути включені до концептуального документу з метою ще кращого представлення основної стратегії реформ.** Ось ці питання:

- визнання необхідності повної інвентаризації держпідприємств та інших активів в державній власності;
- необхідність перегляду чинного законодавства в сфері управління державними активами;
- необхідність розмежування комерційних і політичних цілей і визначення держпідприємств у відповідності до їх комерційного або некомерційного статусу;
- корпоратизація та перехід до культури, заснованої на участі в капіталі;
- чіткіше формулювання варіантів розвитку структури власності і управління портфелем;
- необхідність включення комунікаційної стратегії до загальної стратегії реформування.

### **Повна інвентаризація державних активів**

---

<sup>37</sup> Концепція стосувалася найбільших держпідприємств, а інше державне майно на кшталт нерухомості в ній проаналізовано не було.

80. **Наразі в тексті концептуального документу не згадується про необхідність проведення інвентаризації існуючого портфеля державних підприємств.** Тим не менш, в ході обговорення з Мінекономрозвитку стало очевидно, що ведеться значна робота по створенню бази даних держпідприємств із зосередженням уваги на 100 найбільших підприємствах на початковому етапі, оскільки вони, за оцінками на основі дуже неповних даних, забезпечують 90 відсотків сукупного доходу від сектору державних підприємств<sup>38</sup>.

81. **Існує необхідність розширити сферу охоплення інвентаризації, щоб включити всі держпідприємства, про які йдеться в розділі III.** Хоча вважається, що доходи 100 найбільших держпідприємств становлять більше 90 відсотків доходів всього сектору, це не означає, що користь від створення всеохоплюючого реєстру існуючих держпідприємств буде незначною<sup>39</sup>. Ми маємо мало інформації про реальні активи і пасиви невеликих державних підприємств або тих, що вважаються нефункціонуючими або знаходяться в процесі ліквідації. Відсутність інформації не обов'язково означає, що ці фірми не мають ніякої вартості, тому створення бази даних по всіх державних підприємствах з повною інформацією про їхні доходи, витрати, активи, зобов'язання, дебіторську та кредиторську заборгованість має бути ключовим завданням концептуальної стратегії.

82. **Підготовка повної інвентаризації вимагатиме часу. Водночас є стратегічна необхідність терміново отримати інформацію про ті держпідприємства, які становлять найбільші фіскальні ризики для бюджету (див. главу III).** Таким чином, підготовка повної інвентаризації держпідприємств повинна проводитися поступово, а сам цей процес має бути чітко визначеним в концептуальному документі. Існуючий план вивчення найбільших держпідприємств необхідно виконати якнайшвидше для того, щоб його можна було включити в перший звіт про стан державного сектору<sup>40</sup>, а повну інвентаризацію треба намагатись завершити в термін, що дозволить включити її у другий звіт у вересні 2015 року.

83. **Концептуальний документ конкретно спрямований на держпідприємства, але існує також потреба в охопленні питань управління портфелем державної нерухомості.** За оцінками, на сьогодні він містить більше одного мільйона активів — отже, складає велику частину загального портфеля державних активів. І хоча цілком зрозуміло, що основна увага до теперішнього часу приділялась реформі

---

<sup>38</sup> Джерело: Мінекономрозвитку

<sup>39</sup> Джерело: Мінекономрозвитку

<sup>40</sup> Мінекономрозвитку має намір скласти перший звіт про статус держпідприємств до кінця серпня 2015 року.

держпідприємств, з огляду на тиск на бюджет, що справляє цей сектор, державна нерухомість може бути джерелом значної вартості для уряду, якою необхідно професійно управляти.

84. **Бюігер<sup>41</sup> і Танзі<sup>42</sup> підкреслюють важливість створення національного реєстру державних активів і надання повної інформації для полегшення аналізу потенційних можливостей альтернативного використання наявної нерухомості.** Балансовий підхід (див. главу III) створить належні стимули для збільшення вартості активів, а також допоможе визначити очікуваний дохід від портфеля.

85. **Немає єдиного реєстру нерухомості, за допомогою якого можна було б виявити активи, що належать державі.** Існує декілька реєстрів земельних ділянок і споруд (див. виноску 8), але вони є неповними з точки зору охоплення.

86. **Україна не єдина країна, що не має комплексного реєстру нерухомого майна<sup>43</sup> або повного кадастру.** Тим не менш, це не означає, що такий реєстр не є важливим елементом комплексної стратегії реформування управління державними активами. Відсутність повної інвентаризації ускладнює управління цими активами в частині вивчення можливостей синергії та альтернативного використання державних активів, а також розблокування вартості, втіленої в цьому портфелі. В умовах відсутності повної інформації важче приймати обґрунтовані рішення щодо доцільності реалізації частини цієї вартості, яка з часом могла б бути використана для фінансування зусиль з реструктуризації або приватизації існуючих державних підприємств, що можуть вимагати рекапіталізації або реструктуризації перед продажем.

---

<sup>41</sup> “Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design”, *IMF Staff Papers*, Buitert et al, 1983

<sup>42</sup> “The cost of government and the misuse of public funds”, IMF, WP/00/180, Tanzi and Prakash, 2000

<sup>43</sup> Дещо винятковим прикладом можуть служити Швеція, Фінляндія та Австралія, які не тільки застосовують балансовий підхід до державного сектору, але й створили спеціальні холдингові компанії для управління державними активами.



### **Виноска 8. Існуючі реєстри об'єктів нерухомості в Україні**

Україна має два реєстри, що містять інформацію про нерухоме майно. **Державне агентство земельних ресурсів України (ДАЗРУ)** веде кадастр всіх земельних ділянок, але не містить даних про будь-які споруди на землі. ДАЗРУ володіє інформацією про технічні дані земельної ділянки, такі як розмір, зонування і т.д., а також інформацією про володіння. Однак реєстром охоплено менш ніж 20 відсотків.

У **Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно** реєструються права власності на будівлі та земельні ділянки. Цей реєстр веде Державна реєстраційна служба України при Міністерстві юстиції з тим, щоб власник будівлі міг зареєструвати і підтвердити своє право власності. Втім, цей реєстр містить лише дані про операції з майном (наприклад, про його купівлю-продаж).

Що стосується нерухомості у державній власності, **ФДМУ** веде реєстр усього державного майна. Цей реєстр базується на даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Ми не маємо детальної інформації щодо даних, які містить реєстр ФДМУ. Однак є офіційна процедура запиту на таку інформацію, що регулюється ФДМУ. Інформація надається за запитом. База даних побудована таким чином, що вона включає в себе інформацію як про юридичних осіб, які володіють активами, так і деяку інформацію про активи, що належать безпосередньо державі. Як повідомляє ФДМУ, реєстр містить дані про майже 1 мільйон об'єктів власності, більшість з яких є спорудами.

### **Розмежування комерційних і некомерційних організацій.**

87. **В концептуальному документі правильно наголошено на необхідності розділення функцій держави як власника і як регулятора (хоча поки що не досить ясно, які конкретні варіанти здійснення такого розподілу розглядаються, див. нижче).** Галузеві міністерства повинні зосередитися на розробці політики і створенні відповідного регуляторного механізму для забезпечення впорядкованості, справедливості і ефективності ринків для галузей, що знаходяться під їх контролем.

88. **Після здійснення повної інвентаризації державних активів необхідно буде провести аудит існуючого портфеля для визначення характеру діяльності — урядового або комерційного — окремих суб'єктів (див. главу III).** Це має бути одною з головних цілей, визначених в концептуальному документі.

### **Перегляд чинного законодавства в сфері управління державними активами**

89. **Нормативно-правова база складається з великої кількості дублюючих один одного і іноді суперечливих нормативних документів.** Основними складовими цієї системи є прийнятий в 2004 році Господарський кодекс України (ГКУ) та Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 2006 року («Закон про

державну власність»). Крім того, до неї входять постанови Кабміну, а також нормативні акти, процедури і правила, видані Мінекономрозвитку, Мінфіном, ФДМУ і різними галузевими міністерствами<sup>44</sup>. Окремі закони регулюють певні сектори економіки, в яких домінують держпідприємства, наприклад, залізничний транспорт або комунальні послуги, а також конкретні активи, такі як трубопроводи, морські порти та міжміську автодорожню інфраструктуру<sup>45</sup>. (Див перелік законів, які стосуються держпідприємств, у таблиці 5 і докладний перелік у додатку V).

90. **Ступінь дотримання законів і правил в секторі держпідприємств варіюється.** Є значні прогалини у виконанні вимог щодо оцінки ефективності держпідприємств<sup>46</sup>. У деяких випадках не відбувається визначений в законодавстві переказ дивідендів. Галузеві міністерства можуть задовольняти вимоги Мінфіну, стягуючи великі дивіденди від прибуткових держпідприємств, фактично звільняючи від сплати дивідендів інші державні підприємства із свого портфеля. Але навіть і в цьому випадку зберігаються прогалини в загальному рівні сплати дивідендів<sup>47</sup>.

**Таблиця 5. Україна: Індикативний список нормативно-правових актів, що регулюють управління держпідприємствами**

Типи держпідприємств	Закони, що застосовуються для регулювання їх діяльності (індикативний перелік)
Підприємства державної форми власності, що не мають форми акціонерного товариства	12
Казенні держпідприємства	7
Підприємства повністю у державній власності	9
Державні холдингові компанії	3
Акціонерні товариства з участю держави	11

91. **Існуюче корпоративне законодавство наразі є занадто ускладненим, неоднозначним і часом внутрішньо суперечливим, що надає державним органам значну свободу у визначенні того, коли і як його застосовувати.** Компанії повідомляють про високий рівень корупції, про регулярні «перевірки» з боку різних

<sup>44</sup>МВФ 2014.

<sup>45</sup>МВФ 2014.

<sup>46</sup> Світовий банк 2011 рік.

<sup>47</sup> Світовий банк 2011 рік.

регулюючих органів, працівники яких вимагають хабарі для забезпечення умов продовження діяльності підприємства<sup>48</sup>.

92. **Держпідприємства не мають юридичного права власності на активи, з якими вони працюють**<sup>49</sup>. Це знижує привабливість ефективного реінвестування та використання цих активів і створює умови для прямого державного контролю над поточним управлінням діяльністю держпідприємств. По суті держпідприємства беруть активи в оренду у держави і займаються лише їх експлуатацією.

### **Відокремлення власника від регулятора**

93. **В концептуальному документі підкреслюється необхідність розділення функцій уряду як власника і як регулятора.** Однак поки що чітко не оголошені варіанти досягнення цієї цілі, що наразі розглядаються.

94. **Концептуальний документ також наголошує на необхідності вивчення різних моделей управління.** В документі розглядається приклад румунського "Fondul Proprietatea" як один з варіантів моделі холдингової компанії, але не згадуються деякі інші моделі, які також можна було б розглянути.

95. **У звіті місії ДБП від липня 2014 року міститься рекомендація про організацію в структурі Мінекономрозвитку підрозділу, який би визначав і управляв ризиками портфеля; контролював всі фінансові потоки і встановлював вартість портфеля.** Рекомендувалось також розглянути можливість створення в середньостроковій перспективі на базі одного незалежного закладу більш масштабної структури управління, яка б поєднувала функції активного володіння, фінансового контролю та приватизації.

96. **У порівнянні з липнем 2014 року ситуація змінилася, і Мінекономрозвитку тепер активно бере на себе відповідальність за процес реформування.** Про це свідчить той факт, що Мінекономрозвитку зараз активно розробляє стратегію реформ і вже створило робочу групу, що складається з ключових осіб зі сфери державного управління та з приватного сектору, для допомоги у підготовці стратегії і нагляду за її реалізацією.

97. **Існує ряд моделей, які варто розглянути при опрацюванні механізму розмежування.** Кожна з них має свої переваги і недоліки, на яких треба наголосити,

<sup>48</sup> Звіт Уряду України про діагностичне дослідження проблем організації управління, пов'язаних з корупцією, діловим кліматом та ефективністю судової влади, липень 2014 року

<sup>49</sup> Наприклад, мережа шляхів та рухомий склад «Укрзалізниці» знаходяться у власності держави, а не компанії. Аналогічно трубопроводи, що використовує Нафтогаз, є власністю держави.

щоб обговорення варіантів базувалось на повній інформації. Найбільш очевидними вдаються наступні варіанти:

- а. *Створення окремого підрозділу в структурі Мінекономрозвитку (або іншого економічного міністерства, наприклад, Мінфіну), що відповідав би за визначення та управління ризиками, пов'язаними з портфелем.* Цей підрозділ контролюватиме всі фінансові потоки, встановлюватиме вартість портфеля та управлятиме державною власністю та розвитком портфеля з однією метою — збільшення його вартості. Саме такий підхід, принаймні на короткострокову перспективу, передбачала модель, рекомендована в липні 2014 року. Технічною його перевагою є те, що його можна втілити легко і без значних витрат. Проте недоліком такого підходу є те, що працівники державних адміністративних органів не мають досвіду активного управління комерційними активами і володіють лише обмеженими навичками в сфері фінансового аналізу та управління портфелем, необхідними для управління складним портфелем компаній і активів. Крім того, ризиком у разі створення підрозділу в складі уряду буде те, що він буде відволікатися від мети максимізації вартості портфеля, оскільки директивні органи матимуть спокусу використовувати цей портфель для просування своїх політичних цілей. Крім того, за чинних обмежень на оплату праці державних службовців буде важко залучати людей з відповідною кваліфікацією. Можливим рішенням було б фінансування створення такого підрозділу та залучення потрібних спеціалістів зовнішніми донорами. Але, таке рішення може бути лише тимчасовим, і є ризик, що спеціалісти відповідної кваліфікації залишать свої посади після закінчення зовнішнього фінансування. Таким чином, цей варіант може бути доцільним як короткостроковий захід для створення механізму управління портфелем, але він навряд чи буде ефективним рішенням в довгостроковій перспективі.
- б. *Створення незалежної акціонерної холдингової компанії і залучення до роботи професійних управляючих активами.* Перевагою такого підходу буде залучення менеджерів та аналітиків з відповідними навичками, здобутими в приватному секторі, до активного управління і розвитку портфеля. Це дозволило б ізолювати портфель від політичного втручання, особливо якщо чітко покласти на менеджерів відповідальність за показники портфеля і, отже, мотивувати їх максимізувати вартість портфеля для акціонера (уряду). Недоліком такого підходу є те, що вже був невдалий досвід реалізації подібного підходу в минулому, який не спрацював очікуваним чином через відсутність необхідних передумов, в тому числі політичної ізоляції холдингової компанії, чітко визначеної мети та належної прозорості (дивись вище), що дозволило б їй досягти своїх цілей, не будучи скомпрометованою різними корисливими інтересами. Для налагодження незалежної структури, що не піддається короткостроковому політичному впливу, важливо, щоб її діяльність підлягала жорсткому контролю та оцінці діяльності, з конкретними наслідками за недосягнення цільових

показників, за аналогією з компанією з управління активами в приватному секторі. Оскільки багато необхідних передумов на даний час ще відсутні, цілком імовірно, що цей сценарій можна розглядати у середньостроковій перспективі.

- c. *Описана в пункті (b) модель холдингової компанії побудована за прикладом румунського "Fondul Proprietatea", де холдингова компанія не тільки мала акції, що котирувались на національній фондовій біржі, але й віддала управління на умовах зовнішнього підряду професійній міжнародній компанії з управління активами.* Такий варіант моделі (b) має ряд привабливих особливостей, включаючи те, що досвід управління портфелем можна випробувати і протестувати, і те, що власник може зажадати вимагати більш серйозної компенсації (за збитки) ніж у випадку прямого найняття спеціалістів в професійну управлінську групу. Втім ще не склалися передумови, необхідні для його реалізації. Отже, цей варіант також виглядає більш імовірним у середньостроковій перспективі.
- d. *Створення низки холдингових компаній, які управлятимуть групами державних активів в окремих секторах економіки.* Перевагою такого варіанту є те, що менеджер матиме змогу управляти портфелем з кількістю активів, яка, як можна вважати, більше піддається керуванню. Тим не менш, цей варіант також має значне (можливо, переважне) число недоліків. В першу чергу, він, ймовірно, буде дуже дорогим, оскільки вимагатиме створення окремих холдингових компаній з професійним керівництвом і кваліфікованим персоналом, що має необхідні навички для управління кількома портфелями. Є також застереження, що вже існує деякий експертний потенціал в приватному секторі, який би міг стати предметом обговорення в разі реалізації цього сценарію (b)<sup>50</sup>. Це також стало би поверненням до існуючого наразі фрагментарного підходу до управління та володіння державними підприємствами, що скоротило б можливості для сегментації активів всередині портфеля з метою досягнення ефекту синергії та максимізації вартості портфеля. Крім того, урядові як акціонеру буде дуже складно здійснювати нагляд, оскільки за такою схемою стане потрібне запровадження складного комплексу звітності та аналізу для забезпечення виконання цілей, що поставлені кожній холдинговій компанії. Такий варіант, схоже, є найменш привабливим в короткостроковій і середньостроковій перспективі.

---

<sup>50</sup> За наявними відомостями Міністерство оборони знаходиться в процесі створення холдингової компанії для управління своїми активами, включаючи готелі, заклади харчування, торговельні центри, житлові будинки, технічне і сервісне обслуговування, промислові підприємства та ін.

98. **Концептуальна стратегія тільки виграє, якщо міститиме різні варіанти, що дозволить вести повноцінну дискусію стосовно вибору оптимального варіанту або комплексу варіантів.** Який варіант буде обраний в кінцевому підсумку — вирішить уряд. Але важливо, щоб перед прийняттям будь-якого рішення уряд отримав інформацію про переваги і недоліки кожного з можливих рішень.

99. **Вибір механізму прямо відображує політичну реальність і потужність політичної волі, яку здатне забезпечити політичне керівництво.** Досвід інших країн показує, що такий процес на практиці відбувається поступово і може зайняти до десяти років, оскільки оголошення плану щодо зміни соціального контракту в суспільстві негайно викликає опір. Дослідження також показують, що варіант «великого вибуху» (тобто створення незалежної холдингової компанії) вимагає наявності надзвичайних обставин, здатних переконати політичне керівництво виступити проти корисливих інтересів впливових груп<sup>51</sup>.

100. **Незалежно від вибору механізму, важливо, щоб установа, якій будуть передані повноваження щодо володіння і управління портфелем, мала незалежні функції і єдину мету — максимально збільшити вартість портфеля(ів).** Це включатиме підготовку бізнес-плану для управляючої компанії і окремих установ, які становлять її платформу, і виконання своїх функцій так, як це роблять корпоративізовані підприємства, включаючи складання консолідованого бізнес-плану по всіх активах і відповідних фінансових звітів, що будуть перевірені міжнародною аудиторською фірмою. Економічна вигода від повністю інтегрованого бізнес-плану для всього портфеля, без обмеження необхідних для максимізації вартості заходів, забезпечує значний ефект масштабу в формі зниження транзакційних та поточних витрат, а також сприяє ефективному розвитку та можливій приватизації частини портфеля, у тому числі можливості об'єднання споріднених активів для створення привабливих інвестиційних можливостей.

### **Корпоратизація та перехід до культури, заснованої на участі в капіталі**

101. **В концептуальному документі в якості термінового заходу визначена необхідність корпоратизації всіх життєздатних державних підприємств.** Відхід від сучасної складної структури державного сектору і його численних правових механізмів вимагає перетворення існуючих державних підприємств на акціонерні товариства на тих же умовах, що і аналогічні підприємства в приватному секторі. В документі повинно бути чітко зазначено, що поточну систему, в якій є ряд механізмів управління та нагляду відповідно до правової форми держпідприємств, слід

---

<sup>51</sup> Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, (New Haven and London: Yale University Press).

раціоналізувати з метою забезпечення аналогічних умов управління, звітності, аудиту і корпоративного управління для всіх комерційних підприємств (див. главу II).

**102. Зусилля по корпоратизації повинні базуватись на професійних бізнес-планах, які можуть продемонструвати життєздатність організації на комерційних ринках.** Держпідприємства повинні також мати конкурентну структуру капіталу та базу активів, необхідну для виконання своїх бізнес-цілей. Наразі це не видається можливим і вимагатиме нових нормативно-правових рамок і культури управління, перш ніж цього можна буде досягти<sup>52</sup>.

**103. Корпоратизація та оцінка бізнес-планів компанії може створити додаткові джерела доходу для акціонера.** Відчуження непрофільних активів, включаючи реалізацію надлишків нерухомості, може певною мірою компенсувати очікувані витрати на реструктуризацію. У виносці 9 показано, як це було досягнуто в залізничній галузі Швеції. Мережеві галузі промисловості, такі як енергетика і транспорт, вже вивчають способи поділу ланцюжка створення вартості, але це буде дуже важко зробити в чинному правовому середовищі<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Наприклад, керівництво компанії Укресресурси, державного підприємства з переробки відходів, повідомляє, що значна частина активів, які вони наразі використовують, є зношеною і не допомагає у досягненні бізнес-цілей компанії. У нормальному діловому середовищі такі активи було б необхідно ліквідувати або іншим чином використати, але завдяки невизначеності прав власності керівництво компанії не здатне розглядати такі варіанти, навіть якби прагнуло того.

<sup>53</sup> Таке оголошення вже зробив Нафтогаз, і такі заходи розглядаються зараз Укрзалізницею і Укрпоштою.

### Виноска 9. Шведська залізниця (SJ) — перетворення з конгломерату на цілеспрямованого постачальника послуг

Компанія «Шведські залізничні перевезення» (SJ) існувала у формі об'єднаної державної агенції, яка відповідала за діяльність залізничної системи, щорічно отримувала державну субсидію для покриття витрат фінансово збиткових операцій та напрямків бізнесу. За відсутності належної політики управління або прозорості, SJ перетворилася у неефективний і громіздкий конгломерат, залишаючись при цьому державною агенцією, що володіє різними активами: від казино і готелів до кораблів та автобусів — і це на додаток до своїх основних залізничних операцій.

У 1988 році уряд вирішив, що шлях до досягнення більшої ефективності (і зниження бюджетних вимог), покращення надання послуг і зниження цін для кінцевих користувачів лежить через лібералізацію залізничного сектору і відкриття його для конкуренції. На першому етапі сегмент інфраструктури був відокремлений від сегмента експлуатації через створення *Banverket* (Національної залізничної адміністрації), відповідальної за всю залізничну інфраструктуру, та SJ, що зберегла старий бренд агентства, але тепер відповідала лише за операційну діяльність. На другому етапі обидві структури стали відкритими для конкуренції: в 1990 і 1992 роках починаючи з місцевого та регіонального залізничного руху, а відкриття міжрегіонального руху для конкуренції відклали до 2010 року. Тим не менш, Швеція стала однією з перших країн в Європі, яка значною мірою зменшила рівень регулювання ринку залізничних перевезень.

Процес інкорпорації не було розпочато до кінця 1990-х років — він викрив нефокусовану організацію, що була не пристосована до сучасних вимог у сфері послуг і мала нестійку бізнес-модель. Уряд вирішив далі розділити SJ на три окремі компанії: для пасажирських, вантажних перевезень, а третя — окрема холдингова компанія, в якій були об'єднані непрофільні операції. Усі три компанії спочатку залишалися в державній власності. Початкове розмежування було зроблене з метою раціоналізації як пасажирських, так і вантажних перевезень, зосередження на основному бізнесі із залізничних перевезень і підготовки до конкуренції з новими учасниками ринку. Компанія з пасажирських перевезень зберегла бренд "SJ", а компанія з вантажних перевезень працювала під новим брендом "Green Cargo". До керівництва обох компаній увійшли колишні працівники їхніх конкурентів з приватного сектору. *Swedcarrier*, холдингова компанія, стала відповідальною за управління всіма непрофільними активами, а також здійснювала функції сервісної підтримки, які повинні були перейти до нейтральних постачальників замість того, щоб бути частиною компаній-операторів.

У *Swedcarrier* було призначено окремо раду директорів і правління, члени яких мали досвід у сфері реструктуризації та продажу активів. Великий портфель нерухомості був сконцентрований в окремій дочірній компанії *Jernhusen*, що мала команду професійних менеджерів, яким було доручено реалізувати приховану вартість цього портфеля. Всі непрофільні сервісні послуги були продані незалежним третім особам, у тому числі IT-послуги, прибирання поїздів, підготовка поїздів до рейсу, технічне обслуговування, консалтинг і т.п. Інші напрями бізнесу, які були продані до реєстрації компанії як незалежної юридичної особи, включали "Swebus" (автобуси далекого прямування); пакет акцій в ASG (експедиторська компанія з автомобільних вантажних перевезень), "Scandlines" (транспорткування паромом); загальнонаціональна готельний бізнес і великий ресторанний бізнес.



## Приватизаційний процес

104. **Історично склалося так, що спроби приватизації в Україні були не дуже успішними.** Це підтверджується за будь-якими вимірами: структурної перебудови економіки; надходження неподаткових доходів бюджету; розвитку внутрішнього ринку капіталу; залучення іноземних інвесторів; досягнення цільових показників. Причини цих невдач носять інституційний, структурний характер, а також криються в організації процесу впровадження. Нормативно-правове регулювання приватизації в Україні дуже складне і в деяких випадках дозволяє здійснювати процес, нехтуючи принципами конкуренції, дотримання яких гарантувало б отримання найкращої ціни та/або найбільш вигідних інвестиційних умов.

105. **Умови, що висуваються до потенційних учасників приватизації, часто унеможливають участь деяких категорій зацікавлених інвесторів.** Зобов'язання, що вимагаються від потенційних інвесторів, у багатьох випадках були настільки жорсткими, що потенційні іноземні інвестори, які не мають достатніх важелів внутрішнього політичного впливу, розцінили їх як занадто складні, щоб можна було погодитися на них. Серед таким умов були і соціальні зобов'язання, які сприймалися іноземними інвесторами як обов'язкові для виконання, в той час як національні інвестори не сприймали їх буквально і тому не включали при визначенні ціни. Крім того, висуваються дуже специфічні вимоги (наприклад, щодо необхідності мати спеціальну ліцензію або конкретний досвід), які учасники з інших країн або з дещо іншим попереднім досвідом, просто не можуть виконати<sup>54</sup>. Це дозволяє відповідним органом формулювати кваліфікаційні умови таким чином, що це призводить до відхилення всіх потенційних інвесторів за винятком «правильного».

106. **Були очевидними і інші перешкоди і бар'єри для участі в попередніх приватизаційних ініціативах.** До них належать відсутність або нерозкриття потрібної інформації про мету приватизації, що обмежувало можливості учасників конкурсу провести комплексну перевірку відповідності необхідним критеріям. Крім того,

---

<sup>54</sup> Як приклад можна навести умови, яким повинні були відповідати потенційні інвестори в процесі приватизації Укртелекому в 2013 році. Вони були сформульовані таким чином, що виключали участь будь-якого інвестора, в капіталі якого частка акцій, що належить уряду будь-якої країни, перевищує 25 відсотків, тим самим відмовляючи в участі багатьом великим міжнародним телекомунікаційним компаніям. До того ж умова про те, що внутрішні доходи інвестора від надання телекомунікаційних послуг на території України не повинні перевищувати 25 відсотків від загального доходу учасника, виключила зі списку всіх вітчизняних операторів зв'язку.

інформація про самі наміри приватизації розповсюджувалась недостатньо<sup>55</sup>. Не розкривалися також критерії, які застосовувалися для формування переліку стратегічно важливих держпідприємств, що не підлягають приватизації. Мала місце непрозорість, і не надавалось чітких роз'яснень щодо причин включення підприємств до переліку.

**107. Історично склалося так, що в країні не було традиції призначати радників для надання допомоги в приватизації.** Це призвело до зниження впевненості міжнародних інвесторів у відкритості процесу. Відсутність міжнародно прийнятних кваліфікаційних критеріїв (на відміну від процедур, які часто були спеціально налаштовані під конкретних покупців), також сприяла падінню довіри до всього процесу.

**108. Існуюча інституційна структура приватизаційного процесу, в якій основний приватизаційний орган (ФДМУ) виступає в якості консультанта, а не активного управляючого активів, структура власності на які є фрагментованою, рідко виявлялася успішною в інших країнах<sup>56</sup>.** Недостатнє дистанціювання від держави, відсутність потенціалу для вирішення завдання з професійної точки зору, а також нестача ресурсів для злиття або розвитку активів, надання доприватизаційного фінансування та/або забезпечення відповідної підготовчої роботи з приведення активів у привабливий для фінансування стан стримували процес приватизації, внаслідок чого кількість приватизаційних угод на даний час є мізерною і з 2009 року вже практично зійшла нанівець.

### **Інформаційна стратегія**

**109. Дуже важливо, щоб уряд забезпечив належне інформування громадськості про кінцеві цілі реформ,** тобто досягнення бюджетної стійкості, максимізацію вартості портфеля в інтересах громадян, а не небагатьох інсайдерів, сприяння створенню ситуації, що дозволяє створювати процвітаючі і конкурентні ринки без шкоди для інших учасників ринку.

**110. Інформаційна стратегія має бути невід'ємним елементом стратегії реформування.** До концепції доцільно було б включити положення про стратегію інформування як невід'ємну складову загального плану реформ. Добре продумана і

<sup>55</sup> Типовим прикладом може бути оголошення про конкретні приватизаційні торги тільки в урядовій газеті, що друкується українською мовою, або визначення дат, коли основних учасників ринку залучити важко (наприклад, напередодні Різдва).

<sup>56</sup> З таких самих причин новий уряд Греції заявив про закриття HRADF, органу, аналогічного ФДМУ, і консолідацію власності і приватизації шляхом злиття HRADF, Генерального секретаріату з державної власності, ETAD та Attica Riviera SPV в новий орган, який отримав назву Грецького національного фонду добробуту.

втілена комунікаційна стратегія буде ключовим чинником залучення підтримки від Верховної Ради, широкої громадськості, а також міжнародних інвесторів для амбітних і комплексних реформ, які заплановані.

### С. Виклики в процесі реалізації стратегії

111. **Для того, щоб спрацювала ця реформа, дуже важливо залучитися повною підтримкою усіх керівників вищої ланки.** Йдеться про підтримку з боку Президента, Прем'єр-міністра, міністрів ключових економічних міністерств і ключових галузевих міністерств. Відповідно, завдання головної рушійної сили реформи – Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – полягає у забезпеченні того, щоб усі ці зацікавлені сторони були повною мірою поінформовані і приймали політичні рішення, які підтримують стратегію реформи і плани по її впровадженню.

112. **Запровадження процесу реформи неминуче потребуватиме попередніх витрат, які повинні бути враховані в будь-якій затвердженій стратегії.** Витрати, скоріше за все, будуть фінансуватися з бюджету, оскільки малоімовірно, що донори зможуть чи захочуть взяти ці витрати на себе. Витрати можуть включати в себе нарощування потенціалу на рівні власників окремих держпідприємств, у тому числі витрати на послуги експертів приватного сектору, зокрема, у разі необхідності, інвестиційних банків, фахівців з нерухомості, аудиторів і юристів з метою забезпечення найвищих стандартів послуг приватного сектору. Деякі держпідприємства можуть потребувати значних початкових інвестицій для того, щоб підготувати їх до приватизації або для того, щоб вони залишалися життєздатними як комерційні підприємства в державному секторі.

### Д. Рекомендації

*Короткострокові заходи (1-6 місяців)*

**Рекомендація 4.1** — Доопрацювати проект концептуального документу зі включенням до нього докладнішої інформації щодо ймовірного напрямку реалізації стратегії реформування держпідприємств. Це має передбачати повну інвентаризацію державних підприємств та інших державних активів, огляд чинного законодавства стосовно управління державними активами, відокремлення комерційних і політичних цілей і класифікацію держпідприємств відповідно до їх комерційного або некомерційного статусу, включення і перехід до культури, заснованої на участі в капіталі, чітке уявлення про можливі варіанти при розробці структури власності й управління, реалізацію інформаційної стратегії в рамках загальної стратегії (березень 2015 р.)

**Рекомендація 4.2** — Включити в концептуальний документ опис ключових викликів, які належить вирішити для забезпечення успішності реформи, включаючи

необхідність політичної підтримки та необхідність розгляду попередніх інвестиційних витрат, пов'язаних з реалізацією стратегії реформування (березень 2015 р.)

**Рекомендація 4.3** — Розширити сферу охоплення інформації щодо державного сектору, що збирається в Міністерстві економіки, включивши всі державні підприємства і всі об'єкти нерухомості. Створити реєстр держпідприємств і започаткувати процес ведення бази даних. Зібрати інформацію про державні фінансові операції, у тому числі стосовно доходів від реалізації, заробітної плати та зайнятості, чистих фінансових прибутків і збитків, активів і зобов'язань, зокрема заборгованості по заробітній платі. Консолідувати цю інформацію у звіті з моніторингу держпідприємств і опублікувати доповідь вчасно (вересень 2015 р.)

*Середньострокові заходи (від 6 місяців до 2 років)*

**Рекомендація 4.4** — Проаналізувати можливі шляхи передачі державним підприємствам права власності на активи, що належать державі, для стимулювання більш ефективного використання активів, підвищуючи таким чином фінансову та бюджетну дисципліну, збільшуючи цінність та привабливість держпідприємств як потенційних об'єктів майбутньої приватизації.

**Рекомендація 4.5** — Переглянути роль ФДМУ в управлінні процесом приватизації в рамках загальної стратегії реформи. Необхідно розглянути можливість об'єднання функцій приватизації та володіння (вересень 2015 р.)

## **Додаток 1. Розробка системи виявлення, відображення в звітності та пом'якшення фіскальних ризиків**

**Фіскальні ризики визначаються як відхилення бюджетних результатів від запланованого внаслідок непередбачених шоків.** Ці ризики матеріалізуються в зв'язку з дією макроекономічних шоків і реалізацією умовних зобов'язань, у тому числі пов'язаних з операціями державних підприємств. Джерела фіскальних ризиків включають:

- макроекономічні шоки, що впливають на реальні економічні показники, такі як темпи економічного зростання, процентні ставки і обмінний курс;
- шоки цін на сировину, як-то нафта і газ, а також їх наслідки для бюджетних агрегатів і розміру державного боргу;
- шоки, що виникають як результат подання вимог за умовними зобов'язаннями, як-то боргові гарантії і неявні зобов'язання, включаючи зобов'язання уряду надавати фінансову допомогу нежиттєздатним фінансовим та нефінансовим державним установам і приватним установам, які мають системне макроекономічне значення.

Фіскальні ризики включають вплив на державні фінанси, які завдають тимчасові та постійні шоки, перші вимагають проведення коригувань фіскальної політики через введення в дію стабілізаторів, а другі потребують постійного коригування базової бюджетної політики для забезпечення стійкості державного боргу в середньостроковій перспективі. Шоки можуть компенсувати один одного з точки зору фіскальних результатів, але також можуть мати накопичувальний ефект, погіршуючи тим самим наслідки для бюджету. Наприклад, послаблення курсу національної валюти може призвести до збільшення імпортованої інфляції і погіршення фіскальної ситуації внаслідок зростання видатків, в тому числі на обслуговування боргу, якщо боргові зобов'язання деноміновані в іноземній валюті, і до зменшення доходів.

**Для визначення рівня фіскальних ризиків важливо виявити і оцінити різні джерела ризиків для бюджету під час його підготовки.** Включення оцінки ризиків допоможе краще зрозуміти розмір і джерела бюджетних ризиків, їх можливі наслідки і очікувані фіскальні результати, дозволяючи таким чином планувати і запроваджувати заходи щодо зниження ризиків у разі необхідності. Ідентифікація та оцінка ризиків, як правило, не обмежуються аналізом безпосереднього впливу шоків на результати виконання бюджету і включають аналіз непрямих наслідків економічних шоків. Наприклад, в країнах, де державні підприємства є значним джерелом фіскальних ризиків, як це відбувається в Україні, необхідно враховувати непрямі бюджетні наслідки макроекономічних шоків для фінансів державних підприємств (які можуть зрештою вплинути на бюджет через необхідність рекапіталізації або субсидування збиткових об'єктів). Повне розкриття фіскальних ризиків сприяє прозорому обговоренню фіскальної політики та її ризиків в короткостроковій і середньостроковій

перспективі в процесі підготовки бюджету. Така інформація є також корисною для прийняття рішень щодо курсу фіскальної політики та фіскальних реформ, спрямованих на усунення або обмеження імовірності виникнення бюджетних ризиків, а також, у випадку, якщо це знаходиться поза контролем уряду, для мінімізації їхнього впливу на результати виконання бюджету.

**Макроекономічні шоки є, як правило, одним з найважливіших джерел фіскальних ризиків.** Вони походять з відхилень макроекономічних результатів від запланованого і впливають на бюджет прямо і опосередковано через операції суб'єктів, пов'язаних із бюджетом сектору державного управління, таких як державні підприємства і фінансові установи. Відхилення фіскальних результатів від очікувань може відображати слабку спроможність прогнозувати основні макроекономічні показники. У багатьох країнах прогнози економічного зростання, як правило, ґрунтуються на оптимістичних сценаріях, тим самим забезпечуючи сприятливу картину результатів виконання доходної частини бюджету і фінансових результатів діяльності суб'єктів державного сектору.

**Коли реальне економічне зростання нижче за прогнозоване, результати виконання бюджету, як правило, поступаються запланованим показникам.** У таких умовах ключові фіскальні показники (такі як співвідношення державного боргу і бюджетного дефіциту до ВВП) погіршуються, а продуктивність в секторі державних підприємств слабшає. Крім того, відхилення між фактичними і очікуваними рівнями економічного зростання може призвести до збільшення безробіття, погіршення соціальних показників, у тому числі збільшення кількості населення в групі ризику бідності, що вимагатиме збільшення соціальних видатків та введення в дію автоматичних стабілізаторів. Наслідком цього може бути фінансовий тиск на бюджет і збільшення вартості запозичень. А це, в свою чергу, може призвести до комплексних шоків для інших економічних змінних, включаючи процентні ставки по державних цінних паперах та рівня інфляції, що може ще більше погіршити фіскальну ситуацію.

**Непередбачені зміни валютного курсу є більш суттєвим джерелом ризику для бюджету та державного сектору.** Значні коливання валютного курсу у порівнянні з прогнозованими у бюджеті можуть мати прямий вплив на бюджет, особливо для країн, які є або експортерами або імпортерами продукції, товарів і послуг, вартість яких виражена в іноземній валюті. Зниження валютного курсу, наприклад, робить імпортні товари і послуги дорожчими, може чинити тиск на інфляцію цін і впливати на бюджет через податкову систему та державні видатки, пов'язані з цінами внаслідок індексації, у тому числі заробітної плати та соціальної допомоги. Як правило, ці шоки мають тенденцію бути великими і пов'язані зі значним погіршенням основних фіскальних показників.

**Зміни валютного курсу в порівнянні з курсом, що використовується для підготовки бюджету, також можуть впливати на діяльність державних підприємств з великою часткою бізнесу, пов'язаного з експортом або імпортом.** Більше того, в умовах, коли активи та зобов'язання суб'єктів державного сектору частково або повністю виражені в іноземній валюті, відхилення валютного курсу може вплинути на платоспроможність в обслуговуванні боргу і призвести до збільшення вартості зобов'язань в національній валюті, а це в деяких випадках потягнути за собою дестабілізацію фінансової ситуації. Ці шоки можуть також призвести до виплат за умовними зобов'язаннями, наприклад, по запозиченнях державних підприємств, гарантованих державою, або до необхідності рекапіталізації збиткових підприємств державного сектору, які забезпечують найважливіші суспільні послуги. Це може вплинути на стійкість боргу всього сектору державного управління і призвести до фіскальної кризи, якщо відповідні профілактичні заходи і непередбачені обставини не були закладені в бюджет.

**Шоки змін цін біржових товарів можуть мати суттєві наслідки для державних фінансів.** У країнах з економікою, орієнтованою на експорт біржових товарів, ці шоки пов'язані з низькими темпами зростання, зниженням припливу іноземної валюти і втратою частки на міжнародних ринках. Ці ефекти можуть мати як короткострокові, так і незворотні наслідки для фіскальної стійкості і можуть призвести до потреби у значному коригуванні фіскальної позиції. У країнах з економікою, орієнтованою на імпорт біржових товарів, різкі зміни цін на такі товари можуть призвести до зменшення доступу до ключових виробничих ресурсів, впливаючи на економічне зростання і, тим самим, на виконання бюджету. Це може також призвести до змін співвідношення відносних цін на зовнішньоторговельні товари і підвищення споживчих цін за надання комунальних та інших послуг, як це відбувається у випадку цін на нафту, газ і харчові продукти.

**Перерозподільні наслідки також можуть бути важливими.** Зокрема, такі шоки можуть призвести до зростання вартості субсидій, а це сприятиме перерозподілу бюджетних коштів на користь цих програм, що буде обмежувати можливості адресних систем соціального захисту. Крім того, бідні прошарки населення можуть найбільше постраждати від зростання цін на основні послуги, що створюватиме тиск на бюджет з метою компенсації цих ефектів. Нарешті, підприємства державного сектору можуть зазнати збитків в результаті підвищення цін виробничих ресурсів, зниження темпів економічного зростання і інфляційних тисків.

**Фінансові змінні, в тому числі непередбачені шоки процентних ставок, також можуть бути важливими джерелами фіскальних ризиків.** Шоки процентних ставок можуть вплинути на спроможність уряду обслуговувати борг, а в секторі державних підприємств — зробити доступ до фінансування складнішим й дорожчим і знизити темпи економічного зростання внаслідок підвищення вартості капіталу для інвесторів.

Зміна процентних ставок може мати наслідки для балансу як загального державного бюджету, так і балансів державних підприємств, збільшуючи ймовірність ініціації виплат державних гарантій, оскільки вартість обслуговування кредитів стає неприпустимо високою.

**Нерозуміння того, яким є розмір державного сектору, може призвести до непередбачених зобов'язань бюджету.** Неповне охоплення суб'єктів, які знаходяться за межами сектору органів державного управління але в межах державного сектору і які можуть чинити вплив на бюджет, є частим джерелом таких непередбачених зобов'язань. Коли система інформації щодо державного сектору охоплює лише сукупність установ та підприємств, які мають відносини з бюджетом, додаткові ризики можуть виникнути від впливу на бюджет непередбачених зобов'язань суб'єктів, які перебувають під контролем уряду (але за межами сектору державного управління). Це особливо важливо у випадку державних підприємств, як свідчить недавній досвід у багатьох постраждалих від кризи країнах, наприклад, Португалії і Греції. Часткове охоплення державного сектору в бюджетних рахунках та інших звітах може приховати важливі джерела бюджетних ризиків і підірвати стратегію щодо їх зменшення.



## Додаток II. Зміст документів про фінансові ризики

Документи, присвячені аналізу фінансових ризиків, як правило, містять інформацію про бюджетні ризики, пов'язані з різними шоками. Такий документ може мати форму окремою короткою записки, що готується разом із бюджетною документацією, або бути складовою частиною загального бюджетного документа. Він включає аналіз чутливості бюджетних оцінок та прогнозів державного боргу до ключових макроекономічних припущень, а також низки умовних фінансових зобов'язань, у тому числі пов'язаних з державними підприємствами. Джерела включених в документ ризиків в цілому, залежать від відносної величини фінансових ризиків, ймовірності їх матеріалізації і доступності інформації для проведення оцінки ризиків.

Хоча в принципі повинна бути надана інформація про всі фінансові ризики, стандартна практика передбачає обмеження типів бюджетних ризиків, що аналізуються в документі. У документі важливо знайти баланс між перевагами розголошення інформації про бюджетні ризики і їх наслідки на всеохоплюючій основі і необхідністю звести до мінімуму або уникнути моральних ризиків. Це означає, що цілі бюджетної політики і невизначеності в бюджеті повинні подаватися таким чином, що б це не порушувало довіру ринку і сприяло підвищенню довіри до фінансової політики. Наприклад, розкриття умовних зобов'язань потрібно робити обережно, щоб не створити враження, що державні гарантії, особливо у фінансовому секторі, слід розглядати як безумовний андеррайтинг майбутніх фінансових зобов'язань.

Документи, присвячені аналізу фінансових ризиків, зазвичай містять інформацію про дії щодо пом'якшення ризиків. Такі дії можуть включати резервування окремих бюджетних коштів на непередбачені ситуації, що дозволить послабити несприятливий вплив негативних шоків на бюджет, створення механізмів розподілу ризиків, що допоможе звести до мінімуму вплив негативних сценаріїв на бюджет, а також автоматичні стабілізаційні заходи, які б уводилися в дію у разі матеріалізації ризиків. Консервативні макроекономічні припущення в процесі підготовки бюджету є ключовим елементом стратегії мінімізації виникнення ризиків та їх впливу на бюджет. Підготовка документа по фінансових ризиках та відповідної стратегії пом'якшення їх наслідків, як правило, знаходиться у компетенції центрального урядового органу, який має необхідні повноваження виявляти ризики, контролювати їх і пропонувати заходи щодо виправлення ситуації.

Хоча стандартної форми для документу, присвяченого аналізу фінансових ризиків, не існує, є загальні елементи таких документів, що сформувалися з урахуванням передового міжнародного досвіду. Документи, присвячені аналізу фінансових ризиків, повинні бути пристосовані до умов країни і конкретних фінансових ризиків, які є важливими для економіки та державного бюджету, виходячи зі структурних та інституційних особливостей кожної країни. Тим не менше, існують деякі загальні

рекомендації, які корисно брати до уваги при підготовці аналізу фіскальних ризиків; ці рекомендації ґрунтуються на десятирічному міжнародному досвіді роботи з такими документами. На основі таких провідних практик документ про аналіз фіскальних ризиків може містити наступну інформацію:

- *Макроекономічні ризики і чутливість бюджету:* цей розділ включає в себе обговорення точності макроекономічного прогнозування в минулому і аналіз чутливості бюджетного прогнозу до змін окремих макроекономічних припущень і їх комбінацій в сценаріях прогнозу. Сюди ж може бути включена презентація у формі віялової діаграми з оцінками невизначеності в бюджетному прогнозі.
- *Державний борг:* цей розділ включає аналіз чутливості динаміки державного боргу до альтернативних сценаріїв щодо макроекономічних змінних і глибинних ризиків, пов'язаних з умовними зобов'язаннями. Можуть бути наведені відношення державного боргу до ВВП та показники обслуговування боргу, можна також додати розукрупнення динаміки боргу по компонентах фіскальної політики і макроекономічним змінним.
- *Умовні зобов'язання:* вони можуть бути розкриті шляхом наведення даних щодо номінальної вартості портфеля гарантій, що включає гарантії по запозиченням державних підприємств, а також сценаріїв для оцінки ймовірної вартості для бюджету у разі сплати по гарантіям на основі попереднього розподілу ймовірностей. Ризики банківського сектору, бюджетні втрати від природних явищ та стихійних лих і фінансові зобов'язання, що впливають з державно-приватних товариств, також можуть бути наведені як за номінальною вартістю, так і у вигляді очікуваних збитків.
- *Державні підприємства:* документ може включати в себе опис основ політики стосовно держпідприємств, в тому числі цінової політики, політики перерахування дивідендів і субсидій. Він може також включати опис фінансового становища консолідованого сектору і найбільших (або найбільш ризикованих) державних підприємств. Аналіз чутливості ключових фінансових показників діяльності держпідприємств, в тому числі чистих збитків і потреб у запозиченнях в рамках альтернативних сценаріїв, може бути доданий до аналізу фіскальних ризиків, разом з оцінкою можливого впливу на бюджетні агрегати та показники зобов'язань державного сектору.
- *Зниження ризиків:* цей розділ документа описує стратегію управління ризиками та конкретні заходи, заплановані з метою обмеження впливу на бюджет несприятливих шоків, визначених в попередніх розділах документа, у разі, якщо вони матеріалізуються.

Приклади документів, присвячених аналізу фіскальних ризиків, можна знайти в міністерствах фінансів Австралії та Філіппін. Вони містять інформацію про фіскальні ризики, а також заходи з послаблення цих ризиків, які включають автоматичні заходи, що вводяться в дію у разі виникнення шоків і непередбачених витрат, а також положення для регулювання параметрів фіскальної політики у разі шоків.

**Додаток III. Інформація про діючі державні гарантії по запозиченнях державних підприємств на кінець 2014 року**

Кредитор	Позичальник	Проект, для реалізації якого залучається кредит/позики	Валюта кредиту/позики	Сума державної гарантії у валюті кредиту/позики	Сума державної гарантії, грн. <sup>1</sup>
1	2	3	4	5	6
<b>2004</b>					<b>8 366 584 000</b>
Європейський банк реконструкції та розвитку	Укрзалізниця	Впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів	USD	120 000 000	637 416 000
Європейський банк реконструкції та розвитку	НАЕК "Енергоатом"	Атомні електростанції	USD	42 000 000	223 720 000
Європейське співтовариство з атомної енергії	НАЕК "Енергоатом"	Атомні електростанції	USD	83 000 000	441 228 000
Credit Suisse First Boston	ДКБ "Південне" ім. М.К.Янгеля	проект «Циклон-4»	USD	150 000 000	795 930 000
Maglin Capital Limited	Укрзалізниця	Проектування і будівництво автомобільного мостового переходу	USD	700 000 000	3 714 690 000
Deutsche Bank AG London	Укравтодор	Реконструкція автомобільної дороги Київ-Одеса	USD	480 000 000	2 553 600 000
<b>2005</b>					<b>661 063 100</b>
Європейський банк реконструкції та розвитку	ДП "Національна енергетична компанія "Укренерго"	Будівництво високовольтної повітряної лінії в Одеській обл.	EUR	25 755 133	156 063 100
Deutsche Bank AG London	Укравтодор	Реконструкція автомобільної дороги Київ-Одеса	USD	100 000 000	505 000 000
<b>2006</b>					<b>3 520 578 289</b>
Європейський банк реконструкції та розвитку	Укрексімбанк	Проект розвиток експорту	USD	154 500 000	780 225 000
Citibank, N.A. London	Укравтодор	Автомобільні дороги загального призначення	EUR	279 886 635	1 740 353 289

Кредитор	Позичальник	Проект, для реалізації якого залучається кредит/позика	Валюта кредиту/позики	Сума державної гарантії у валюті кредиту/позики	Сума державної гарантії, грн. <sup>1</sup>
Облігації ДІУ	Державна іпотечна установа	Ліквідність	UAH	1 000 000 000	1 000 000 000
<b>2007</b>					<b>5 891 795 600</b>
Morgan Stanley Bank International Limited	Укравтодор	Автомобільні дороги загального призначення	USD	465 000 000	2 348 250 000
		Автомобільні дороги загального призначення	USD	465 000 000	2 348 250 000
Європейський банк реконструкції та розвитку	ДП "Іллічівський морський торговельний порт"	Іллічівський морський торговельний порт	EUR	26 000 000	195 295 600
Облігації ДІУ	Державна іпотечна установа	Ліквідність	UAH	1 000 000 000	1 000 000 000
<b>2008</b>					<b>1 000 000 000</b>
Облігації ДІУ	Державна іпотечна установа	Ліквідність	UAH	1 000 000 000	1 000 000 000
<b>2009</b>					<b>32 110 451 858</b>
Канадська експортна агенція	ДП "Укркосмос"	Створення національної супутникової системи зв'язку	USD	292 433 560	2 333 795 269
Credit Suisse International	Укравтодор	Угода про Рефінансування	USD	465 000 000	3 580 500 000
Credit Suisse International	НАК "Нафтогаз України"	НАК "Нафтогаз України", Кредитний Договір	USD	300 000	2 404 440
Укрексімбанк	Укравтодор	Поповнення оборотних коштів	UAH	2 100 000 000	2 100 000 000
Укрексімбанк	ДП "Укрмедпостач"	Забезпечення лікувально-профілактичних закладів обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами	EUR	17 000 000	200 469 474

Кредитор	Позичальник	Проект, для реалізації якого залучається кредит/позика	Валюта кредиту/позики	Сума державної гарантії у валюті кредиту/позики	Сума державної гарантії, грн. <sup>1</sup>
Облігації Харківського державного авіаційного виробничого підприємства	Харківське державне авіаційне виробниче підприємство	Забезпечення видатків на виробничу діяльність підприємства та формування ресурсної бази	UAH	1 620 000 000	1 620 000 000
Векселі Укравтодору	Укравтодор	Розрахунки з підрядниками	UAH	1 619 564 451	1 619 564 451
Облігації ДП "Київський авіаційний завод "Авіант"	Київський авіаційний завод "Авіант"	Забезпечення видатків на виробничу діяльність підприємства та формування ресурсної бази	UAH	858 000 000	858 000 000
Облігації НАК "Нафтогаз України"	ПАТ "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"	Реструктуризація зовнішньої заборгованості	USD	1 595 017 000	12 783 742 252
BAT "Ощадбанк"	Укравтодор	Поповнення оборотних коштів	UAH	737 202 173	737 202 173
BAT "Ощадбанк"	Укравтодор	Поповнення оборотних коштів	UAH	980 000 000	980 000 000
BAT "Ощадбанк"	ПАТ "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"	ПАТ "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"	UAH	3 691 756 530	3 691 756 530
AQUASAFETY INVEST PLC	ДП "Львівська ОДПЗ"	Оплата робіт генерального підрядника, пов'язаних із будівництвом протипаводкових споруд у Львівській області	EUR	50 000 000	600 669 900
UniCredit Bank Austria AG	ДП "Укрмедпостач"	Забезпечення лікувально-профілактичних закладів обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами	EUR	85 000 000	1 002 347 370

Кредитор	Позичальник	Проект, для реалізації якого залучається кредит/позики	Валюта кредиту/позики	Сума державної гарантії у валюті кредиту/позики	Сума державної гарантії, грн. <sup>1</sup>
<b>2010</b>					<b>10 074 258 180</b>
Облігації ДП "ФІНІНПРО"	ДП "Фінінпро"	Підготовка та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу	USD	568 000 000	4 497 821 600
VTB Capital PLC	Укравтодор	Фінансування поточної діяльності	USD	440 800 000	3 499 378 960
Експортно-імпортний банк Кореї	Південна залізниця (статутне територіально-галузеве об'єднання)	Придбання швидкісних міжрегіональних електропоїздів	USD	260 950 000	2 077 057 620
<b>2011</b>					<b>12 842 172 100</b>
Облігації ДП "ФІНІНПРО"	ДП "Фінінпро"	Підготовка та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу	USD	690 000 000	5 496 126 000
Сбербанк Росії	Укравтодор	Утримання автомобільних доріг	USD	376 000 000,0	2 997 133 600
Сбербанк Росії	ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М.К. Янгеля	проект «Циклон-4»	USD	260 000 000,0	2 073 682 000
Європейський банк реконструкції та розвитку	Укрексімбанк	Проект з енергоефективності	USD	200 000 000,0	1 596 140 000
Державний банк розвитку КНР	ПАТ "Лисичанськвугілля"	Модернізація та оновлення вугільної шахти ім. Мельникова	USD	85 000 000,0	679 090 500
<b>2012</b>					<b>75 349 704 679</b>
Європейський банк реконструкції та розвитку	Укрексімбанк	Другий проект розвитку експорту	USD	150 000 000,0	1 198 455 000
Облігації ДІУ	Державна іпотечна установа	Ліквідність	UAH	2 000 000 000	2 000 000 000
Облігації ДП "ФІНІНПРО"	ДП "Фінінпро"	Підготовка та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу	USD	550 000 000	4 396 150 000

Кредитор	Позичальник	Проект, для реалізації якого залучається кредит/позики	Валюта кредиту/позики	Сума державної гарантії у валюті кредиту/позики	Сума державної гарантії, грн. <sup>1</sup>
Державний банк розвитку КНР	НАК "Нафтогаз України"	Заміщення споживання природного газу вітчизняним вугіллям	USD	3 656 000 000	29 222 408 000
Експортно-імпортний банк Китаю	ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України"	Закупівля позичальником сільськогосподарської продукції	USD	1 500 000 000	11 989 500 000
Експортно-імпортний банк Китаю	ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України"	Експорт Китайським постачальником позичальнику товарів чи/та послуг чи/та робіт з Китаю	USD	1 500 000 000	11 989 500 000
Deutsche Bank AG Schaft	Дочірня компанія "Укртрансгаз" Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України"	Модернізація компресорної станції «Бар» на транзитному трубопроводі «Союз»	EUR	53 574 689	553 691 679
Облігації Укравтодору	Укравтодор	Автомобільні дороги загального призначення	UAH	14 000 000 000	14 000 000 000
<b>2013</b>					<b>21 897 517 549</b>
Облігації Укравтодору	Укравтодор	Автомобільні дороги загального призначення	UAH	5 000 000 000	5 000 000 000
ВАТ "Ощадбанк"	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	Проект соціально-економічного розвитку "Будівництво першої черги Дністровської ГАЕС у складі трьох агрегатів"	UAH	1 500 000 000	1 500 000 000
ПАТ АБ "Укргазбанк"	Департамент енергетики, транспорту та зв'язку Вінницької міської ради	Проект соціально-економічного розвитку "По оновленню рухомого складу автобусного і тролейбусного парків"	UAH	113 500 000	113 500 000
Облігації ДІУ	Державна іпотечна установа	Ліквідність	UAH	5 000 000 000	5 000 000 000



Кредитор	Позичальник	Проект, для реалізації якого залучається кредит/позика	Валюта кредиту/позики	Сума державної гарантії у валюті кредиту/позики	Сума державної гарантії, грн. <sup>1</sup>
Облігації ПАТ "НАК "Нафтогаз"	Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"	Погашення заборгованості, Облігації ПАТ "НАК "Нафтогаз"	UAH	4 800 000 000	4 800 000 000
ПАТ "Ощадбанк"	Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів	Проект соціально-економічного розвитку "Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні "Охматдит"	UAH	644 274 031	644 274 031
ПАТ АБ "Укргазбанк"	Управління капітального будівництва Херсонської міської ради	Проект соціально-економічного розвитку "Будівництво шляхопроводу у м. Херсоні"	UAH	198 843 518	198 843 518
ПАТ АБ "Укргазбанк"	Департамент капітального будівництва Вінницької міської ради	Проект соціально-економічного розвитку "Будівництво вул. Келецької та трамвайної лінії від вул. Квятека до автовокзалу "Західний" в м. Вінниці"	UAH	36 400 000	36 400 000
ПАТ АБ "Укргазбанк"	Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України	Проект соціально-економічного розвитку "Реалізація II етапу Національного проекту "Відкритий світ" у частині технічного забезпечення шкіл навчальним обладнанням"	UAH	608 000 000	608 000 000
ВАТ "Газпромбанк"	Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"	Поповнення оборотного капіталу	USD	500 000 000	3 996 500 000
<b>2014</b>					<b>0</b>

1/ Гривневий еквівалент розраховується виходячи з дати набрання чинності договору

**Додаток IV. Зміст річного звіту про діяльність державних підприємств:  
пропонована структура і зміст**

1. **Передмова Президента** (*підкреслює важливість для країни й необхідність громадської підтримки*)
2. **Вступ Прем'єр-міністра** з поясненням основної мети і цілей (*для демонстрації єдності цілей у сфері реформування сектору в усіх державних органах*)
3. **Стислий огляд:** резюме фінансових показників, включаючи:
  - 3.1. *ринкову вартість у порівнянні з прибутком та дивідендами,*
  - 3.2. *доходи, операційний прибуток, EBITDA, прибуток до оподаткування, чистий прибуток, рентабельність власного капіталу, валові інвестиції, кількість працівників і т.д.*
4. **Портфель державних комерційних активів:** опис портфеля у співвідношенні до портфеля приватних активів; структура, цілі, такі як введення акціонерної культури і т.д.
5. **Огляд фінансових результатів портфеля:**
  - 5.1 *Загальна інформація (розбивка по основним галузям, бачення, стратегія управління державною власністю в кожній галузі і ринковий аналіз, а також основні процеси/події, що мали вплив на результати)*
  - 5.2 *Зведена фінансова звітність щодо портфеля (консолідований баланс і звіт про доходи)*
  - 5.3 *Огляд чинників вартості (ключові чинники змін в поточний період у порівнянні з попереднім).*
    - 5.3.1. *Ринкова вартість: як створити вартість?*
    - 5.3.2 *Операційна стратегія: у тому числі щодо доходів і прибутку, рентабельності.*
    - 5.3.3 *Стратегія щодо структури капіталу: в тому числі співвідношення боргу до власного капіталу, політика виплати дивідендів*
    - 5.3.4. *Стратегія розвитку бізнесу: в тому числі наголосом на основний бізнес, ліквідацію застарілих активів, стратегії в сфері нерухомості.*

**6. Огляд фінансових результатів по галузях:**

- 6.1 Огляд галузі промисловості - *(довідкова інформація: бачення, власність в цій галузі і аналіз ринку, основні конкуренти, а також ключові події/процеси, що вплинули на результати).*
- 6.2 Консолідовані фінансові звіти по галузях *(консолідований баланс і звіт про доходи по портфелю у кожній галузі/підгалузі).*
- 6.3 Аналіз розриву з приватним сектором *(ринкова вартість, структура капіталу та операційна ефективність).*
- 6.4 Стратегічний погляд на можливе поліпшення продуктивності та оптимізацію вартості.

**7. Основні підприємства (стисло)**(інформація на одну сторінку про результати діяльності окремих державних підприємств):

- 7.1 Деталі операційної діяльності *(огляд бізнесу, ключових операцій, продукції, ринків і т.д.)*
- 7.2 Ринок, цілі і досягнення цілей
- 7.3 Результати фінансової діяльності, в тому числі дивіденди
- 7.4 Керівництво *(детально про вище керівництво).*

**8. Запровадження реформи в секторі державних підприємств** *(передумови реформи, короткий підсумок реформ, що впроваджуються і плануються і т.д.).*

**9. Нормативно-правова база функціонування державних підприємств** *(коротка інформація про структуру управління, вимоги до звітності, законодавство і т.д.).*

**10. Досвід інших країн по проведенню реформи державних підприємств** *(історії успіху окремих країн в реалізації реформи державних підприємств).*

**11. Перелік державних підприємств** *(назва компанії, % державної участі, галузь промисловості і т.д.).*

**12. Зауваження щодо методології/підходу до складання фінансової інформації державних підприємств, методології оцінки.**

**Додаток V. Законодавча база та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність державних підприємств**

**A. Загальне законодавство (дія якого поширюється на всі державні підприємства)**

1. Закон України «Про приватизацію державного майна».
  2. Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р. № 697-XII. (Останні зміни внесено 21.01.1995).
  3. Закон України «Про підприємства в Україні». Останні поправки внесені 7.02.2002 р.
  3. Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 7.07.1992 р. № 847-XIV (з останніми поправками від 7.02.2002).
- Додаток: Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.
5. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. (з останніми поправками від 7.03.2002), № 1576-XII.

**B. Законодавство, що регулює діяльність державних господарських організацій без статусу юридичної особи**

1. Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р. № 697-XII. (Останні зміни внесено 21.01.1995).
  2. Закон України «Про підприємства в Україні». Останні поправки внесені 7.02.2002 р.
  3. Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 7.07.1992 р. № 847-XIV (з останніми поправками від 7.02.2002).
- Додаток: Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.
4. Декрет Кабінету Міністрів України від 15.12.1992 р. № 8-92 «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності».
  5. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1993 р. № 203 (з останніми поправками від 25.07.2001) «Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності».
  6. Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 48-93 «Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій».
  7. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. № 859 «Про умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності та об'єднань державних підприємств».
  8. Постанова Кабінету Міністрів України від 2.08.1995 р. (з останніми поправками від 26.07.2001 р.) № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності». Додаток: типова форма контракту з керівником підприємства, що є у державній власності.
  9. Міністерство економіки України, Міністерство праці України, Міністерство фінансів України, Фонд державного майна України. «Типовий статут державного підприємства» від 10.05.1993 р. № 43.
  10. Наказ Міністерства економіки України від 25.12.2000 р. № 277 «Про затвердження Положення про порядок складання річного фінансового плану державним підприємством». Додаток: Фінансовий план державного підприємства.

11. Наказ Міністерства промислової політики України від 26.07.1999 р. № 272 «Стосовно затвердження Порядку укладення контракту з керівниками підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, у тому числі казенних, об'єднань державних підприємств, організацій та установ, що входять до сфери управління Мінпромполітики».
12. Наказ Міністерства промислової політики України від 28.03.2002 р. № 138 «Про внесення змін до форми контракту з керівниками підприємств, організацій та установ».

### **С. Законодавство, що регулює діяльність казенних підприємств**

1. Закон України «Про підприємства в Україні». Останні поправки внесені 7.02.2002 р.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.1998 р. № 1129 «Про деякі питання управління казенним підприємством». Додаток: Положення про складання фінансового плану казенного підприємства).
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.1998 р. № 987 (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 15 жовтня 2001 року) «Про перетворення державних підприємств у казенні». Додаток: Перелік державних підприємств, які перетворюються у казенні.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.06.1998 р. № 914 «Про типовий статут казенного підприємства». Додаток: Типовий статут казенного підприємства.
5. Наказ Міністерства промислової політики України від 12.10.1998 р. № 371 «Про затвердження форми контракту з керівником казенного підприємства». Додаток: Контракт з керівником казенного підприємства; Звіт керівника казенного підприємства про виконання показників використання державного майна і прибутку.
6. Наказ Міністерства промислової політики України від 28.03.2002 р. № 138. «Про внесення змін до форми контракту з керівниками підприємств, організацій та відомств».
7. Наказ Міністерства промислової політики України від 26.07.1999 р. № 272 «Порядок укладення контракту з керівниками підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, включаючи казенних, об'єднань державних підприємств, організацій та відомств, що входять до сфери управління Мінпромполітики України».

### **Д. Законодавство, що регулює діяльність державних (національних) компаній**

1. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 7.03.2002 р.) № 1576-ХІІ.
2. Указ Президента України від 15.06.1993 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 28.08.2001 р.) № 210/93 «Про корпоратизацію підприємств».
3. Указ Президента України від 7.11. 2001 р. № 1049/2001 «Про невідкладні заходи щодо впорядкування діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній». Додаток: Перелік державних (національних) акціонерних та холдингових компаній.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 5.07.1993 р. № 508 (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 22.04.1997 р.) «Про затвердження Положення про порядок корпоратизації підприємств».
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.07.1993 р. № 556 (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 7.02.2001 р.) «Про затвердження Положення про спостережну раду».
6. Наказ Фонду державного майна України від 6.04.2000 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 15.06.2001 р.) № 695 «Про затвердження Положення про порядок укладання або переукладання контракту з головою правління відкритого акціонерного товариства, холдингової компанії та державної акціонерної компанії і Типової форми контракту з головою правління ВАТ». Додаток: Положення про порядок укладання або переукладання контракту з головою правління відкритого акціонерного товариства, холдингової компанії та державної акціонерної компанії.
7. Наказ Фонду державного майна України, Міністерства економіки України від 25.06.2001 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 15.10.2001 р.) № 1129/134 «Про затвердження Типового статуту відкритого акціонерного товариства, створеного шляхом корпоратизації державного підприємства, яке не підлягає приватизації». Додаток: Типовий статут відкритого акціонерного товариства, створеного шляхом корпоратизації державного підприємства, яке не підлягає приватизації.
8. Наказ Фонду державного майна України від 21.02.2002 р. № 343 «Про затвердження форми фінансового плану господарського товариства, у статутному фонді якого більше 50 відсотків акцій належать державі та Методичних рекомендацій щодо порядку складання та погодження (затвердження) річного фінансового плану». Додаток: Фінансовий план господарського товариства, у статутному фонді якого більше 50 відсотків акцій належать державі.
9. Наказ Міністерства фінансів України від 21.08.1996 р. № 172 «Про затвердження Порядку зарахування до Державного бюджету України дивідендів, одержаних від акцій, що належать державі в акціонерних товариствах».

#### **Е. Законодавство, що регулює діяльність державних холдингових компаній**

1. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 7.03.2002 р.) № 1576-XII.
2. Указ Президента України від 7.11.2001 р. № 1049/2001 «Про невідкладні заходи щодо впорядкування діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній». Додаток: Перелік державних (національних) акціонерних та холдингових компаній.
3. Указ Президента України від 11.05.1994 р. № 224/04 «Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації».

#### **Ф. Законодавство, що регулює діяльність акціонерних товариств з державною часткою**

1. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 7.03.2002 р.) № 1576-ХІІ.
2. Указ Президента України від 29.12.1999 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 25.12.2000 р.) № 1374/2000 «Про невідкладні заходи з приватизації майна в Україні».
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.06.1999 р. № 951 (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 29.11.2001 р.) «Про передачу повноважень з управління державними корпоративними правами Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади». Додаток: Перелік господарських товариств, розташованих на території Автономної Республіки Крим, повноваження з управління державними корпоративними правами яких передаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2000 р. (з останніми змінами та доповненнями, внесеними 16.05.2001 р.) № 791 «Про управління державними корпоративними правами». Додаток: Звіт представника органу, уповноваженого управляти відповідними корпоративними правами держави в органах управління господарських товариств.
5. Наказ Фонду державного майна України від 24.05.2000 р. № 1065 «Про затвердження Типової форми договору доручення на виконання функцій управління пакетом акцій, що належить державі». Додаток: Типовий договір доручення на виконання функцій управління пакетом акцій, що належить державі.
6. Наказ Фонду державного майна України від 25.05.2000 р. № 1067 «Про затвердження Типової Генеральної угоди про передачу повноважень на здійснення функцій управління державними корпоративними правами органам виконавчої влади».
7. Наказ Фонду державного майна України від 29.05.2000 р. № 1109 «Про затвердження Інструкції про порядок заповнення звіту представником органу, уповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств».
8. Наказ Фонду державного майна України від 7.08.2000 р. № 1647 «Про затвердження Типового договору доручення на здійснення уповноваженою особою функцій управління державними корпоративними правами».
9. Наказ Фонду державного майна України, Міністерства економіки України від 20.10.2000 р. № 227/2181 «Про затвердження критеріїв, за якими пропонується відносити відкриті акціонерні товариства до тих, що мають регіональне значення».
10. Наказ Фонду державного майна України від 11.11.2001 р. № 1647 «Про затвердження Типового договору доручення на здійснення представником ФДМУ функцій управління акціями (частками) господарського товариства, які перебувають у державній власності».
11. Наказ Фонду державного майна України від 4.05.2001 р. № 781 «Про корпоративно-дивідендну політику».