



Експертна дискусія

**«Роль державних підприємств у повоєнному відновленні»**

9 листопада 2022 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему «Роль державних підприємств у повоєнному відновленні». У ній взяли участь заступник виконавчого директора від України в International Monetary Fund Владислав Рашкован; CEO, Boytsun Governance Architects, колишній член групи Міклоша і Бальцеровича Андрій Бойцун; модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

**Основні тези**

- *Держава була і залишається найбільшим власником в економіці та найбільшим роботодавцем. Вартість активів держпідприємств на кінець 2021 року становила 1.7 трлн грн, задіяно 715 тис. працівників.*
- *Масштаби участі держави в економіці шалені. 2022 року близько 19% українського ВВП (842 млрд грн) становлять лише непрямі субсидії споживачам через Нафтогаз.*
- *Частка державних підприємств на початок війни скоротилася, але за фінансами досі має великі обсяги.*
- *Все, що може бути зроблено приватним капіталом, повинно бути зроблено приватним капіталом. Для високорозвиненої ринкової економіки потрібно мати більше інвестицій саме приватного сектору.*
- *Держава має відігравати роль регулятора, який забезпечує потрібні умови в організації та управлінні для ефективного функціонування на ринку. Керувати великою часткою неможливо без втрати якості, тому важливо мати меншу за розміром державну систему, але більш ефективну.*
- *У період післявоєнної відбудови оборонно-промисловий комплекс не повинен зосереджуватися лише в руках державної власності, приватний бізнес міг би зробити економічно ефективною інвестицію можливою.*
- *Після війни результат, який повинен бути досягнений в Україні, – менша кількість державних підприємств з кращим корпоративним управлінням.*

**Переказ дискусії (відео повної дискусії [за посиланням](#))**

**- Що зараз відбувається з державною власністю? Міністр економіки заявляв, що держпідприємства виробляють 20% ВВП. Скільки вони виробляють зараз?**

**Андрій Бойцун**

Складно виразити частку державних підприємств через відсоток ВВП. Це пов'язано з методологічними питаннями, для цього нам треба знати виторг підприємств, а також обчислити проміжне виробництво для того, щоб порахувати додану вартість кожного підприємства.

Особисто я користуюся іншими метриками участі держави через держпідприємства в економіці. По-перше, держава була і залишається найбільшим власником в економіці. За останніми наявними даними (кінець 2021 року), вартість активів держпідприємств становила 1.7 трлн грн – приблизно 13% вартості всіх активів усіх українських підприємств, це



порівнювано 40% ВВП. Держава була найбільшим роботодавцем – 715 тис. працівників на 2021 рік.

Міністерство економіки розраховує частку держави в економіці, за останніми даними вона становила 10.3%. Коли ми розробляли програму для уряду Гончарука, говорили про один із цільових показників – зменшення до 5% за кілька років. Проте цього не сталося.

Роль державних підприємств в економіці велика. Держава є найбільшим власником, найбільшим роботодавцем. Однак важливіше сказати, що державні підприємства наявні саме в тих секторах, які створюють інфраструктуру решти економіки. Це природні, іноді не природні монополії, від чого залежить функціонування економіки. Плюс держава присутня здебільшого в капіталомістких галузях, тому участь стає великою.

У зв'язку з тим, що зараз інформацію розкривають менше, ніж раніше, оперувати даними складніше. За періодичними показниками варто говорити про те, що роль держпідприємств насправді дуже сильно зросла. Укрзалізниця опікується евакуацією, Укрпошта виконує функції, які приватний ринок не в змозі виконувати.

Одну з найбільш значущих цифр зазначено у звіті Нафтогазу, де 2022 року очікують непрямі субсидії споживачам, що становитимуть 842 млрд грн. Тобто близько 19% українського ВВП – це лише непрямі субсидії споживачам через Нафтогаз. Масштаби участі держави в економіці шалені.

**- Враховуючи, що роль держави посилюється, який вигляд може мати процес відбудови країни?**

**Владислав Рашкован**

По-перше, я вірю в приватний капітал. Все, що може зробити приватний капітал у країні, повинен зробити приватний капітал, те, що не може зробити, повинна зробити держава, а не навпаки.

По-друге, я підтримую меншу за розміром державну систему, але більш ефективну.

По-третє, я не хотів би, щоб після війни Україна вийшла країною з більшою роллю держави в економіці.

Потрібно мати більше приватного капіталу, більше інвестицій в економіку саме приватного бізнесу. Роль держави повинна бути в створенні таких умов у країні, щоб інвестиції українського або іноземного бізнесу приходили в Україну навіть в умовах війни.

На наступних обкладинках Forbes повинні бути обличчя керівників Укрпошти, Укрзалізниці та Приватбанку або Ощадбанку. Ці люди в умовах війни робили неможливе і їхня роль була дуже важливою. На цих обкладинках повинні також бути й керівники Київстару, ДТЕК, приватного порту TIS або Нової пошти та Райффайзенбанку.

Тобто приватний бізнес (локальний та іноземний) робив також багато для країни. Давайте не будемо знецінювати роль цих підприємств. У таких виняткових умовах як війна роль держави дуже важлива і стає надто видимою. Сподіваємося, що війна не назавжди, тому не потрібно



використовувати вагому роль держави, щоб не говорити, що приватного капіталу повинно бути більше. Саме приватний капітал ефективний у короткостроковій перспективі та ще більше в довгостроковій.

Ніколи такого не було, щоб приватні підприємства показували нижчу ефективність, аніж державні. Для здоров'я економіки, післявоєнної економіки, нам треба мати приватний капітал, приватну економіку. Над цим треба працювати державі, а також планувати зменшення ролі держави після війни.

### **Андрій Бойцун**

Коли ми говоримо про роль державних підприємств у процесі відновлення, потрібно не потрапити в пастку тому, що це питання саме собою справляє враження, що ця роль велика під час війни. Давайте спочатку визначимо мету відновлення.

Мета полягає в тому, щоб Україна стала справжньою європейською частиною Європи, частиною цивілізованого світу. Це передбачає справжню ринкову економіку. Зараз цей штамп можна повернути і в один бік – можна вийти з державним капіталізмом після війни, який триватиме довго і насправді це погано, і в інший – ринкову економіку. Тоді передусім треба говорити не про роль державних підприємств як таких, а про роль держави.

Донині держава казала, що зробить це сама, не тільки під час війни, а й до війни. Насправді в ринковій економіці роль держави полягає в тому, щоб створити умови для функціонування приватних власників. Це повинно бути нагальним завданням. Наприклад, створити міцні регулятори у транспорті, енергетиці, зв'язку, на фондовому ринку та забезпечувати функціонування ринків. Тобто не самому робити бізнес-функції, а створювати умови, щоб приватні власники опікувалися цим і вірили в те, що ринки працюють справедливо. Тоді ми повинні закінчити тим, що державних підприємств стане набагато менше.

Державні підприємства також можуть працювати. Наприклад, Нафтогаз, Укренерго, Укрпошта, Укрзалізниця можуть бути інструментом для створення ринків. У цій частині повинні лишитися держпідприємства, але лише в ній. Можна навести аргументи за кожним підприємством, чому їхню частину капіталу або частину бізнесу можна приватизувати. Це результат, який потрібно врешті-решт досягти, – менша кількість державних підприємств з кращим корпоративним управлінням.

### **Владислав Рашкован**

У більшості країн світу гроші друкують приватні компанії. Не обов'язково повинно бути державне підприємство, яке друкує гроші. Це міжнародні корпорації в багатьох країнах світу. Бо якщо гроші друкують приватні компанії, то відбудувувати вони точно зможуть.

**- У нас декларують план здійснення приватизації, але були гучні події з відчуженням акцій підприємств. У соціальних медіа досить суперечлива реакція людей на цю ситуацію, одні кажуть, що це тимчасово, інші взагалі не розуміють, що відібрали. Яка оцінка та ставлення до того, що відбувається, що означає цей сигнал?**

### **Андрій Бойцун**



Можна довго відповідати на це запитання, у рамках якого насправді дуже багато підпитань, які залишаються без відповіді. Ми бачимо комунікацію, але офіційної інформації з цього приводу немає. Припустимо, Данілов, Резніков, Шмигаль і Зеленський висловилися на цю тему, хоча рішення регулятора немає. Так само це стосується зміни органів управління: є інформація в ЗМІ, але немає офіційної.

У цьому контексті важливі дві речі. Перша – яка мета, в усіх офіційних комунікаціях і в рішенні Комісії з цінних паперів прописано, що на потреби держави. Це означає, що людям повинні повернути активи або компенсувати їхню вартість у майбутньому. З цього погляду держава на період війни може ставити завдання будь-яким підприємствам, зокрема приватним, якщо потрібно. Державних підприємств багато і знайти стільки менеджменту – велике питання.

У нас на п'ять великих державних підприємств стало більше. Тобто роль державних підприємств зростає, тепер ще і кількість збільшилася. Дуже сподіваюся, що це не та тенденція, яка залишиться після війни, бо тоді нам потрібно буде менше державних підприємств задля кращого управління.

**- Під час воєнної відбудови будуть створюватися виробничі потужності, виникає питання військово-промислового комплексу. Хто це повинен робити – держава чи приватні підприємства?**

**Владислав Рашкован**

Ракети **Stinger** виробляє компанія Raytheon – це приватна компанія, **Javelin** виробляють Raytheon і Lockheed Martin, **HIMARS** – Lockheed Martin. Не треба мати держави для того, щоб виробляти щось дуже гарно навіть у військовому секторі.

Там, де потрібна держава, потрібна регуляція. Це може бути ліцензування, побудова сильних інституцій, щоб вони були не корупційними. Треба дати змогу розвиватися приватним компаніям.

Чи повинна бути економіка більш милітаризованою – у мене немає позиції з цього приводу. Мені не подобається така ідея, але це може бути вимушеним кроком для України, оскільки Росія як держава існує і доки вона існує, доти буде загроза. Як на мене, краще виробляти щось більш гуманітарне, високотехнологічне, яке можна продавати з більшою доданою вартістю у світі, аніж військове, але, на жаль, ми існуємо в таких умовах, коли це може бути вимогою часу. Приклад Ізраїлю свідчить, що можна бути ефективною державою і відігравати велику роль на світовому ринку.

Для розвитку військового сектору не обов'язково тримати все в руках держави. Проте регуляції будуть важливі для того, щоб уникнути випадків, як із ситуацією з АТ «Мотор Січ», коли технології продають ворогу.

Щодо «Мрії», мені здається, потрібно було зробити все можливе, щоб на завод «Антонов» прийшов «Боїнг» ще всередині 90-х. Ми могли б давно випускати будь-які літаки і тисячі маленьких літаків, і пишалися б більше, аніж чимось, що було вироблено в Радянському Союзі.



Якщо є технології, то я не бачу перепон, щоб приватний бізнес економічно ефективну інвестицію зробив можливою.

Якщо виробляти одиницю продукції, яка уможливує норму прибутку в 30–40%, наприклад, умовний iPhone, який продають у світі, – отримувеш мільярди доларів експортного виторгу в країну. На ці гроші можна закуповувати найновішу зброю для захисту своєї країни. Для того, щоб захищати країну, не обов'язково виробляти зброю.

### **Андрій Бойцун**

Три роки тому ми розробляли рекомендації щодо реформи корпоративного управління Укроборонпрому. У держави є важлива роль регулятора в цій ситуації. Державне оборонне замовлення, де держава є клієнтом, насправді не було організованим і профінансованим за останні роки. Воно було непередбачуване для постачальника, і тут немає значення: він державний чи приватний. Якщо ти не можеш спланувати замовлення, то як організувати роботу? Це та частина ролі держави, яку потрібно посилювати.

Інший приклад з АТ «Мотор Січ», ми докладно розбирали ситуацію рік тому. Частка, про яку тоді йшлося з китайцями, перейшла в руки АРМА, а кому вона віддала в управління, хто опікувався цим? Навіть у цій ситуації з наявністю підстав для управління державною власністю не змогли віддати Укроборонпрому і призначити людей, які б цим займалися. Тому тут можливо посилити функції держави.

Як приклад можна навести не лише американські компанії, а й скандинавські, де наявні частково держава, частково приватний капітал, приватні виробники. Це абсолютно нормальна ситуація, коли виробництво здійснюють приватні постачальники і держава бере на себе роль з регулювання.

Якщо говорити про зброю, то держава може виконувати певну роль клієнта для своїх потреб, тим самим рекламуючи для інших держав. Таким чином українські постачальники можуть краще продавати решті світу. Це так само, як американці беруть свою зброю собі на озброєння і показують, що ця зброя того варта та відповідно інші її купують. Не кажу, що це можна зробити за один день, але загалом це повинні робити приватні виробники.

### **Владислав Рашкован**

Це повинна бути стратегія. Додам ще один аргумент, який не сказав на початку. У нас є багато підприємств з державною власністю і в яких впроваджено ефективну систему корпоративного управління. Це передбачає, що повинна бути реалізована політика власника щодо цих підприємств.

Коли будувеш підприємство, яке є гравцем на ринку (Приватбанк, Ощадбанк), реалізовується політика як власника, але інші речі, такі як заробітна плата, винагороди, політика організації персоналу, мають мати такі ж умови, як і на приватному ринку. Як власник ти прагнеш максимізувати свою вартість і мати найкращі ресурси, зокрема людські. Якщо ти не можеш конкурувати за людські ресурси на ринку з приватними гравцями, ти не зможеш ефективно управляти підприємством.



**- Уявімо ситуацію, що війна закінчилася, ви на посаді прем'єр-міністра. Які ваші кроки щодо державної власності?**

**Владислав Рашкован**

Моя відповідь – держави мусить бути менше. Я шукав би всі можливості для того, щоб знизити роль держави і сфокусуватися на функціях держави. Потрібно зменшити обсяг ринку – це приватизація, яка повинна зменшити обсяг державної власності. Щодо обсягу функцій – це дерегуляція, щоб держава робила те, що їй властиво. Потім трансформовану систему перевести умовно в смартфон, тобто діджиталізувати. Великого слона вмістити в маленький смартфон буде дуже важко, хоча Мінцифра зробила неймовірно за останні кілька років з погляду державних послуг.

Я повністю підтримую Ігоря Смілянського: одного дня держава планує продати частку в Укрпошті і таким чином максимізувати вартість. Я працював би над тим, щоб довести всім, що приватна пошта повинна бути краща, аніж державна.

**Андрій Бойцун**

Найперше, що я намагався б зробити, – це затвердити програму діяльності уряду. Кабмін до війни цього не зробив. Ті пропозиції, які я надавав до програми діяльності попереднього уряду, ще більш гостро актуальні в частині державної власності після закінчення війни.

Щоб зменшити частку держави, треба спрямовувати зусилля на розбудову тих функцій, які поки що слабо працюють, – регуляторні органи. Направив би зусилля на те, щоб створити механізми, які дають змогу ринкові працювати. Наприклад, субсидії, які зараз отримують усі споживачі газу, насправді повинні отримувати ті, хто справді їх потребує. Те саме стосується і транспорту, немає потреби фінансувати компанію, яка потім усім надає дешеві послуги з перевезення, замість цього можна запровадити субсидії. Аналогічно із заходами енергоефективності.

Другий пункт – це приватизація. Українці ставляться до державної власності підозріло. 2017 року здійснювали опитування і дійшли абсурдного висновку, що українці ставляться підозріло і до державної власності, і до приватизації. Тому насправді питання в довірі до цього процесу – з 1990 року вона падала, єдиний стрибок спостерігали 2014 року, коли взагалі зросла довіра до влади після Революції гідності. Я впевнений, що зараз довіра до держави повинна зрости. Це шанс на радикальні реформи, показати, що приватизація прозора, для цього треба продати одне велике підприємство.

По-друге, я зразу ж запропонував би серйозний список на велику приватизацію. До цього можна підходити поступово, ми пропонували п'ять груп від простіших (мала приватизація, яка зараз відбувається через Прозорро) до великих підприємств, де потрібна реструктуризація, та підприємств, які потребують продажу із залученням радників. Тут важливо показати прозорість.

Є група підприємств, які насправді можна реструктурувати, частину з яких приватизувати. Мій улюблений приклад – Укрзалізниця та її вантажні перевезення, які становлять приблизно





70% бізнесу компанії. Приватні перевезення дорогами відбуваються, то чому приватні перевезення залізницею не можуть відбуватися? Це серйозний крок у напрямі приватизації.

Я посилював би корпоративне управління в тих державних підприємствах, які лишилися. Я виступаю за створення Фонду національного багатства для тієї невеликої кількості підприємств, які повинні лишитися в державній власності. Тобто централізованої установи з управління державними підприємствами, яка функціонуватиме на комерційних засадах.

**- Скажіть, будь ласка, яке ваше ставлення до ідеї Рустема Умерова про перетворення Фонду держмайна у Суверенний фонд – інституцію, до сфери управління якої входить лєвова частка державних активів, які залишаються після приватизації?**

**Андрій Бойцун**

Це не можна назвати ідеєю Рустема Умерова, про це влада говорить з 2015 року. Загалом ідея правильна, але як завжди важливі деталі. Моє розуміння, що Фонд державного майна поки що не викристалізував деталі. Коли їх буде продумано, тоді можна говорити більш предметно.

Сама ідея правильна, вона працює за умови, що працюють регулятори, за умови прозорого формування політики. Наприклад, якщо політика постачати газ населенню через механізм субсидій, то у такому фонді повинна бути людина, яка скаже, що повинні відшкодувати витрати на це тому, що це завдання державної політики. Для цього потрібно мати інструменти.

Наша команда підтримує саму ідею. Що увійде до цього фонду, що буде приватизовано – це надзвичайно важливі деталі.

**- Чи повинна держава мати контроль над приватним паливно-енергетичним сектором для збереження енергетичної безпеки? Чи доцільно повністю скоротити вплив держави на економіку, а саме зробити вільний економічний ринок, наприклад, скасувати квотування та політику ціноутворення державою? Такий вплив держави породжує олігархію та корупцію.**

**Владислав Рашкован**

Чи треба мати контроль над паливно-енергетичним сектором, то відповідь така: якщо хочете мати дефіцит на цьому ринку, то так. Тільки державна власність і контроль. Усе, що може бути зроблено приватним сектором, повинно бути зроблено приватним сектором.

Не може бути ситуації, коли буде 100% підприємств або повна анархія в державі. Ні, такого не буває тому, що роль держави існує, вона дуже велика. Проте як зробити її більш ефективною, якщо дуже велика роль, а робиш погано тому, що просто бракує ресурсів на те, щоб правильно регулювати, правильно управляти, ефективно управляти, знаходити правильних людей, які можуть це зробити ефективно. Тоді погано виконуєш свою велику роль.

Мені здається, набагато краще дуже гарно виконувати свою невеличку роль і робити таким чином, щоб приватний сектор розвивався більш ефективно. Це питання і сильних



регуляторів, і втручання держави за викривлених ринкових умов. Такі ситуації існують, їх дуже багато, і війна є такою умовою. Однак ми не можемо будувати економіки з урахуванням того, що війна буде завжди. З погляду держави та економіки це буде дуже важко.

**- Якою ви бачите роль бірж у процесі створення ринків, де зараз основний гравець держава? Чому, на вашу думку, приватизацію в Україні здійснюють через корпоратизацію і продаж пакетів акцій, якщо об'єктивно в нас відсутній фондовий ринок?**

**Андрій Бойцун**

Приватизація в Україні можлива, ти можеш купити майно, ти можеш купити корпоративні права. З цього погляду особливої проблеми немає, держава вирішує продавати, і цілком логічно продаж повинен відбуватися через аукціон. Інвестор купує відповідну частку, щоб отримати контроль. Це логічно тому, що він тоді отримує корпоративні права.

Щоб здійснити приватизацію, немає потреби у фондовому ринку. Не кажу, що немає потреби у фондовому ринку взагалі. Та для того, щоб продати, наприклад, Центренерго, не бачу особливої проблеми.

**Владислав Рашкован**

Зараз я перебуваю у Варшаві і зустрічаюся з банками, у них дуже цікава модель. 1999 року банк Рекао було виставлено на приватизацію і його купила група UniCredit. До 2018–2019 років банк розвивався в приватних руках, навіть більше, у міжнародних приватних руках. Цікаво чути думки, що багато банкірів у Польщі вийшли з банку Рекао тому, що пройшли дуже гарну школу UniCredit. Держава викупила банк і через Державний фонд розвитку стала власником зараз.

У короткостроковій перспективі це може ефективно працювати. У довгостроковій через 20 років побачимо, але за три роки, коли держава володіє цим банком, вони вже тричі змінили керівника, правління, більшість людей приходять з політичних посад, а не з банківського сектору. Ми зможемо побачити лише в довгостроковій перспективі наскільки це буде ефективно.

Тобто приватизація була, аукціон був, банк продали на біржі, а потім назад викупили і працюють у короткостроковій перспективі в державних руках. Чи буде це довгостроково ефективно – побачимо.

**Андрій Бойцун**

У чаті надійшло уточнення, що організаційно-правова форма публічних акціонерних товариств зобов'язує до багатьох дій нового власника. Сьогодні ми багато говорили про функції держави, зокрема у регулюванні. Це той приклад, коли регулятор поки що не справляється. Рішення про передачу акцій тих п'яти підприємств, які перейшли в державну власність, не опубліковано. Так само не опубліковано рішення про спрощення проведення загальних зборів і зміни, які відбулися в результаті цих зборів.





Тут мінімум є над чим працювати, але я хотів це питання перевернути в позитив, бо і приватизація, і краще корпоративне управління, частковий продаж великих державних підприємств – крок для створення реального фондового ринку за умови, що працює інфраструктура.

**- Запитання від українського товариства в Швейцарії щодо Оборонпрому – чи аналізували, які умови потрібні для існування великих приватних оборонних підприємств США, Великої Британії, чи наявні усі ці умови в Україні, якщо ні, то наскільки вони фундаментальні та як швидко їх можна створити?**

**Андрій Бойцун**

Конкретно не аналізували, але розглядали багато підприємств. Дуже часто такі підприємства приватні, частково в державній власності і не обов'язково з мажоритарним пакетом. Це результат більш масштабної картини, як-от того ж плану Маршалла. Візьмімо для прикладу Фінляндію, яка після Другої світової війни не могла долучитися до розбудови Європи, в результаті чого була під впливом Радянського Союзу. Тому, коли ми говоримо про державну власність у цій країні, зокрема про оборонні підприємства, вони не мали доступу до приватних грошей і державна власність була ефективнішою.

Шведи, наприклад, мали доступ до приватних грошей. Відповідно там був фондовий ринок, там були приватні інвестиції та зовсім інша картина, тому ці передумови важливі.

Якщо ми говоримо про модель і мету, то я вважаю, що ми повинні прагнути до максимального приватного сектору. Сподіваюся, після закінчення війни складуться сприятливі умови для цього.