

УДК 338.242.4.025.88

Актуальні проблеми регулювання приватизаційних процесів у контексті удосконалення стратегії розвитку управління державними фінансами

Корнеєва Ю.В.

кандидат економічних наук, докторант,
старший науковий співробітник
відділу макроекономічного прогнозування
та міжнародних економічних відносин
ДННУ «Академія фінансового управління»

Статтю присвячено аналізу актуальних проблем регулювання приватизаційних процесів у контексті удосконалення стратегії розвитку управління державними фінансами. Проведено аналіз економічних підходів до дослідження ефективності приватизації, що дало змогу зробити висновок, що сучасний погляд на процеси приватизації базується на максимізації суспільного добробуту. Запропоновано перелік обов'язкових елементів, що дадуть змогу підвищити ефективність системи регулювання приватизації, а отже, значно вдосконалити систему управління державними фінансами. Наголошено на необхідності запровадження системи оцінки та нагляду за дотриманням умов контрактних угод. Підкреслено важливість та актуальність розробки та запровадження дієвого та надійного механізму повернення активів до державної власності та компенсації втрат від неналежного використання об'єктів у разі недотримання умов контракту приватними інвесторами.

Ключові слова: приватизація, державне підприємство, управління державними фінансами, приватна власність.

Корнеєва Ю.В. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВАТИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В КОНТЕКСТЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Статья посвящена анализу актуальных проблем регулирования приватизационных процессов в контексте усовершенствования стратегии развития управления государственными финансами. Проведен анализ экономических подходов к исследованию эффективности приватизации, что позволило сделать вывод, что современный взгляд на процессы приватизации базируется на максимизации общественного благосостояния. Предложен перечень обязательных элементов, которые позволят повысить эффективность системы регулирования приватизации, а значит, значительно усовершенствовать систему управления государственными финансами. Отмечена необходимость введения системы оценки и надзора за соблюдением условий контрактных соглашений. Подчеркнуты важность и актуальность разработки и внедрения действенного и надежного механизма возврата активов в государственную собственность и компенсации потерь от ненадлежащего использования объектов в случае несоблюдения условий контракта частными инвесторами.

Ключевые слова: приватизация, государственное предприятие, управление государственными финансами, частная собственность.

Kornieieva I.V. ACTUAL PROBLEMS OF REGULATION OF PRIVATIZATION PROCESS IN THE CONTEXT OF IMPROVEMENT OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT STRATEGY

The article is devoted to analyze of the actual problems of regulation of privatization processes in the context of improving public financial management strategy. The analysis of the economic approaches to research of the effectiveness of privatization led to the conclusion that the modern view on the privatization process is based on the maximization of social welfare. The list of required elements for improvements of the effectiveness of the regulatory system of the privatization that can significantly improve the public financial management system is proposed. The necessity for introduction of system of evaluation and supervision of compliance with contract agreements is noted. The importance of development and implementation of an effective and reliable mechanism for the return of assets to public property is underlined. The importance of implementation of a losses compensation mechanism from the improper use of facilities in case of non-compliance with contract terms by private investors is emphasized.

Keywords: privatization, state-owned enterprise, public finance management, private property.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Врахування передового світового досвіду переведення державної форми власності у приватну та концептуальний аналіз доцільності проведення приватизації у певний період часу допоможуть виявити актуальні

елементи стратегії управління державними фінансами, які б сприяли удосконаленню відповідної системи в Україні.

У світі простежується чітка тенденція до перетворення частини державних підприємств, що працюють в конкурентному сегменті

ринку, на контрольовані державою акціонерні товариства. Головна мета таких трансформаційних процесів – це підвищення ефективності управління компаніями з державною формою власності, а отже, підвищення ефективності системи управління державними фінансами.

Надзвичайно актуально стоїть питання щодо аналізу досвіду проведених приватизаційних програм в інших країнах світу, визначення результативності запроваджених реформ для подальшої розробки стратегії розвитку державного сектору в Україні, вироблення практичних рекомендацій у сфері управління державною власністю. Водночас, як зазначає О. Радигін, потрібно з обережністю використовувати приватизаційний досвід розвинутих країн, адже в перехідній економіці горизонти планування політиків особливо короткочасні, а механізми громадського контролю дуже недосконалі; все це обов'язково зумовлює неефективність багатьох заходів централізованого регулювання [1, с. 25].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Приватизація як інструмент, що дає змогу збільшити надходження коштів до державного бюджету, та як інструмент покращення ефективності управління підприємствами завжди привертала увагу науковців. Свої роботи дослідженню ефективності приватизації та аналізу можливостей формування раціональної структури власності присвячували провідні світові економісти, такі як, зокрема, Е. Остром, Д. Сеппінгтон, Дж. Стігліц, А. Шляйфер, Р. Вішни, К. Шапіро, Х. Гордон, Чан Ха-Цзюнь, О. Радигін, Р. Ентов. Серед українських вчених варто виділити В. Гейця, О. Рябченко, Я. Жаліло та інших науковців.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Подальшого вдосконалення вимагають комплексна стратегія здійснення приватизації, яка б відповідала сучасним реаліям в економіці, а також розробка ефективних механізмів здійснення приватизації стратегічно важливих підприємств у контексті захисту національних інтересів та дотримання концепції сталого розвитку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є розробка рекомендацій щодо вдосконалення системи управління державними фінансами у частині регулювання приватизації на основі аналізу наявних у цій сфері проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вважається, що під час проведення демократичних реформ приватизація є

невід'ємною складовою частиною інституційних змін. Проте водночас недостатній рівень розвитку інституційних умов у країнах з трансформаційними економіками заважає ефективному процесу приватизації [2].

Вивчаючи вплив приватизаційних процесів на систему державних фінансів у США, Ф. Лопес-де-Сіланес, А. Шляйфер та Р. Вішни довели, що приватизація зменшує тиск на державний борг, оскільки уряд отримує можливість залучати кошти для фінансування в короткостроковій перспективі, зникає необхідність у виділенні субсидій та надання дотацій для компаній, які раніше перебували у державній власності. Також науковці зазначають, що цьому сприяє підвищення ефективності роботи компаній внаслідок приватизації, що приведе до зростання податкових надходжень до бюджету [3].

У наукових колах серйозну полеміку викликає теза про те, що державна форма власності характеризується найнижчою ефективністю, а перехід у приватну власність і залучення до управління іноземних фахівців – найвищою. Х. Гордон писав, що загальна власність означає нічийну власність [4, с. 124]. Сучасна економічна теорія виходить з припущення, згідно з яким не існує такої універсальної форми власності, яка незмінно і незалежно від конкретно-історичних умов була ефективнішою за інші форми власності [1, с. 7]. Головна ідея представників ортодоксального напрямку полягає в тому, що задля стимулювання інвестиційної діяльності необхідно, аби активи були у приватній власності. Підтвердженням цього напрямку є так звана трагедія громад, суть якої полягає у тому, що якщо якісь активи знаходяться в колективній власності, то ніхто не буде проявляти належну турботу та піклування за станом активу, намагаючись лише отримати для себе максимальну користь та прибутковість.

Ці ідеї піддала критиці Еліонор Остром, яка отримала у 2009 році Нобелівську премію з економіки за вагомий вклад у розвиток інституційного напрямку економічної теорії, а саме за вклад в аналіз управління суспільними ресурсами. Е. Остром піддає сумніву традиційний підхід ринкового лібералізму стосовно того, що суспільна власність зазвичай погано управляється, а отже, вимагає державного регулювання або приватизації. Науковець у своїй роботі «Керуючи загальним: еволюція інститутів колективної діяльності», опублікованій вперше у 1990 році, на основі багатьох

прикладів доводить, що приватна власність стимулює надмірну експлуатацію ресурсів у гонитві за високими прибутками, що зрештою призводить до виснаження ресурсів.

Е. Остром не відкидає необхідності державного регулювання управління суспільними ресурсами та, спираючись на слова Аристотеля, який писав: «До того, що становить предмет володіння дуже великого числа людей, додається найменша турбота. Люди дбають більш за все про те, що належить особисто їм, і менш піклуються вони про те, що є загальним», говорить про важливість існування запроваджених державою сталих норм та правил. Водночас Е. Остром виявила закономірності, які дають змогу запроваджувати ефективну систему управління суспільними ресурсами. Її ідеї полягають у тому, що регулюючі закони мають базуватися на так званих неписаних правилах, встановлених місцевими громадами. Адже найкращий стан суспільних ресурсів забезпечать користувачі, які мають довгостроковий інтерес [5, с. 24]. Е. Остром довела, що без жорсткого тиску та регулювання з боку держави люди здатні ефективно управляти суспільними ресурсами, тобто система саморегулювання можлива, проте все одно вона може існувати у певних нежорстких інституційних рамках, окреслених владою.

Фундаментальна теорема приватизації Сеппінгтона-Стігліца (Sappington-Stiglitz theorem), сформульована в 1987 році, свідчить про те, що якщо в наявності всі передумови вільної ринкової конкуренції, то перехід активів з державної власності у приватну (або навпаки) не повинен справляти особливого впливу на ефективність функціонування економіки. Іншими словами, пряма присутність держави у сфері виробництва товарів і послуг може виявитися зайвою. Делегуючи за допомогою конкурентного аукціону повноваження приватній фірмі, яка запропонувала у своїй заявці найменші витрати і ціни, можна забезпечити ефективно виробництво таких товарів (послуг) приватними фірмами [6].

Згідно з теоремою Сеппінгтона-Стігліца, якщо уряд бажає продати з аукціону державне підприємство, не зменшуючи при цьому своїх доходів, причому нове приватне підприємство повинно зберігати старий виробничий профіль і колишню зайнятість, то необхідне дуже жорстке державне регулювання умов приватизації. Оскільки цілі економічної ефективності, соціальної справедливості та бюджетної стабільності мало сумісні, приватизацію починають вважати скоріше полі-

тичною демонстрацією, ніж заходом вдосконалення господарських процесів. Як влучно зазначив Револьд Ентов, якщо немає економічного зростання, то приватизація перетворюється на запеклу боротьбу між угрупованнями за зменшуваний «пиріг» національного добробуту [7].

Через вигоди, які отримують політики та урядовці від роботи державних компаній, у науковій літературі на початку ХХІ століття з'явився термін «приватизація, що проводиться неохоче» (reluctant privatization) [8].

У моделі, запропонованій Шапіро та Віллігом у 1990 році, в економіці з високим рівнем корупції приватизація державних підприємств збільшує ефективність виробництва. Відомо, що керівник компанії з державною формою власності може переслідувати свої власні цілі, які є відмінними від суспільних. І у випадку, якщо підприємство приватизовано, цей чиновник уже не керує ним безпосередньо, а виконує функції регулятора [9]. Дослідження в рамках моделі Шляйфера-Вішни показують, що ефективність регулювання господарською діяльністю через високий рівень корупції в деяких випадках може відсунути роль відносин власності на другий план, а одна лише зміна власності сама по собі не може сприяти усуненню дисбалансів і забезпечити більш ефективно використання наявних факторів виробництва [10].

Вікерс і Яров виділяють три основні чинники, що приводять до приватизації, а саме фінансові, політичні та економічні. З точки зору фінансів приватизацію розглядають як додаткове джерело фінансування, що сприяє збалансованості державних фінансів [11]. Політичні причини вдало описані в роботі Аркас і Бачілер, автори відносять їх до дистрибутивних ефектів на суспільство, тому що приватизація дає змогу збільшити кількість акціонерів і забезпечує доступ громадян до ринків капіталу [12]. Економічні вигоди від приватизації [13, с. 6] ґрунтуються на очікуваннях, що приватизація приводить до підвищення ефективності, що відповідає ідеям, представленим Адамом Смітом ще у 1776 році [14].

Після приватизації компанії зазвичай мають нижчі показники частки позикових коштів, оскільки отримати державну фінансову підтримку у разі фінансових труднощів вже немає можливості, що змушує проводити більш виважену політику щодо займу. Державні підприємства, без сумніву, працюють в досить безпечному середовищі завдяки підтримці уряду [13, с. 29].

Сучасні дослідження аналізу ефективності діяльності великих державних і приватних компаній в Європейському Союзі базуються на порівнянні структури капіталу та рентабельності діяльності 10 150 приватних та 313 державних підприємств протягом періоду між 2005 і 2009 роками. Також було проведено аналіз на основі фінансових показників 75 приватизованих компаній в ЄС протягом періоду між 2005 і 2007 роками. Результати досліджень показують, що коефіцієнти леве-реджа, прибутковості та ефективності, як правило, є нижчими у суб'єктів господарювання, що перебувають у державній власності. Це дало змогу зробити висновок, що приватизація призводить до зниження рівня позикових коштів і забезпечує більш високу прибутковість й ефективність діяльності компанії [13].

Підтвердження думок про те, що державні компанії не завжди ефективно працюють, можна знайти в емпіричних дослідженнях А. Шляйфера та Р. Вішни [10]. Науковці довели, що однією з головних причин неефективності підприємств, що належать державі, є наявність у них надлишкової робочої сили. Тоді, коли аналогічні приватні компанії використовують набагато менше трудових ресурсів, а отже, є більш ефективними, мають вищу продуктивність праці та, відповідно, нижчі транзакційні витрати. Адже політики схильні роздувати штат працівників на державних підприємствах, тобто тримати надлишкову робочу силу, аби створювати робочі місця, що надзвичайно позитивно впливає на їх імідж. Проте, звісно, це призводить до зниження ефективності підприємств через виникнення надлишкових витрат на оплату надлишкової робочої сили, що значно знижує конкурентоспроможність підприємств з державною формою власності порівняно з приватними, де кількість працівників відповідає виробничим потребам.

Система управління державними підприємствами у країнах дуже різниться між собою. Навіть у ЄС одні країни йшли шляхом приватизації державних підприємств, інші намагалися покращити механізми управління суб'єктами господарювання державного сектору. У Великобританії до приватизації намагалися максимально залучити дрібних інвесторів. У Франції та Італії інвесторів не ділили на національних та іноземних, увага приділялася обмеженню приватного капіталу загалом. Надзвичайно ліберальний режим щодо допуску іноземних інвесторів до приватизації державних підприємств було запроваджено у 1990-х роках у

країнах Східної Європи та Балтики. У Чехії з цією метою спеціально було дозволено створення приватизаційних інвестиційних фондів іноземними юридичними особами під гарантії держави [15, с. 8].

Важливо відповісти на запитання про те, наскільки ефективною є діяльність компаній, де держава залишила за собою значну частку власності, а отже, і значний вплив на процес прийняття управлінських рішень. Є велика кількість проведених емпіричних досліджень, які засвідчують неефективність такого підходу. Згідно з результатами аналізу діяльності підприємств в ЄС було зроблено висновок, що збереження за державою «золотої акції» справляло вкрай несприятливий вплив на ефективність корпоративного управління у «змішаних» компаніях [16].

Цікавий висновок зробили Олександр Радигін та Револьд Ентов у своїй роботі «Фундаментальна теорема приватизації: ідеологія, еволюція, практика», що під час вибору галузей, які є найбільш «придатними» для одержавлення, особлива роль відводиться такій вимозі: функціонування такої галузі має найменшою мірою залежати від її інноваційної активності [1, с. 16]. В економічно розвинених країнах більшість процвітаючих компаній, з назвами яких зазвичай зв'язується освоєння «високих технологій», не належать до державного сектору.

Я. Жаліло у монографії «Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави» наголошує на тому, що для запровадження ефективної системи регулювання приватизації необхідно передумовою є забезпечення прозорості та аргументованості політичних рішень щодо приватизації ключових підприємств національної економіки, яка б базувалася на відкритій системній протидії будь-яким способам тіньового відчуження об'єктів державної власності. Отже, надзвичайно важливим завданням є забезпечення прозорості процесів приватизації шляхом їх системного моніторингу та контролю [17].

Фахівці МВФ виділяють у системі управління державними фінансами не тільки питання, пов'язані з державним бюджетом, наголошуючи на важливості ширшого аналізу поняття державного сектору. Питанням стосовно управління державними підприємствами і питанням, пов'язаним із системою приватно-публічного партнерства, віддається перевага у розробленні ефективної системи управління державними фінансами. Реформа системи управління державними

фінансами має проводитися у контексті з адаптацією міжнародних стандартів. Експерти МВФ зауважують, що головними рушійними силами розвитку та вдосконалення системи управління державними фінансами у довгостроковій перспективі мають бути більшою мірою внутрішні чинники, а не зовнішні по відношенню до уряду країни [18]. Необхідним елементом ефективної системи управління державними фінансами у контексті проведення приватизації є забезпечення прозорості здійснення операцій, системи прийняття рішень та відкритості фінансової інформації. Оскільки держава може виявити негативні для суспільного добробуту ефекти від діяльності приватної фірми тільки через певний період часу, необхідно заздалегідь розробити відповідні коригувальні регулятивні заходи. А також слід чітко прописати усі умови у контрактній угоді ще до того моменту, як приватна компанія приступила до реалізації інвестиційної програми.

Висновки з цього дослідження. Досліджуючи передовий світовий досвід проведення приватизації, важко чітко відповісти на актуальне питання про те, чи дійсно приватизація – це найкращий спосіб підвищення ефективності державних підприємств. Безперечно, приватизація унеможливілює використання так званих м'яких бюджетних обмежень, тобто еластичних бюджетів, що позитивно впливає на стан державних фінансів. Приватизація приводить зрештою до покращення ефективності виробничих процесів, наприклад, оптимізується кількість робітників на підприємстві. Оскільки вирішуються не політичні питання підвищення рівня зайнятості населення у країні задля росту політичних рейтингів за рахунок зниження ефективності виробництва державного підприємства через роздутий штат працівників. Актуальною є практика використання «золотої акції» для захисту національних інтересів, яка дасть змогу уряду контролювати основні процеси та фінансові потоки у підприємствах, що працюють у стратегічно важливих галузях. Проте

важливо не допустити зниження продуктивності та ефективності компанії через занадто агресивне втручання держави у виробничі та операційні процеси підприємства.

Приватизація державних підприємств з метою фінансування поточних видатків бюджету не відповідає довгостроковим цілям розвитку держави, не сприятиме структурній модернізації економіки, а отже, не впливатиме на зміцнення конкурентоспроможності.

Ефективна система регулювання приватизації передбачає наявність обов'язкових елементів. До них відносимо належний рівень технічного та інформаційного забезпечення проведення та супроводу приватизаційних угод, що вимагає наявності відповідної інфраструктури, висококваліфікованих фахівців та законодавчо закріплених сталих норм та правил. Для країн з високим рівнем корупції важливим чинником підвищення ефективності управління державними фінансами є наявність професійного зовнішнього контролю над оцінкою вартості об'єктів, які підлягають приватизації. Система перевірки вірності оцінки активів, що приватизуються, має здійснюватися задля недопущення заниження вартості об'єктів, задля запобігання втрат для державного бюджету. Також важливими є система оцінки дотримання за виконанням контрактів, а також розробка та запровадження дієвого та надійного механізму повернення активів до державної власності та компенсації втрат від неналежного використання об'єктів у разі недотримання умов контракту. Впровадження цих елементів дасть змогу значно вдосконалити систему управління державними фінансами, збільшить рівень надходжень до бюджету від приватизації, дасть можливість знизити витратні статті на фінансування збиткових неефективних державних підприємств. Водночас виключить можливість зловживання з боку приватних інвесторів та гарантує країні якісне використання наявних ресурсів, що сприятиме дотриманню концепції сталого розвитку та економічного росту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Радыгин А. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика / А. Радыгин, Р. Энтов // Экономическая политика. – 2013. – № 6. – С. 7–45 [Електронний режим]. – Режим доступу : http://www.iep.ru/files/text/policy/2013_6/radygin-entov.pdf.
2. Чан Ха-Цзюнь Реформы в управлении государственными инвестициями / Чан Ха-Цзюнь // ДЭСВ Организации Объединенных Наций / ПРООН. – Нью-Йорк, 2007 – 69 с.
3. Privatization in the United States / [F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny] // Rand Journal of Economics. – 1997. – Vol. 28. – № 3. – P. 447–471.

4. Gordon H.S. The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery / H.S. Gordon // *Journal of Political Economy*. – 1954. – № 62. – P. 124–142.
5. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Э. Остром ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.
6. Sappington D.E.M. Privatization, information and incentives / D.E.M. Sappington, J.E. Stiglitz // *Journal of Policy Analysis and Management*. – 1987. – № 6(4). – P. 567–582.
7. Энтов Р. О роли современного государства в экономике / Р. Энтов // *Экономическая политика*. – 2013 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.ecpol.ru/index.php/syuzhety/753-o-rol-i-sovremennogo-gosudarstva-v-ekonomike>.
8. Bortolotti B. Reluctant Privatization / B. Bortolotti, M. Faccio // *EGGI Working Paper*. – 2004. – № 4. – 37 p.
9. Shapiro C. Economic rationales for the scope of privatization / C. Shapiro, R.D. Willig // *The Political Economy Of Public Sector Reform and Privatization* (E.N. Suleiman, J. Waterbury). – Westview Press, Boulder, CO, 1990. – P. 55–87.
10. Shleifer A. Politicians and Firms / A. Shleifer, R. Vishny // *Quarterly Journal of Economics*. – 1994. – Vol. 109. – № 4. – P. 995–1025.
11. Vickers J. Economic Perspectives on Privatization / J. Vickers, G. Yarrow // *Journal of Economic Perspectives*. – 1991. – Vol. 5. – № 2. – P. 111–132.
12. Arcas M. Performance and Capital Structure of privatized Firms in Europe / M.J. Arcas, P. Bachiller // *Global Economic Review*. – 2008. – Vol. 37. – № 1. – P. 107–123.
13. Savickaite M. State Owned and Privately Owned Entities in the EU Comparative analysis of capital structure, profitability and efficiency Are there incentives for privatization? / M. Savickaite, A. Rimkus // *Aarhus School of Business, University of Aarhus*. – 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://pure.au.dk/portal-asb-student/files/41913302/Master_Thesis.pdf.
14. Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations / A. Smith, S.M. Soares. – Metalibri Digital Library, 2007. – 754 p. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf.
15. Участь іноземних інвесторів у приватизації : аналітична довідка Центру соціально-економічних досліджень CASE. – 2007. – 33 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.case-ukraine.com.ua/u/db/b4f61c2f4cc72cb9022f98b8ada132e2.pdf>.
16. Government Ownership and Corporate Governance: Evidence from the EU / [G. Borisova, P. Brockman, J. Salas, A. Zagorchev] // *Journal of Banking and Finance*. – 2012. – Vol. 36. – № 11. – P. 2917–2934.
17. Жаліло Я. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : [монографія] / Я. Жаліло. – К. : НІСД, 2009. – 336 с.
18. Making public investment more efficient / [G. Schwartz, M. Cangiano, B. Clements, R. Hughes, H. van Eden, T. Hansen, M. Pessoa, G. Verdier, R. Allen] // – *IMF Staff Report*. – 2015. – 68 p. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.