



ЩО РОБИТИ ДЕРЖАВІ ЗІ СВОЇМИ БАНКАМИ?

Аналітична записка

Підготував: Андрій Бойцун, радник, Стратегічна група радників (SAGSUR)
Артем Захаров, молодший економіст
Оксана Сердюк, асоційований експерт, ГО «Інститут фінансової політики»
Дмитро Яблонівський, старший економіст

Дата: 19 грудня 2017 р.

Зміст

1	Державні банки: теорія та міжнародний досвід.....	4
1.1	Навіщо державам банки: аналіз витрат та вигод	4
1.2	Тенденції щодо державних банків під час кризи 2008-2009 років	6
1.3	Види державних банків	10
1.4	З якою метою держави володіють своїми банками: політика власності	13
1.5	Як правильно володіти державними банками: принципи корпоративного управління	15
1.6	Як держави володіють державними банками: практики корпоративного управління	17
1.7	Як продавати державні банки: способи приватизації	21
1.8	Висновки	24
2	Державні банки в Україні: аналіз витрат та вигод.....	25
2.1	Тенденції щодо державних банків в Україні	25
2.2	Види державних банків в Україні	26
2.3	Політика власності, корпоративне управління та приватизація держбанків	27
2.4	Домінуюче становище держави як власника	28
2.5	Результати володіння державними банками	29
2.6	Ознаки політичного впливу на державні банки в Україні	31
2.7	Висновок: аналіз витрат та вигод	33
3	Як реформувати державні банки: стратегія реформування державних банків до 2023 року.....	35
3.1	Ощадбанк	35
3.2	Укресімбанк	37
3.3	Укргазбанк	37
3.4	Приватбанк	38
3.5	Укрпошта	40
4	Що робити з держбанками: висновки.....	42
	Список використаних джерел.....	43



Перелік графіків, таблиць, врізок

Рисунок 1. Конфлікт функцій держави щодо держбанків	5
Рисунок 2. Державні банки розвитку за роком заснування.....	11
Рисунок 3. Розподіл державних банків розвитку за сферами діяльності.....	11
Рисунок 4. Рівень частки активів державних банків у банківській системі	25
Рисунок 5. Розмір фінансування МФО проектів в Україні (2015-2016 рр.).....	26
Рисунок 6. Частка визнаних проблемних боргів у кредитному портфелі держбанків... 29	
Рисунок 7. Динаміка прибутку (збитку) найбільших банків з участю держави у капіталі, млн грн	30
Рисунок 8. Сукупні витрати на рекапіталізацію державних банків, 2008-2017, млрд грн.....	30
Таблиця 1. Погляди на роль державних банків	6
Таблиця 2. Моделі корпоративного управління в окремих країнах.....	18
Таблиця 3. Індикатори збільшення концентрації держбанків у банківській системі	28
Таблиця 4. Поточний стан окремих банків	34
Таблиця 5. Що робити з держбанками: висновки.....	42
Врізка 1. Сфери діяльності банку розвитку KfW	12
Врізка 2. Приклади поштових банків у окремих розвинених країнах	12
Врізка 3. Приклади визначення загальних цілей управління державними підприємствами в окремих країнах.....	13
Врізка 4. Керівні принципи ОЕСР для державних підприємств.....	16
Врізка 5. Окремі приклади корпоративного управління державних банків розвитку ..	20
Врізка 6. Спеціалізація державних банків України.....	27
Врізка 7. Індекс Херфіндаля-Хіршмана.....	28
Врізка 8. Створення суспільної користі Приватбанком.....	40

Засновники Центра економічної стратегії - Томаш Фіала, Іван Міклош та Святослав Вакарчуком.

Наші експерти проводять незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики та сприяють стратегії економічного зростання України. Центр підтримує реформи на основі принципів:

- Економічної свободи (лібералізації, дерегуляції, приватизації).
- Вільної та чесної конкуренції.
- Зменшення ролі держави за підвищення її ефективності.
- Інформаційної прозорості та свободи слова.
- Верховенства права та захисту приватної власності.
- Стабільних державних фінансів та здорової фінансової системи країни.
- Економіки, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до нас за телефоном (044) 492-7970, електронною адресою press@ces.org.ua, відвідати www.ces.org.ua чи слідувати у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://www.facebook.com/cesukraine) та twitter.com/ces_ukraine.



1 Державні банки: теорія та міжнародний досвід

1.1 Навіщо державам банки: аналіз витрат та вигод

У 1950-1960-х роках провідні економісти світу погоджувалися, що держава має відігравати ключову роль у банківському секторі. В 70-ті роки державна форма власності розповсюджувалася в індустріально розвинутих країнах на банки, що володіли 40% активів, а у країнах, що розвиваються, – 65% активів [54]. За 1987-2003 роки понад 250 банків було приватизовано, але й після цього державні банки залишались поширеними в світі: у 2008-2010 роках у розвинених країнах вони контролювали 8%, а в країнах, що розвиваються, – 17% активів [19].

Для країн Центральної та Східної Європи із соціалістичним минулим на перехідному етапі були характерні доволі високі частки державних банків [18]. За часів соціалізму державні банки монопольно надавали банківські послуги. Початок розвитку ринкової економіки відкрив цей ринок для приватних гравців. Одним з кроків на шляху до ринку була приватизація державних банків.

За 1999–2009 роки частка активів державних банків у країнах, що розвиваються, скоротилася з 28% до 19%. У Східній Європі в 2004-2009 роках державі належало 6% банків, що становило 11% сукупних активів. У Латинській Америці в 2005-2009 роках державі належало 11% банків, які контролювали 19% активів банківської системи [5].

Історично державні банки виступали важливим інструментом економічного розвитку в усьому світі, незважаючи на ступінь розвитку економіки країни. Державні банки менш економічно розвинених країн виконують широке коло завдань, забезпечуючи фінансування інфраструктурних проєктів, експортно-імпортних операцій тощо. Але навіть у економічно розвинутих країнах, з добре функціонуючими приватними фінансовими установами та ринками капіталу, держбанки продовжують відігравати важливу роль у **наданні фінансових послуг для секторів економіки, які держава визначає як стратегічні** (KfW у Німеччині, банки розвитку Японії та Канади).

Головний аргумент на користь державних банків – їх спроможність стимулювати економічне зростання завдяки фінансуванню окремих секторів або регіонів, потреба в якому **не задовольняється приватними банками** – так званий класичний **погляд розвитку** (*developmental view*) [20, 36]. Цим підходом керувалися під час хвилі націоналізацій комерційних банків та створення нових державних банків після Другої світової війни.

Згідно з цим підходом, державні банки здатні виправляти фіаско ринку, серед яких найбільш актуальними, на нашу думку, є недостатня зацікавленість приватних банків у кредитуванні створення суспільних благ (наприклад, довгострокові кредити на інфраструктурні проєкти) та забезпечення фінансової інклюзивності (відповідно до дослідження G20 Financial Inclusion Indicators¹, в Україні мають банківський рахунок лише 53% населення – проти, наприклад, 78% у Польщі).

Підтримка економічного зростання є особливо актуальною під час криз. У розділі, присвяченому останній глобальній кризі 2008-2009 років, ми проаналізуємо, наскільки держбанки здатні виконувати **контрциклічну функцію** – підтримувати економіку, коли приватні банки схильні згортати операції.

На противагу погляду розвитку, згідно з **політичним поглядом** (*political view*) на державні банки, політики зацікавлені у їх використанні для досягнення власних політичних цілей: гарантування зайнятості, субсидування, фінансування проєктів, що можуть забезпечити їм майбутню підтримку та голоси виборців; часто такі політичні цілі переважають над прагненням до зростання та розвитку [50].

¹ G20 Financial Inclusion Indicators (станом на 2014 рік) (<http://datatopics.worldbank.org/g20fidata/country/ukraine>)



У нашій аналітичній записці², присвяченій такому різновиду корупції, як **захоплення держави** (*state capture*), ми визначили одну з її форм – захоплення державних компаній. Це може стосуватися держбанків. Бізнесменам, наближеним до влади, захоплення держбанків надає доступ до дешевих та незабезпечених кредитів. Політики, чиновники та керівництво держбанків можуть отримувати хабарі за надання дешевих кредитів, а також мати зиск від політично мотивованих, часто популістичних, але економічно необґрунтованих проектів.

Керівництво державних банків, часто пов'язане з політиками та чиновниками, має відносно більше можливостей для лобізму через останніх для отримання **преференцій або спеціальних умов** ведення бізнесу для своїх банків [9]. У результаті, на нашу думку, виникає конфлікт інтересів держави як регулятора ринку банківських послуг та як власника банку. Спеціальні умови для окремих гравців руйнують **рівні правила гри** (*level playing field*) та спотворюють конкуренцію на ринку.

Розвиток банківського ринку через преференції державним банкам може бути також привабливим для держави як полісімейкера, отже ця функція також може вступати в конфлікт із функцією держави як регулятора.

Окрім того, держава як полісімейкер на ринку банківських послуг зацікавлена в розбудові банківського сектору задля економічного зростання. Банки мають кредитувати бізнес, стимулюючи таким чином інвестиції та зростання виробництва, зайнятість і, як наслідок, підвищення добробуту громадян.

Водночас існує ризик, що політичні мотиви переважатимуть над цілями розвитку, що призведе до **політично мотивованого стимулювання кредитування** (особливо державних компаній) через державні банки і, як наслідок, – до погіршення якості кредитних портфелів держбанків. Результат – конфлікт держави як власника та полісімейкера.

Держава як полісімейкер зацікавлена у розвитку фінансової інклюзивності – збільшення частки користувачів банківських послуг. Але розвиток фінансової інклюзивності через державні банки – це додаткові витрати цих банків, які зменшують їх прибутковість, що закладає потенційний конфлікт між державою-полісімейкером та державою-власником (див. рис. 1).

Рисунок 1. Конфлікт функцій держави щодо держбанків



² Звільнити захоплену державу Україна. Центр економічної стратегії (<http://ces.org.ua/zvilnyty-zakhoplenu-derzhavu-ukraina>)

У випадку накопичення проблемних боргів протягом тривалого часу держбанки стають потенційним джерелом фінансової кризи [9]. Розв'язання проблем «поганих» кредитів державних банків за рахунок рекапіталізації дозволяє уникнути кризи, але дорого обходиться платникам податків, коштом яких вона зазвичай відбувається.

Необхідність рекапіталізації частково є наслідком непрозорих та неякісних попередніх управлінських рішень. Але ті, хто їх приймав, зазвичай не несуть юридичної відповідальності за свої прорахунки. Хоча є підстави вважати, що в деяких випадках такі прорахунки є умисними.

Таблиця 1. Погляди на роль державних банків

	Погляд розвитку	Політичний погляд
Навіщо державам банки	Подолання фіаско ринку: фінансування суспільно корисних проектів, які не є достатньо привабливими для приватних банків	
	Стимулювання економічного зростання	Фінансування політично мотивованих проектів наближених до влади бізнесменів, державних підприємств
Результат	Фінансування інфраструктури, забезпечення фінансової інклюзивності	Фінансування популістичних проектів, корупція, накопичення «поганих» боргів

Обидва погляди (і політичний, і розвитку) однаково визначають доцільність державних банків: **фінансування суспільно корисних проектів, які не є достатньо привабливими для приватних банків** (див. табл. 1). Але якщо домінує політичний підхід, то мета економічного розвитку не досягається або досягається неефективно.

Далі ми розглянемо узагальнені результати деяких емпіричних досліджень та кейси з останньої фінансової кризи 2008-2009 років, щоби зрозуміти, чи здатні держбанки стимулювати економічне зростання і за яких умов та як нівелювати політичні ризики, пов'язані з їх діяльністю.

Багато емпіричних досліджень доводять такий зв'язок: що вища частка державних банків, тим нижчий розвиток фінансової системи, вища ймовірність втручання в економіку з боку держави, зокрема через власні банки, що в результаті призводить до зниження показників економічного зростання [36, 51].

Гірші результати діяльності державних банків порівняно із приватними пояснюються значними обсягами інвестицій у державні цінні папери (спосіб **фінансування дефіциту держбюджету**), більшими непрямыми витратами та **вищими рівнями проблемних кредитів** у їх портфелях [8].

Світовий банк визнає необхідність стимулювання урядами фінансування довгострокових інвестиційних проектів, які часто є недостатньо привабливими для приватних банків. Але він також зазначає ризики залучення до таких проектів державних банків, адже це тягне за собою потенційне **втручання в управління банками політиків та неякісні підходи до корпоративного управління** [52].

1.2 Тенденції щодо державних банків під час кризи 2008-2009 років

Емпіричні дослідження, присвячені ролі державних банків під час кризи 2008-2009 років, підтверджують, відповідно до економічної теорії, контрциклічну роль держбанків у країнах Латинської Америки. Водночас результати досліджень у країнах Східної Європи не дають однозначного підтвердження контрциклічної функції держбанків [4, 5].



Далі проаналізуємо декілька прикладів того, як різні [країни з перехідною економікою](#), до яких відносять й Україну, проходили кризу 2008-2009 років та як на це вплинула наявність або відсутність державних банків. Розглянемо країни, що мали значну частку держбанків, і ті, що їх не мали, країни із державними банками розвитку та універсальними, а також країни, що змушені були націоналізувати приватні банки.

Латвія: вимушена націоналізація великого універсального банку

У результаті фінансової кризи, що почалась у 2007-2008 роках, Латвія була змушена рятувати свій другий за розміром активів (13,8% станом на 2008 рік) універсальний банк – Parex Banka. Через кризу та втрату впевненості вкладників у фінансовій стійкості Parex Banka, який не мав власника із можливістю фінансової підтримки банку, [розпочався відтік депозитів](#), зокрема серед нерезидентів, які становили суттєву частку його вкладників. У 2008 році банк було націоналізовано.

У результаті націоналізації всі акції двох основних власників з часткою 84,83% перейшли у власність держави, додатково було придбано частку акцій, якою володів банк Svenska Handelsbanken AB, що збільшило частку держави в капіталі банку до 85,15%³.

По двох роках після націоналізації держава вирішила розділити банк на «поганий» та «хороший». У 2010 році [було створено «хороший» банк Citadele banka](#), куди перевели всіх вкладників, а «поганий» банк сфокусувався на відновленні втрачених ресурсів та продовжив деякі види своєї основної діяльності, залишаючи на балансі «погані» активи. В 2010 році Parex Banka подав позов до суду проти своїх колишніх співвласників (які були членами правління банку) щодо втрат через неякісне управління банком та видачу кредитів, які суперечили інтересам банку.

Націоналізація банку дозволила запобігти ефекту «доміно», який міг би запуститися у випадку його банкрутства, що спричинило би значну фінансову дестабілізацію та потенційне банкрутство інших банків у Латвії. Держава мала би виплатити вкладникам за програмою повернення вкладів суму, що значно перевищувала наявні у банку кошти, тобто брак коштів компенсувався би за рахунок платників податків.

Словенія: вразливість державних банків до кризи

Словенія – країна з однією з найвищих серед країн Європи часткою державних банків напередодні 2008 року (три найбільші державні банки займали 48% ринку за часткою активів [44]). Банківський сектор Республіки Словенії, переважно державний, був обтяжений великими проблемними кредитами. Державні банки виявилися більш вразливими до кризи, ніж приватні: рівень проблемних кредитів іноземних банків у вересні 2012 року становив 11%, а державних банків – третину [45].

Проблеми обслуговування заборгованостей корпоративного сектору та обмеження доступу банків до ринків капіталу змусили уряд неодноразово вдаватися до рекапіталізації найбільших у країні універсальних державних банків (Nova Ljubljanska banka, Nova Kreditna banka Maribor, Abanka). Це, своєю чергою, призвело до другої рецесії та значного зростання рівня державного боргу в 2012-2013 роках – 60,6% та 79,5% ВВП відповідно.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейська комісія [47, 15] пояснюють вкрай незадовільні результати державних банків Словенії **слабкою системою корпоративного управління**, що спричинила ризиковані операції та занижкі стандарти кредитування. На думку ж Комісії із запобігання корупції в Словенії, виявлені факти нераціонального спрямування кредитних ресурсів, вірогідно, були зумовлені **факторами корупційного характеру** [3].

³ Overview of JSC Parex banka takeover (http://www.fktk.lv/texts_files/Parnemsanas_apskats_02.02Eng.pdf)



Уряд відокремив проблемні кредити державних банків від працюючих активів та передав їх компанії з управління активами. Рекапіталізація разом з відновленням доступу до фінансування стабілізували фінансову систему та сприяли економічному відновленню [31].

Словацька Республіка: контрциклічна функція державних банків розвитку

Словацька Республіка напередодні світової фінансової кризи вважалася однією з найуспішніших економік Центральної та Східної Європи. Стрімке економічне зростання протягом 2004-2008 років було забезпечене макроекономічною та структурними реформами і підтримувалося поживанням експорту [30].

Банки Словаччини відносно непогано протистояли впливу глобальної кризи. Переважною більшістю банків володіли або іноземні стратегічні інвестори, або місцеві фінансові групи, державна частка була незначною – близько 1% всіх активів банківської системи (за даними ЄБРР) [7].

Враховуючи орієнтацію банківської системи на традиційні вітчизняні банківські операції, банки уникали нестандартних, структурованих продуктів та кредитування в іноземній валюті. І банки, і банківський нагляд були готові до нових викликів. Було посилено вимоги до кредитування, обмежено виплату дивідендів, збільшено капітал та вимоги до резервування.

Центробанк Словаччини своєчасно ввів серію обмежень, у тому числі щодо збереження внутрішньої ліквідності та підвищення повноти і періодичності банківського моніторингу.

У 2009 держава докапіталізувала два банки розвитку – Slovenská záručná a rozvojová banka та Eximbanka, що дозволило цим банкам, незважаючи на кризу, наростити **кредитний портфель малого та середнього бізнесу, підтримати експортерів**. Таким чином, банки розвитку виконали в Словаччині контрциклічну функцію. Але водночас слід врахувати, що фінансова підтримка бізнесу через держбанки була лише одним з двадцяти двох антикризових заходів, які дозволили економіці країни швидко оговтатись від кризи [38].

Естонія: відсутність держбанків

Естонія після приєднання до ЄС переживала бурхливе економічне зростання, пояснюване, значною мірою, зростанням кредитування внутрішнього попиту, яке було спрямоване, головним чином, на ринок нерухомості. Економіка Естонії зазнала стрімкого скорочення внаслідок світової фінансової кризи 2008-2009 років, яка посилилась за рахунок того, що лопнула «бульбашка на ринку нерухомості» [29].

Обвал світових фінансових ринків та торгівлі ще більше посилив падіння. В результаті, 2009 року реальне падіння ВВП сягнуло 14,7%, що стало одним з найгірших показників динаміки ВВП у світі. В Естонії держава не мала жодних банківських активів. Банківська система країни, в основному представлена скандинавськими фінансовими групами, не зазнала суттєвих втрат від фінансової кризи. Наступними роками економічне зростання швидко відновилося завдяки зростанню експорту та жорсткій бюджетній політиці [56].

У фінансовому секторі власний капітал банків, запаси ліквідності та підтримка скандинавських материнських банківських структур запобігли проблемам з ліквідністю, незважаючи на зростання частки проблемних кредитів. Порівняно високі вимоги резервування та план запобіжних заходів щодо накопичення ліквідності між центральними банками Естонії та Швеції ще більше зміцнили буферні запаси ліквідності банків [55].

На нашу думку, наявність державних банків розвитку, ймовірно, могла би зменшити глибину кризи в Естонії, але, з іншого боку, завдяки їх відсутності не було потреби їх **докапіталізувати коштом платників податків**.



Польща: контрциклічний державний універсальний банк PKO Bank Polski

Польща виявилася чи не єдиною країною ЄС, якій вдалося уникнути рецесії під час глобальної фінансової кризи 2008 року. Навіть у 2009 році, коли всі країни – члени ЄС переживали економічний спад, економіка Польщі продовжувала рости на рівні 2,8%⁴. Результат був досягнутий значною мірою завдяки своєчасно вжитим фіскальним та монетарним заходам, значній девальвації національної валюти, а також допомозі від ЄС [28].

Польські банки під час кризи залишалися ліквідними, добре капіталізованими та прибутковими, не потребуючи значної допомоги від держави [49]. Здоровий, добре диверсифікований банківський сектор країни сприяв економічному зростанню, збільшуючи обсяги кредитування, на відміну від більшості країн – членів ЄС.

За даними ЄБРР, у Польщі в 2009 році частка державних банків у активах зросла до 22,1% (з 18,3% у 2008). Основний внесок у приріст як частки активів державних банків, так і кредитування загалом зробив найбільший універсальний банк – PKO Bank Polski із часткою держави 51,24%. Частка PKO в загальному обсязі кредитів зросла з 15,6% у третьому кварталі 2008 до 17,2% в кінці 2010 року [37].

Незважаючи на стабільну економічну ситуацію, іноземні банки скоротили кредитування через знеохочення до ризиків та небажання розвивати бізнес з боку материнських структур. У цих умовах експансія державного банку була **економічно обґрунтована** та покликана заповнити нішу, що з'явилася через дію зовнішніх чинників. Завдяки **консервативній кредитній політиці**, частка проблемних кредитів залишалася на рівні іноземних банків, що був значно нижчим за середньоринковий [37].

У 2009 році PKO збільшив кредитний портфель на 1,2% ВВП (що становило 39% приросту банківського кредитування за рік), тимчасом як іноземні банки різко скорочували обсяги кредитування. Для підтримки банку держава його рекапіталізувала, але у збільшенні капіталу банку взяли активну участь і приватні інвестори [37].

Серед причин успішності PKO під час кризи – **активна позиція приватних інвесторів**, які уважно слідували за розвитком банку, висока **якість корпоративного управління** та **комерційна спрямованість**, які дозволили **унікати потенційного політичного тиску**. Як компанія, що перебуває у лістингу Варшавської фондової біржі, PKO зобов'язався дотримуватися правил «Кодексу найкращих практик» для корпоративного управління [37].

Досвід Польщі ілюструє можливість виконання державними банками контрциклічної функції підтримки економічного зростання під час кризи та можливі переваги диверсифікації банківського сектору за структурою власності [33].

Висновки з кризи 2008-2009 років

Узагальнюючи міжнародний досвід останньої глобальної банківської кризи 2008-2009, слід зазначити позитивну контрциклічну роль державних банків у окремих країнах. Цю роль можуть виконувати різні види банків – як універсальні, так і банки розвитку.

Однак, потенційний позитив може бути повністю нівельований, а в деяких випадках навіть стати негативом внаслідок поганого, часто політично мотивованого, корпоративного управління. Тому в наступних розділах поговоримо про правильну організацію такого управління – від визначення політики власності залежно від виду банку до створення наглядових рад, які будуть її втілювати.

⁴ Дані World Bank (доступні на липень 2017 року) <http://data.worldbank.org/country/poland>



1.3 Види державних банків

Перш ніж перейти до аналізу політики власності держбанків, проаналізуємо їх типологію. Це дозволить краще зрозуміти, навіщо державам мати їх у своїй власності.

Експертно ми виділили чотири види банків.

- **універсальні** банки, що надають широкий спектр послуг різним сегментам клієнтів. Універсальні державні банки можуть існувати в країнах історично, як, наприклад, у країнах з перехідною економікою;
- окремий вид універсальних державних банків – **«жертви націоналізації»**, які було викуплено з метою уникнення «ефекту доміно», коли банкрутство одного великого банку могло спровокувати фінансові проблеми в інших фінустановах;
- **банки розвитку**, які забезпечують фінансування окремих пріоритетних для держави галузей, сегментів клієнтів або конкретних проєктів;
- **поштові банки**, які можуть забезпечувати фінансову інклюзивність, надаючи послуги там, де їх не готові надавати приватні банки.

Оскільки **універсальні державні банки** та **«жертви націоналізації»** зазвичай не створюють унікальної суспільної користі, яка не може бути створена приватними банками (пропонують ті самі послуги та працюють з тими самими клієнтами), в довгостроковій перспективі, враховуючи ризики володіння, їх **доцільно продати**. Наприклад, навіть успішний досвід виконання контрциклічної функції РКО в Польщі не став на заваді подальшому зменшенню частки держави в його капіталі, яка зараз [складає 29,43%](#).

Таким чином, з чотирьох видів банків лише банки розвитку та поштові банки можуть створювати унікальну суспільну користь, яку не створюють приватні банки, що може бути аргументом на користь їх існування. Для нас це є підґрунтям для більш детального дослідження їх функціонування в наступних розділах.

Банки розвитку

Державний банк розвитку – це державний банк або фінансова інституція з недвозначно сформульованими повноваженнями забезпечення реалізації певних, чітко окреслених соціально-економічних цілей у конкретному регіоні, секторі або ринковому сегменті [8]. Історично банки розвитку засновувались з метою кредитування та надання інших фінансових послуг населенню, компаніям та стратегічним секторам економіки, що не могло бути забезпечене приватними установами на потрібному рівні через відсутність спроможності або зацікавленості.

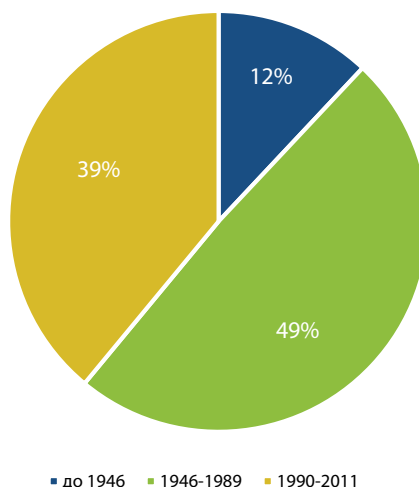
Банки розвитку часто не приймають депозити та фондується за рахунок випуску цінних паперів або прямими трансферами з бюджету [20]. З боку активів вони можуть здійснювати кредитування як напряму, так і через агентські банки.

Значна кількість державних банків розвитку в світі [8] була заснована понад три десятиліття тому (див. рис. 2) і, незважаючи на різку критику у 1980-1990 роках та зростаючу роль приватних фінансових установ, дотепер успішно працює, зокрема в Німеччині та Франції. Це дозволяє припустити, що уряди багатьох країн досі розглядають банки розвитку як один з інструментів підтримки економічного зростання та реалізації соціальних та економічних ініціатив.

Так, останніми десятиліттями, коли більшість країн світу проводили приватизацію державних банків, деякі країни засновували нові державні банки розвитку: Болгарія, Сербія, Боснія і Герцеговина, Таїланд, Мексика, Оман, Індія, Ангола, Малаві та Мозамбік. Навіть у Великій Британії в 2012 році був заснований банк розвитку UK Green Investment Bank.



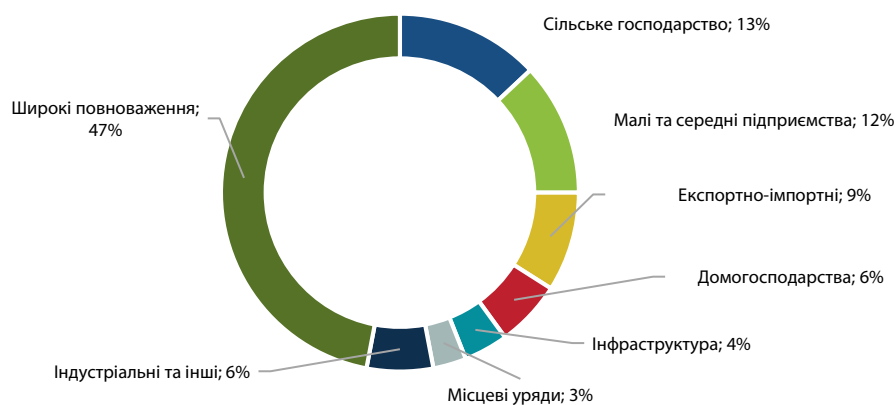
Рисунок 2. Державні банки розвитку за роком заснування



Джерело: De Luna-Martínez, J. and Vicente, C. L. (2012), "Global Survey of Development Banks," World Bank Policy Research Working Paper No.5969. World Bank: Washington, D.C.

За оцінками фахівців Світового банку, близько половини (53%) державних банків розвитку провадять спеціалізовану політику та зосереджують діяльність у визначених сферах (див. рис. 3), як-от: підтримка (шляхом кредитування та надання гарантій) сільського господарства (13% банків), малих та середніх підприємств (12%), експортно-імпортової діяльності (9%), домогосподарств (6%), інфраструктурних проектів (4%), місцевих урядів (3%), індустріальних та інших секторів (6%).

Рисунок 3. Розподіл державних банків розвитку за сферами діяльності



Джерело: De Luna-Martínez, J. and Vicente, C. L. (2012), "Global Survey of Development Banks," World Bank Policy Research Working Paper No.5969. World Bank: Washington, D.C.

До банків цієї групи, зокрема, належать: Національний банк сільського господарства та розвитку сільської місцевості Індії, Корпорація кредитних гарантій Малайзії, Експортно-імпортової банк Угорщини, Житловий банк Еквадору, банк Мексики Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (спеціалізується на великих інфраструктурних проектах), Кенійська корпорація з розвитку туризму.

Решта 47%, серед яких банки розвитку Філіппін, Уганди, Фіджі, Туреччини та Китаю, мають більш широкі повноваження, як-от: «забезпечення економічного зростання та розвитку країни» або «добробуту громадян».

Врізка 1. Сфери діяльності банку розвитку KfW

До сфери діяльності німецького державного банку KfW, серед іншого, належить:

- Фінансова допомога населенню, малому та середньому бізнесу, муніципалітетам в інвестуванні у проекти соціальної інфраструктури;
- Фінансування проектів з розвитку експорту та імпорту;
- Стимулювання економічного розвитку в понад ста країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою через консультування та надання фінансування;
- Спеціальні проекти, зокрема у сфері приватизації державних підприємств – Deutsche Telekom та Deutsche Post.

Поштові банки

Поштові банки – фінансові інституції, що використовують поштові відділення задля забезпечення доступу до фінансових послуг домогосподарств з низьким доходом (часто у сільській місцевості), які не мають або мають **обмежений доступ до фінансових послуг інших банківських інституцій**.

Визначаються три ключові історичні моделі, що пояснюють, чому поштові служби почали надавати фінансові послуги [53]:

1. Залучення поштових відділень до надання фінансових послуг населенню, яке не має або має обмежений доступ до банківських послуг (не має рахунків у банках). Приклад – утворення Поштової ощадної компанії у В'єтнамі.
2. Залучення заощаджень населення через поштові відділення як джерела дешевого та легкого фінансування для уряду. Зібрані заощадження реінвестуються в державні цінні папери багатьма країнами Африки, а поштові відділення виступають агентами з продажу державних цінних паперів у Індії та Пакистані. Активне залучення поштою коштів фінансування дефіциту державного бюджету несе ризики поглиблення бюджетних дисбалансів, стимулювання надмірних розмірів бюджетних витрат, провокування ефекту витіснення, коли наявні заощадження вкладатимуться в держборг замість депозитів банків, які могли б за допомогою депозитного ресурсу кредитувати розвиток бізнесу.
3. Збільшення доходів поштових служб шляхом використання наявних мереж відділень для продажу фінансових продуктів та послуг поза основною діяльністю з доставки кореспонденції (Нова Зеландія та країни Азії).

Цікавим є факт, що тимчасом як з метою захисту вкладників у всіх країнах світу фінансовим інституціям дозволено залучати депозити лише за умови наявності повної банківської ліцензії, більшість поштових ощадних банків не мають повних банківських ліцензій і навіть не підлягають регуляторному банківському нагляду. Держава іноді надає прямі гарантії на повернення залучених поштовими банками заощаджень [53]. Водночас у багатьох країнах поштовим банкам за відсутності банківської ліцензії заборонено надавати кредити.

Врізка 2. Приклади поштових банків у окремих розвинених країнах

Бельгія: Bpost, також відома як Бельгійська поштова група, надає на європейському ринку широкий спектр поштових, кур'єрських, банківських, страхових, електронних, а також послуг прямого маркетингу. У 2006 році з метою модернізації було продано приватним інвесторам 50% мінус одна акція Bpost за 300 млн євро.

Нідерланди: Postbank, створений 1881 року, був найбільшим банком країни, обслуговував близько 7,5 млн приватних рахунків, на відміну від інших банків не мав відділень, а надавав



послуги поштою, телефоном та онлайн, окремі операції були доступні через поштові відділення. В 2009 році банківський бізнес Postbank був інтегрований у банківський бізнес ING Bank.

Німеччина: у 1990 році Німецька федеральна поштова адміністрація була розділена на 3 компанії: Post, Telekom та [Postbank](#). Поштовий банк колишньої НДР також був приєднаний до Postbank у 1990 році.

Японія: має понад [100-річну історію](#) надання фінансових послуг через поштові відділення; Японська поштова група включає: Японський поштовий холдинг, Японську пошту, Японський поштовий банк та Японську поштову страхову компанію.

Рекомендації дослідників Світового банку при прийнятті рішення щодо побудови банківського приватного бізнесу на базі поштової служби, зокрема, передбачають:

- розробку ретельної та всебічної концепції і політики розвитку фінансового сектору із чітким розумінням ролі поштового банку у фінансовій системі країни;
- посилення корпоративного управління поштовою службою;
- створення окремих юридичних осіб та управлінських вертикалей для поштової і банківської діяльності, оскільки бізнеси мають свої особливості, ризики та виклики, вимагають різних управлінських навичок та досвіду;
- отримання повноцінної банківської ліцензії та здійснення повноцінного нагляду, відсутність спеціальних умов ведення бізнесу, що можуть спотворювати рівні правила гри [53].

У наступному розділі поговоримо про політику власності (навіщо держави мають у власності свої банки) – як загалом, так і в контексті кожного виду банків.

1.4 З якою метою держави володіють своїми банками: політика власності

Управління державними банками переважно відбувається в межах загальної політики управління підприємствами, які частково або повністю перебувають у державній власності. Ця політика, відповідно до рекомендацій Світового банку, розробляється урядами зазвичай у вигляді комплексного програмного документа з управління державною власністю в країні [51]. Практика затвердження таких документів поширена у більшості розвинутих країн, зокрема у Фінляндії, Канаді, Великій Британії, Франції, Австралії.

Врізка 3. Приклади визначення загальних цілей управління державними підприємствами в окремих країнах [40]:

- Швеція – «створення вартості для власників»;
 - Франція – «зростання вартості державної частки в підприємстві»;
 - Велика Британія – «участь держави як ефективного та поінформованого власника забезпечує стабільний позитивний дохід, що відповідає вартості залученого капіталу, в межах визначених урядом політики та регуляторних вимог»;
 - Фінляндія – «державна прагне досягти максимально можливого позитивного економічного та загального суспільного результату, ефективного використання ресурсів. Загальний економічний результат є сумою зростання вартості акцій та щорічних дивідендів»;
 - Норвегія – «досягнення суспільної користі. Як власник, держава очікує від компаній дотримання корпоративної відповідальності та забезпечення зразкового додержання базових цінностей».
-



Такий програмний документ містить загальні цілі та підходи до управління державною власністю в країні, регулярно та послідовно переглядається та є публічним. У рамках політики управління державною власністю визначаються специфічні цілі та місія окремих підприємств у довгостроковому періоді, завдання та повноваження, які обговорюються з керівними органами підприємств та періодично переглядаються.

Основні етапи розробки політики управління державною власністю включають [40]:

- огляд чинних документів: нормативно-правових, офіційних заяв, внутрішніх документів, пов'язаних з правами державної власності,
- отримання урядових директив,
- розробку проекту документа,
- проведення консультацій із зацікавленими сторонами з метою досягнення розуміння та широкої підтримки щодо загальних цілей та практик, а також сфер відповідальності,
- отримання та демонстрацію політичної підтримки урядовців вищої ланки,
- публічне розкриття та обговорення,
- перегляд та внесення коректив.

Моніторинг стану корпоративного управління в країнах – членах ОЕСР засвідчує відсутність повноцінно визначеної політики щодо державної власності у країнах – нових членах, при цьому Кодекс корпоративного управління для державних підприємств у Чилі та спеціальне законодавство в Естонії розглядаються як такі, що містять принаймні елементи політики в сфері державної власності [48].

Разом з цим, у рамках політики управління державною власністю задля забезпечення фінансової стійкості уряду визначають прогностичні показники діяльності держбанків, серед яких – досягнення прибутковості на рівні, вищому за прогнозовану вартість капіталу, дотримання належної структури капіталу, вимоги до дивідендної політики тощо [8, 51]:

- дотримання стабільності банківського капіталу (доходу на рівні, не меншому за інфляцію) для окремих державних банків Мексики та Туреччини;
- досягнення прибутковості на рівні, не меншому за ціну довгострокових запозичень уряду, – для Business Development Bank of Canada;
- забезпечення дохідності акціонерного капіталу на певному рівні (від 7 до 11 відсотків щорічно) – для банків Самоа, Експортно-імпортного банку Індії, Банку розвитку Тонга, Комунального банку Норвегії.

З точки зору визначення політики в сфері державної власності особливо корисним є [досвід Фінляндії](#), де 2007 року було утворено централізовану структуру володіння державною власністю в країні.

Уряд Фінляндії визначає головні принципи, політику та практику управління державною власністю. При офісі прем'єр-міністра функціонує департамент управління державною власністю, по суті – агенція з питань держвласності. Департамент відповідає за підготовку та практичну реалізацію політики державної власності й контроль за діяльністю відповідних компаній. Усі рішення щодо компаній, в яких держава може відмовитися від своєї одноосібної власності (100% голосів) або контролю (50,1% голосів), вносить парламент. Аналогічним чином парламент приймає рішення про отримання контролю над державним підприємством, що має велике значення. Практика прийняття програмного документа – Урядової резолюції з політики управління держвласністю – реалізується з 2007 року. Політика управління державними підприємствами Фінляндії 2016 року визначає бачення уряду до 2025 року [17]: «державна політика має сприяти реалізації інтересів суспільства та націлена, головним чином, на сприяння економічному зростанню та зайнятості».



У Великій Британії пріоритетом державної політики в банківському секторі є забезпечення фінансової стабільності та конкуренції. Управління часткою держави в банках, що утворилися внаслідок заходів з подолання кризи 2008 року, здійснює UK Financial Investments (UKFI) – компанія, що належить Міністерству фінансів. Діяльність компанії скеровується радою UKFI, що підпорядковується канцлеру казначейства (*міністру фінансів Великої Британії*) і через нього – парламенту. Рада складається з голови, виконавчого директора, наглядаючого члена ради та високопосадовця, який призначається міністром.

Резюмуючи міжнародний досвід, можна зробити висновок, що держави – власники банків орієнтуються як на комерційні цілі (прибуток, вартість компанії), так і на цілі суспільного добробуту (особливо чітко ці цілі сформульовано у скандинавських країнах). Останнє корелює з підходом до обґрунтування державної власності (у розділі, присвяченому аналізу витрат та вигод) – створення суспільної користі, яку не готові створювати приватні банки.

Комерційні цілі можуть бути застосовані до всіх чотирьох видів державних банків. Така мета, як створення суспільної користі, на нашу думку, може досягатись насамперед через банки розвитку (наприклад, фінансування інфраструктурних проєктів) та поштові банки (фінансова інклюзивність).

З точки зору корпоративного управління дуже корисним є досвід створення окремої холдингової компанії для виконання функцій власника. Наявність окремого рівня незалежного управління на рівні холдингу додатково обмежує потенційне політичне втручання в роботу державних підприємств та банків.

У наступному розділі поговоримо про те, як держави втілюють політику власності через правильно організоване корпоративне управління, бо, як ми зазначали у попередніх розділах, саме якість корпоративного управління визначає, чи держава та суспільство як кінцевий власник отримують у сухому залишку користь від володіння держбанками, чи нетто-результат буде негативним.

1.5 Як правильно володіти державними банками: принципи корпоративного управління

Держава – поінформований та активний власник

Маючи у власності державний банк, держава, відповідно до керівних принципів ОЕСР з корпоративного управління державними підприємствами [46], має діяти як **поінформований та активний власник**, забезпечуючи управління держбанком на основі прозорості та підзвітності з високим ступенем професіоналізму та ефективності. З цієї метою уряд має:

- централізувати управління державною власністю в одному державному органі,
- чітко визначити цілі функціонування держбанків,
- спростувати та стандартизувати організаційно-правові форми здійснення їх діяльності,
- здійснювати постійний моніторинг реалізації повноважень і цілей,
- брати відповідну участь в управлінні, забезпечуючи **автономію** операційної діяльності банків та незалежних наглядових рад, приділяючи особливу увагу питанням прозорості та відповідності призначення їх членів.

Ефективність та поінформованість не означають втручання держави в операційні аспекти функціонування банків. [Держава як акціонер має](#) дієво використовувати право голосу на загальних зборах; сформулювати наглядову раду; стежити за тим, чи відповідає діяльність підприємства політиці власності; створити систему контролю над виконанням фінансових показників і над допустимими ризиками; налагодити своєчасне і достовірне розкриття інформації.

Це також означає, що держава як власник обмежує себе у впливі на державний банк. Вона не витрачає час і ресурси на операційне управління, не маючи для цього необхідної компетенції. Держава наймає для цього в наглядову раду банку компетентних людей з необхідним досвідом і доносить до них політику власності. Держава продовжує бути поінформованим і активним власником, але надає банку і наглядовій раді операційну незалежність [46].



Механізм призначення таких незалежних професіоналів теж має бути прозорим і зрозумілим – це зменшує ризики появи в наглядовій раді осіб, пов'язаних з політиками. Пов'язані особи зазвичай призначаються зовсім не в інтересах банку, а з метою його розкрадання.

Отже, потрібно не просто призначити досвідчених управлінців у менеджмент, необхідно також створити незалежну і компетентну наглядову раду. Рада повинна, ґрунтуючись на заявленій державою політиці власності, розробити і втілювати довгострокову стратегію підприємства, планові фінансові показники і нести відповідальність за їх виконання [46].

Члени наглядової ради повинні не просто спостерігати, а вказувати правлінню на операційні, фінансові та юридичні ризики, що виникають при веденні бізнесу, а за необхідності міняти склад правління. Вони разом з правлінням мають нести відповідальність як своєю репутацією, так і, у випадку суттєвих прорахунків, адміністративну і кримінальну [46].

Врізка 4. Керівні принципи ОЕСР для державних підприємств

Розроблені ОЕСР з метою забезпечення рівних умов діяльності та конкуренції керівні принципи корпоративного управління державними підприємствами наголошують на необхідності:

- дотримуватись високих стандартів прозорості та розкриття інформації;
- уникати звільнення держбанків від загальних вимог законодавства та введення законодавчих відмінностей для державних та приватних банків;
- забезпечити рівні для державних та приватних банків умови не тільки доступу до кредитних ресурсів, а й кредитування [41] - державні банки мають кредитувати державні підприємства на тих самих умовах, що й приватні компанії;
- застосовувати до держбанків вимоги забезпечення економічних показників результатів діяльності, з урахуванням операційних умов, на рівні приватних учасників ринку.

Крім того, ОЕСР застерігає від одночасної участі представників держави в наглядовій раді державних підприємств та держбанків [46].

Дотримання рівних правил гри для державних та приватних банків

Державні банки є повноцінними **учасниками ринкових відносин**, тож правові та регуляторні стандарти їх діяльності мають забезпечувати **рівне конкурентне середовище та справедливую конкуренцію** на ринку.

Передусім має бути чітко відокремлена регуляторна функція держави від ролі власника державного банку. Зокрема, функції власника мають бути повністю адміністративно відокремлені від банківського нагляду з метою мінімізації потенційного конфлікту інтересів, коли держава є власником банку, який водночас підлягає банківському нагляду, здійснюваному державою [2].

Надання урядових гарантій за зобов'язаннями державних банків розвитку може призводити до зниження вартості таких запозичень не лише для банку, а й для його кінцевого позичальника, що в умовах конкурування з приватними банками може стати джерелом дискримінаційних конкурентних переваг, які, на нашу думку, можна вважати різновидом державної допомоги.

Принцип рівних умов (*level playing field*), зафіксований і в стандартах ОЕСР [46], формулюється так: державні підприємства повинні діяти в такому самому регуляторному та правовому середовищі, що і приватні.

Функція власника повинна бути відокремлена від функції не лише регулятора, а й полісмейкера. Концентрація цих двох функцій в одному органі може призвести до того, що замість інвестування в розвиток банк витрачатиме зароблений прибуток на покриття збитків від виконання соціальних функцій (наприклад, задля забезпечення фінансової інклюзивності) за заниженими тарифами.



Політики можуть намагатися впливати на держбанки з метою збереження фінансування певних соціальних зобов'язань, щоби не втратити популярність серед виборців. Держава не повинна створювати спеціальних податкових або інших пільг для своїх банків, але не повинна також ускладнювати їм умови ведення бізнесу, в тому числі обтяжуючи їх соціальними зобов'язаннями.

Необхідно уникати замкненого кола, коли неможливість скасувати надані державою конкурентні переваги пояснюється необхідністю виконання соціальних функцій, і навпаки, для продовження виконання соціальних функцій банк вимагає у держави преференцій. Адже в результаті неможливо оцінити ефективність державного банку, порівняти результати його роботи з іншими банками, зокрема з приватними, проаналізувати обґрунтованість витрат і цін на послуги. Така заплутаність створює ризики операційної неефективності й корупції.

Виконання таких соціальних функцій, які ще називають державними соціальними зобов'язаннями (*public service obligations*), має відбуватися за рахунок коштів бюджету через аукціони, коли право їх надання отримує той банк, який готовий надавати їх за найнижчу ціну, незалежно від форми його власності.

На необхідності дотримання рівних умов діяльності та конкуренції на ринках у довгостроковому періоді наголошує і Європейська комісія у розроблених нею правилах надання державної підтримки (*state aid rules*) [10, 12, 13]. Ці правила регулюють надання допомоги фінансовими секторами країн-членів в умовах системної кризи з метою захисту системної стабільності в короткостроковому періоді.

Принципи забезпечення рівного правового та регуляторного конкурентного середовища, відсутності преференцій для державних підприємств загалом ретельно дотримуються в країнах ОЕСР [48], однак вони залишаються актуальною проблемою для країн, що розвиваються (наприклад, Ірак [39], М'янма [35], Маврикій[21]).

1.6 Як держави володіють державними банками: практики корпоративного управління

Якісне корпоративне управління – ключовий аспект належного функціонування банківського сектору. Його принципи мають бути застосовані до державних або таких, що отримують державну підтримку, банків, у тому числі й у випадках, коли така підтримка є тимчасовою [2, 46]. Багато проблем, від яких потерпають державні фінансові установи (як-от фінансові проблеми, низька ефективність, розпливчасті цілі та повноваження, недобросовісна конкуренція з приватним сектором, потрапляння під вплив інтересів окремих груп), спричинені недоліками корпоративного управління.

Практики корпоративного управління у світі суттєво різняться та все ще потребують подальшого вдосконалення. За результатами дослідження Світового банку, близько 50% державних банків розвитку в світі мають нагальну потребу у вдосконаленні практик корпоративного управління та прозорості [8].

Побудова корпоративного управління

Законодавчі вимоги та практики різних країн щодо корпоративного управління мають певні особливості, тож загалом моделі корпоративного управління поділяють, за структурою керівних органів, на одно- та дворівневі (див. Табл. 2). У деяких дослідженнях вирізняють також скандинавську (однорівнева з певними особливостями; Швеція, Фінляндія), гібридну (надає можливість альтернативи – одно- та дворівневу із певними модифікаціями), а також традиційну (правління та державних аудиторів) моделі [26, 42].



Однорівнева система: рада директорів (*board of directors*) виконує як функції управління, так і функції нагляду, складається з виконавчих (топ-менеджмент) та невиконавчих директорів, які спільно працюють задля досягнення цілей компанії. Як правило, незалежні члени складають більшість у раді директорів, що має гарантувати об'єктивність виконання наглядової (контролюючої) функції.

Дворівнева система: функції розмежовуються: виконавчу функцію виконує правління, що складається з виконавчих директорів (топ-менеджмент), а наглядову – наглядова рада, що складається виключно із зовнішніх директорів. Одночасне членство в обох органах є зазвичай неможливим.

Правління відповідає за поточне функціонування банку і призначається, зазвичай, наглядовою радою. Наглядова рада відстежує та скеровує загальний напрямок розвитку банку; відповідає за розробку зрозумілого та прозорого механізму відбору кваліфікованих та досвідчених членів правління, покладання на них відповідальності за свою діяльність, підвищення кваліфікації та професійного рівня, встановлення процедур оцінки результатів і визначення винагороди [26, 51].

За даними досліджень, середня чисельність рад (наглядових рад та рад директорів) в країнах ЄС складає 12,3 особи (найнижчий показник у Фінляндії – 7,5, а найвищий у Німеччині – 17) [24, 26].

Таблиця 2. Моделі корпоративного управління в окремих країнах

Країна	Модель корпоративного управління
Естонія	дворівнева
Індія	однорівнева
Ісландія	однорівнева
Італія	гібридна: три альтернативи
Канада	однорівнева
Китай	дворівнева
Нідерланди	на вибір одно- або дворівнева, дворівнева переважає
Німеччина	обов'язкова дворівнева
Норвегія	на вибір одно- або дворівнева
Польща	обов'язкова дворівнева
Словаччина	обов'язкова дворівнева
Словенія	на вибір одно- або дворівнева, дворівнева переважає
Туреччина	однорівнева
Фінляндія	на вибір однорівнева (скандинавська) або дворівнева
Франція	на вибір одно- або дворівнева
Хорватія	на вибір одно- або дворівнева, дворівнева переважає
Швеція	однорівнева (скандинавська)
Японія	гібридна

Джерело: IFC (2015), *A Guide to Corporate Governance Practices in the European Union*. World Bank: Washington, D.C. OECD (2015), *Corporate Governance Factbook*. OECD Publishing.

Важливість незалежності наглядових рад

Головна критика в бік наглядових рад держбанків стосується непрозорості процесів призначення їх членів: недостатнє розкриття інформації про претендентів задля оцінки їх кваліфікації або потенційного конфлікту інтересів, відсутність формальної політики щодо конфлікту інтересів та транзакцій з пов'язаними особами, недостатня кількість незалежних членів [1, 8, 26, 51].



Широкі повноваження державного банку, а отже гнучкість фінансування пріоритетних, за визначенням уряду, операцій та секторів економіки, можуть призводити до втрати ефективності за відсутності належного управління. Тому дуже важливою є спроможність державного банку протистояти тиску з боку політиків та груп інтересів щодо прийняття невиправданого кредитного ризику, збиткового для банку в майбутньому. Відповідно до дослідження Світового банку, 31% банків розвитку визнають потребу в зниженні надмірного політичного втручання в свою діяльність [8].

До наглядових рад держбанків часто входять чиновники, зокрема представники міністерств фінансів та центральних банків, що збільшує політичний тиск на незалежну діяльність держбанків. Дослідження Світового банку зазначає, що урядовим представникам часто бракує незалежності та необхідної кваліфікації і досвіду. Присутність таких членів може порушувати нормальний хід засідань та створювати непропорційний вплив на рішення наглядової ради. Призначення урядовців з відповідних органів влади робить раду держбанку більш вразливою до конфлікту інтересів, а рішення такого представника можуть бути зумовлені радше бажанням догодити акціонерів, аніж діяти в інтересах державних банків [51].

У 2005 році в Німеччині було скасовано державні гарантії для державних регіональних банків (*Landesbanken*), оскільки такі гарантії створювали для них, на думку Єврокомісії, необґрунтовані конкурентні переваги відносно приватних. Це змусило регіональні банки шукати нові, більш прибуткові інструменти вкладення коштів, зокрема в іноземні активи. Але ці вкладення виявилися й більш ризикованими, що призвело до значних збитків під час кризи 2008-2009 років. Однією з причин великих фінансових втрат дослідники вважають нижчу кваліфікацію членів наглядових рад держбанків, до яких подекуди входили місцеві політики. Неспроможність вчасно реагувати на зміни бізнес-середовища [43] пов'язана із відсутністю у них необхідного досвіду для радикальної зміни бізнес-моделі та протидії новим ризикам після скасування державних гарантій [23].

Тому чимраз більше країн вдаються до обмеження призначень урядових представників. У випадку таких призначень контролюється їх відповідність необхідним кваліфікаційним вимогам і виконання ними таких самих функцій та обов'язків, які виконують інші члені наглядової ради:

- у багатьох країнах – членах ОЕСР та в країнах, що не є членами ОЕСР, діє заборона на членство в наглядових радах міністрів та інших політичних призначенців;
- обмежується чисельність урядових представників у складі наглядової ради та збільшується частка представників приватного сектору. Наприклад, в Індії до складу наглядових рад державних підприємств можуть входити не більше двох урядових представників, зазвичай це держслужбовці з відповідного міністерства;
- урядовим посадовим особам, які виконують регуляторну роль, заборонене членство у наглядових радах (наприклад, Малайзія).

В країнах Європи спостерігається тренд до зростання частки незалежних директорів у корпораціях (як державних, так і приватних): з 29% у 2000 до 34% у 2010 році, однак загалом рівень незалежності наглядових рад залишається на низькому рівні (виняток – Фінляндія) [16].

До складу наглядової ради близько 75% банків розвитку входять незалежні члени, а в наглядових радах близько 30% банків незалежні члени складають більшість. В окремих випадках (Словацький банк гарантій та розвитку, Банк розвитку Антигуа і Барбуда) ради складаються виключно з незалежних директорів [8].



У багатьох країнах діють вимоги щодо обов'язкової наявності незалежних директорів у радах державних підприємств [51]:

- у деяких країнах ОЕСР (зокрема, Австралії та Швеції) переважну більшість у наглядових радах держпідприємств повинні складати незалежні члени, якими не можуть бути, зокрема, політики або члени уряду;
- в Кореї та Мозамбіку більшість членів ради мають бути незалежними, в тому числі й голова;
- в Індії та Малайзії незалежні члени мають складати не менше однієї третини; в Індонезії – щонайменше 25%.

Компетентність наглядових рад

За даними дослідження 593 членів наглядових рад провідних банків Німеччини за показниками освіти та фінансово-управлінського досвіду, приватні банки характеризуються загалом у 3 рази вищим рівнем компетенції, ніж державні. Зокрема, члени наглядових рад приватних банків мають на 30% більше дипломів у сфері бізнесу та економіки [22], ніж їхні колеги з державних банків. 25% державних банків розвитку не висувають до членів наглядових рад вимоги щодо повідомлення про участь у наглядових радах компаній, які зазнали банкрутств у минулому.

Врізка 5. Окремі приклади корпоративного управління державних банків розвитку

Канадський банк розвитку бізнесу (BDC) та Банк розвитку Південної Африки (DBSA) функціонують у рамках однорівневих систем і мають законодавчо визначені вимоги щодо перевірки професійної відповідності при відборі членів ради. В обох випадках комітети ради визначають кваліфікаційні вимоги до членів ради, надають рекомендації щодо кваліфікаційних вимог відбору нових директорів та оцінки членів діючої ради. Професійні рекрутери зазвичай надають пропозиції щодо кандидатів (*short list*) представникам власника (уряду). І хоча уряд може прийняти рішення не обирати із запропонованого переліку кандидатів і призначити осіб із-поза нього (що може зумовити критику за недостатню прозорість процесу відбору), зазвичай приймається рішення щодо запропонованих осіб. В обох банках розрізняються позиції голови ради директорів (*chairman*) та головного виконавчого директора (*CEO*). Рада BDC не має представників уряду, а до ради DBSA входять представники міністерства та органів місцевої влади. Головний виконавчий директор не призначається радою, що є суттєвим недоліком, на думку авторів дослідження [51].

Банки Finnvera у Фінляндії та BancoEstado у Чилі – мають дворівневу систему, що включає наглядову раду та правління. Незважаючи на обрання за політичними критеріями, наглядові ради мають обмежені повноваження та виконують більшою мірою інформаційну роль з порівняно низьким, якщо взагалі наявним, політичним впливом на діяльність банків. 50% наглядової ради Finnvera складають урядовці та 50% – представники організацій, що мають стосунок до секторальної політики банку.

Незважаючи на ризик призначення чиновників невідповідної кваліфікації, у випадку Finnvera рада складається з широкого кола освічених державних службовців та кваліфікованих представників профспілок. Якісне корпоративне законодавство та культурні особливості є складовими ефективності фінського підходу. Щоправда, цю модель не можна рекомендувати для країн із високим рівнем корупції, низьким рівнем корпоративного управління та слабкою нормативною базою.

Перевагою даного підходу є призначення голови правління (CEO) наглядовою радою. Натомість у BancoEstado правління та CEO визначає президент країни, і хоча досі призначення були відповідними з точки зору компетентності кандидатів, немає гарантій, що наступні президенти не змінять підхід до їх відбору [51].



Німецький державний банк KfW⁵ 8 років поспіль очолює рейтинг найбезпечніших банків світу, за версією Global Finance Magazine [6], має дворівневу систему корпоративного управління. Правління, що складається з 7 осіб, здійснює загальне управління банком і його активами та підзвітне наглядовій раді із 37 членів (відповідно до Закону про KfW, 7 з них – федеральні міністри, решта призначаються Бундестагом, Бундесратом або федеральним урядом). До повноважень ради та її 4 комітетів належить: здійснення нагляду за діяльністю банку та управління активами, призначення та звільнення членів правління, схвалення фінансової звітності, планування аудиту та обрання аудитора, який має бути затверджений уповноваженим органом (федеральним міністерством фінансів за погодженням з федеральним офісом аудиту). Наглядова рада очолюється по черзі федеральним міністром економіки та міністром фінансів, тож уряд бере безпосередню участь у нагляді за банком. За законом, наглядова рада виконує функції загальних зборів акціонерів [34].

1.7 Як продавати державні банки: способи приватизації

У попередніх розділах ми торкалися обґрунтування володіння державними банками та формулювання політики власності.

Але якщо держава не може обґрунтувати своє володіння, навіщо вона володіє банком? Якщо держава не може сформулювати політику власності, такий банк потрібно продати. Насамперед це стосується універсальних банків та «жертв націоналізації», які не створюють унікальної суспільної користі. У цьому розділі ми опишемо можливі способи приватизації держбанків.

Підготовка до продажу

Приватизація банків має свої особливості, порівняно із продажем звичайних компаній. Для успішної приватизації банку необхідна ґрунтовна підготовка, що передбачає завчасне скасування державних гарантій та інших преференцій.

У багатьох випадках, щоб стати привабливими для потенційного інвестора, банкам потрібна реструктуризація. Поширеним методом реструктуризації є розділення банку на «хороший» та «поганий» за якістю активів [27]. Така підготовка може бути особливо актуальною для «жертв націоналізації», що стали такими внаслідок високої частки проблемних кредитів.

Підготовка банку до продажу може бути тривалим та витратним процесом, що вимагатиме прийняття від політиків складних та непопулярних рішень: списання «поганих» боргів, скорочення відділень та персоналу, рекапіталізація. Неготовність політиків брати відповідальність за ці рішення тягне за собою відтермінування приватизації. Це може призводити до того, що замість порівняно невеликих короткострокових витрат на реструктуризацію держава втрачає у довгостроковій перспективі набагато більші суми, підтримуючи такі банки, а тим часом їх фінансовий стан з часом зазвичай лише погіршується [27].

Кому продавати

Успішна приватизація банку – це не просто зміна власника, оскільки вона не гарантує стабільної роботи інституції в майбутньому. Новий власник повинен бути ефективним та компетентним, здатним забезпечувати банк капіталом за необхідності, призначати компетентний менеджмент, розробляти життєздатні бізнес-плани [27]. Досягнення цих цілей, на нашу думку, відсуває на другий план мету максимізації виручки від продажу банку.

⁵ <https://www.kfw.de>



Найкращий результат від приватизації отримується, коли в частку володіння банку входить надійна фінансова установа. Такою установою часто може виступати іноземний банк або фінансова організація, поява якої в країні підвищує конкуренцію, змушуючи гравців на ринку працювати більш ефективно й надавати послуги кращої якості. На противагу продажу стратегічному інвестору, частковий продаж, що призводить до розпорощення структури власності, не має позитивного ефекту для діяльності банку [27].

У деяких країнах із слабкою правовою системою приватні інвестори прагнуть збереження міноритарної частки власності в державі, щоб зменшити юридичні ризики, а також забезпечити продовження виконання зобов'язань державними підприємствами [27].

Основними методами приватизації є: продаж частки володіння (акцій), продаж портфелю активів, ваучерна приватизація [27].

Як продавати

Продаж акцій. Акції державного банку можуть бути продані через їх публічне розміщення (*Initial public offering – IPO*) на біржі або через приватний продаж (тендер, аукціон). Для максимізації прибутку держава може запустити процес приватизації за кількома фазами. Спочатку частина акцій розміщується на біржі, а потім відбувається вторинне розміщення. Очікується, що після IPO вартість акцій може зрости, тому вторинне розміщення принесе більше коштів. Однак держава має розуміти, що після первинного розміщення менеджмент банку, вірогідно, продовжить працювати неефективно, через що фінансовий стан банку може погіршитись, а вартість акцій знизиться.

Проблемою для ефективності проведення IPO може стати слабкий розвиток ринку капіталу, відсутність інфраструктури та механізмів для торгівлі розміщеними акціями. Тому для таких країн більш ефективним є тендер із залученням стратегічних інвесторів для всіх банків, незалежно від їх типу.

В таких країнах, як Польща, Франція, Німеччина, Італія, Португалія, державні банки були приватизовані через IPO. Це може бути пов'язано з тим, що в цих країнах добре функціонують біржі та ринки капіталу. Аргентина, Болгарія, Бразилія, Литва, Румунія, Словаччина приватизували банки через проведення тендерів.

Продаж активів. Існує мало прикладів приватизації державних банків через продаж їх активів. Цей тип приватизації часто пов'язують з методом розділення банку на «поганий» та «хороший», коли якісні активи згруповують для подальшого продажу. «Погані» активи часто об'єднують й передають у спеціальну компанію з управління активами. Тож цей спосіб може бути задіяний для продажу «жертв націоналізації», які зазвичай потрапляють до державної власності із великою часткою проблемних активів.

Ваучерна приватизація. Ваучери розповсюджуються серед зацікавлених осіб або населення; отримані ваучери можна обміняти на акції. Держава не отримує кошти від такого типу приватизації, а до банку не надходить новий капітал. Принаймні на першому етапі структура власності є дуже розпорощеною, що виключає появу стратегічного інвестора. Метод не застосовувався майже ніде, окрім перехідних економік країн – колишніх республік СРСР. Цей метод визнаний непродуктивним та не призводить до покращення фінансового здоров'я приватизованих банків, хоча і вважається методом швидкої приватизації [27].

Окремі приклади приватизації державних банків

Для аналізу ми відібрали приклади приватизації різних видів банків у країнах з перехідною економікою, до яких належить і Україна.



Польща – продаж універсального банку через IPO

Більшість державних банків у Польщі було приватизовано в 90-х роках (Export Development Bank, Wielkopolski Bank Kredytowy, Bank Slaski w Katowicach, Bank Przemyslowo-Handlowy, Bank Gdanski, Powszechny Bank Kredtowy). Основним методом приватизації було первинне публічне розміщення частки акцій на фондовій біржі. У випадках, коли після IPO на балансі держави залишалися акції, їх продавали через вторинне розміщення або через продаж приватним інвесторам.

Однією зі знакових приватизацій у Польщі став частковий продаж найбільшого банку країни – РКО ВР. У 2004 році було оголошено про продаж 37,7% акцій на Варшавській фондовій біржі, ще одне суттєве розміщення акцій через Варшавську фондову біржу відбулося у 2013 році.

У травні 2017 [структура власності](#) банку виглядала наступним чином: 29,43% – державне казначейство; 5,17% – Національний пенсійний фонд Нідерландів (Nationale-Nederlanden Open-End Pension Fund), 6,72% – Відкритий пенсійний фонд Авіва (Aviva Open-End Pension Fund), інші власники – 58,68%.

РКО ВР – приклад банку, який частково перебуває у власності держави та успішно працює, незважаючи на відсутність єдиного мажоритарного акціонера. На нашу думку, чинники успіху (якісне корпоративне управління як вимога до публічного розміщення акцій та адекватний контроль з боку міноритарних акціонерів) не можуть бути використані в Україні через слабкий фондовий ринок та незахищеність прав міноритарних акціонерів, що робить цей приклад неможливим для наслідування в нашій країні.

Латвія – продаж «жертви націоналізації»

Як ми вже писали у розділі, присвяченому фінансовій кризі 2008-2009 років, Латвія була змушена рятувати свій другий за розміром активів універсальний банк – Parex Banka. Через два роки після націоналізації держава вирішила розділити банк на «поганий» та «хороший». У 2010 році було створено «хороший» банк Citadele Banka, куди перевели всіх вкладників, «поганий» банк сфокусувався на відновленні втрачених ресурсів.

У 2015 році 75% акцій «хорошого» банку в держави [придбала компанія Ripplewood](#), представлена групою з дванадцяти інвесторів, із планами перетворити банк на регіонального лідера. Ці інвестори мали попередній [досвід успішного розвитку](#) Міжнародного комерційного банку в Єгипті.

Решта (25% мінус одна акція) належить ЄБРР, який придбав свою частку в 2009 році тоді ще в Parex Banka. Прихід приватного інвестора дозволив банку вийти з-під жорсткого регулювання, яке було пов'язано із тим, що банк отримував державну допомогу. Також це відкрило можливості для залучення додаткового довгострокового фінансування та, як наслідок, можливостей для пришвидшення розвитку.

Приклад Citadele Banka засвідчує, що приватизація «жертв націоналізації» може бути тривалим та складним процесом, який вимагає реструктуризації банку, бажано із залученням інституційного інвестора на кшталт ЄБРР, щоб зробити банк привабливим для придбання стратегічним приватним інвестором, зацікавленим у його подальшому розвитку.

Литовський банк розвитку – продаж стратегічному інвестору

Литовський банк розвитку був заснований 1993 року державою як інвестиційний банк розвитку, але операції розпочав лише в 1995 році. На той момент акціонерами банку були литовський уряд та ЄБРР. У 1998 році до складу власників додалася Німецька інвестиційна корпорація (DEG). Протягом кількох років обговорювалися можливі варіанти подальшого розвитку банку, основним з яких був пошук стратегічного інвестора, який придбав би 100% банку. В 2000 році банк придбала фінська фінансова група SAMPO [25].

Приклад Литовського банку розвитку демонструє, що привабливими для потенційних інвесторів можуть бути не лише універсальні, а й банки розвитку.



1.8 Висновки

У цьому розділі ми зробили аналіз витрат і вигод для держави від володіння банками, розглянули види державних банків (універсальні, «жертви націоналізації», банки розвитку, поштові), проаналізували принципи та практики корпоративного управління, способи їх приватизації.

Головний аргумент на користь державних банків – їх спроможність стимулювати економічне зростання завдяки фінансуванню проектів, у яких незацікавлені приватні банки. Державні банки, згідно з цим підходом, здатні виправляти фіаско ринку, серед яких найбільш актуальними, на нашу думку, є недостатня зацікавленість приватних банків у кредитуванні створення суспільних благ та у забезпеченні фінансової інклюзивності.

Водночас володіння державними банками несе ризики, пов'язані із впливом на ці банки політиків. Політики зацікавлені у фінансуванні політично мотивованих проектів, які забезпечать їм підтримку виборців, наданні кредитів наближеним до влади бізнесменам. Неякісна кредитна політика держбанків призводить до накопичення «поганих» боргів, збитки за якими покриваються коштом платників податків через рекапіталізацію.

Державні банки часто мають преференції у веденні бізнесу, що негативно впливає на рівність правил гри та конкуренцію на банківському ринку. Міжнародний досвід свідчить як про позитивні, так і про негативні наслідки для держав від володіння банками. Успішність держбанків залежить від якості корпоративного управління та ступеня ізоляції від впливу політиків.

Побудова корпоративного управління включає, серед інших елементів, формулювання політики власності (якщо її неможливо сформулювати, банк слід продати), створення незалежної та компетентної наглядової ради, дотримання рівних правил гри для державних та приватних банків.

Якісно побудоване корпоративне управління не забезпечує від зазіхань на державні банки з боку політиків у майбутньому, отже ризики «захоплення» зберігаються. На нашу думку, це є аргументом для **приватизації держбанків у довгостроковій перспективі**. Особливо це актуально для країн із високим рівнем корупції та ознаками захоплення держави.

Приватизація банків має свої особливості, порівняно із продажем звичайних компаній. Для успішної приватизації банку необхідна ґрунтовна підготовка, яка передбачає завчасне скасування державних гарантій та інших преференцій. У багатьох випадках, аби стати привабливими для потенційного інвестора, банкам потрібна реструктуризація.

Успішна приватизація банку – це не просто зміна власника, адже вона не гарантує стабільної роботи інституції в майбутньому. Новий власник повинен бути ефективним та компетентним, здатним забезпечувати банк капіталом за потреби, призначати компетентний менеджмент, розробляти життєздатні бізнес-плани. Досягнення цих цілей відсуває на другий план мету максимізації виручки від продажу банку.

Основними методами приватизації є: продаж частки володіння (акцій), продаж портфелю активів, ваучерна приватизація. Для країн із слабким розвитком фондового ринку та низьким рівнем захисту прав міноритарних акціонерів оптимальним є продаж банку через тендер стратегічному інвестору.



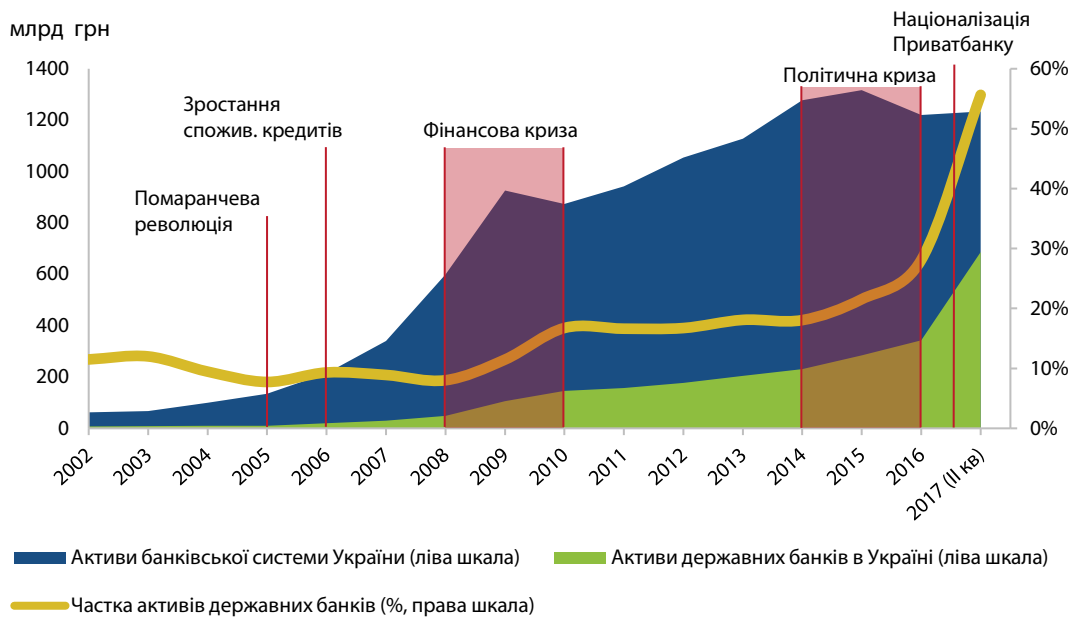
2 Державні банки в Україні: аналіз витрат та вигод

Після огляду теорії та міжнародного досвіду перейдемо до аналізу українських реалій. У цьому розділі розглянемо динаміку присутності держави в банківському секторі, наслідки володіння держави банками для банківського ринку та для самої держави як для власника.

2.1 Тенденції щодо державних банків в Україні

Після націоналізації Приватбанку – найбільшого банку країни, держава отримала домінуюче становище на ринку банківських послуг, сконцентрувавши, за даними НБУ станом на кінець третього кварталу 2017 року, у своїй власності 56% активів банківської системи.

Рисунок 4. Рівень частки активів державних банків у банківській системі



Джерело: НБУ

Рисунок 4 демонструє зміну активів банківського ринку за типом власника протягом останніх 15 років. Від 2002 по 2009 рік спостерігався швидкий розвиток банківської системи, в результаті – активи банківської системи України зросли приблизно в 15 разів. Протягом цього періоду державні банки нарощували активи схожими темпами, але їхня частка в активах всієї системи зберігалась в середньому на рівні 10%.

Однак, через фінансову кризу темп зростання активів банків уповільнився (протягом 2009-2010 років спостерігалось скорочення), а частка активів державних банків досягла 20%. Зокрема, така ситуація стала результатом націоналізації Родовід Банку й Укргазбанку, які зіштовхнулись з фінансовими проблемами через кризу, та значного зростання активів Укрексімбанку (майже на 9 млрд грн), що може бути пов'язано із кредитуванням Нафтогазу та переоцінкою валютних кредитів. Водночас, немає ознак виконання українськими державними банками контрциклічної функції кредитування економіки, хоча вкладники часто сприймають їх як «тихих гавані» під час криз.

Після кризи відновилось зростання активів як державних, так і приватних банків. Державні банки зберігали частку близько 20%, але, у зв'язку з політичною кризою та виведенням з ринку неплатоспроможних банків у 2014-2015 років, їхня частка почала зростати. Для збереження фінансової системи наприкінці 2016 року держава націоналізувала Приватбанк, через що частка активів державних банків на ринку перевищила позначку 50%.



2.2 Види державних банків в Україні

Відповідно до даних НБУ, в травні 2017 року було шість банків із державною участю – Приватбанк, Ощадбанк, Укрексімбанк, Укргазбанк, Український банк реконструкції та розвитку (УБРР), Розрахунковий центр. У подальшому аналізі ми розглядаємо лише перші чотири банки, оскільки [УБРР було продано](#) китайському інвестору в 2016 році, а Розрахунковий центр не є класичним банком: його виключною компетенцією є розрахунки за операціями з цінними паперами.

Решта банків – Приватбанк, Ощадбанк, Укрексімбанк, Укргазбанк, хоча й мають сильніші позиції на окремих ринках та певні унікальні банківські продукти, загалом є універсальними; Приватбанк та Укргазбанк є «жертвами націоналізації». Всі ці банки працюють як з населенням, так і з бізнесом, відкривають поточні та карткові рахунки, приймають депозити та видають кредити.

Станом на травень 2017 року в Україні не було повноцінних банків розвитку (хоча Укрексімбанк частково виконує цю функцію в контексті стимулювання експорту) та поштових банків (Укрпошта надає лише трансакційні послуги без можливості відкриття рахунків). Водночас Укрпошта є єдиною інституцією із правом надання окремих фінансових послуг, що має 100% географічне покриття країни. [Для порівняння](#): послуги банків доступні для 65% населення, проте мережа відділень банків присутня лише в 6% населених пунктів. Це робить Укрпошту найбільш привабливим кандидатом для забезпечення фінансової інклюзивності населення, принаймні в короткостроковій перспективі. Але для цього вона повинна отримати можливість відкриття рахунків.

Функцію банків розвитку в Україні активно виконують міжнародні фінансові організації (МФО): ЄБРР, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), МФК (Міжнародна фінансова корпорація), KfW та інші. Для прикладу, лише за 2015 та 2016 рр. Світовий банк профінансував в Україні проекти на суму [2,9 млрд дол.](#); ЄБРР – понад [1,5 млрд євро](#); Європейський інвестиційний банк – понад 2 млрд євро⁶. Кредитування за рахунок коштів МФО реалізується як через державні, так і через приватні банки (див. рис. 5).

Рисунок 5. Розмір фінансування МФО проектів в Україні (2015-2016 рр.)



Джерело: Світовий банк, ЄБРР, Європейський інвестиційний банк.

Основні інфраструктурні та соціальні проекти, що реалізуються коштом Світового банку та ЄБРР, включають будівництво доріг, покращення медицини в регіонах, енергетичні проекти та підвищення якості комунального господарства. Також МФО надають ресурси для кредитування малого та середнього бізнесу, стимулювання експорту.

⁶ Investing in Ukraine's future, EIB (http://www.eib.org/attachments/country/eib_in_ukraine_en.pdf)

2.3 Політика власності, корпоративне управління та приватизація держбанків

Хоча нині жоден з банків не має формально затвердженої політики власності, окремі стратегічні цілі окреслені у «Засадах стратегічного реформування державного банківського сектору» (далі – «Стратегія реформування держбанків»), затверджених у лютому 2016 року⁷. Відповідно до цієї стратегії, Укргазбанк пропонується продати, а для Ощадбанку та Укрексімбанку визначені цільові клієнтські сегменти.

Врізка 6. Спеціалізація державних банків України

Цільовими клієнтськими сегментами для Укрексімбанку за продуктами, щодо яких банк несе кредитний та/ або валютний ризик, є малий, середній та великий бізнес: експортно-орієнтовані підприємства; підприємства, які реалізують імпорتنі проекти; українські підприємства, що виконують контракти за кордоном. Цільовими сегментами за продуктами, щодо яких банк не несе кредитний та/ або валютний ризик, є інший малий, середній та великий бізнес. Також на банк покладається обслуговування міждержавних/ міжурядових торговельних/ інвестиційних угод.

Запропонована спеціалізація зменшує конкуренцію з іншими державними банками та, за умов скорочення непрофільних бізнесів, зменшить частку ринку банку і, як наслідок, частку ринку держави загалом. Але водночас серед цільових сегментів немає таких, що їх не могли б обслуговувати приватні банки. Це є, на нашу думку, аргументом на користь приватизації банку.

Для Ощадбанку за продуктами з валютним або кредитним ризиком цільовими сегментами є роздрібний, мікро-, малий та середній бізнес (з акцентом на АПК та проекти в сфері енергоефективності); великий бізнес – клієнти з таких галузей економіки: енергетика, АПК та інфраструктура; за іншими продуктами банк може працювати з будь-якими сегментами. На нашу думку, таке визначення цільових сегментів залишає Ощадбанк універсальним банком, який буде конкурувати з іншими державними банками – Укргазбанком (якщо той не буде проданий) та Приватбанком (щодо якого ще немає бачення подальшої стратегії).

На нашу думку, подальші стратегії для держбанків мають бути перероблені (враховуючи націоналізацію Приватбанку) та формалізовані у вигляді політики власності як загалом щодо держбанків, так і для кожного з них зокрема.

Політика власності – перший крок у побудові системи корпоративного управління. Наступний крок, окреслений у «Стратегії реформування держбанків», але поки не реалізований у Ощадбанку та Укрексімбанку, – створення незалежних наглядових рад.

Виходячи з нашого визначення обґрунтованості існування державних банків, **універсальні державні банки (якими наразі є всі чотири державні банки) слід приватизувати.**

Наше бачення загалом збігається із планами попередньої стратегії держави щодо власних банків. Так, згідно із «Засадами стратегічного реформування...», системоутворюючі державні банки (Ощадбанк та Укрексімбанк) було заплановано частково приватизувати в 2018-2019 роках (не менше 20% акцій), попередньо впровадивши якісне корпоративне управління, далі (до 2025 року) розглянути можливість повного продажу. Решту (несистемоутворюючих) банків, зокрема Укргазбанк, планувалося приватизувати вже у 2017 році.

⁷ Засади стратегічного реформування державного банківського сектору (http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/SOB_strategy_01-15_11022016.pdf)



На нашу думку, доцільніше продавати банк повністю стратегічному інвестору, але за відсутності попиту частковий продаж міжнародним фінансовим організаціям може бути «другою найкращою альтернативою».

2.4 Домінуюче становище держави як власника

У Таблиці 3 наведено індикатори, що підтверджують значне збільшення концентрації банківського ринку в руках держави після націоналізації Приватбанку.

Зокрема, найбільшою мірою зросла частка банківської інфраструктури державних банків. Кількість активних платіжних карток, що обслуговуються в державних банках, збільшилась майже **учетверо**, кількість банківських пристроїв самообслуговування – майже в **сім разів**, кількість структурних підрозділів – у понад **півтора рази**.

Таблиця 3. Індикатори збільшення концентрації держбанків у банківській системі

	Актив. платіжні картки	Банківські пристрої самообслуг.	Кошти фіз. осіб	Структурні підрозділи	Активи	Кошти клієнтів (фіз. та юр. осіб)	Кошти юр. осіб	Кредити та заборгованість клієнтів
Після націоналізації Приватбанку	75%	75%	62%	60%	56%	56%	51%	38%
До націоналізації Приватбанку	20%	11%	25%	38%	34%	32%	40%	26%

Частка коштів клієнтів на рахунках у державних банках після націоналізації збільшилась на 24 процентних пункти (п.п.). Цей показник є результатом, головним чином, значного зростання частки коштів фізичних осіб – на 37 п.п. Частка коштів юридичних осіб на рахунках державних банків вже була на достатньо високому рівні й після націоналізації змінилась менше – з 40% до 51%. Це може свідчити про те, що під час кризи підприємства сприймають держбанки як «безпечну гавань» для власних коштів.

Врізка 7. Індекс Херфіндаля-Хіршмана

Для вимірювання концентрації ринку використовують індекс [Херфіндаля-Хіршмана](#), який може приймати значення від 0 до 10000 (більше 2500 – висока концентрація, між 1500 та 2500 – середня, менше 1500 – низька). За розрахунками НБУ, на початок 2017 року індекс (за часткою загальних активів) становив 1029 пунктів⁸, що відповідає низькій концентрації. Для розрахунків кожен банк брався окремо.

Проте, держава як власник не зацікавлена в конкуренції між власними банками та відповідним чином може координувати їх роботу. Одночасне [зниження ставки за депозитами](#), що відбулося в лютому 2017 року, може бути ознакою такої координації. Враховуючи потенційну координацію, варто окремо розрахувати індекс за припущення, що державні банки діють узгоджено, як єдиний гравець.

За цього припущення на кінець другого кварталу 2017 року значення індексу складає близько 3184 пунктів, що демонструє високу концентрацію ринку. До націоналізації Приватбанку

⁸ Національний банк України. Конкурендне середовище у банківському секторі: Краєвид після битви (<https://bank.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=A65C3F891C8807F7D21FF5D6A837AB0E?id=44957625>)



значення індексу, розрахованого з таким припущенням, складало близько 1800 пунктів, отже, можна стверджувати, що завдяки націоналізації концентрація ринку значно збільшилась.

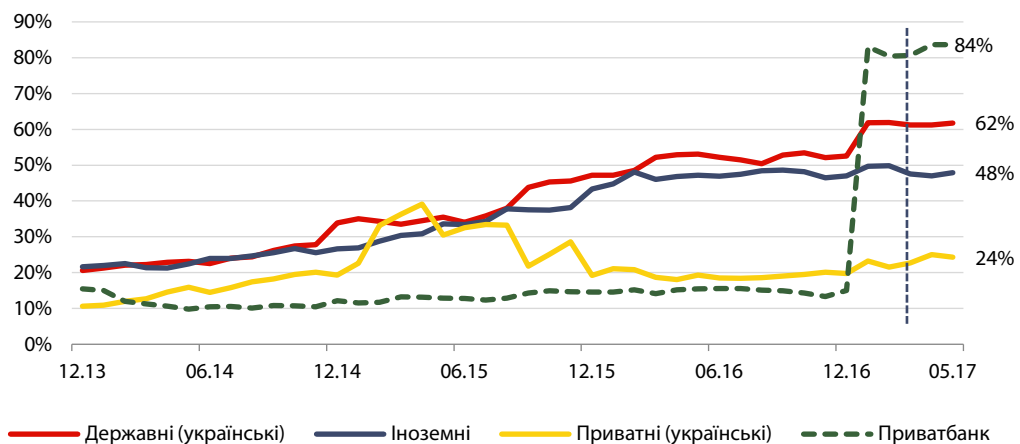
Окрім того, що держава як власник домінує на ринку, вона також створює для своїх банків спеціальні умови: дає 100% гарантію за вкладами фізичних осіб (діє для Ощадбанку, за іншими – закон вже тривалий час перебуває на підписі у Президента), регулярно докапіталізовує їх за рахунок платників податків. Такі умови ведення бізнесу для гравця із домінуючим становищем негативно впливають на рівність правил гри та конкуренцію на ринку банківських послуг.

Поточне домінування держави в банківському секторі, особливо у сегментах універсальних послуг, які також успішно надаються приватними банками, – **важливий аргумент на користь приватизації держбанків у довгостроковій перспективі**. В короткостроковій їх можна спеціалізувати на обслуговуванні різних підсегментів, стимулюючи скорочувати інші напрямки. Це дозволить уникнути конкуренції між держбанками та зменшить загальну присутність держави на ринку.

2.5 Результати володіння державними банками

Проаналізований міжнародний досвід свідчить про те, що державні банки часто мають вищі частки проблемних кредитів, ніж приватні. Рисунок 6 підтверджує, що цей висновок справедливий і для України. Це може свідчити про менш якісний ризик-менеджмент у державних банках і більш високу ймовірність політично мотивованих рішень щодо видачі кредитів. Вірогідно, державні банки також менш ефективно працюють із проблемною заборгованістю.

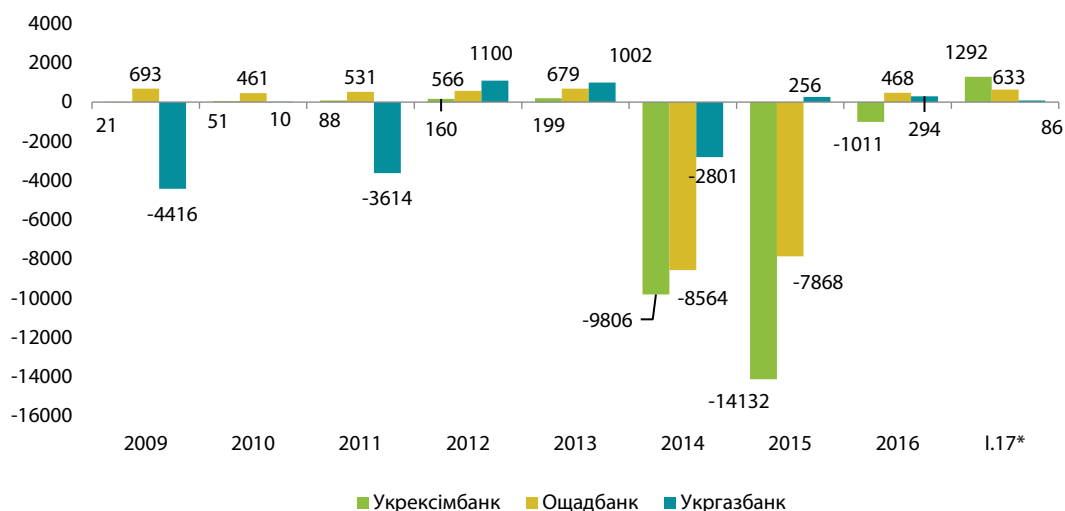
Рисунок 6. Частка визнаних проблемних боргів у кредитному портфелі держбанків



Джерело: НБУ

Зниження якості кредитної політики державних банків призводить до збитків (Рисунок 7) та необхідності рекапіталізації (Рисунок 8).

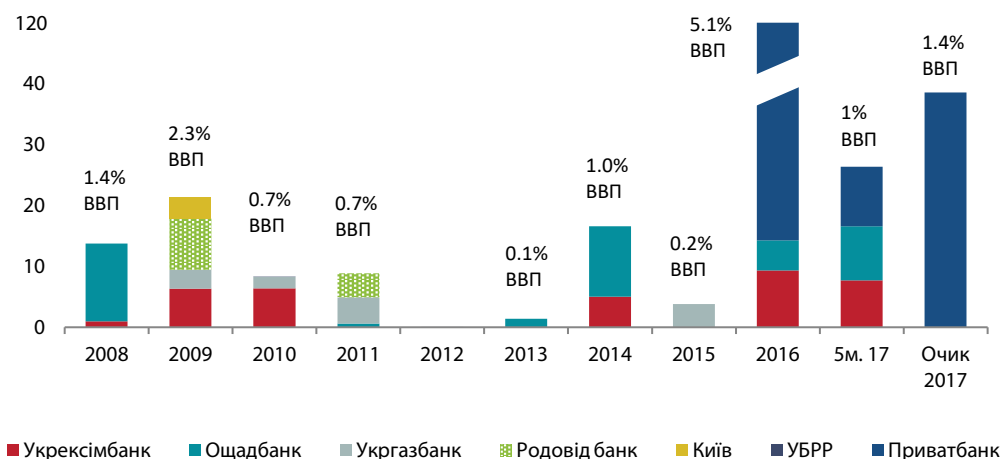
Рисунок 7. Динаміка прибутку (збитку) найбільших банків з участю держави у капіталі, млн грн



Джерело: НБУ

Витрати бюджету на рекапіталізацію державних банків у 2008-2017 рр. склали, за оцінками НБУ, 261 млрд грн. Суттєві витрати на рекапіталізацію мали місце під час фінансової кризи 2008-2009 років та в 2016 році, коли уряд прийняв рішення націоналізувати Приватбанк, який також необхідно було рекапіталізувати.

Рисунок 8. Сукупні витрати на рекапіталізацію державних банків, 2008-2017, млрд грн



Джерело: НБУ

Окрім прямих витрат на рекапіталізацію, негативним також є ефект витіснення (*crowding out effect*). Державні банки залучають депозитний ресурс за завищеними ставками та вкладають його в фінансування державного боргу замість кредитування бізнесу.

За даними НБУ, частка вкладень державних банків у облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) та кредити державним монополіям і органам влади перевищує 50% активів двох банків – Укресімбанку та Укргазбанку.



Значну частину цих вкладень профінансовано за рахунок коштів бюджету та державних компаній – це насамперед стосується Укргазбанку (41% зобов'язань на 01/02/2017).

Державні українські банки є переважно універсальними, отже часто конкурують за одні й ті самі сегменти клієнтів за допомогою схожих продуктів. Державі як власнику не вигідна така конкуренція.

Недостатня якість кредитної політики, що призводить до необхідності рекапіталізації, наявність ефекту витіснення, конкуренція між власними банками – **аргументи на користь приватизації українських державних банків.**

2.6 Ознаки політичного впливу на державні банки в Україні

Як ми вже неодноразово підкреслювали, однією із головних проблем володіння банками державою є політичний вплив на їх роботу та неефективне використання ресурсів, часто мотивоване корупційною винагородою. У цій частині ми розглянемо декілька прикладів, які вказують на ризик наявності цих проблем в українських державних банках.

Приклад 1: Політично мотивовані кредити та проекти

За часів другого прем'єрства Юлії Тимошенко (2007-2010 рік) [Ощадбанк відносили](#) до зони її впливу. За даними ЗМІ, банк очолювала лояльна до Тимошенко людина. Задля підняття свого політичного рейтингу [Тимошенко ініціювала виплату](#) через відділення Ощадбанку компенсації вкладникам колишнього Ощадбанку СРСР.

Банк отримав додаткових потенційних клієнтів, але через черги погіршилася якість обслуговування поточних клієнтів. Також таке залучення клієнтів порушувало принцип рівних правил гри для державних та приватних банків.

Державні банки (Ощадбанк та Укрексімбанк) у 2008-2010 роках [активно кредитували](#) збитковий Нафтогаз, що, зокрема, [негативно вплинуло](#) на фінансовий стан Ощадбанку.

Приклад 2: Шахрайство з ОВДП

Протягом 2013 року Ощадбанк, за даними [розслідування прокуратури](#), був втягнутий в схему незаконного збагачення за рахунок держави власників «Банку ¾», який ЗМІ пов'язують з екс-міністром фінансів Юрієм Колобовим. Ощадбанк продав облігації (22,4 млрд гривень) на користь «Банку ¾» за декілька днів до виплати процентного доходу. В результаті замість Ощадбанку дохід на суму близько 2 млрд грн отримав «Банк ¾».

Згідно з даними розслідування, в січні 2014 року цей банк був також бенефіціаром іншої схеми з облігаціями, в якій головну роль відігравали вже два державних банки – Ощадбанк та Укрексімбанк. «Банк ¾» купив облігації на суму 1,4 млрд грн у Ощадбанку й одразу продав їх майже за такою ж ціною кіпрській компанії. Далі банк викупив ці облігації на 200 млн грн дорожче й перепродав Укрексімбанку. В результаті державні банки втратили 200 млн грн.

Приклад 3: Кредитування наближених до влади бізнесменів

Великі суми державні банки видавали компаніям наближених до влади олігархів. Такі кредити часто ставали проблемними. Наприклад, [компанія Фірташа заборгувала](#) 100 млн дол. Ощадбанку, які банк намагається повернути через суди.

Ощадбанк також [не може повернути гроші](#) за кредит, який він надав компанії братів Ключєвих Activ Solar в сумі 43,89 млн євро та 12,69 млн доларів (з нарахованими відсотками і штрафними санкціями – 49,16 млн євро і 14,05 млн доларів). Загалом фірми Ключєвих заборгували Ощадбанку понад 140 млн дол. На момент надання кредиту Ключєви були дуже впливовими політичними персонами (Андрій – перший віце-прем'єр-міністр, Сергій – депутат), що могло допомогти їм отримати ці кредити. Після окупації Криму ці кредити перестали обслуговуватись, адже компанія Ключєвих працювала саме в Криму.



Також упродовж 2009-2013 років брати Ключєви отримали для свого ПрАТ «Завод напівпровідників» кредитів від Укрєксїмбанку на суму понад 450 млн євро, і ще 170 млн гривень з бюджету на обслуговування цього боргу. В 2009 році ПрАТ «Завод напівпровідників» отримав 1,55 млрд грн від Укрєксїмбанку, які, за інформацією ЗМІ, були переведені за кордон. Також повідомляється, що під час списання 4 млрд гривень «поганих» кредитів Укрєксїмбанком, ймовірно, було списано частину боргу Ключєвих, який, за рішенням суду, на той час складав [5,15 млрд гривень](#).

Приклад 4: Кредитування державних підприємств

Українські державні банки є активними кредиторами державних підприємств – Нафтогазу, Енергоатому, Енергоринку та інших. Кредитування державними банками державних підприємств є фактично кредитуванням пов'язаних осіб та потенційно зменшує привабливість банків для інвесторів.

Енергоатом у 2014-2016 роках декілька разів отримував кредити від Ощадбанку на суму понад 1 мільярд гривень. У 2016 році Ощадбанк виграв тендер з надання кредиту Енергоатому на суму 1,1 млрд грн, в якому також брав участь приватний банк ПУМБ. ПУМБ виграв тендер, але через неможливість виконати деякі умови наступного дня відмовився надавати кредит, отже його [надав Ощадбанк](#).

У січні 2017 року Ощадбанк відкрив для Енергоринку три відновлювані кредитні лінії на суму 1,3 млрд гривень. На цей тендер було подано лише одну пропозицію – від Ощадбанку, який його й виграв. Гроші позичили для [проведення розрахунків](#) на оптовому ринку електроенергії згідно з постановами НКРЕКП. У квітні 2017 року Енергоринок вирішив залучити 1 млрд грн на сплату авансових платежів ТЕС і ТЕЦ для поповнення їхніх обігових коштів на закупівлю вугілля. На цей тендер було подано лише одну пропозицію – від Ощадбанку, який, певна річ, [його і виграв](#).

Виглядає підозріло, що в тендерах виграють лише державні банки. Обмежена участь приватних банків означає, що вони можуть вважати таке кредитування занадто ризикованим. Крім того, вони не мають такого відносно легкого способу поповнення капіталу коштом платників податків, отже вартість їх ресурсу буде вищою. Таке кредитування для державних банків є кредитуванням пов'язаних осіб, отже має бути обмеженим регуляторно.

На нашу думку, активне кредитування держбанками державних підприємств, пов'язане із спеціальними умовами ведення бізнесу для держбанків, може порушувати рівність правил гри на ринку банківських послуг (державні гарантії, можливість рекапіталізації коштом платників податків, особливі вимоги тендерів тощо).

Згідно із «Засадами стратегічного реформування...», заплановано посилення контролю за кредитуванням державних підприємств відповідно до вимог щодо управління кредитними ризиками, які будуть відповідати кращій світовій практиці та міжнародним стандартам.

Приклад 5: Державні закупівлі

Кошти держбанків також можуть використовуватись непрозоро через закупівлі, зокрема, при [придбанні комп'ютерної техніки](#), [банкоматів](#), [програмного забезпечення](#), на що вказують журналістські розслідування. Хоча в 2017 році не було гучних скандалів, пов'язаних із закупівлями державних банків, але ризик зловживань зберігається.

Базуючись на описаних вище прикладах, можна зробити висновок про наявність ризиків політичного впливу на державні українські банки. В короткостроковій перспективі їх можна подолати, здійснивши **реформу корпоративного управління**, але повністю їх нівелювати можливо лише за умови **приватизації**.



Згідно із стратегією «Зasad стратегічного реформування державного банківського сектору», затвердженими 2016 року, ключовою реформою управління державними банками визначено їх ізоляцію від політичного втручання та перехід до управління через наглядові ради з незалежними членами. Станом на жовтень 2017 року реформу корпоративного управління не реалізовано. З чотирьох державних банків наглядова рада із більшістю незалежних членів діє в Приватбанку та Укргазбанку.

2.7 Висновок: аналіз витрат та вигод

У цьому розділі ми проаналізували історію існування державних банків в Україні, зокрема те, як їх частка у банківському секторі зросла із 10% до 56%. Наш аналіз переваг та витрат від володіння державними банками свідчить:

- Державні банки в Україні мають відносно вищий рівень проблемних кредитів, ніж приватні банки, що, ймовірно, є результатом кредитної політики. Це призводить до необхідності рекапіталізації цих банків коштом платників податків.
- Державні українські банки також є вразливими до політичного впливу – є приклади використання їх для фінансування політично мотивованих проектів, бізнесів окремих політиків, державних підприємств та банального розкрадання. Державні банки іноді отримують спеціальні умови ведення бізнесу, що спотворює конкуренцію на ринку.
- Українські держбанки є радше універсальними, отже не створюють унікальної суспільної користі, яку не можуть створити приватні банки.

Тому ми вважаємо, що українські держбанки потрібно приватизувати. Оптимальним способом приватизації буде продаж стратегічному інвестору.

Для збільшення привабливості банків потрібно провести реформу корпоративного управління та, можливо, реструктуризацію у короткостроковій перспективі. Реформа корпоративного управління передбачає створення незалежних та компетентних наглядових рад, що мінімізують потенційний вплив на операційну діяльність банків з боку політиків та чиновників.

У короткостроковій перспективі одним з можливих сценаріїв є спеціалізація банків. Спеціалізація ефективна для держави як власника, бо зменшує конкуренцію між її банками (за умови спеціалізації банків у різних підсегментах). Спеціалізація передбачає позбавлення від непрофільних бізнесів, що зменшує сукупну присутність держбанків на ринку. Але спеціалізація є менш ефективним рішенням, ніж приватизація. Її реалізація вимагатиме додаткових управлінських та фінансових ресурсів від держави, до того ж залишається ризик захоплення банків політиками у власних інтересах. Тому, на нашу думку, держава має сконцентрувати зусилля на тому, щоб якомога швидше продати власні банки.

Банками розвитку для України де факто є міжнародні фінансові організації. Ми пропонуємо продовжувати використовувати їх у цій ролі та, за можливості, розширювати співпрацю. Також ми пропонуємо використовувати Укрпошту для забезпечення фінансової інклюзивності.

Таблиця 4 містить основні результати аналізу, наведеного у даному розділі (класифікація банків, стратегія, корпоративне управління, приватизація).

В наступних розділах поговоримо про те, як підготувати банки до продажу та яким чином їх приватизувати.



Таблиця 4. Поточний стан окремих банків

Державні банки						
	Ощадбанк	Укресімбанк	Укргазбанк	Приватбанк	Укрпошта	МФО
Тип банку	Універсальний	Універсальний (часткова спеціалізація на корпоративному сегменті)	Універсальний	Універсальний	Надання окремих фінансових послуг населенню	Банки розвитку
Політика власності	Немає	Немає	Немає	Немає	Немає	Не релевантно
Корпоративне управління	Немає незалежної наглядової ради	Немає незалежної наглядової ради	Більшість незалежних членів (4 із 7)	Є незалежна наглядова рада	Немає незалежної наглядової ради	Не релевантно
Приватизація (в довгостроковій перспективі)	Так	Так	Так	Так	Не релевантно	Не релевантно



3 Як реформувати державні банки: стратегія реформування державних банків до 2023 року

У попередньому розділі ми визначили приватизацію як кінцеву стратегічну мету для усіх державних банків. У короткостроковій перспективі держава може залишити у власності деякі банки з метою **підготовки їх до продажу**.

Запропонована стратегія включає два горизонти планування: короткостроковий (2017-2018) та довгостроковий (2019-2023). Терміни прив'язані до політичних циклів (виборів до Верховної Ради України), оскільки ці цикли, на нашу думку, визначають наявність або відсутність політичної волі до реформ і приватизації. На нашу думку, призначення керівництва державних банків може бути частиною коаліційних домовленостей. Отримавши контроль над активом на початку політичного циклу, члени коаліції навряд чи відмовляться від нього до наступних виборів.

Ми також припускаємо, що реформи можливі максимум за рік до виборів, оскільки після початку виборчих перегонів політики втрачають інтерес до реформ, які не дають миттєвого результату для виборців. Ми також розуміємо, що чим більшим є горизонт планування, тим більшою є невизначеність зовнішніх умов, які можуть впливати на можливість виконання плану. Але ми вважаємо, що наявність такого плану дозволить покроково рухатись у бік приватизації, на відміну від поточної ситуації, коли плани приватизації держбанків щороку пересуваються на невизначений термін.

Ризиками виконання плану є зовнішні економічні шоки (падіння цін на продукцію українського експорту, як наслідок – девальвація та падіння ВВП), активізація країною-агресором бойових дій (як наслідок – вилучення додаткових ресурсів з економіки у військово-промисловий сектор), відсутність політичної волі щодо приватизації державних банків (через захоплення їх політиками), дострокові вибори. Усі ці чинники не впливають на суть довгострокової стратегічної мети – зменшення присутності держави у банківському секторі, але можуть відтермінувати її досягнення.

Кінцевою довгостроковою метою є відсторонення держави від прямого володіння банківськими та фінансовими установами. Як наслідок, держава починає виконувати завдання полісімейкера – стимулювання економіки та забезпечення фінансової інклюзивності не напряму, а через державні програми, участь в яких можуть брати за результатами тендерів будь-які приватні банки та фінансові установи. Такий підхід мінімізує ризики впливу держави на рівність правил гри на ринку банківських послуг.

Відмова держави від володіння банками нівелює ризики їх використання для **фінансування дефіциту держбюджету**, політично мотивованого кредитування держпідприємств та захоплення банків політиками у власних цілях.

3.1 Ощадбанк

Ощадбанк є універсальним банком. Згідно зі стратегією, головною метою банку є впровадження якісних банківських послуг населенню, запровадження інструментарію для реалізації державних програм (наприклад кредити на підвищення енергоефективності). Також відповідно до стратегії розвитку⁹, банк планує значно покращити рівень обслуговування клієнтів, технологічність, ефективність та вийти на провідну позицію в роздрібному сегменті.

Банк активно розвивався останні декілька років – впроваджував дистанційний банкінг, встановлював термінали самообслуговування, відкривав відділення нового формату. Але з точки зору споживачів, найбільш затребуваною його послугою залишалася оплата комунальних послуг та інші платежі через касу банку.

⁹ Стратегія розвитку Ощадбанку (<http://www.oschadbank.ua/upload/oschad4.jpg>)



Ощадбанк є одним із лідерів прийому платежів від населення через каси відділень, що вважається його соціальною функцією. Наскільки ця функція критична та має виконуватись саме Ощадбанком? На нашу думку, враховуючи, що понад 60% українців користуються Інтернет, платежі через касу можливо у значному обсязі перевести на онлайн-платежі, розвантаживши таким чином відділення. Решта оффлайн-споживачів можуть користуватись приватними банками та послугами Укрпошти. Отже, хоча послуга прийому платежів є суспільно корисною, вона не є унікальною й може надаватися іншими банками. Роль держави в цьому випадку – не утримання неефективного напрямку бізнесу (надання можливостей платежів), а створення інфраструктури, яку б могли використати будь-які банки та фінансові установи для надання громадянам послуг платежів (див. розділ про Приватбанк).

Окрім платежів населення, Ощадбанк також надає інші послуги приватним особам (кредити, депозити), обслуговує державні підприємства, малий та середній бізнес, корпоративних клієнтів. На 1 січня 2017 року банк мав 3 648 відділень. Для порівняння: Приватбанк мав 2 248 відділень, Укрпошта – 11 700 стаціонарних та 1000 мобільних відділень.

Укрпошта, відповідно до затвердженої стратегії до 2020 року, планує відкриття поштових рахунків, що повинно вирішити питання фінансової інклюзивності населення. Враховуючи плани Укрпошти та 100% покриття території України її відділеннями, ми не бачимо унікальності Ощадбанку порівняно з приватними банками з точки зору географічного покриття. Тому ми вважаємо, що Ощадбанк потрібно продати вже в середньостроковій перспективі.

За відсутності попиту від стратегічних інвесторів можливо залучити міжнародні фінансові інститути, які могли би придбати міноритарний пакет, наприклад 20% акцій банку. Останнє відповідає «Стратегії реформування держбанків», згідно з якою до середини 2018 року держава мала намір, за умови ефективного впровадження актуалізованих стратегій державних банків, продати не менше 20% акцій Ощадбанку кваліфікованому інвестору або міжнародній фінансовій організації через проведення прозорого конкурсу.

Для підвищення інвестиційної привабливості Ощадбанку необхідно здійснити реформу корпоративного управління, важливою частиною якої є створення незалежних наглядових рад. Зараз, відповідно до «Закону про банки та банківську діяльність»¹⁰, до складу наглядової ради державного банку, яким є Ощадбанк, входять члени, призначені Верховною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України (по п'ять осіб). З метою представництва інтересів держави, до складу наглядової ради державного банку можуть входити представники органів виконавчої влади. Члени наглядової ради державного банку виконують свої функції без отримання будь-якої матеріальної винагороди.

Відповідно до «Стратегії реформування держбанків» від 2016 року, в Ощадбанку повинна була з'явитись наглядова рада з незалежних членів (7 осіб), проте законопроектом №7180¹¹ запропоновано дещо змінений склад наглядової ради: 5 незалежних члена та 2 представники держави. Також Мінфін повинен розробити та запровадити механізм оплати праці усіх членів наглядових рад банків на ринкових засадах. Представники державних органів влади, відповідно до «Стратегії реформування держбанків» та законопроекту №7180, можуть бути включені до складу наглядової ради (як незалежні члени) або правління державного банку за умови проходження конкурсного відбору та лише після їх звільнення з відповідних посад.

¹⁰ Закон України «Про банки і банківську діяльність» (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/print1452680152967194>)

¹¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей управління державними банками (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62672)



У березні 2017 року заступник міністра фінансів Оксана Маркарова заявила про плани [створення Національного агентства з управління проблемними активами державних банків](#), яке у перспективі зможе зайнятися розчищенням балансу Ощадбанку. Виведення з балансу банку проблемних кредитів буде частиною підготовки банку до подальшого продажу. На нашу думку, з метою мінімізації корупційних ризиків необхідно залучити міжнародні фінансові організації – як співзасновників та працівників керівних органів агентства.

3.2 Укрексімбанк

Укрексімбанк є універсальним банком із спеціалізацією на супроводженні експортно-імпортних операцій. Укрексімбанк активно співпрацює з такими провідними міжнародними фінансовими організаціями, як Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ, KfW, МФК, з великими іноземними банками та фінансово-кредитними інституціями. Зокрема, в рамках цієї співпраці Укрексімбанк декларує розвиток кредитування малого та середнього бізнесу (МСБ), агропромислової галузі та відновлюваної енергетики.

У 2016 році Укрексімбанк [підписав фінансову угоду з ЄІБ](#) щодо підтримки приватного сектору в рамках розвитку вільної торгівлі між Україною та ЄС на суму 260 мільйонів євро. Також, завдяки ЄБРР, у 2016 році [було підтримано проекти](#) з енергоефективності на суму 50 млн дол. Протягом року банк [планує залучити 150 млн дол.](#) від Світового банку на підтримку виходу підприємств на експортні ринки та реалізувати [проект з фінансування інвестиційних проектів](#) та поповнення обігового капіталу експортно-орієнтованого МСБ.

Сильною стороною банку є супроводження зовнішньоторговельних операцій. Саме в цьому напрямку, на нашу думку, він приносить додаткову суспільну користь: допомагає нарощувати експорт країни, маючи для цього експертизу та досвід. Але така експертиза не є унікальною. Програми стимулювання експорту, зокрема із використанням коштів МФО, можуть реалізовуватись й приватними банками. Так само приватні банки можуть обслуговувати й державні програми розвитку та стимулювання експорту.

Щодо решти продуктів, зокрема кредитування МСБ, їх також можуть надавати приватні банки. Отже, банк не має конкурентних переваг у їх наданні та не створює додаткової суспільної користі.

Відповідно до «Стратегії», до середини 2018 року держава має намір продати не менше 20% акцій банку кваліфікованому інвестору або міжнародній фінансовій організації через проведення прозорого конкурсу. Враховуючи те, що банк не створює унікальної суспільної користі, яка не може бути створена приватними банками, ми пропонуємо **повністю приватизувати банк** у короткостроковій перспективі (до кінця 2018 року).

Національне агентство з управління проблемними активами державних банків (у випадку його створення) зможе зайнятися розчищенням балансу Укрексімбанку.

3.3 Укргазбанк

Укргазбанк є універсальним банком, «жертвою націоналізації», єдиним банком з націоналізованих у 2008-2009 роках, який не був ліквідований і продовжив свою роботу. [94,94% акцій банку](#) належать державі в особі Міністерства фінансів України. [Чотири із семи членів](#) наглядової ради банку є незалежними. Відповідно до «Стратегії», держава планує частково або повністю вийти з капіталу Укргазбанку до кінця 2017 року. Але на даний момент відсутня публічна інформація щодо реальних кроків у напрямку приватизації банку.

Головною місією Укргазбанку є кредитування вітчизняних підприємств і населення, фінансування проектів енергоефективності та енергозбереження. Однією зі своїх цілей Укргазбанк визначив розвиток еко-кредитування. В цьому напрямку банку вже вдалось досягти певних результатів – разом з Міжнародною фінансовою корпорацією було надано [кредити на реалізацію декількох проектів](#), пов'язаних з будівництвом сонячних та вітряних потужностей, а також програми з енергоефективності (включаючи кредити на утеплення домівок).



Також банк долучився до програми кредитування малого та середнього бізнесу – 1 лютого 2017 року підписано [меморандум з Німецько-українським фондом](#). Разом з державною будівельною корпорацією «Укрбуд» у лютому 2017 року банк запустив програму доступного житлового [кредитування](#), що має підштовхнути розвиток ринку іпотеки.

Ще одним суттєвим напрямком діяльності банку є кредитування державних підприємств. З публічних джерел відомо, що лише в 2015-2017 роках банк активно видавав кредити таким державним компаніям: Укртрансгазу (в 2015 році на [150 млн грн](#) та [100 млн грн](#)), Енергоатому ([35 млн доларів](#)), Енергоринку ([600 млн грн](#)). Активне кредитування державних підприємств може знижувати привабливість банку для потенційного інвестора.

Основні кредитні продукти банку, як у роздрібі, так і в корпоративному сегменті, спрямовані на три суспільно важливі сфери – енергозбереження (як у рамках програми Держенергоефективності, так і власних програм), поновлювані джерела енергії та охорона навколишнього середовища.

Менеджмент банку зацікавлений у подальшому розвитку розпочатих проєктів, тому може бути менш зацікавлений у швидкому продажі банку. Але держава, як власник, має поставити питання, чи ці проєкти створюють додаткову цінність для держави, і, якщо так, чи можуть вони розвиватись тільки за умови державної власності банку. Стратегія побудови «зеленого» банку навколо ідеї енергоефективності є суспільно корисною, а отже, важливою для держави. Але банк може розвивати таку модель бізнесу і як приватний. Ефективна роль держави може обмежуватись створенням таких правил гри для бізнесу, які будуть стимулювати енергоефективність, отже створюватимуть попит.

Наприклад, підвищення тарифів на ЖКП та створення ОСББ стимулюють впровадження проєктів з енергоефективності. Але надавати кредити ОСББ готові не лише державні, а й приватні банки. Так, у лютому 2017 [перший кредит ОСББ](#) видав приватний Кредобанк.

Ми вважаємо, що стратегія, обрана керівництвом Укргазбанку, є перспективною, і сподіваємося, що її виконання буде продовжене після зміни власника банку. Отже необхідно, щоб держава, як власник, сформулювала політику власності банку або стратегічне завдання для правління та наглядової ради – **продаж Укргазбанку у 2017 році** із максимізацією ціни продажу. Ідеальним кандидатом був би інвестор, який буде зацікавлений у подальшій реалізації стратегії «зеленого банкінгу» (але останнє не може бути вимогою до покупця).

При цьому держава має розглянути можливість надання додаткових гарантій за кредитами державних підприємств (які з точки зору потенційного покупця можуть бути більш ризиковані), щоб їх наявність у балансі не вплинула на інвестиційну привабливість банку.

Контраргументом швидкого продажу може бути зростання вартості банку внаслідок його подальшого реформування поточним менеджментом. Але перенесення продажу також збільшує й ризики того, що банк почнуть використовувати в політичних цілях.

3.4 Приватбанк

Приватбанк – універсальний комерційний банк, «жертва націоналізації». Це найбільший банк України. До націоналізації працював як комерційна установа, що надає банківські послуги фізичним та юридичним особам. Банк був визнаний як найбільш інноваційний завдяки впровадженню якісних електронних послуг та банківських продуктів.

Після націоналізації в Приватбанку було виявлено потребу в докапіталізації, яка, за початковою оцінкою в грудні 2016, складала 146 млрд грн. У 2016 році [банк було докапіталізовано](#) на 107 млрд грн, у першому кварталі 2017 року – на 9,8 млрд грн, у червні уряд прийняв рішення про докапіталізацію ще на 38,5 млрд грн, але фактично банк було докапіталізовано на 22,5 млрд грн. Таким чином, загальна сума докапіталізації склала 139,3 млрд грн.



Станом на липень 2017 року конкретних планів щодо приватизації Приватбанку немає. Головним завданням є відновлення ефективної роботи банку та вирішення проблем з поганими активами (97% корпоративного кредитного портфелю – [інсайдерські кредити](#)). За словами колишньої голови НБУ Валерії Гонтаревої, [приватизація може стати можливою через 3-4 роки](#). У липні 2017 року наглядова рада Приватбанку вибрала McKinsey Company для [розробки стратегії банку](#).

За даними GfK Ukraine, більше половини тих українців, що користуються банківськими послугами, – користуються ними в Приватбанку. Майже 60% тих, хто має платіжні картки, – мають їх у Приватбанку. Банк також посідає провідні позиції у сегменті банківського обслуговування малого та середнього бізнесу. На нашу думку, держава як власник менш спроможна підтримувати інноваційність банку. Отже є ризик того, що якщо банк не буде приватизований, він почне втрачати свої лідерські позиції. Ми також вважаємо, що з метою збереження лідерських позицій політика власності держави має окреслити завдання керівництву банку щодо збереження часток ринку з конкретних послуг та сегментів клієнтів.

Потенційною проблемною розвитку інноваційних сервісів Приватбанку може бути [неврегульованість прав власності](#) на програмне забезпечення, зокрема на інтернет-банкінг Приват24.

Проблемним сегментом клієнтів Приватбанку є корпоративні позичальники, 97% яких є, за оцінками НБУ, пов'язаними особами. Проблемність корпоративного портфелю й призвела до необхідності націоналізації банку.

Ще однією проблемою банку є те, що, за даними НБУ, більше половини доходів банку забезпечують купони за ОВДП, якими він був докапіталізований. При цьому ставка за купоном є нижчою за ставку залучених депозитів. Задля підвищення інвестиційної привабливості банку ми пропонуємо зменшувати ставки за депозитами, щоб стимулювати поступове зменшення депозитної бази. З боку активів банк може органічно нарощувати кредитний роздрібний портфель. Попри це, на нашу думку, необхідно накласти обмеження на кредитування державних підприємств та, можливо, частково корпоративного бізнесу, щоб уникнути накопичення поганих боргів, які зменшать його привабливість для потенційного покупця. Політика власності Приватбанку повинна окреслити завдання керівництву, задавши цільові параметри структури балансу банку та доходів, а також обмежень щодо кредитування певних сегментів.

Ще однієї міною сповільненої дії є власники євробондів Приватбанку, які [подали до суду позов](#) з вимогою до держави, яка тепер є власником банку, про повернення майже 600 млн доларів.

З метою підготовки банку до продажу необхідно вирішити питання із проблемними боргами, претензіями власників євробондів та структурою балансу банку, оскільки ці проблеми можуть відлякувати інвесторів від придбання привабливого за іншими параметрами активу. Проблемні борги бажано зняти з балансу банку та передати на баланс компанії із роботи з проблемними активами, якщо таку буде створено. Бажано, щоб керівництво такої компанії здійснювалось спільно державою та представниками міжнародних донорів. Представництво останніх має забезпечити неможливість закулісних політичних домовленостей із колишніми власниками (проблемні кредити – це кредити пов'язаним особам) та допомогти у розшуку активів, виведених з банку за кордон.

Проблему власників єврооблігацій, поганих активів слід вирішити вже у 2017 році, щоб у 2018 запустити процес продажу банку. На першому етапі продажу за відсутності попиту від стратегічних інвесторів можливо залучити міжнародні фінансові інституції, які б могли придбати міноритарний пакет, наприклад 20% акцій банку. Також важливо, щоб розчищений банк не потрапив після приватизації до рук колишніх власників, які довели його до банкрутства.



У Приватбанку створена незалежна наглядова рада (із семи членів – шість незалежні). Деякі незалежні члени є представниками міжнародних фінансових інституцій, що, на нашу думку, підвищує ймовірність входження цих інституцій до капіталу банку. Але станом на кінець жовтня в банку не було голови правління. 20 липня наглядова рада задовільнила прохання Олександра Шлапка про відставку та призначила виконуючою обов'язки голови правління банку Галину Пахачук.

Для ефективної роботи держава має поставити перед новим керівництвом Приватбанку завдання підготувати банк до приватизації. Ми вважаємо, що держава має здійснити фінансову реструктуризацію банку, очистивши його від проблемних активів, органічно зменшити депозитну базу пасивів, щоб **остаточно продати** його приватному інвестору або одній з міжнародних фінансових інституцій у довгостроковій перспективі (**до 2023 року**). Ця мета має бути донесена до наглядової ради банку, правління банку має розробити стратегію її втілення, а наглядова рада – затвердити.

Врізка 8. Створення суспільної користі Приватбанком

Одним з напрямків розвитку та збільшення цінності державного Приватбанку, а також створення суспільної користі може бути його залучення до надання адміністративних послуг через мережу відділень та за допомогою «Приват24». Останнє може використовуватись як BankID для доступу до порталів адмінпослуг, фіскальної служби, Мін'юсту, Геокадастру та інших.

Державний Приватбанк може створити додаткову суспільну користь, якщо буде використаний як база для розробки та запровадження єдиного стандарту обміну даними між провайдерами комунальних і державних послуг та постачальниками платіжних рішень (банками і фінансовими агрегаторами). Мова йде про те, щоби будь-який банк або фінансова компанія могли гарантовано, за певну плату через API, за дорученням клієнта отримати доступ до його рахунків від будь-якого провайдера комунальних послуг, наприклад, за податковим кодом клієнта. Це означає, що споживач, заходячи в Інтернет-банкінг свого банку, не буде змушений заповнювати МФО, номер рахунку, призначення платежу тощо. Ці дані мають завантажуватись автоматично, а споживачу необхідно лише перевірити їх правильність, ввести суму та авторизувати платіж. «Приват24» має, напевно, найбільшу базу даних постачальників, яку він може надати у користування іншим банкам. Другий крок – законодавче закріплення зобов'язання надання провайдерами доступу до інформації про платників через API, розроблене на базі «Приват24». Як свідчать дослідження, складність систем дистанційного банкінгу, страх зробити помилку – основні бар'єри для оплати комунальних послуг онлайн. Запровадження описаної системи зменшить ці бар'єри. Це також розвантажить відділення банків, підвищить фінансову інклюзивність (зادля такого способу платежів користувачі відкриватимуть рахунки в банках).

3.5 Укрпошта

Укрпошта, окрім поштових послуг, надає й фінансові, а саме: 45% загального обсягу виплат пенсій та 28% ринку переказів контролює Укрпошта. На даний час доходи підприємства від надання фінансових послуг складають 46% загальних доходів. Однією з цілей, визначених у «Стратегії фундаментальної трансформації Укрпошти на 2017-2021 роки»¹², є розширення доступу до фінансових послуг. Наприклад, кількість платежів та переказів планується збільшити з 4,1 до 6,7 на душу населення на рік.

¹² Стратегія фундаментальної трансформації Укрпошти 2017-2021 рр. (<http://www.mtu.gov.ua/news/28376.html>)



Що більше, Укрпошта планує запровадити нову послугу – поштові рахунки з платіжними картками до них (не передбачає кредитування). Також портфель фінансових послуг може бути доповнено інкасацією коштів, залученням коштів та їх розміщенням через НБУ та наданням інших банківських послуг за агентськими договорами.

Укрпошта є стратегічним державним підприємством, тому не підпадає під поточні плани приватизації. Завершено корпоратизацію підприємства, що дозволить змінити систему управління та підвищити ефективність роботи компанії. У березні 2017 року [ухвалено порядок призначення наглядових рад](#) на великих державних підприємствах. Укрпошта входить до сімки компаній, де передусім пропонується запровадити незалежні наглядові ради. Створення такої ради дозволить пришвидшити втілення стратегії та зменшити ризик втручання в роботу компанії політичних інтересів.

Укрпошта має 11700 стаціонарних та 1000 мобільних відділень, що дозволяє підприємству покривати 100% території України. В лютому 2017 року Укрпошта представила «Стратегію фундаментальної трансформації Укрпошти на 2017-2021 рр.». Хоча така стратегія і не є офіційно затвердженою політикою власності, вона демонструє бачення керівництва Укрпошти шляхів розвитку підприємства. [Відповідно до стратегії](#), Укрпошта планує відкривати поштові рахунки, в тому числі карткові, залучати кошти фізичних осіб, зокрема на депозити, надавати інші банківські послуги за агентськими договорами.

Втілення стратегії при 100% покритті території країни дозволить забезпечити фінансову інклюзивність для всього населення України. Тому в короткостроковій та довгостроковій перспективі для Укрпошти – надавача фінансових послуг ми пропонуємо сформулювати політику власності саме як забезпечення фінансової інклюзивності.

В короткостроковій перспективі Укрпошта повинна створити відповідну інфраструктуру та розробити асортимент послуг, а в довгостроковій – отримати набір ключових показників ефективності (*key performance indicators* – KPIs) щодо досягнення певного рівня фінансової інклюзивності та стимулювання безготівкових платежів. Як вже було зазначено, відповідно до дослідження G 20 Financial Inclusion Indicators, в Україні мають банківський рахунок 53% населення проти, наприклад, 78% в Польщі. Співвідношення обсягу безготівкових розрахунків до обороту роздрібної торгівлі в 2016 році склало 49%. Потенційні ключові показники ефективності для Укрпошти можуть включати цільове збільшення покриття населення рахунками та співвідношення безготівкових платежів до роздрібного товарообігу.

Враховуючи описаний у першому розділі міжнародний досвід, слід виділити надання фінансових послуг у окрему бізнес-вертикаль. Також необхідно вирішити питання регулювання надання цих послуг (регулятор – НБУ, Держфінпослуг або новий регулятор після впровадження «спліту», який буде регулювати як фінансові компанії, так і банки).

Окремо слід зупинитись на способах вкладення Укрпоштою залучених коштів населення. Оскільки компанія не буде займатись кредитуванням, то, окрім зберігання їх на власних банківських рахунках, ці кошти можуть бути використані для кредитування держави, наприклад через купівлю облігацій внутрішньої держпозики (ОВДП) або через розміщення їх на депозити в комерційних банках. Кредитування держави несе ризики необґрунтованого нарощування дефіциту державного бюджету. Також можливий ефект витіснення, оскільки якби ці кошти були розміщені в банках, то могли би бути використані для кредитування економіки. Тому альтернатива розміщення коштів на депозитах у комерційних банках виглядає більш привабливою. Але регулятор має прописати механізм відбору таких банків, а також встановити ліміти на один банк. Кошти мають розподілятися серед допущених до розміщення банків за конкурентною процедурою.



4 Що робити з держбанками: висновки

Другий розділ містить аргументи на підтвердження необхідності приватизувати всі державні банки в довгостроковій перспективі. У третьому розділі описано, як досягти цієї мети. Таблиця нижче резюмує наші висновки.

Таблиця 5. Що робити з держбанками: висновки

Тип	Універсальні		Жертви націоналізації		Поштовий банк
Горизонти планування	Ощадбанк	Укресімбанк	Укргазбанк	Приватбанк	Укрпошта
Короткостроковий (2017-2018)	Приватизація. Реформа корпоративного управління (у т.ч. наглядові ради)	Приватизація. Реформа корпоративного управління (у т.ч. наглядові ради)	Приватизація	Органічне зменшення депозитів у пасивах при обмеженні на кредитування	Забезпечення фінансової інклюзивності населення
Довгостроковий (2019-2023)				Приватизація	



Список використаних джерел

- [1] Baltic Institute of Corporate Governance (2012), *Survey of Corporate Governance in Baltic State-Owned Enterprises*. Vilnius, Lithuania:
- [2] Basel Committee on Banking Supervision (2015), *Guidelines, Corporate governance principles for banks*. Bank for International Settlements.
- [3] Briegel, F. (2013), "Country Report Slovenia," Rabobank Research.
- [4] Chen, G. and Wu, Y. (2014), "Bank Ownership and Credit Growth in Emerging Markets During and After the 2008–09 Financial Crisis—A Cross-Regional Comparison," IMF Working Paper No. 14/171, IMF: Washington, D.C.
- [5] Cull, R. and Peria M. S. M. (2012), *Bank Ownership and Lending Patterns during the 2008-2009 Financial Crisis: Evidence from Latin America and Eastern Europe*, World Bank Policy Research Working Paper No.6195. World Bank: Washington, D.C.
- [6] Cunningham, A. (2016), "Worlds Safest Banks 2016: Global Top 50," *Global Finance magazine*, November 18.
- [7] Deloitte (2012), *The Banking Sector in Central Europe. Performance Overview*.
- [8] De Luna-Martínez, J. and Vicente, C. L. (2012), "Global Survey of Development Banks," World Bank Policy Research Working Paper No 5969. World Bank: Washington, D.C.
- [9] Detter, D. 2016. *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. 2015. Palgrave Macmillan.
- [10] European Commission (2009), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, European Economy series, 7/2009.
- [11] European Commission (2012), "Women on boards," Factsheet 2. Gender equity in the Member States.
- [12] European Union (2009), "Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules," Official Journal of the European Union, 19.8.2009.
- [13] European Union (2013), Council Regulation (EU) No 734/2013 of 22 July 2013 amending Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, Official Journal of the European Union, 31 July.
- [14] European Women's Lobby (2012), "Women on boards in Europe from a snail's pace to a giant leap?" Report on Progress, Gaps and Good Practice.
- [15] European Union (2013), "Slovenia: State-Owned and State-Controlled Enterprises," ECFIN Country Focus (Economic Analysis from European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs), volume 10, issue 3.
- [16] Ferreira, D. and Kirchmaier, T. (2013), "Corporate boards in Europe: size, independence and gender diversity. In: Belcredi, Massimo and Ferrarini, Guido, (eds.) *Boards and Shareholders in European Listed Companies: Facts, Context and Post-Crisis Reforms*. International Corporate Law and Financial Market Regulation. Cambridge University Press: pp. 191-224.
- [17] Finland (2016), *Government resolution on state-ownership policy*.
- [18] Fries, S. and Taci, A. (2004), "Cost efficiency of banks in transition: Evidence from 289 banks in 15 post-communist countries," EBRD, Working Paper No. 86.
- [19] Global Financial Development Report (2013), *Rethinking the Role of the State in Finance*. World Bank: Washington, D.C.



- [20] Gonzalez-Garcia, J. and Grigoli, F. (2013), "State-Owned Banks and Fiscal Discipline," IMF Working Paper No.13/206, IMF: Washington, D.C.
- [21] Googoolye, Y. (2008), "Supervision and regulation of state-owned banks," First Deputy Governor of the Bank of Mauritius, at the Financial Stability Institute, World Bank and International Monetary Fund Seminar on "Supervision and Regulation of State-Owned Banks", hosted by the Reserve Bank of India, Mumbai, 5 November.
- [22] Hau, H., Steinbrecher, J. and Thum, M. (2011), "Bank Governance and the Crisis: Did board (in)competence matter for bank performance during the recent crisis?" The European Financial Review, February-March: 38-41.
- [23] Hau, H., Steinbrecher, J. and Thum, M. (2009), "Board (in)competence and the subprime crisis," VOX / The Centre for Economic Policy Research policy portal.
- [24] Heidrick & Struggles (2014), Towards Dynamic Governance 2014: European Corporate Governance Report. Brussels: Heidrick & Struggles.
- [25] Ib Katznelson. Baltic Investment Programme – Twenty Years of Joint Nordic Financial and Technical Assistance to the Three Baltic Countries.
- [26] IFC (2015), A Guide to Corporate Governance Practices in the European Union. World Bank: Washington, D.C.
- [27] IMF (2005), State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof
- [28] IMF (2009), Poland -- Concluding Statement of the 2009 Article IV Consultation.
- [29] IMF (2009), Republic of Estonia -- 2009 Article IV Consultation, Concluding Statement.
- [30] IMF (2009), Slovak Republic -- 2009 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mission.
- [31] IMF (2016), Slovenia: Concluding Statements of the 2016 Article IV Mission.
- [32] IMF (2009), World Economic Outlook. World Economic and Financial Surveys, IMF: Washington D.C.
- [33] World Bank (2012), Rethinking the Role of the State in Finance, The World Bank: Washington D.C.
- [34] KfW (2014), Corporate Governance Report.
- [35] Kyaw, A. T. (2016), "CBM to level playing field as state-bank dollar hoarding distorts market," Myanmar Times, 1 March.
- [36] La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (2000), "Government ownership of banks," National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. 762.
- [37] Marcin Piatkowski, World Bank, ECSPF. State Commercial Banks in Action during the Crisis: The Case of Poland (PKO Bank Polski).
- [38] National reform programme of the slovak republic for 2008 – 2010. Implementation report 2009.
- [39] Nasr, S. (2011), Republic of Iraq: Financial Sector Review, World Bank: Washington, D.C.
- [40] OECD (2010), Accountability and Transparency. A guide for state ownership.
- [41] OECD (2009), Competition and Financial Markets. Key findings. (The OECD's Competition Committee discussion documents) (an Executive Summary and the Background Paper).
- [42] OECD (2015), Corporate Governance Factbook. OECD Publishing.
- [43] OECD (2009), Corporate governance lessons from the financial crisis, report.
- [44] OECD (2009) Economic Surveys: Slovenia.
- [45] OECD (2013), Economic Surveys: Slovenia 2013.



- [46] OECD (2015), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition.
- [47] OECD (2011), Slovenia review of the financial system.
- [48] OECD (2011), State-Owned Enterprise Governance Reform, An Inventory of Recent Change. Report.
- [49] Piatkowski, M. (2015), "Four ways Poland's state bank helped it avoid recession," Brookings Institution: Washington D.C.
- [50] Sapienza, P. (2002), "What do State-Owned Firms Maximize? Evidence from the Italian Banks," Discussion Paper No.3168, Centre for Economic Policy Research.
- [51] World Bank (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. World Bank: Washington, D.C.
- [52] World Bank (2015), Global Financial Development Report 2015/2016: Long-Term Finance.
- [53] World Bank (2006), The role of postal networks in expanding access to financial services. Discussion Paper.
- [54] Yeyati, E. L., Micco, A. and Panizza, U. (2005), "State-Owned Banks. Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?" (Background paper for the conference on Public Banks in Latin America: Myths and Reality. Inter-American Development Bank, February 25).
- [55] OECD (2015), OECD Economic Surveys: Estonia 2015, OECD Publishing.
- [56] OECD, Country statistical profiles

