



СКІЛЬКИ ВТРАЧАЄ БЮДЖЕТ НА НЕЕФЕКТИВНОМУ УПРАВЛІННІ КРАЇНОЮ?

Дослідження галузевих прикладів

Автори: Олексій Гаманюк, Оксана Затворницька, Дарія Михайлишина, Ірина Піонтківська, Богдан Прохоров, Марія Репко, Роман Солтисьяк, Андрій Тарасенко, Дмитро Яблоновський
Лідер проекту: Марія Репко
Дата: 5 грудня 2018 р.

Зміст

1	Головне	3
2	Належне врядування, правовладдя та економічне зростання: чому це важливо?.....	5
2.1	Врядування та правовладдя: вплив на економіку	5
2.2	Чому правовладдя важливе для України?	8
3	Бюджетні втрати через відсутність правовладдя у різних сферах: приклади	10
3.1	Ухилення від сплати податків у сфері оподаткування праці	10
3.2	Відсутність земельного ринку	14
3.3	Недоповернення поганих боргів	17
3.4	Неефективне управління інфраструктурою	22
3.5	Ухилення від сплати податків на імпорт і експорт	32
3.6	Вкрай повільна та неефективна приватизація	345
3.7	Тіньові галузі (ліс, гральний бізнес, бурштин)	36
4	Висновки і рекомендації	45
Додаток 1. Працівники, що отримують «сіру» заробітну плату, та оцінка фіскальних втрат через «сірі» зарплати		
47		
Додаток 2. Панельна модель випадкових ефектів для розрахунку впливу правовладдя і доходу на рівень повернення проблемних кредитів.....		
49		
Додаток 3. Оцінки відсотку повернення банківських проблемних кредитів		
50		

Центр економічної стратегії – неурядовий дослідницький центр з питань економічної політики. Ми досліджуємо державні політики та впливаємо на них, щоб допомогти країні досягнути стійкого та інклюзивного економічного зростання. Ми робимо це, поєднуючи дослідження, практичні поради з покращення державної політики та адвокацію змін в інституціях та економічній культурі нації через суспільний діалог.

Ми вважаємо, що стійке та інклюзивне економічне зростання неможливе без реалізації таких принципів:

- Вільна та чесна конкуренція
- Зменшення ролі держави за підвищення її ефективності
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, яка будується на засадах знань
- Інформаційна прозорість та свобода слова

Заснований у травні 2015 року.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Валерії Селезєнєвої, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua). Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.



1 Головне

Врядування та правовладдя – ключ до успіху країн та високих доходів, стверджується в економічній літературі. За індексами, що оцінюють врядування та корупцію, стежать інвестори, міжнародні організації, рейтингові агенції, країни-партнери. Позиція України в цих рейтингах досить низька.

Ми спробували підрахувати, скільки ж втрачає Україна від того, що не навела лад у врядуванні та правовій системі. Для цього ми порівняли українську реальність із «сценарієм кращого світу», де за приклад взяли країни центральної та східної Європи чи показники середні для країн із вищим правовладдям ніж у нас.

Ми розглянули кілька галузевих прикладів¹, користуючись підходом від конкретного до загального:

- **Ухилення від сплати податків на працю** – недовіра до держави, низька якість державних послуг і низька очікувана пенсія у поєднанні із слабким контролем з боку правоохоронних органів стали середовищем поширення «сірої» та «чорної» заробітної плати. Через це держава недоотримує 6 млрд доларів надходжень (2,8 млрд доларів – ЄСВ та 3,2 млрд доларів – ПДФО).
- **Прозорий повноцінний ринок сільськогосподарської землі** замість напівофіційного ринку оренди простимулює надходження до бюджету 12,4 млрд доларів одноразово і принесе додаткові 52 млн доларів щорічно. А тим часом в уряді та Верховній Раді не можуть знайти спільного бачення дизайну ринку і роками продовжують мораторій на продаж землі.
- **Токсичні борги** у портфелях Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, державних банків та Приватбанку будуть відшкодовані, ймовірно, у дуже малих розмірах – якість судочинства та слабкий механізм стягнення приводять до того, що в суді банк може повернути лише 1-30 копійок з виданої гривні. В країнах з високим рівнем правовладдя, працюючими процедурами банкрутства і кращою системою врегулювання проблемної заборгованості повернення може становити навіть 70 центів на долар. Різниця у відшкодуванні, розрахована для українських обсягів, становить 10 млрд доларів для чотирьох державних банків та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб;
- **Удосконалення управління інфраструктурою** може принести додаткові 324 млн доларів щорічно, якщо буде запроваджено плату за проїзд вантажівок автошляхами державного значення, та 1 млрд доларів щорічно від державно-приватного партнерства;
- **Ухилення від сплати податків при експорті та імпорті.** Корупція в митних органах дозволяє імпортувати «в сіру» товарів на 4,05 млрд доларів, «сірий» експорт становить 4,5 млрд доларів. Як результат, бюджет втрачає 1 млрд доларів. Це дуже консервативна оцінка, оскільки «сіра» зовнішня торгівля також може використовуватися для приховування прибутку;
- **Приватизація** державних підприємств може допомогти зменшити корупцію у державному секторі й, таким чином, зменшити суспільні втрати через неефективні державні підприємства. Слабке правовладдя частково є причиною млявих темпів приватизації й відсутності уваги з боку іноземних інвесторів. Оцінка запропонованих до продажу 53 державних компаній за мультиплікаторами країн із кращим правовладдям та врядуванням становить 5,9 млрд доларів. За нашими оцінками продаж цих компаній при поточному рівні верховенства права принесе держбюджету 1,7 млрд доларів;
- **Тіньові галузі - видобуток бурштину, вирубка лісу, гральний бізнес** - можуть бути виведені з тіні, а уряд може отримувати додаткові доходи. За грубими оцінками сума може становити 0,2-0,4 млрд доларів за надзвичайно консервативними припущеннями.

¹ Ми обирали випадки, для яких очевидна відсутність належного контролю з боку правоохоронних органів, або поширеність корупції, масштаб втрат є значним або зловживання набули суспільного розголосу, і щодо яких існують доступні для розрахунків дані. Ми не стверджуємо, що ці сфери мають більший пріоритет або найбільш вагомі.



Якщо домогтися верховенства права у всіх зазначених випадках, то очікуваний загальний приріст за «сценарієм кращого світу» оцінюється щонайменше у 26,6 млрд доларів як разовий прибуток та додатково 8,6 млрд доларів щороку.

Таблиця 1. Суспільні втрати у різних галузях

Сфери	Суспільні втрати («кращий світ» на противагу реальності)	Суспільні втрати у гривнях (курс станом на 26.11.18)
Ухилення від сплати податків у сфері оподаткування праці	6 млрд доларів щороку	167,34 млрд грн щороку
Відсутність ринку землі	12,4 млрд доларів одноразово і 52 млн доларів щороку	345,84 млрд грн одноразово і 1,5 млрд грн щороку
Недоповернення поганих боргів	10 млрд доларів одноразово	280 млрд грн одноразово
Неефективне управління інфраструктурою	1,3 млрд доларів щороку	36,26 млрд грн щороку
Ухилення від сплати податків на імпорт і експорт	1 млрд доларів щороку	28 млрд грн щороку
Вкрай повільна та неефективна приватизація	4,2 млрд доларів одноразово	121 млрд грн одноразово
Тіньові галузі	0,2-0,4 млрд доларів щороку	5,58- 11 млрд грн щороку

Джерело: Розрахунки ЦЕС



2 Належне врядування, правовладдя та економічне зростання: чому це важливо?

2.1 Врядування та правовладдя: вплив на економіку

Питання впливу ефективного врядування на економічне зростання глибоко досліджує інституційна економіка. Дарон Аджемоглу (2004) стверджує: «Економічні інститути, які заохочують зростання, з'являються лише тоді, коли інститути політичні діляться владою з тими, хто зацікавлений у широкомасштабній системі захисту прав власності; коли цим зацікавленим вдається ефективно обмежити можновладців; та коли ті, хто при владі, спроможні захопити лише відносно невеликі потоки».

Лауреат Нобелівської премії Д. Норт визначає² і формальні, і неформальні інституції як «правила гри». Формальні правила визначають законодавчі рамки, а неформальні описують, як соціальні групи та люди взаємодіють одне з одним. Такі правила дозволяють функціонувати ринковій економіці, знижують витрати на транзакції. Стійкі неформальні правила підвищують довіру у суспільстві. Ключовий показник, яким вимірюється сила та стійкість інституцій - це «добре врядування» (good governance).

У 1996 році Світовий банк створив так звані **Світові індикатори врядування (Worldwide governance indicators - WGI)**³, що вимірюють шість напрямків:

- право голосу і підзвітність,
- політична стабільність та відсутність насильства,
- ефективність державних органів влади,
- якість регуляторної діяльності,
- верховенство права (правовладдя) та
- контроль над корупцією.

Структуру індексу запропонували дослідники Д. Кауфманн і А. Крей. Для розрахунку балів за кожним із шести показників використовуються 33 набори даних з результатами опитувань домогосподарств та фірм, рейтингових агенцій, неурядових та державних організацій.

Питання верховенства права, боротьби з корупцією та захоплення держави – одні з ключових, що розглядаються в сфері доброго врядування для країн, що розвиваються та молодих демократій. Відповідні складові індексу (правовладдя та контроль над корупцією) слугують індикаторами.

Поряд із вимірюванням сили та стійкості інституцій різні міжнародні організації намагалися спроектувати також універсальний інструмент вимірювання верховенства права та рівня корупції.

World Justice Project – Проект Світового Правовладдя (WJP) вимірює правовладдя власним індексом, що охоплює 113 країн світу⁴. **Індекс WJP** складається з дев'яти показників: обмеження повноважень влади, відсутність корупції, відкритість влади, фундаментальні права, порядок та безпека, регуляторна діяльність, цивільне правосуддя, кримінальне правосуддя та неформальне правосуддя. Вони вимірюються на основі опитувань кваліфікованих респондентів та загальних опитувань населення.

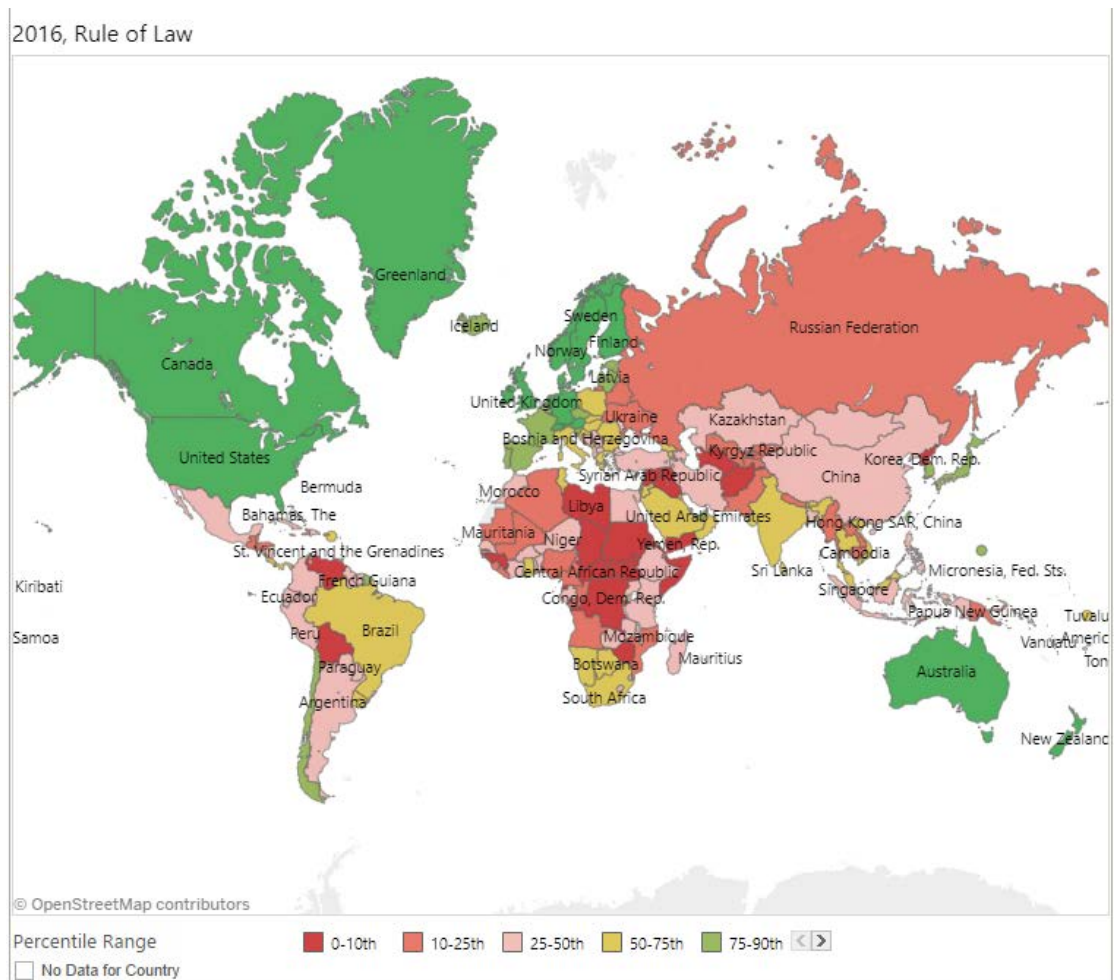
² <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>

³ <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>

⁴ https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Methodolgy_17-18.pdf



Рисунок 1. Рівень правовладдя у різних країнах світу



Джерело: Світові індикатори врядування Світового банку

Один з найбільш поширених індексів – **Індекс сприйняття корупції**, розроблений організацією Transparency International. «За цими цифрами стоїть щоденна реальність людей, які живуть у цих країнах. Індекс не може відобразити індивідуальне розчарування у цій реальності, але він охоплює поінформовані погляди аналітиків, бізнесменів та експертів у країнах світу».⁵

Доведено, що вищий рівень ВВП на душу населення пов'язаний із кращим управлінням, вищим правовладдям та ефективною боротьбою з корупцією.

Наприклад, Барро (1996)⁶ нормалізував побудований індекс правовладдя в масштабі від 0 до 1 і отримав такий результат: підвищення правовладдя від 0 до 1 збільшує довгострокове (для 1965-75, 1975-85, 1985-90 рр.) зростання ВВП на 2,93 п.п. Також автор виявив позитивний вплив правовладдя на інвестиції.

⁵ <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

⁶ <http://www.nber.org/papers/w5698.pdf>



Згодом Кауфманн і Крей опублікували декілька дослідницьких робіт, де засвідчили міцний взаємозв'язок між рівнем урядування та ВВП на душу населення⁷. Боетке і Субрік (2003)⁸, Хаггард та Тіде (2010)⁹, Файісса та Нсіая (2013)¹⁰ доходять висновку, що зростання правовладдя збільшує ВВП на душу населення. Крім того, Фаулнер (2013)¹¹ виявив високу позитивну кореляцію між правовладдям та захистом прав власності і процвітанням країни, виміряним за ВВП на душу населення. Аджемоглу та Робінсон (2001) у статті «Колоніальне походження порівняльного розвитку» визнають, що саме інституційна структура, насаджена в країні ззовні від самого початку, визначає довгострокове економічне зростання та ВВП на одну особу й донині.¹²

Проте питання причинно-наслідкового зв'язку та впливу урядування на економічне зростання залишається відкритим. Курц і Шренк (2007)¹³ стверджують, що урядування не впливає на економічне зростання. Озполат і співавтори (2016)¹⁴ встановили, що для країн з високим рівнем доходів зростання правовладдя на 1% збільшує ВВП на душу населення на 0,03%. Проте для країн із середнім та низьким рівнем доходу, включаючи Україну, суттєвий ефект відсутній.

У своїх працях «Урядування без зростання»¹⁵, «Урядування та рентабельність інвестицій»¹⁶ та ін. Д. Кауфманн та А. Крей, опонуючи критикам, пояснюють, чому якість урядування корелює з доходом на душу населення і як саме формується причинно-наслідковий зв'язок, використовуючи дані з 200 країн світу. У праці «Проект світових індикаторів урядування: відповіді на критику» (2007)¹⁷ автори наводять докази проти загальноприйнятої ідеї «добросоціального кола», коли зростання доходів зумовлює поліпшення урядування. У випадку з латиноамериканськими країнами цього не відбулося. В деяких авторитарних країнах вплив доходу на душу населення на управління навіть виявився негативним. Крім того, часто формальні демократії надають менше можливостей для бізнесу і державних проєктів, менш ефективно борються із бідністю, ніж авторитарні режими.

Незважаючи на суперечливість результатів емпіричних досліджень, традиційна економічна думка стоїть на позиції, що взаємозв'язок корупції / правовладдя та економічного зростання досить сильний. Корупція має значний негативний вплив на основні чинники зростання¹⁸:

- в умовах слабого правовладдя прямі іноземні інвестиції є меншими;
- корупція перешкоджає чесній конкуренції та гальмує розвиток малого й середнього бізнесу;
- корупція знижує ефективність державних витрат та якість державних послуг;
- скорочення корупції забезпечує більші податкові надходження без збільшення податкових ставок;
- скорочення корупції пом'якшує негативний вплив державного боргу на економічне зростання та зменшує співвідношення боргу до ВВП тощо.

⁷ 8 редакцій «Урядування має значення» від Кауфманна і співавторів (1999-2008)

⁸ <https://www.jstor.org/stable/pdf/1147140.pdf?refreqid=excelsior%3A350bd27ab3c06286290f616a79510fef>

⁹ <https://law.utexas.edu/conferences/measuring/The%20Papers/ruleoflawconference.Haggard&Tiede.Rule%20of%20Law.March13.2010.pdf>

¹⁰ <https://www.jstor.org/stable/pdf/23612261.pdf?refreqid=excelsior%3Ab6884a68d85876a3fcff31ff0f3aca38>

¹¹ https://thf_media.s3.amazonaws.com/index/pdf/2013/chapter2.pdf

¹² <https://economics.mit.edu/files/4123>

¹³ <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x.pdf?refreqid=excelsior%3A033bd4bd1a5657c6da3202aaf1b59e0a>

¹⁴ <http://www.sciedu.ca/journal/index.php/rwe/article/viewFile/9778/5931>

¹⁵ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19206/multi0page.pdf%3Bjsessionid%3D1CDB7CC78E098131CCE4306EA197B7F8?sequence%3D1>

¹⁶ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=615020

¹⁷ http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1167941884942/Answering_Critics.pdf

¹⁸ OECD, IMF, Alessio Terzi Affiliate Fellow, Hertie School of Governance, Eunji Kim et al 2017, Eisl, 2017



2.2 Чому правовладдя важливе для України?

Рисунок 1. Зростання та інвестиції



Джерело: Світовий банк

Україна відстає за рівнем розвитку від країн із середнім доходом чимдалі - тим сильніше. (Рис 2). Причина цьому – низький рівень інвестицій. Такий рівень можуть дозволити собі розвинені країни, де ВВП на особу вже високий, але держави із середнім рівнем доходу вкладають в свою економіку значно більше коштів. Не остання причина цьому – слабе врядування та недоліки правовладдя. Для усіх основних економічних гравців це є важливим.

Корупція та недовіра до судової системи три роки поспіль залишаються основними перешкодами та стримувальними чинниками **для іноземних інвесторів**, згідно з опитуванням стратегічних та портфельних інвесторів, проведеним Dragon Capital, Європейською Бізнес- Асоціацією (ЄБА) та Центром Економічної стратегії (див. рисунок 3).¹⁹

Це також є перешкодами і для **місцевих компаній**. Конкурентне та низькорупційне підприємницьке середовище сприяє зростанню малого та середнього бізнесу, розвитку виробництва та експорту, сплачуванню справедливих податків та захисту права власності. Інвестувати в умовах, де право власності погано захищене, намагаються обережно.

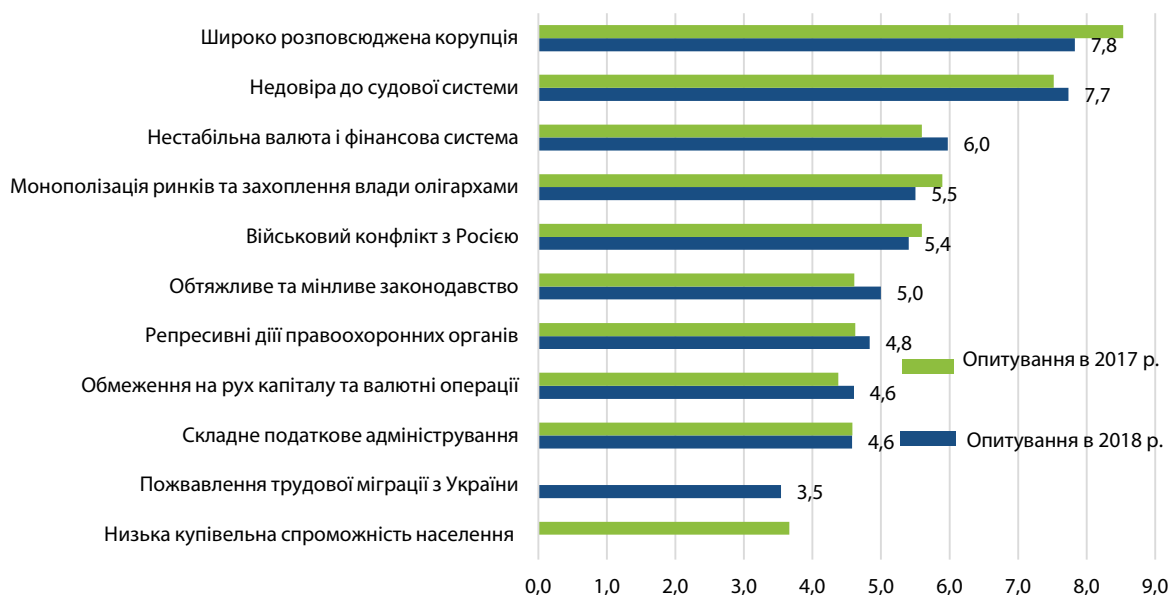
Рейтингові агенції відстежують показники врядування, вважаючи, що їх можна використовувати як індикатор кредитоспроможності країни²⁰. Чим вище рейтинг – тим нижча відсоткова ставка на борги, тим нижчими є витрати на обслуговування боргу уряду та тим більша частка податків може бути спрямована на освіту, охорону здоров'я тощо. Для приватних компаній борги теж, звичайно, стають дорожчими і це звужує інвестиційні можливості.

¹⁹ <https://ces.org.ua/en/corruption-and-distrust-in-judiciary-lead-the-rating-of-obstacles-for-investors-for-the-third-year-in-a-row/>

²⁰ Fitch Sovereign Rating Model



Рисунок 2. Основні перешкоди для іноземних інвестицій в Україні



Джерело: ЦЕС, Dragon Capital, ЄБА – онлайн опитування 2018 р.

Численні міжнародні донори, а саме МВФ та ЄС, зосереджують увагу на боротьбі з корупцією в країнах, що розвиваються, включаючи Україну. Політика донорів важлива не тільки тому, що відкриває шлях до значного та дуже важливого дешевого фінансування, а й тому, що її метою є створення та підтримка сталих державних інститутів, які є основою майбутнього України.

Тим часом Україна, порівняно зі своїми східноєвропейськими сусідами, має помітно нижчі показники щодо правовладдя та боротьби з корупцією:

- **За індексом WJP "Правовладдя", Україна посідає 77-е місце (50 балів) зі 113 країн.** Польща є лідером серед сусідів України з 67 балами. Росія та Молдова відстають від України (47 та 49 балів відповідно).
- **За Індексом сприйняття корупції (ІСК), Україна посідає 130-е місце (30 балів) серед 180 країн.** Серед наших сусідів гірша оцінка лише у Росії (29 балів). Польща з 60 балами – лідер серед сусідніх країн.
- **За показником «Правовладдя» WGI, Україна посідає 160-е місце (-0,77 бала) серед 209 країн.** Серед наших сусідів Словачька Республіка має найкращий результат – 0,69, тоді як гірші результати демонструє лише Російська Федерація: -0,8 бала.
- **За показником «Контроль над корупцією» WGI, Україна посідає 168 місце (-0,84 бала) серед 209 країн.** Польща з 0,75 бала займає провідну позицію серед сусідів України. Молдова та Росія (-0,96 та -0,86 бала відповідно) показують гірші показники, ніж Україна.



3 Бюджетні втрати через відсутність правовладдя у різних сферах: приклади

3.1 Ухилення від сплати податків у сфері оподаткування праці

Ключові пункти

Неформальна економічна діяльність - загальноприйняте явище в Україні, хоча за останні роки її масштаби поступово зменшуються. Як показано нижче, приблизно 23% працюючого населення працює повністю неофіційно, а 30% отримує частково неформальні виплати («сіра» зарплата). Загалом, у 2017 році заробітна плата приблизно 5-6 млн людей в Україні була повністю або частково сплачена як готівка в конверті.

Як результат, в 2017 році **недоотримані податкові надходження** склали приблизно **6 мільярдів доларів** (у вигляді недоотриманого податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску), що становить приблизно 45% від фактичних надходжень. Окрім цього, у 2017 р. **через зловживання системою житлових субсидій було втрачено близько 0,3 млрд доларів**.

Структура проблеми

Розміри тіньової економіки в Україні оцінюються в межах від 31% офіційного ВВП²¹ до 46% ВВП²², що є високим показником порівняно із середнім рівнем 24% у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ). Неформальна зайнятість є частиною цієї проблеми.

Незважаючи на розповсюдженість явища, в Україні відсутня достовірна оцінка масштабів неформальної зайнятості та неформально сплаченої заробітної плати²³. Основними видами неформальної праці в Україні є²⁴:

- **неформальне працевлаштування:** незареєстрована зайнятість у офіційному секторі **(1)** або зайнятість у неформальному секторі (робота на незареєстрованих підприємствах, незареєстрована робота у приватних домогосподарствах, самозайнятість без реєстрації) **(2)**;
- **напівформальна зайнятість:** приховування фактичних робочих годин і рівня заробітної плати (так звана «сіра» зарплата) **(3)**; підміна звичайних трудових договорів цивільними, комерційними та аутсорсинговими контрактами (часто з використанням спрощеної системи оподаткування) **(4)**; незаявлена вторинна зайнятість працівників, які мають офіційні трудові контракти на своїй основній роботі **(5)**.

Щоб отримати оцінку обсягу неформальних виплат заробітної плати за цими п'ятьма напрямками, важливо знати кількість неофіційних працівників, частку неофіційних платежів працівникам у формальному секторі та масштаби маніпуляцій зі спрощеною системою оподаткування для ухилення від сплати податків.

²¹ Базуючись на інтегральному показникові тіньової економіки від Міністерства економічного розвитку і торгівлі, 2017.

²² Звіт ACCA «Виходячи з тіні – тіньова економіка до 2025» <https://www.accaglobal.com/africa/en/member/discover/cpd-articles/business-management/shadoweconomy-cpd.html>

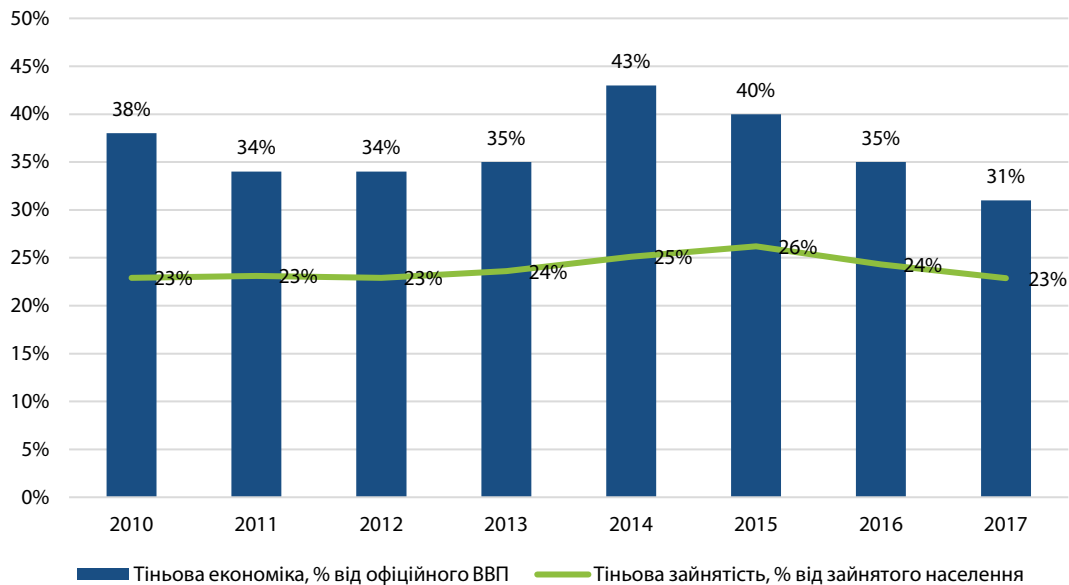
²³ Опитування щодо неформальних виплат заробітної плати, регулярні опитування Державної служби статистики, опитування домогосподарств щодо бюджету та господарської діяльності та дані національних рахунків – усі мають методологічні недоліки.

²⁴ МОП.2018. Незадекларовані роботи в Україні: природа, обсяг та джерела даних. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_630068.pdf



В Україні приблизно 23% зайнятого населення працюють неофіційно²⁵, а ще 10-30% отримують частково неформальні виплати («сіра» заробітна плата)²⁶. Загалом заробітна плата приблизно 6 млн осіб в Україні повністю або частково сплачується як «готівка-в-конверті».

Рисунок 3. Тіньова економіка та неформальні платежі



Джерела: Держстат, МЕРТ

Неформальна зайнятість (1) та (2) оцінюється²⁷ в 3,7 млн неофіційних працівників, або 23% зайнятого населення у віці 15-70 років. У деяких секторах та регіонах цифри критично високі: 80% працівників у сільському господарстві та 70% у будівництві в Херсонській, Рівненській, Чернівецькій, Івано-Франківській областях працюють неформально.

Оцінити **напівформальну зайнятість (3), (4) та (5)** складніше. Окрім даних соціологічних опитувань²⁸, які показують, що близько 20-30% штатних працівників у офіційному секторі (3) отримують зарплату частково готівкою, можна оцінити кількість таких працівників на основі офіційної статистики щодо відпрацьованих робочих годин і розподілу заробітної плати.

²⁵ Державна служба статистики України, звіт з економічної активності населення України у 2017 році. http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_EAN_2017.pdf

²⁶ Розрахунки ЦЕС, базуючись на даних Держстату та НН.ua

²⁷ Державна служба статистики України, звіт з економічної активності населення України у 2017 році. http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_EAN_2017.pdf

²⁸ Тематичні опитування щодо виплат неофіційної оплати праці проводились різними опитувальними агенціями, включаючи GfK, НН.ua та ін.



Ми зробили припущення, що частка працівників з низьким рівнем заробітної плати²⁹ в Україні є середньою для країн ЦСЄ (22%), та що близько 50% штатних працівників, які офіційно працювали менше ніж половину робочого дня (крім державного сектору), фактично були штатними працівниками на повний робочий день. Вважаючи, що різниця між офіційною часткою працівників із низькими зарплатами та показником країн ЦСЄ – це частка тих, що мають «сіру» зарплату, ми підраховали, що у 2017 році близько 2,1 млн працівників приховували справжній рівень заробітної плати та/або кількість робочих годин. Це близько 23% всіх офіційно найнятих працівників³⁰ – тобто близько до даних соціопитувань.

Кількість працівників, трудові контракти яких були замінені цивільними та комерційними контрактами з метою мінімізації податків (4), ми оцінюємо за даними CASE-Україна – кількість підприємців, які фактично є найманими працівниками, вони оцінюють на рівні близько 0,45 млн осіб із фондом заробітної плати на суму 400 млн доларів.

Окремі дані свідчать про те, що незареєстрована вторинна зайнятість, на додачу до повної зайнятості в офіційному секторі (5), досить поширена в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, мистецтво та дозвілля, туризм тощо. Проте її масштаби оцінити неможливо без досліджень населення та проведення спеціальних польових досліджень.

Фіскальні ефекти неформальної зайнятості

Неформальне працевлаштування має ряд негативних наслідків для економіки загалом та для державних фінансів зокрема: бюджети недоотримують надходження від податку на доходи фізичних осіб, пенсійний фонд має проблеми з фінансуванням пенсій, а соціальна допомога частково виплачується особам, які приховують доходи не мають підпадати під відповідні пільги.

Це спричинює збільшення дефіциту бюджету, неспроможність підвищення мінімальних соціальних стандартів та обмежує можливості скорочення державного боргу, що в кінцевому підсумку гальмує економічне зростання. Неформальна зайнятість спотворює конкуренцію, ускладнюючи умови для формальної економіки. Легкість виведення в «тінь» заробітних плат викривлює офіційну статистику, утруднює здійснення урядом розумної доказової політики та податкових реформ.

Сукупні фіскальні втрати внаслідок різних видів неофіційної праці склали близько 6,0 млрд доларів у 2017 році (або 45% обсягу фактичних надходжень). Хоча повна ліквідація неформальної зайнятості неможлива та недоцільна суто примусовими методами, проте є підстави припустити, що належне врядування, збільшення довіри до держави та покращення якості державних послуг укупі з належним контролем правоохоронних органів можуть принести в державну скарбницю на 30% більше податкових надходжень.

Позитивна фіскальна екстерналія від ліквідації неформальної зайнятості (навіть часткової) полягає у зниженні витрат на житлово-комунальні субсидії. Неофіційні надходження спотворюють принципи надання соціально-орієнтованої допомоги, оскільки значна частина може надаватися тим, хто не має права її отримувати, оскільки є неофіційним працівником. За даними Міністерства соціальної політики, у 2017 році близько 1 млн домогосподарств, які отримують субсидії на комунальні послуги (15% від загальної кількості бенефіціарів), повідомляли про відсутність будь-яких доходів або наявність розкішних об'єктів (квартири, будинки тощо).

²⁹ Працівники з низьким рівнем заробітної плати (визначення Євростату) – ті, хто заробляє менше, ніж 2/3 від середньої заробітної плати в країні.

³⁰ Більш детальна оцінка прибутку «сірої» заробітної плати представлена у Додатку 1.



Таблиця 1. Оцінені фінансові втрати внаслідок різних видів неофіційної зайнятості у 2017 році

Тип неофіційної зайнятості	Чисельність працівників, млн	Фонд неофіційної заробітної плати, млрд доларів	Потенційні втрати від недоотримання податку на прибуток, млрд доларів	Потенційні втрати від недоотримання єдиного соціального внеску, млрд доларів	Загальні фінансові втрати, млрд доларів
Неформальна зайнятість в офіційній економіці	1,6	5,1	1,0	1,1	2,1
Зайнятість у тіншовій економіці	2,1	5,6	1,1	1,2	2,3
«Сірі» заробітні плати (часткова готівка в конвертах без сплати внесків)	2,1	3,3	0,6	0,7	1,4
Заміщення трудових договорів ФОПами на спрощеному оподаткуванні	0,5	0,4	0,1	0,1	0,2
Всього	6,2	14,4	2,8	3,2	6,0

*розрахунки базуються на дослідженні CASE-Україна³¹

Джерело: Розрахунки ЦЕС на основі даних Державної служби статистики України, МОП, Державної податкової служби, CASE-Україна

Висновки і рекомендації

Повна ліквідація та легалізація неформальної праці та заробітної плати фактично неможлива. З цим явищем важко боротися з таких причин: брак офіційних робочих місць; брак належного контролю з боку правоохоронних органів; можливість мінімізації податків без будь-якої серйозної загрози покарання; низька довіра до уряду та низька якість державних послуг; жорстке законодавство про працю; складність процедур реєстрації, бюрократія тощо. Тим не менш, можна вжити певні заходи для зменшення масштабу цього негативного явища:

- зміцнювати довіру до державних установ та покращувати якість державних послуг, дотримуватись обіцянки індексувати пенсії, щоб збільшити довіру до солідарної пенсійної системи;
- покращити якість роботи податкової служби та адміністрування (наприклад, моніторити / контролювати законне використання спрощеної системи оподаткування);

³¹ Дубровський В., Черкашин В. 2017. Інструменти ухилення від сплати податків та агресивного податкового планування в Україні: порівняльний аналіз. Інститут соціально-економічної трансформації (CASE-Ukraine). <https://voxukraine.org/uk/rejting-shem-uhilennya-vid-podatkov-ina-chomu-ukrayinskij-byudzheth-vtrachaye-najbilshhe/>



- реформувати систему соціальної допомоги таким чином, щоб зменшити можливості приховувати справжній рівень доходів;
- застосовувати біхевіористські методики: інформувати людей персоналізованими повідомленнями про те, що більшість сплачує податки з зарплати, про негативні ефекти «сірої» заробітної плати, формувати у суспільстві розуміння, на що саме (на які державні послуги та видатки) йдуть сплачені ними податки;
- стимулювати профспілки та НУО здійснювати громадський контроль за дотриманням законодавства про працю;
- більше перерозподілити відповідальність роботодавця та працівника за фізичний процес сплати податків та соціальних внесків на користь робітника;
- інформувати про суть пенсійної реформи, пояснювати, що реформа спрямована на стимулювання працевлаштування у правовому полі, отримання «білої» зарплати, тоді можна буде отримувати вищу пенсію.

3.2 Відсутність земельного ринку

Ключові пункти

Земля є найбільш важливим ресурсом у сільському господарстві України, використання якого є найменш ефективним. Одразу після початку дії мораторію на продаж землі великі підприємства почали орендувати її за заниженими цінами та отримували завдяки цьому над-високу операційну прибутковість. Після 18 років мораторію 10% сільськогосподарських земель обробляють 20 найбільших агрохолдингів³², 10 млн га орних земель не використовуються через ерозію ґрунтів, врожайність українських земель утричі нижча, ніж в європейських державах³³. Таким чином, неефективне використання шкодить суспільству - але конфлікт інтересів зацікавлених сторін заважає запуску ринку землі.

Від продажу землі держава може отримати 12,4 млрд дол (11.7 млрд дол – від продажу 50% державних земель, 0.7 млрд дол - зростання надходжень ПДВ від збільшення споживання після продажу частини приватних паїв). Також держава може щорічно отримувати додатково 52,5 млн доларів (101.1 млн доларів - зростання надходжень ПДВ завдяки збільшенню приватного споживання від доходів від здачі паїв в оренду, за вирахуванням 48.6 млн доларів - зменшення орендних платежів, бо частину земель держава продасть).

Структура проблеми

Основною причиною відсутності земельного ринку в Україні є вигоди від збереження статус-кво для зацікавлених сторін. Великі підприємства та фермерські господарства заробляють за рахунок власників землі, отримуючи додаткові вигоди від заниженої вартості, яка не відображає справжню цінність цього ресурсу³⁴ і ³⁵. Як наслідок, землевласники, які здають землю в оренду, не мають ресурсів та мотивації для здійснення іригаційних робіт та інвестицій, а орендарі виснажують землю. Замість ефективного та обачливого використання землі, мораторій сприяє її виснаженню, а українці продовжують думати, що обсяг сільськогосподарського виробництва залишатиметься високим і надалі.

³² <https://latifundist.com/rating/top100#>

³³ http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue/2006/AgPP8_eng.pdf

³⁴ O. Nivievsky, D. Nizalov Economic Return to Farmland in Ukraine and its Incidence. Source: <https://voxukraine.org/en/economic-return-to-farmland-in-ukraine-and-its-incidence-en/>

³⁵ D. Nizalov Guess, who benefits from the status quo? Source: <https://voxukraine.org/en/land-moratorium-guess-who-benefits-from-the-status-quo/>



Окрім вищезгаданого, мораторій створює ще п'ять проблем, які гальмують розвиток сільськогосподарського сектору в Україні:

- Зниження вартості землі у кадастрі зменшує надходження до бюджету від єдиного податку та плати за землю;
- Низькі орендні ставки обмежують споживання сільських жителів та інвестиції, що, відповідно, зменшує сукупний попит та стримує економічне зростання;
- Неможливість використання землі як застави обмежує доступ сільськогосподарських виробників до капіталу, що гальмує зростання капіталомісткості, технічної ефективності та продуктивності праці;
- Близько 5 млн га земельних паїв не використовуються - не обробляються їх власниками, але також і не здаються в оренду³⁶. За відсутності мораторію пайовики могли б продати цю землю виробникам, що мали б довгострокову мотивацію для ефективного використання цієї землі;
- Держава не може повністю реалізувати потенціал земель у своїй власності (10,4 млн га). За високого рівня корупції в країні низькі орендні ставки та неможливість продати землю призводять до недоотримання доходів державою.

Хоча і можна припустити, що головна причина відсутності ринку землі – аграрне лобі, проте річ не лише в ньому. Земельна реформа є, мабуть, найменш популярною в суспільстві, оскільки, на думку широких верств населення та політиків, потенційні ризики переважають можливі вигоди. Непоінформованість сприяє популістичним лозунгам: «всю землю скуплять іноземці», «відкриття земельного ринку збільшить чорний ринок землі, й земельні відносини перетворяться на хаос»³⁷ тощо. На нашу думку, всі ці заяви не мають під собою жодного економічного підґрунтя, однак підривають суспільну підтримку, необхідну для успішного проведення земельної реформи.

Фіскальний ефект від відкриття земельного ринку

Ми вважаємо, що відкриття земельного ринку, крім зростання цін на сільськогосподарську землю, принесе такі вигоди:

- Зростання рівня споживання у сільській місцевості завдяки додатковим доходам від продажу землі та вищим орендним ставкам;
- Зростання обсягу земель у приватній власності завдяки приватизації;
- Зростання ефективності використання землі завдяки залученню нових землевласників, що зараз перебувають на «сірому» ринку або не мають стимулів або ресурсів до обробки землі;
- Зростання кадастрової вартості землі та орендних платежів за користування землею, що перебуває в державній та приватній власності;
- Зростання податкових надходжень завдяки сплаті ПДВ, ПДФО, військового збору та земельного податку.

³⁶ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170413.html

³⁷ Land Has Reached the Constitutional Court: 5 Main Myths about the Moratorium on Land. Source: <https://voxukraine.org/en/zemelnij-moratorij-en/>



Використовуючи відкриті дані та прогнозні показники міжнародних економічних організацій, ми здійснили оцінку зростання бюджетних надходжень, які держава могла б отримати від відкриття земельного ринку. Ми спростили розрахунки, проаналізувавши три основні джерела змін до бюджетних надходжень від земельної реформи:

▪ **Доходи від приватизації державних земель**

Станом на теперішній час, у власності держави перебувають 10,4 млн га сільськогосподарських земель, 3,2 млн га з яких є у постійному використанні державними підприємствами, 2,5 млн га є землями резерву, а решта здаються в оренду сільськогосподарським підприємствам³⁸. За прогнозами Світового банку, ціна землі в Україні зростає до 3000-3500 доларів³⁹. Припустивши, що 50% державних земель буде продано та що ціна на землю дорівнюватиме середньому значенню між сьогоднішньою ціною та ціною, прогнозованою Світовим Банком (тобто ціна у наших розрахунках становить 2250 доларів за 1 га), фінансовий ефект від одноразового продажу становитиме 11,7 млрд доларів за нашими розрахунками.

Зменшення надходжень від оренди земель, що перебувають у державній власності

За вищезгаданих припущень, ми очікуємо, що після приватизації у державній власності залишиться 5,2 млн га землі. Беручи до уваги, що 45% державних земель здається в оренду⁴⁰ та припускаючи збереження даного показника після приватизації, ми вважаємо, що в оренду здаватиметься 2,35 млн га із 5,2 млн га, що залишаться у державній власності. Враховуючи теперішні орендні ставки для оренди державних земель – 103,5 доларів за 1 га⁴¹ та вважаючи, що зростання вартості оренди зростатиме пропорційно ціні землі, ми очікуємо ціну оренди державних земель на рівні 186,2 доларів за 1 га після скасування мораторію. Незважаючи на зростання ціни оренди, через продаж 50% площ, ми очікуємо зменшення щорічних надходжень від оренди на 48,6 млн доларів.

Збільшення надходжень від ПДВ, до якого призведе ріст споживання землевласників завдяки зростанню орендних ставок та додаткових доходів від продажу земельних ділянок.

Ще одним джерелом наповнення бюджету є збільшення сплати ПДВ завдяки зростанню споживання. Ми очікуємо що споживання зростає завдяки підвищенню орендної плати та надходжень від продажу землі. За даними USAID Project Agroinvest, лише 8% землевласників готові продати власні земельні ділянки після скасування мораторію протягом наступних 2-х років⁴². У приватній власності перебуватиме 32,9 млн га сільськогосподарських земель. Беручи до уваги зростання вартості землі до 2 250 доларів за 1 га та вищенаведені дані, ми оцінили додаткові доходи для землевласників у розмірі 5 млрд доларів. Згідно з попереднім припущенням, ми очікуємо зростання додаткових доходів від підвищення орендних ставок на рівні 759 млн доларів.

³⁸ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170413.html

³⁹ K. Deininger, D. Nizalov, O. Nivievsky Lifting the moratorium on land sales: Why supply and demand must balance? Source: <https://voxukraine.org/en/lifting-the-moratorium-on-farmland-sales-why-supply-and-demand-must-balance/>

⁴⁰ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170413.html

⁴¹ <http://land.gov.ua/orenda-silskohospodarskykh-zemel-zberihaietsia-dvorazovyi-rozryv-mizh-platoiu-za-derzhavni-ta-pryvatni-zemli/>

⁴² K. Deininger, D. Nizalov, O. Nivievsky Lifting the moratorium on land sales: Why supply and demand must balance? Source: <https://voxukraine.org/en/lifting-the-moratorium-on-farmland-sales-why-supply-and-demand-must-balance/>



Для оцінки частки додаткового доходу, що використовуватиметься на додаткове споживання, ми оцінили середню схильність до споживання землевласників окремо на лікарські засоби та інші товари. Згідно з останніми дослідженнями, понад 43% теперішніх землевласників є людьми пенсійного віку⁴³. Виходячи з даних, що пенсіонери в середньому 56% коштів витрачають на медицину⁴⁴ та використовуючи теперішні податкові ставки згідно з пунктом 193.1 Податкового кодексу (ПДВ на лікарські засоби – 7%, ПДВ на інші товари – 20%), ми розрахували податкові надходження від цих двох категорій. Оскільки 44% домогосподарств очолюють пенсіонери, і пенсіонери в середньому витрачають на медицину більше, то середньомісячні витрати на охорону здоров'я складатимуть 4,5 долара та 7,02 долара⁴⁵ для пенсіонерів та непенсіонерів відповідно⁴⁶. Зважений показник середнього споживання на лікарські засоби для землевласників становить 5,6 доларів. Враховуючи рівень середньомісячного доходу сільського жителя – 242 долари⁴⁷, рівень середніх витрат – 196,8 доларів⁴⁸, ми розрахували середню схильність до споживання для усіх товарів та лікарських засобів, які становлять 81% та 2% відповідно. За нашими обрахунками, після скасування мораторію одноразові надходження від ПДВ становитимуть 664 млн доларів, а очікуване щорічне зростання ПДВ – 101 млн доларів.

Висновки і рекомендації

Ми вважаємо, що скасування мораторію на продаж сільськогосподарських земель сприятиме кращому фінансуванню сільськогосподарських виробників, більш ефективному використанню землі, що підвищить темпи економічного зростання та обсяги податкових надходжень для бюджету. Ми рекомендуємо скасувати мораторій одночасно з покращенням захисту прав власності та дотримання законодавства.

3.3 Недоповернення поганих боргів

Ключові пункти

Більш консервативна політика українських держбанків щодо застав для кредитів, вищий рівень правовладдя та більш ефективна система врегулювання проблемної заборгованості, як-от у розвинених державах, сприяли би поверненню поганих боргів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) та державними банками на рівні 332 млрд гривень (близько 12 млрд доларів), а не очікуваних 60 млрд гривень (2 млрд доларів), як це є нині. Різниця між цими цифрами – близько **10 млрд доларів** – є ціною, яку Україна платить за складність відновлення платоспроможності, низький рівень правовладдя, проблемні суди, захоплення держави у державних банках, слабкий банківський нагляд у минулому та неефективну донині процедуру банкрутства.

Структура проблеми

Обсяги токсичних активів та непрацюючих кредитів у державних банках у ФГВФО після криз 2008-2009 та 2014-2015 років складають, відповідно, 369 млрд гривень (13 млрд доларів) та 419 млрд гривень (15 млрд доларів). Очікується, що повернути з цих коштів зможуть дуже мало, тож ці суми є суспільними втратами.

⁴³ https://dt.ua/business/zanuzdannyy-pay_.html

⁴⁴ http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_vrdu2017_.pdf

⁴⁵ http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_vrdu2017_.pdf

⁴⁶ http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_vrdu2017_.pdf

⁴⁷ Державна статистична служба України



Таблиця 3. Показники якості кредитних портфелів державних банків

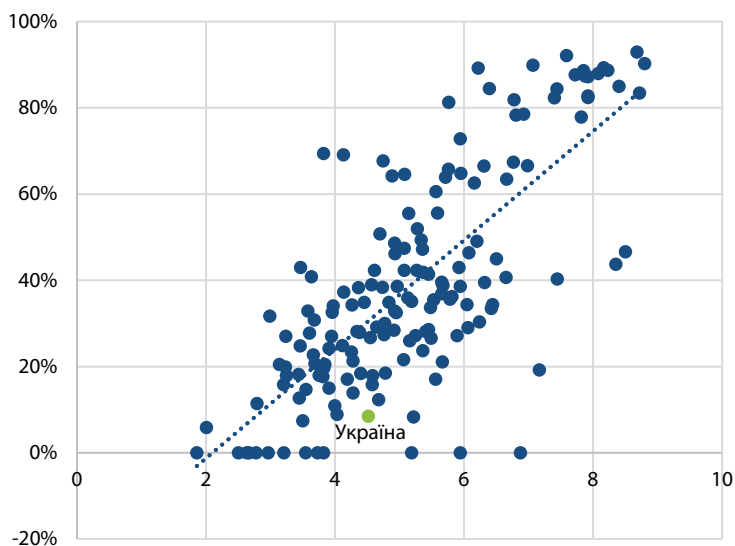
	Укргазбанк	Укресімбанк	Ощадбанк	Приватбанк
Кредитний портфель, млрд гривень	42,1	115,9	128,1	237,2
Непрацюючі кредити, % кредитного портфелю	19%	59%	65%	86%
Резерви, % непрацюючих кредитів	105%	71%	70%	98%

Джерело: Фінансова звітність банків згідно з МСФЗ 2017

Жоден державний орган не робив точних розрахунків для України. Різні джерела⁴⁹ наводять різні цифри: 1-10% для кредитного портфелю низької якості та 25%-35% для «добірних» високої якості непрацюючих кредитів, які забезпечені цінними та працюючими операційними активами. За даними Doing Business⁵⁰, рівень повернення кредитів для України складає 9% від номінальної вартості.

Ми вважаємо, що основною причиною проблем із таким низьким коефіцієнтом повернення кредитів є недостатній рівень правовладдя. На етапі надання кредиту це виражається у кредитуванні пов'язаних сторін або персон із політичними інтересами або просто наданні кредиту із шахрайськими цілями. На етапі повернення кредиту це неефективність судів та недоліки процедури банкрутства, що дозволяють боржникам легко уникати виконання зобов'язань.

Рисунок 4. Коефіцієнт повернення кредитів (центів за 1 доллар) та Індекс правової системи та прав власності



Джерела: Doing Business, Economic Freedom Index by Fraser Institute

⁴⁹ У липні-серпні ЦЕС провів серію анонімних інтерв'ю з банкірами та розробниками політики щодо вирішення проблем із поганою заборгованістю

⁵⁰ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/resolving-insolvency>



Сімеон Джанков (2008)⁵¹ стверджує, що формат правової системи та рівень доходу більше за все впливають на ефективність вирішення проблеми неплатоспроможності. У багатших державах зазвичай повертають більше коштів від проблемних кредитів, оскільки економіка дозволяє компаніям-боржникам продовжити роботу та відновити платоспроможність, або ж у іншому випадку банк може повернути більше коштів бо продаватиме заставний актив на більш ліквідному ринку. Однак різниця в судових процедурах також відіграє значну роль.

Щоб оцінити, чи сприяє виокремлений вищий рівень правовладдя зростанню відсотку повернення коштів за проблемними кредитами, ми побудували регресійну модель випадкових ефектів, використовуючи панельні дані за 2011-2016 роки. За показник, що відображає рівень правовладдя в державі, ми обрали показник «Правова система та права власності» Індексу економічної свободи Інституту Фрейзера. Як контрольну змінну ми ввели в модель ВВП на особу у цінах 2010 року, оскільки більш багаті держави зазвичай мають вищий рівень захисту прав власності та правовладдя загалом. З моделі випливає, що зростання показника «Правова система та права власності» на 1 пункт (шкала 0-10) підвищує відсоток повернення коштів на 0,67. Зростання ж ВВП на 1000 доларів у цінах 2010 року збільшує цей показник на 0,74. (Додаток 2). Отже, за інших рівних умов вплив правовладдя на коефіцієнт повернення боргів є позитивним та статистично значущим, як за простою логікою, так і за даними регресії.

Скільки коштує державі погане врегулювання проблемних боргів

Для оцінки альтернативного «сценарію кращого світу» за умов вищого рівня правовладдя ми розрахували можливі обсяги повернення коштів у ФГВФО та токсичних активів у державних банках – проти того, що може бути повернуто реалістично в українських умовах. За цим сценарієм держава могла би повернути на 271 млрд гривень (близько 10 млрд доларів)⁵² більше за умови вищого рівня правовладдя, кращої системи врегулювання проблемної заборгованості, більш консервативної кредитної політики банків.

Таблиця 4. Суми повернення поганих активів за сценарієм «кращого світу» порівняно з оцінками за реалістичним сценарієм, млрд грн

	Обсяг непрацюючих активів*	Потенційне повернення (оцінки експертів)	Потенційне повернення («Сценарій кращого світу»)	Різниця
ФГВФО	419	38	199	161
Три держбанки	167	11	80	69
Приватбанк	203	11	53	41
Всього	787	60	332	271

Джерело: Звітність банків, оцінки ЦЕС

*включно із проблемними інвестиціями та заборгованістю банків

Державні банки (крім Приватбанку)

Три державні банки – Ощадбанк, Укресімбанк та Укргазбанк протягом останніх років акумулювали значні обсяги непрацюючих кредитів і зараз борються за їх повернення. Загальні обсяги втрачених коштів у цих банках становлять 167 млрд гривень (6 млрд доларів).

⁵¹ Djankov, Simeon, Oliver Hart, Caralee McLiesh, and Andrei Shleifer. 2008. Debt enforcement around the world. *Journal of Political Economy* 116(6): 1105-1149

⁵² Тут і далі цифри наводяться за даними фінансової звітності банків за 2017 рік, підтвердженої аудитором, оцінки ЦЕС



В українських умовах з цієї суми держава може повернути лише близько 11 млрд гривень (0,4 млрд доларів). Для припущень ми взяли експертну оцінку⁵³ відсотка повернення коштів за проблемними кредитами (recovery rate) в межах 1%-33% у залежності від якості кредиту. Ми також брали до уваги невідновлювані активи банків – кредити, видані на території Криму та ОРДЛО; валютні кредити, видані під іпотеку, на які діє мораторій; активи, що зберігались у ліквідованих банках.

Для розрахунку сценарію «кращого світу», який дає повернення 80 млрд гривень, ми зробили припущення про більш консервативну кредитну політику українських банків та використали середньосвітовий показник повернення кредитів. Згідно з Moody's, у світі обсяги повернення дефолтних кредитів складають в середньому 70% залогових кредитів першої черги.⁵⁴ Для кредитів другої черги та незабезпечених кредитів ці показники значно менші (18% та 9% відповідно). Ми вважаємо, що ці цифри можна взяти за орієнтир для ефективного врегулювання проблемної заборгованості. Також ми вважаємо, що іпотечні кредити, на повернення яких діє мораторій, можна буде повернути. Розрахунки наведено детально в Додатку 3.

Приватбанк

Після націоналізації портфель непрацюючих кредитів Приватбанку (всього 203 млрд гривень) можна поділити на 2 категорії: «спадок» від колишніх акціонерів (186 млрд гривень) та інші, «непов'язані» кредити (17 млрд гривень). Ми вважаємо, що відсоток повернення коштів за проблемними кредитами, виданими непов'язаним сторонам, можна оцінити так само, як і для інших державних банків (див. вище). Повернення ж боргів компаніями Ігоря Коломойського навіть за умов «сценарію кращого світу» обмежується вартістю його активів, яка оцінюється⁵⁵ в 1,6 млрд доларів, або 43 млрд гривень. В реальності наврядчи вийде стягнути усю суму. У підсумку реалістичні оцінки можливого повернення коштів Привату не надто оптимістичні – лише 11 млрд грн. проти сценарію «кращого світу» у 53 млрд грн. Розрахунки по наведено детально в Додатку 3.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб

Банківська криза 2015-2016 років спричинила зростання обсягів токсичних активів у ФГВФО до 419 млрд гривень за номіналом (близько 15 млрд доларів), 3/4 з яких становлять корпоративні кредити. Із колишніми власниками ліквідованих банків пов'язано кредитів на 89 млрд гривень (близько 3 млрд доларів або 28% від загального обсягу). Оцінюються проблемні кредити у 9% від номінальної вартості або у 38 млрд гривень (1,4 млрд доларів).

Ми вважаємо, що ці оцінки в умовах України не можуть бути кращими навіть за умов якіснішого управління фондом. На жаль, після опрацювання «добірних» кредитів, коли частка повернення коштів складала 37%, на сьогоднішній день цей показник для залишку портфелю оцінюють у до 7-10%, і з кожним днем прострочення він знижується.

За умов добре розвиненої системи врегулювання проблемної заборгованості та більш ефективного управління, відсоток повернення коштів за проблемними кредитами від непов'язаних сторін міг би сягати 47%, що є медіанним показником для держав із індексом правовладдя (WGI Світового банку) понад 0,5 (рис. 6). Цю цифру ми використали як орієнтир для оцінки сценарію «кращого світу» щодо кредитного портфелю непов'язаним особам.

⁵³ Глибинні інтерв'ю із представниками українських держбанків та приватних банків, ФГВФО, НБУ, онлайн-опитування 32 експертів.

⁵⁴ https://www.researchpool.com/download/?report_id=1751185&show_pdf_data=true

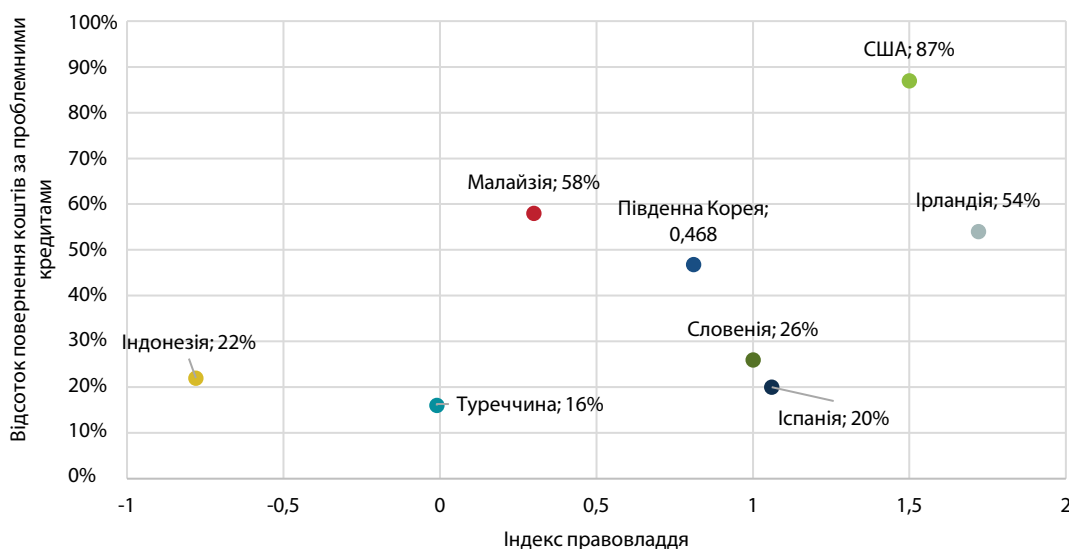
⁵⁵ Сумарна оцінка активів Коломойського та Боголюбова <https://magazine.nv.ua/ukr/journal/2767-journal-no-39/top-100-bogatuh.html>



Не маючи даних щодо статків колишніх акціонерів ліквідованих банків та обсягів кредитів, виданих їх пов'язаним особам, ми зробили припущення, що арешт та продаж за максимально можливою ціною майна колишніх акціонерів може покрити 50% кредитів пов'язаним особам, або 45 млрд гривень. Таким чином, за сценарію «кращого світу» обсяги повернення проблемної заборгованості можуть скласти 199 млрд гривень, або 161 млрд гривень (5,75 млрд доларів) додаткових коштів для держави. Детальні розрахунки наведені у Додатку 3.

Крім того, за умов вищого рівня верховенства закону та більш розвиненої системи банківського нагляду сума зобов'язань ФГВФО була б значно меншою завдяки більш прозорій процедурі видачі кредитів та дотриманню законодавства. Обсяги фінансування ФГВФО також зменшились би завдяки меншій кількості ліквідованих банків.

Рисунок 6. Світовий досвід вирішення проблем із проблемною заборгованістю через використання спеціальних установ по роботі із проблемними боргами



Джерело: Світовий банк⁵⁶

Висновки та рекомендації

Проблема існуючих поганих боргів навряд чи буде вирішена найближчим часом, але майбутні проблеми можна мінімізувати. Із проведених експертних інтерв'ю випливає, що для покращення теперішньої ситуації потрібне зростання рівня правовладдя та зменшення захоплення держави. Необхідно:

- Підтримувати надійну та незалежну систему нагляду у банківському секторі;
- Забезпечити справедливість судів, покращити процедуру стягнення та банкрутства, розвивати захист прав кредиторів. Це потребуватиме зростання якості кадрів по всій системі правоохоронних органів, чесності та незалежності судів.

⁵⁶ <http://pubdocs.worldbank.org/en/531571527523031777/NPL-Conference-Day1-8-Caroline-Cerruti.pdf>



- Нівелювати політичний ризик та ризик несправедливого судового переслідування, коли державні банки бояться вчасно визнати збитки, а якість кредитів тим часом знижується. Для цього потрібно підвищити професійний рівень працівників судової системи та покращити процедуру розслідування та покарання. Перспективною є ідея створити окрему установу із розслідування економічних та фінансових злочинів.
- Забезпечити ефективне корпоративне управління в державних банках через наглядові ради, укріпити їх незалежність можна, ввівши як незалежних членів представників ЄС;
- Залучити міжнародні фінансові інституції як міноритарних акціонерів до капіталу банків. У довгостроковому періоді приватизувати державні банки для нівелювання ризику кредитування політично пов'язаних осіб та підвищення рівня стабільності державних фінансів;
- Забезпечити реальну відповідальність за корупційні дії, зловживання та шахрайство.

3.4 Неefективне управління інфраструктурою

Ключові пункти

Громадська (державна та комунальна) інфраструктура включає підприємства сфер транспорту, виробництва енергії, централізованого тепlopостачання, водopостачання та водовідведення, переробки побутових відходів, які справляють вагомий вплив на економічний розвиток в Україні. У 2016 році громадська інфраструктура загалом сформувала 11,3% ВВП України.

В Україні переважна частка юридичних осіб, які надають доступ до громадської інфраструктури та послуг, належить або державі, або місцевій владі. Згідно з оцінками ЦЕС, середня рентабельність активів муніципальних та державних підприємств є від'ємною (від -10% у вантажному морському транспорті до -31% у секторі централізованого тепlopостачання), хоча ці підприємства створені для задоволення потреб клієнтів у довгостроковій перспективі і мають дбати про окупність власних активів. Водночас найкращі практики управління громадською інфраструктурою свідчать, що нею можна управляти з прийнятним рівнем рентабельності: 3% у водopостачанні та каналізації, 5% в централізованому тепlopостачанні та 10-12% у морських, річкових та повітряних вантажних перевезеннях. Ці рівні дохідності в середньостроковій перспективі забезпечують стабільність тарифів на комунальні послуги, платежі за які стягуються комунальними та державними підприємствами зі споживачів, а також оновлення та підтримку громадської інфраструктури, необхідні для забезпечення стабільної якості суспільних послуг.

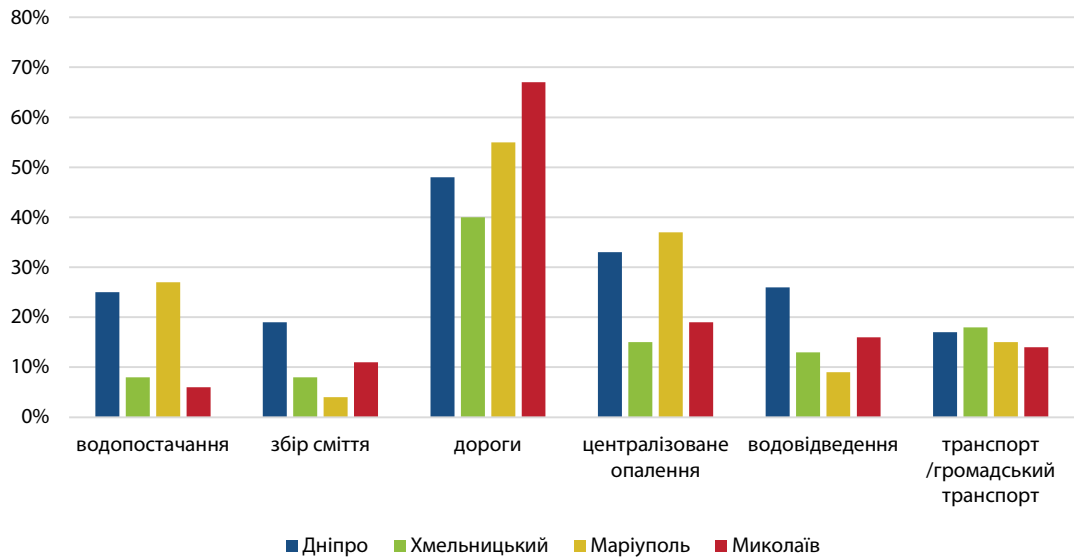
Це спостереження приводить нас до наступних висновків:

1. в Україні центральні та місцеві органи влади не вважають прибуток метою управління державними та комунальними підприємствами;
2. більшість державних та комунальних підприємств володіють величезними активами, які використовують неефективно;
3. приватний власник здатен оптимальніше використовувати активи та забезпечити поміркований рівень рентабельності.

Внаслідок деградації інфраструктури українцям складно зберегти свою мобільність, головним чином, через брак доступу до місць роботи, послуг освіти і охорони здоров'я. Нещодавнє опитування громадської думки, проведене 2017 року Center for Insights in Survey Research, показує, що жителі різних регіонів України загалом не задоволені якістю суспільних послуг (див. рисунок 7): найменшу частку користувачів не задовольняє якість збору сміття, найбільшу – якість доріг.



Рисунок 7. Частка населення України, незадоволеного якістю суспільних послуг, 2017 рік



Джерело: USAID (2017) Огляд громадської думки жителів України

Інфраструктура в Україні не може виконувати свою соціальну роль, а саме бути наявною, доступною, прийнятної ціни та якості.

На нашу думку, поганий стан інфраструктури в Україні безпосередньо пов'язаний з відсутністю належного управління державними та комунальними підприємствами, браком нормативно-правового забезпечення, корупцією. Найбільш гострими проблемами управління у сфері інфраструктури є такі:

- Неналежна експлуатація доріг: (а) поширеність перевантаженого транспорту та відсутність законодавства для забезпечення адекватної компенсації за завдану дорогам шкоду; (б) недостатнє фінансування обслуговування доріг, що, з одного боку, пов'язане з відсутністю державних коштів, а з іншого – з необ'єктивним визначенням пріоритетів дорожніх витрат. ЦЕС вважає, що проблема неналежного технічного обслуговування доріг може бути вирішена шляхом забезпечення принципів справедливого стягнення плати з користувачів доріг. На нашу думку, існуючі податкові та неподаткові платежі до Державного дорожнього фонду України (ДДФУ) створюють надмірне навантаження на пасажирський транспорт, тимчасом як основний збиток дорогам завдають важкі транспортні засоби, які курсують в Україні, як правило, з перевантаженням.

Від запровадження чесної плати за користування дорогами можуть бути отримані 324 млн доларів на рік.

- Робота державних та муніципальних підприємств не орієнтована на задоволення потреби своїх клієнтів та підтримку громадської інфраструктури в належному стані. На нашу думку, така ситуація спричинена відсутністю контрактів на надання громадських послуг (КНГП), які мають підписуватись між постачальником послуг та державою / муніципалітетом. Відсутність цієї правової бази не дозволяє визначити бажаний рівень обслуговування, необхідну для цього інфраструктуру (активи) та встановити відповідний тариф для споживачів. Натомість через відсутність правовладдя, якого можна досягти за допомогою КНГП, державні та комунальні підприємства продовжують надавати послуги, що не відповідають потребам своїх клієнтів. Як наслідок, розчаровані клієнти намагаються знайти приватних постачальників послуг, що заміщують державних / комунальних операторів. Щоб розірвати це замкнене коло, необхідно запровадити КНГП і забезпечити більш широке проникнення приватного капіталу в управління та відновлення інфраструктури.



Завдяки впровадженню проектів ДПП державний бюджет може отримати 1 млрд доларів на рік у вигляді концесійних зборів, податку на прибуток підприємств та ПДВ.

За умови реалізації цих заходів державні та місцеві бюджети можуть отримати до 1,3 млрд доларів у вигляді додаткових надходжень.

2.4.1. Стягнення плати з користувачів доріг

Автомобільний транспорт забезпечує понад дві третини вантажних перевезень в Україні⁵⁷, що ставить високу якість доріг та безпеку на перше місце за важливістю. Нещодавні дослідження Світового банку показують, що Державний дорожній фонд України (ДДФУ) не має достатніх ресурсів для реконструкції та будівництва доріг, а в 2025 році очікується брак надходжень для підтримки дорожньої мережі. На нашу думку, така ситуація значною мірою пов'язана з браком правового регулювання руху перевантаженого транспорту та високого рівня політизації розподілу коштів Дорожнього фонду (форма «захоплення держави»). Ми вважаємо, що введення плати з користувачів доріг принесе 324 млн доларів на рік для покриття вартості необхідних дорожніх робіт.

Структура проблеми

Згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності Світового економічного форуму (2016-2017 рр.)⁵⁸, Україна входить у десятку країн з найнижчим рівнем якості доріг. До такої ситуації призводять дві основні причини: недостатній облік і правозастосування щодо обмеження руху перевантаженого транспорту і неналежне управління Дорожнім фондом, що може свідчити про неефективне використання державних коштів⁵⁹.

Більшість українських доріг було побудовано більше 20 років тому, і призначались вони головним чином для легкових автомобілів, легких вантажівок та невеликих автобусів. Таким чином, на сьогоднішній день лише 9% українських доріг розраховано на 11-тонне осьове навантаження (дороги 1-ї та 2-ї категорії) та 80% – на 10-тонне (дороги 3-ї та 4-ї категорії). Ці дороги не здатні витримувати навантаження від сучасного автопоїзда вантажопідйомністю 50 т⁶⁰.

Як наслідок, українська дорожня мережа перебуває у постійному циклі руйнувань та ремонтів. Великі вантажівки справляють основне навантаження на дороги, а отже і більше руйнувань, однак не обкладаються відповідними зборами (див. рисунок 8). Цей факт часто використовується як аргумент для введення платежів за користування, що мають стягуватися з окремих категорій важких транспортних засобів.⁶¹

⁵⁷ Державна служба статистики України. Транспорт і зв'язок України 2017. Статистичний збірник http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/zb_tr2017pdf.pdf

⁵⁸ World Economic Forum, Executive Opinion Survey http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017-scorecard/WEF_GCI_2016_2017_Scorecard_EOSO057.pdf

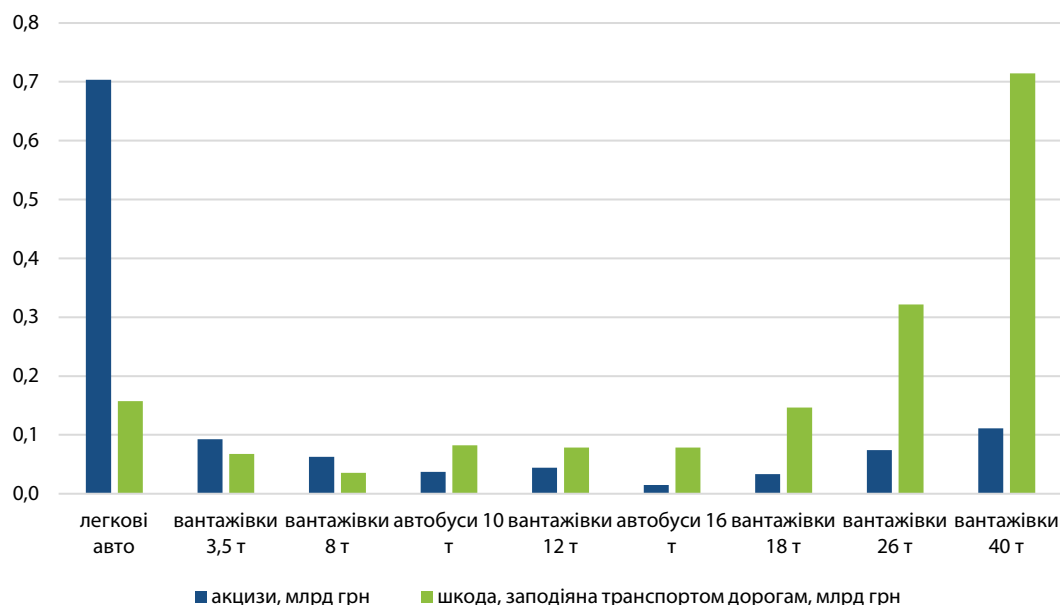
⁵⁹ Субвенція на соціально-економічний розвиток: Як зупинити розподіл бюджетних коштів? https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Subvention_web.pdf

⁶⁰ «Мінінфраструктури зняло відео про те, як вантажівки нищать дороги» Хмарочос, Київський міський журнал. 8 червня 2018 р. <https://hmarochos.kiev.ua/2018/06/08/mininfrastrukturi-znyalo-video-pro-te-yak-vantazhivki-nishhat-dorogi/>

⁶¹ Транспортні засоби, що мають вантажопідйомність понад 13,5 т, як правило, підлягають додатковим зборам в залежності від часу чи відстані.



Рисунок 8. Надходження акцизного збору та втрати, завдані різними автотранспортними засобами, млрд гривень



Джерело: МояДорога

Габаритно-ваговий контроль (ГВК) автотранспорту здійснює Укртрансбезпека (УТБ) – служба безпеки на транспорті, що підпорядковується Міністерству інфраструктури України (МІУ). Станом на 2016 рік УТБ експлуатувала 18 мобільних контрольних станцій у 24 регіонах України, з яких лише 5 працювали в режимі 24/7⁶². Використовуючи ці мобільні станції, УТБ може перевірити до 10-12%⁶³ вантажних автомобілів. Середній штраф, стягнений УТБ в 2016 році, становив 240 доларів в розрахунку на автомобіль; загалом до бюджету було сплачено штрафів в обсязі 2,5 млн доларів (67 млн гривень)⁶⁴.

Незважаючи на існуючий ГВК, 40-50% вантажних автомобілів досі пересуваються перевантаженими⁶⁵. Найбільш очевидні випадки, про які повідомлялося в засобах масової інформації, показують, що середній розмір хабаря, сплачений водіями інспекторам УТБ, становить 500-1000 гривень⁶⁶.

⁶² World Bank Group (2017). Ukraine Main Roads Economic Evaluation.

⁶³ Як підтверджено дослідженнями дорожнього руху, проведеними на трасі М06, у 2014 році частка перевантаженого транспорту складала 40% спостережуваного трафіку. Це означає, що на сьогоднішній день 18 мобільних вагових станцій фіксують до 20-25% перевантажених транспортних засобів.

⁶⁴ «Публічний звіт голови Державної служби України з безпеки на транспорті Михайла Ноняка по основних показниках діяльності Державної служби України з безпеки на транспорті за 2016 рік» <http://dsbt.gov.ua/storinka/publichnyy-zvit-golovy-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-z-bezpeky-na-transporti-myhayla-nonyaka>

⁶⁵ «Гройсман вимагає від «Укртрансбезпеки» захистити дороги від перевантажених фур» «Цензор.НЕТ», 02.04.18 https://ua.censor.net.ua/news/3059133/groyisman_vymagaye_vid_ukrtransbezpeky_zahystyty_dorogy_vid_perevantajeny_h_fur

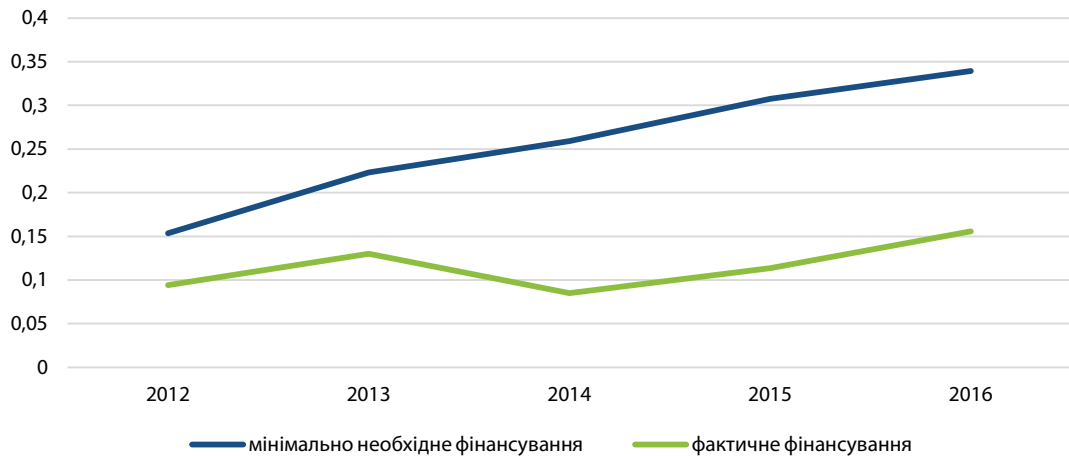
⁶⁶ «Володимир Омелян: Тим, хто працює в Росії, можна підписати контракт зі Збройними силами України. Там зараз непогано платять» Міністерство інфраструктури України. ЗМІ про нас. 5 вересня 2018 <https://mtu.gov.ua/news/30129.html>



Внаслідок недостатнього правозастосування перевантажені транспортні засоби продовжують використовувати українську дорожню мережу, обсяги штрафних санкцій не компенсують руйнування доріг, а Дорожній фонд не має ресурсів для відшкодування завданої шкоди.

Ситуація ускладнюється дефіцитом коштів на фінансування обслуговування доріг. У 2016 році фактичний обсяг коштів, витрачених на експлуатацію та обслуговування доріг, становив менше половини від необхідного (див. рисунок 9).

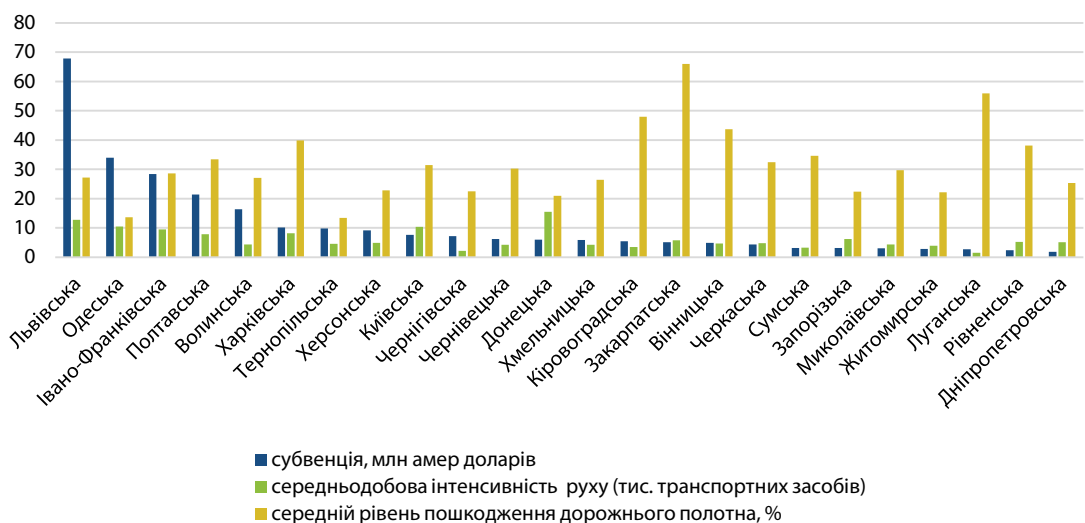
Рисунок 9. Мінімально необхідний рівень фінансування обслуговування та експлуатації доріг і фактичний розподіл фінансування в Україні на 2012-2016 роки, млрд доларів



Джерело: УкрДорНІІ

Крім цього, розподіл коштів ДДФУ не завжди відповідає реальним потребам регіонів. Зокрема, з Рисунок 10 випливає, що у 2016 році обсяг дорожніх субвенцій з державного бюджету до великої міри залежав від кількості транспортних засобів (середньодобова інтенсивність руху), але не з рівнем пошкодження дорожнього полотна. Як результат, автомобільні потоки уникали доріг, які перебувають в поганому стані. Так, автомобілісти масово скаржилися на якість доріг на Закарпатті, в Миколаївській та інших областях України. Це може свідчити про неефективність використання державних коштів.

Рисунок 10. Індикатори національної автомобільної мережі України 2016 р.



Джерело: Укравтодор, <http://uaroards.com/6/49.160154652338015,30.772705078125>



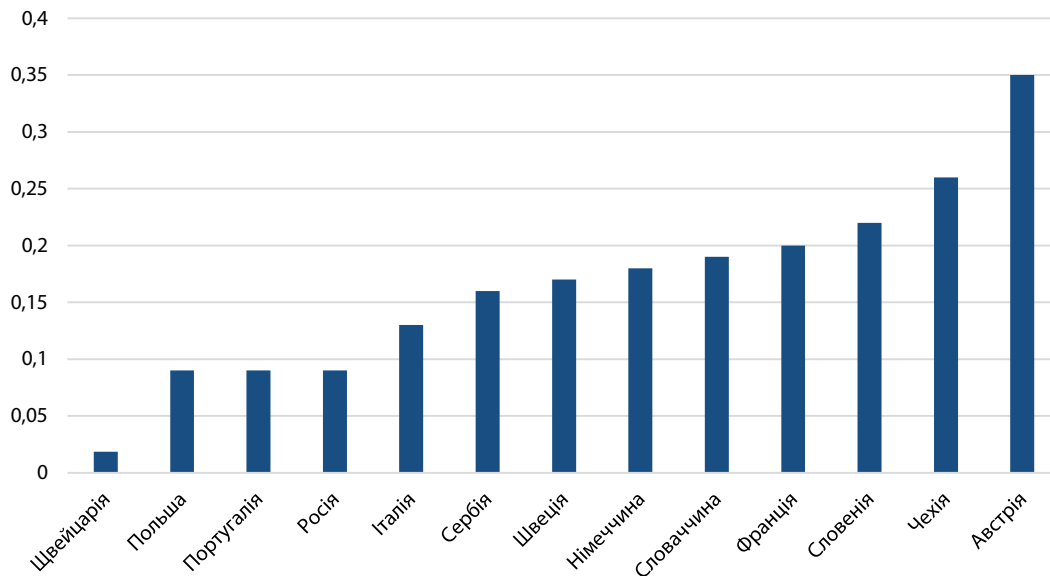
Водночас у 2017 році штрафи, стягнені Дорожнім фондом з великовантажного/-габаритного транспорту, склали 0,2% надходжень. За умови, що великовантажний/-габаритний транспорту становить близько половини транспортного потоку, сума штрафів занижена майже в 4-5 разів. Отже, відсутність належного контролю за перевантаженим транспортом має негативні наслідки для ДДФУ і доріг.

Враховуючи можливі альтернативи політики, для України доступні такі варіанти:

- **сценарій «статус кво»** передбачає експлуатацію існуючих 18 мобільних станцій Укртрансбезпеки для контролю перевантаженого транспорту. Цей варіант залишає рівень виявлення перевантажень на існуючому рівні;
- **сценарій «більше мобільних станцій»** стосується нещодавно оголошеного тендеру на придбання 78 додаткових мобільних станцій для Укртрансбезпеки для контролю за перевантаженим транспортом. Цей варіант спрямований на забезпечення Укртрансбезпеки більшою кількістю обладнання для виявлення перевантажених транспортних засобів, що дозволить зафіксувати більшу частку перевантаженого транспорту;
- **сценарій «плата за користування дорогами»** стосується електронної системи збору плати з вантажних автомобілів, які пересуваються національною мережею автомобільних доріг України. З усіх вантажівок стягуватиметься однакова плата за користування. Це зменшить мотивацію до шахрайства.

Ми дослідили досвід інших країн та визначили, що більшість із них стягують з вантажних автомобілів плату, яка залежить від відстані або часу, а також інвестують у розвиток інформаційних технологій: наприклад, станції динамічного зважування, щоб виявити перевантажені транспортні засоби у загальному потоці автомобілів. Це дозволяє заощаджувати кошти на утримання обладнання, працівників контролюючих органів (Укртрансбезпеки), а також зменшити ризик хабарництва серед дорожніх інспекторів.

Рисунок 11. Середні ставки для транспортних зборів залежно від відстані в окремих країнах ЄС, 2012, EUR/км



Джерело: ОЕСР



Фіскальний ефект

Для розрахунку потенційного фіскального ефекту від різних сценаріїв ми зробили припущення, що в Україні ставка збору може становити 7 центів за кілометр⁶⁷. Може бути реалізована система електронного збору плати, розмір якої може змінюватися залежно від кількості осей вантажного автомобіля. Застосовуючи цю ставку до всіх вантажних автомобілів, які пересуваються мережею доріг державного значення України, це може принести ДДФУ щонайменше 324 млн доларів на рік⁶⁸, що становитиме 15-20% надходжень Фонду. Порівняно з іншими варіантами, «стягнення плати з користувачів доріг» дозволяє найбільш повно компенсувати втрати від руйнування доріг.

Таблиця 5. Альтернативні політики для забезпечення контролю за перевантаженим транспортом

Варіанти політики:	Некомпенсована шкода автомобільним дорогам ⁶⁹ , млн доларів	Витрати уряду, млн доларів		Надходження, млн доларів	Чистий результат для суспільства, млн доларів
		Операційні витрати ⁷⁰	Капітальні витрати		
Сценарій «статус-кво»	332	0,3	0	2,5	-329,8
Сценарій «більше мобільних станцій»	328	1,9	3,9	7,5	-326,3
Сценарій «плата за користування» (електронна система збору плати)	332	0,9	4,9	324,71	-13,5

Джерело: Розрахунки ЦЕС

Висновки і рекомендації

Ми рекомендуємо замінити штраф з великовантажних/-габаритних транспортних засобів, що є одним із джерел надходжень Дорожнього фонду, єдиним збором з вантажних автомобілів. Ця рекомендація відповідатиме декільком цілям політики:

⁶⁷ World Bank (2015). Project appraisal Document for Ukraine Road Sector Development Project.

⁶⁸ Показник оцінено на основі кількості вантажних автомобілів понад 3,5 т, які пересуваються мережею державних автомобільних доріг України за добу. Для спрощення ми припустили, що замість бортового обладнання всі автомобілі можуть бути обладнані наклейкою RFID (e-toll, або електронна система збору плати) на задньому склі транспортного засобу. Припущення ґрунтується на оцінці Світового банку від 2015 року.

⁶⁹ Некомпенсована шкода автомобільним дорогам означає величину завданих дорожньому покриттю пошкоджень, спричинених транспортними засобами, які не компенсуються акцизними податками та імпорними митами. Обсяг пошкоджень оцінюється проектом «МояДорога» у валюті для кожного окремого типу автомобіля.

⁷⁰ Операційні витрати покривають витрати на обслуговування обладнання та заробітну плату працівників, що управляють системами дорожнього руху.

⁷¹ Показник оцінено на основі кількості вантажних автомобілів понад 3,5 т, які пересуваються мережею державних автомобільних доріг України, та припущення щодо збору з користувача залежно від відстані 7 центів за км.



- **вирівняє фіскальне навантаження** в бік перевантажених транспортні засоби, які завдають найбільшої шкоди дорожньому покриттю. Більшу частину пошкоджень завдають дорогам важкі транспортні засоби, тимчасом як найбільше акцизне навантаження припадає на пасажирські транспортні засоби, що порушує принцип «користувач платить»;
- **полегшить адміністрування зборів**, впровадивши електронні методи стягнення та зменшивши ухилення від їх сплати. Стягнення штрафів з великовантажного/ -габаритного транспорту сприяє корупції та хабарництву. Єдиний збір усуває втручання людського фактора (інспекторів Укртрансбезпеки) і дає можливість впроваджувати інтелектуальні транспортні рішення для контролю транспортних засобів;
- **забезпечить відповідні надходження** до Дорожнього фонду для належного технічного обслуговування доріг в Україні.

2.4.2. Розвиток державно-приватного партнерства

За даними Світового банку, з 1993 року у всьому світі зареєстровано близько 11 660 проектів державно-приватного партнерства (ДПП), і вони залишаються активними. Понад 70% цих проектів було реалізовано у сферах телекомунікацій та електроенергетики. Ринок проектів ДПП неухильно зростає. За даними ЄІБ, у 2017 році обсяг європейських транзакцій з ДПП склав 14,4 млн євро (річний приріст + 22%). Загалом у 2017 році було завершено 42 проекти ДПП. Крім того, на початку 2018 р. портфель проектів ДПП включав 61 новий проект загальною вартістю до 18 млрд євро.

Відповідно даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі, станом на 1 січня 2018 р. в Україні зафіксовано 182 проекти ДПП, проте лише 35% ініційованих проектів залишаються активними. Ми вважаємо, що механізм ДПП недостатньо розвинений, оскільки (1) бізнес-спільнота є обережною і вважає, що принципи правовладдя і належного урядування в Україні забезпечені недостатньо⁷², (2) відсутня зацікавленість органів влади в розвитку ДПП. Ми очікуємо, що за рахунок впровадження проектів ДПП державний бюджет отримає 1 млрд доларів на рік у вигляді концесійних зборів, податку на прибуток підприємств та ПДВ.

Рисунок 12. Кількість проектів ДПП у світі, 1993-2017 рр.

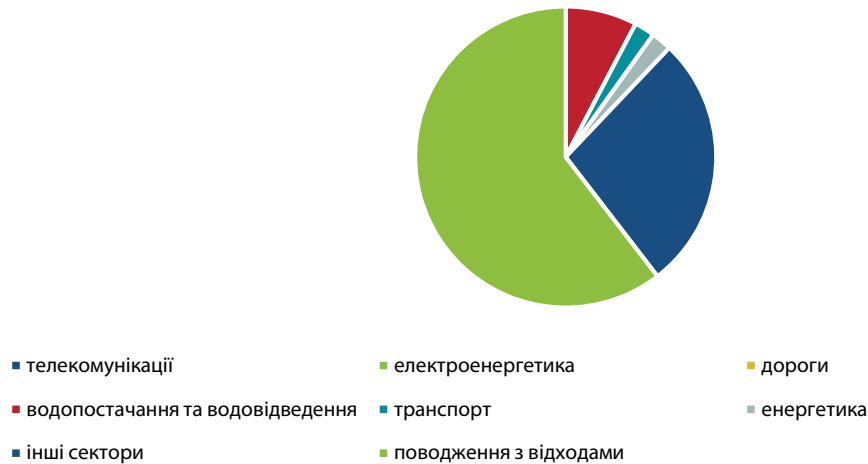


Джерело: ppi.worldbank.org

⁷² https://ces.org.ua/en/wp-content/uploads/2018/09/2018_investorsurveyresults_presentation.pdf



Рисунок 13. Кількість проектів ДПП в Україні станом на 01.01.2018



Джерело: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Структура проблеми

Впровадження принципів корпоративного управління на державних та комунальних підприємствах є одним із пріоритетних напрямів політики України. На сьогоднішній день більшість державних та муніципальних підприємств діють на основі річного фінансового плану, який затверджується галузевим регулятором⁷³. Для його затвердження підприємство має подати свою інвестиційну програму для перевірки показників, зазначених у фінансовому плані.

Здійснювати управління комунальним/державним підприємством на підставі фінансового плану складно, оскільки він не містить жодних інструментів, які допоможуть його виконати. По-перше, документ містить лише фінансові показники. Це означає, що власник в особі державних (міських) органів влади звертатиме увагу на виконання підприємством фінансових цілей, а не, наприклад, досягнення підприємством операційної ефективності. По-друге, для керівників підприємств, які не виконують фінансовий план, зазвичай, не передбачено жодних наслідків/санкцій. Тому вони не мають мотивації дотримуватись його. По-третє, сам власник не має мотивації дотримати показників фінансового плану, оскільки це дозволяє йому не виконувати соціальних зобов'язань. Як наслідок, у діяльності власника не дотримуються принципи належного врядування, що створює підґрунтя для розкрадання державних коштів в Україні.

Оскільки операційна ефективність державних/комунальних підприємств, зазвичай, не дуже цікавить самого власника, такі підприємства, як правило, недостатньо інвестують у розвиток громадської інфраструктури. Згідно з даними Держкомстату, в 2016 році основні засоби об'єктів інфраструктури були зношеними на 55-65%. Це призводить до серйозних перебоїв і неефективності діяльності комунальних підприємств: 50-70% втрат технічної води, 35-50% втрат тепла в мережах централізованого тепlopостачання, зменшення на 10-15% доступності послуг громадського транспорту. Як наслідок, клієнти обирають інших (приватних) постачальників⁷⁴, що суттєво звузило ринок державних/комунальних підприємств і обмежило їхню здатність генерувати доходи.

⁷³ Місцева влада – є регулятором для комунальних підприємств; інші регулятори: Міністерство економічного розвитку України, Міністерство інфраструктури України, Адміністрація морських портів тощо.

⁷⁴ Йдеться про встановлення бойлерів і котлів для опалення та підігріву води, операторів приватного автомобільного, залізничного, повітряного та водного транспорту.



Це може поставити під сумнів намір муніципалітетів/держави стосовно необхідності володіння такими підприємствами, оскільки відповідно до статутних документів, такі підприємства створюються саме для обслуговування потреби населення України/муніципалітетів. По факту цього не відбувається і, отже, продовження діяльності таких підприємств може бути класифіковано як нецільове використання коштів.

Досвід інших країн демонструє, що контракти на надання громадських послуг, укладені між державою/муніципалітетами та операторами державних/муніципальних послуг, є надзвичайно дієвими. В цьому документі визначаються якість і обсяг послуг, які держава/муніципалітет хоче отримати від оператора, а також санкції, які застосовуватимуться до операторів у випадку невиконання зобов'язань. Оператор визначає, яких активів він потребуватиме для досягнення цільового рівня послуг, і узгоджує з регулятором необхідні тарифи на відповідні послуги. Контракти на надання громадських послуг мають бути інтегровані в загальну правову та нормативну базу. Оскільки чинне законодавство та нормативно-правова база в Україні не передбачають подібного інструменту, видається, що без цього важливого елементу законодавства буде складно забезпечити діяльність державних/комунальних підприємств на необхідному рівні.

Однак форма ДПП дозволяє включити елементи договору про виконання соціальних зобов'язань у концесійні договори і експлуатаційні/управлінські контракти. Незалежно від форми контракту ДПП, він повинен бути побудований за єдиним загальним принципом: управління на основі кінцевих результатів. Проте для стабільного розвитку державно-приватного партнерства бракує деяких важливих елементів у сфері правозастосування:

- чіткої і належної нормативно-правової бази;
- чіткого визначення та захисту прав власності;
- можливості застосовувати тарифи, що ґрунтуються на принципах RAB-регулювання.

Отже, унормування законодавства про ДПП допоможе ефективно управляти державними/комунальними підприємствами.

Фіскальний ефект

Щоб відповідати глобальним тенденціям розвитку ДПП, Україна має прийняти нову редакцію Закону України №8125 «Про концесії». Переглянувши його положення та ознайомившись з існуючим портфелем проектів ДПП, ми очікуємо, що вплив від реалізації потенціалу державно-приватного партнерства для України протягом наступних п'яти років буде таким:

- додаткові надходження до державного та місцевих бюджетів у розмірі 4,18 млрд доларів (або в середньому 835,6 млн доларів на рік), які будуть отримані у вигляді концесійних платежів. Для розрахунку цієї суми ми припустили, що 4 національні проекти та 8 муніципальних проектів будуть ініційовані щорічно, і кожен з них забезпечить в середньому 25-25,7 млн доларів на рік концесійних зборів (на основі даних PPI (Private Participation in Infrastructure) Світового банку)⁷⁵;
- муніципальні та державні підприємства замість збитків почнуть отримувати прибуток (до 1,7 млрд доларів) та сплачувати податки до бюджету (до 662,2 млн доларів), з яких 304,5 млн – у вигляді податку на прибуток підприємств та 357,7 млн – у вигляді ПДВ (за припущення, що кожне підприємство під управлінням приватного оператора буде генерувати 2,1-2,2 млн доларів додаткового обороту на рік).

Висновки і рекомендації

⁷⁵ <http://ppi.worldbank.org/>



Незважаючи на очевидні переваги, пов'язані з ДПП, ми стверджуємо, що лише ретельний відбір та обґрунтована розробка проектів можуть допомогти реалізувати вищезгадані переваги. Міжнародний досвід показує, що процес планування ДПП має тенденцію до недооцінення проектних витрат (капітальних та експлуатаційних) та переоцінювання попиту на вироблені товари/послуги. Щоб пом'якшити ці ризики, ми вважаємо за доцільне:

- розробити портфель проектів ДПП на рівні профільних міністерств;
- розробити чіткі критерії для їх оцінки та визначення пріоритетності на рівні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- відкрити для громадянського суспільства доступ до портфелів проектів ДПП, сприяти залученню громадськості на етапах відбору проектів та їхньої розробки;
- забезпечити навчання та підвищення кваліфікації кадрів для покращення якості прогнозування попиту та оцінки витрат на рівні центральних та місцевих органів влади;
- сприяти контактам з потенційними інвесторами для оцінки їх потреб та очікувань на рівні ініціаторів/промоутерів проектів.

3.5 Ухилення від сплати податків на імпорту і експорт

Ключові пункти

Існування «сірого» експорту та імпорту ускладнює впровадження державної політики, призводить до втрати державою податкових та неподаткових надходжень, спотворює конкуренцію серед законслухняних імпортерів та місцевих виробників. Річні обсяги «сірого» експорту та «сірого» імпорту оцінюються в межах понад 4,0 млрд доларів та 4,5 млрд доларів відповідно. Прямі податкові збитки, спричинені «сірим» експортом та імпортом, складають 1 млрд доларів.

Структура проблеми

Щоб оцінити обсяги «сірого» імпорту та експорту, ми порівняли дані експорту та імпорту Державної служби статистики України (ДССУ) та Міжнародної бази даних торгової статистики ООН (МБДТС) для всіх товарних груп на рівні деталізації бти-значного коду. Зокрема, для виявлення розбіжностей між двома джерелами даних ми перевірили відповідність даних за такими показниками:

- український експорт за даними ДССУ та імпорту з України за даними МБДТС;
- український імпорту за даними ДССУ та експорту в Україну за даними МБДТС.

Всі розбіжності у бік перевищення даних ДССУ класифікуються як «сірий» імпорту та експорту.

Рисунок 14. Вплив «сірого» експорту й імпорту на доходи державного бюджету, млн доларів



Джерело: МБДТС, розрахунки ЦЕС



Оцінка відображає різницю в митній вартості і показує, що в 2017 році мінімальний обсяг «сірого» імпорту становив 4 млрд доларів, а експорту – 4,5 млрд доларів. Ці цифри становлять 10% офіційного експорту та 8% офіційного імпорту. Фактичний обсяг «сірого» імпорту та експорту може бути ще більшим.

Більшу частину «сірого» імпорту складають мінеральні продукти, деревина та вироби з неї, техніка та устаткування, кольорові метали та вироби з них, хімічна продукція; «сірого» експорту – техніка та обладнання, транспортні засоби, текстиль та текстильні вироби, хімічна продукція.

Фіскальні ефекти від «сірого» імпорту й експорту

Щоб оцінити суми потенційних втрат державного бюджету, ми розглянули доходи від імпортних / експортних мит, ПДВ та акцизів. Оскільки дані зовнішньої торгівлі представлені лише у грошових (дол.) та фізичних величинах (кг), ми обмежили оцінку потенційних надходжень бюджету до тих товарних груп, для яких ставки акцизу та імпортні мита встановлені в розрахунку на кілограм. Тому оцінка ЦЕС розглядається як мінімальна оцінка втрат бюджету.

Таблиця 6. Мінімальна щорічна втрата бюджету через «сірий» імпорт і експорт оцінюється в 1 млрд доларів

Втрачені доходи державного бюджету	«Сірий» імпорт	«Сірий» експорт
ПДВ	814	0
Штрафи	80	2
Акцизний податок	122	0
Сума	1 016	2

Джерело: Розрахунки ЦЕС

Висновки і рекомендації

Для зменшення обсягу тіньових операцій Україна має налагодити електронний обмін митними даними, розширити співпрацю між митними органами та обмежити вплив людського фактора на процедури митного оформлення в Україні.

Покращення електронного обміну митними даними вимагатиме як удосконалення чинних процедур митного оформлення електронних декларацій, так і поглиблення співпраці між Україною та іншими країнами щодо обміну митними даними.

Також слід полегшити митне оформлення товарів до їхнього прибуття на митну територію: визначити чіткий перелік супровідних документів, що надаються експортерами / імпортерами, прискорити перевірки їх оформлення та зворотній зв'язок (або, як альтернатива, надати взаємний доступ до митних даних країн-партнерів).

При проведенні митних перевірок необхідно запровадити підхід, що базується на ризиках. Він виявився ефективним в інших країнах і може допомогти в роботі українських митників. На наш погляд, митні перевірки мають базуватися на перевірці країн походження / призначення товару, репутації експортуючої / імпортуючої компанії.

Необхідно взяти під контроль місцевих продавців «сірої» імпортованої продукції, а саме: встановити касові апарати, запроваджуючи таким чином контроль фіскальної служби над роздрібними продавцями.



3.6 Вкрай повільна та неефективна приватизація

Ключові пункти

Прозора й ефективна приватизація могла би звільнити державні підприємства від захоплення політиками та зменшити рівень корупції. Це означатиме однакові для всіх правила гри в економіці; зменшить політичний вплив на бізнес, що позитивно вплине на правовладдя в країні. Уряд заявив про свій намір приватизувати 47 із 100 найбільших державних підприємств України. Наш аналіз показує, що додатково принаймні ще 6 компаній з ТОП-100 державних підприємств мають бути приватизовані. Ми оцінюємо загальний прямиий дохід, який Україна може отримати від приватизації 53 із 100 державних підприємств, на рівні **48 млрд гривень (1,7 млрд дол.)** у реалістичному сценарії та **169 млрд гривень (5,9 млрд дол.)** в оптимістичному сценарії.

Структура проблеми

У нашій аналітичній записці «Як подолати корупцію на державних підприємствах?»⁷⁶ ми дійшли висновку, що приватизація є найефективнішим способом подолання корупції на державних підприємствах (ані антикорупційна діяльність правоохоронних органів, ані реформа корпоративного управління не є такою ж ефективною, як приватизація).

Результати опитування громадської думки українців, проведеного GfK Ukraine для проекту Центру економічної стратегії «Критичне мислення проти популізму»⁷⁷, показують, що 86% українців вважають, що продаж державних підприємств має здійснюватися не лише для збільшення державних доходів, а й для залучення стратегічних інвесторів. Згідно з висновками аналітичного брифу Центру економічної стратегії «Як за допомогою приватизації збільшити інвестиції в економіку України?»⁷⁸, залучення іноземних інвесторів сприяє максимізації загального позитивного ефекту від приватизації підприємства.

В останні роки приватизація державних підприємств в Україні була одним із пріоритетних напрямів діяльності Міністерства економічного розвитку та торгівлі.⁷⁹ Міністерство розробило сегментацію 3444 державних підприємств, які отримали назву «тріаж»⁸⁰. Згідно з оцінкою, держава приватизує 893 державних підприємства, 47 з них – у ТОП-100. Наш аналіз виявив, що є кілька підприємств, які перебувають у ТОП-100, але не є у «тріажі» (як правило, вони є частиною державних холдингів). Наша експертна оцінка показує, що 5 із них не мають жодної унікальної соціальної місії, тому їх слід приватизувати. Крім того, в ТОП-100 існує ще одне державне підприємство, яке залишається у державній власності згідно з «тріажем», але має бути приватизоване згідно з нашим аналізом, оскільки воно не має жодної унікальної соціальної місії. Тому ми пропонуємо розширити список для приватизації щонайменше шістьма державними підприємствами, що надає нам список із 53 державних підприємств.

⁷⁶ <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/Corruption-at-SOEs.pdf>

⁷⁷ https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/report_critical_thinking_ukr-FINAL-for-web.pdf

⁷⁸ https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/How-to-increase-investment-through-privatisation_final.pdf

⁷⁹ <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e8197289-4ab0-4db0-af87-030e969a4d3c&title=StrategichniZadachi>

⁸⁰ <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali>



На даний час планується, що в процесі «великої приватизації» 2018 року буде приватизовано лише 23 компанії⁸¹. 16 з них перебувають у списку ТОП-100, одним з яких є державне підприємство, яке не входить до «тріажу» – Дніпровська ТЕС. Наразі на початок жовтня 2018 року жодне з них не приватизовано. Приватизація решти 31 із 47 державних підприємств відповідно до «тріажу» ще не схвалена. Причому для 14 із 31 парламент має прийняти закон про скасування заборони на їх приватизацію⁸².

Фіскальні ефекти, очікувані від приватизації

Ми оцінили лише приватизацію державних підприємств із ТОП-100, оскільки їхні активи складають 97,5% від загальної кількості активів державних підприємств в Україні. Крім того, відсутні дані про власний капітал державних підприємств, які не входять до ТОП-100.

Ми оцінили обсяг надходжень від приватизації 53 державних підприємств зі списку ТОП-100. Щоб оцінити очікуваний дохід, ми взяли вибірку українських ліквідних компаній, акції яких торгуються на Варшавській фондовій біржі.

Далі ми взяли співвідношення P / Book цих компаній. Середнє значення цього співвідношення становить 1,01. Ми помножили це значення на власний капітал кожної з 53 компаній із ТОП-100 державних підприємств, які повинні бути приватизовані згідно з МЕРТ та згідно з нашим аналізом, щоб отримати доходи від приватизації. Для компаній із негативним рівнем капіталу передбачувана ціна приватизації дорівнює нулю.

За другою методикою ми взяли співвідношення P/Sales цих компаній та розрахували середнє. Воно дорівнює 0,78.

Далі ми взяли середнє між двома показниками і отримали **48 млрд гривень (1,7 млрд дол.)** для реалістичного сценарію.

Також для того, щоб оцінити сценарій продажу державних компаній за умов кращого показника правовладдя в Україні (оптимістичний сценарій), ми взяли середнє співвідношення P/Book та P/Sales для польських компаній, попередньо відкинувши «викиди», і за тим самим алгоритмом оцінили вартість українських державних підприємств. Отримана оцінка становить **169 млрд гривень (5,9 млрд дол.)**, тобто у 4 рази більше, ніж число, розраховане за поточної ситуації з правовладдям в Україні.

Висновки і рекомендації

На даний час ми бачимо активний запуск малої приватизації через Prozorro.Sales, але це не дасть значних доходів для державного бюджету. Широкомасштабна приватизація (державні підприємства з активами > 250 млн грн.) рухається повільно.

Оскільки державні підприємства часто використовуються в політичних цілях або для особистого збагачення політиків, для прискорення приватизації необхідний активний тиск засобів масової інформації, активістів / неурядових організацій та міжнародних фінансових установ .

Головною рекомендацією є якнайшвидше розпочати приватизацію великих підприємств. Приватизація 53 з ТОП-100 державних підприємств дозволить використовувати ресурси цих підприємств більш ефективно та збільшити доходи державного бюджету **48 млрд гривень (1,7 млрд дол.)**. Ці доходи могли становити **169 млрд гривень (5,9 млрд дол.)**, що на **121 млрд грн (4,2 млрд доларів)** більше, ніж у реалістичному сценарії. Приватизація повинна бути прозорою та залучати стратегічних інвесторів.

⁸¹ <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-pereliku-obyektiv-velikoyi-privatizaciyi-derzhavnoyi-vlasnosti-sho-pidlyagayut-privatizaciyi-u-2018-roci>

⁸² <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-14>



3.7 Тіньові галузі (ліс, гральний бізнес, бурштин)

Ключові пункти

Щоб продемонструвати наслідки недостатнього правовладдя та проблеми захоплення держави в Україні, ми дослідили три тіньові галузі, які найчастіше згадуються у засобах масової інформації: вирубка лісу, видобуток бурштину та гральний бізнес. Усі три галузі страждають від відсутності ефективної нормативно-правової бази, нагляд за ними слабкий чи відсутній та податки з них майже не справляються. Усі три галузі у тій чи іншій формі чинять негативний вплив на навколишнє середовище або добробут людей. Усі три галузі не можуть цивілізовано розвиватись за умов чинного законодавства, бездіяльності силових органів та під «захистом» корумпованих посадовців.

Правопорядок у цих галузях (за умов офіційної легалізації грального бізнесу) дозволив би наповнити український бюджет додатково на **0,2-0,4 млрд доларів**, і це – дуже консервативна оцінка. Покращення ситуації одразу позитивно відобразилося би на місцевому рівні, оскільки вирубка лісу та видобування бурштину здійснюються на окремих територіях.

Уряду необхідно розпочати наводити лад у цих галузях із чистого аркуша, забезпечити правовладдя та дотримання законодавства. Легалізуючи ці галузі, українські урядовці мають передусім враховувати інтереси людей в регіоні, що працюють у цих галузях, оскільки для них ця робота часто є єдиним способом прогодувати себе та близьких.

2.7.1. Нелегальна заготівля деревини

Український ліс разом із залізною рудою, нафтою, газом та вугіллям є частиною національного багатства. Щорічно в Україні здійснюється заготівля 19 млн м³ ліквідної деревини. Нині державні підприємства контролюють 85% виробництва лісоматеріалів. За оцінками експертів, обсяги нелегальної лісозаготівлі в Україні сягають 1,2 млн м³ щороку, що еквівалентно **понад 1,6 млрд гривень, або близько 57 млн доларів** суспільних втрат⁸³.

Вирішення проблем на кожному етапі процесу виробництва та експорту лісу – від процедури ліцензування та функціонування кадастру до митних процедур – сприяло би виходу індустрії з тіні.

Структура проблеми

Площа лісового фонду України становить 10,4 млн га, або 15,9% території⁸⁴. Загальні обсяги лісових ресурсів України оцінюються в 2,1 млрд м³. Найбільша частка українських лісових ресурсів розміщена в Карпатах (42%) та Поліссі (26%). Ці території є домом для унікальних представників флори та фауни – 35% європейських видів⁸⁵, включно з видами, віднесеними до Червоної книги: рись, бурий ведмідь, чорний лелека, кіт лісовий.

Майже 3/4 українських лісів перебувають у державній власності під контролем Державного агентства лісових ресурсів України (Держлісгоспу), Міністерства оборони та інших держорганів. Комунальні та приватні ліси становлять менше 14%. 7% лісових ресурсів перебувають у резерві.

У 2017 році на 420 тис. га було заготовлено 22 млн м³ деревини. Обсяги заготівлі ліквідної деревини склали 18,9 млн м³ (12 млн м³ ділової деревини та 7 млн м³ паливної деревини)⁸⁶. Державні лісові господарства здійснюють заготівлю 85% усієї деревини в Україні.

⁸³ <https://www.earthinsight.org.uk/complicityincorruption>

⁸⁴ http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62921&cat_id=32867

⁸⁵ <https://www.earthinsight.org.uk/complicityincorruption>

⁸⁶ Державна статистична служба України



Сектори, пов'язані з використанням лісових ресурсів, можна поділити на дві категорії. Перша – це, власне, лісове господарство та лісозаготівля (ISIC A02). Лісозаготівля є сировинним сектором з низьким ступенем переробки, де 100% підприємств належать до малих та середніх підприємств (МСП). Цей сектор становить близько 0,3% ВВП⁸⁷ і у ньому зайнято до 62 тис. працівників.

Друга категорія – це переробка лісової сировини, тобто оброблення деревини та виготовлення виробів з деревини та корка (ISIC C16), виготовлення виробів з соломки та рослинних матеріалів для плетіння та виробництво меблів (ISIC 31). Ці сектори загалом складають понад 3% ВВП, тут зайнято понад 200 тис. працівників⁸⁸.

За часів президентства В. Януковича в Україні різко зросли обсяги нелегального експорту деревини до країн ЄС (з 10% до 20% від загальних обсягів нелегального експорту протягом 2010-2017 років)⁸⁹. Розслідування, проведені пост-фактум, показали, що за часів управління Державним лісовим агентством В. Сівцем протягом 2011-2014 років у секторі діяли масштабні корупційні схеми. Згідно з даними МЕРТ, у 2017 році лише 26 тис. м³ деревини було заготовлено нелегально.

Неконтрольоване знеліснення української території та багатомільйонні корупційні втрати стали основними причинами введення з 9 квітня 2015 року 10-річного мораторію на експорт лісу-кругляку.

Фіскальний ефект від легалізації лісозаготівлі та зменшення тіньового експорту

Нелегальна лісозаготівля. Офіційні оцінки нелегальної лісозаготівлі видаються занадто низькими. Річ у тому, що вони базуються лише на доведених фактах нелегальної вирубки деревини в межах лісів, що перебувають під контролем Держлісагентства. Натомість ігноруються будь-які порушення працівниками самого Держлісагентства. Експерти говорять про значно більші цифри: обсяги нелегальної вирубки лісу в Україні сягають 1,2 млн кубометрів⁹⁰. Якщо припустити, що структура нелегального ринку лісозаготівлі є такою ж, як і легального, то ринкова ціна⁹¹ тіньової вирубки деревини складає **понад 57 млн доларів**.

Мораторій на експорт лісу-кругляку та порушення правил експорту. Мораторій на експорт лісу-кругляку не зупинив нелегальну вирубку деревини. Заборонену деревину стали вивозити під іншими експортними категоріями, наприклад, тирса, деревне вугілля, окремі види пиломатеріалів.

Висновки і рекомендації

Для зменшення обсягів нелегальної лісозаготівлі, негативного впливу на довкілля, збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь необхідно закрити прогалини в чинному законодавстві та підвищити рівень його дотримання. Удосконалення негайно потрібні в наступних сферах:

Прозорість та звітування. На сьогоднішній день ситуація в галузі не є цілком зрозумілою. Немає достовірних даних щодо площі лісів на конкретних територіях, віку дерев, запасів деревини, власників лісових масивів тощо. Лише 35% лісів України (3,7 млн га) сертифіковані Лісовою опікунською радою (FSC)⁹². Для успішного функціонування галузі необхідна прозорість та нормальне функціонування лісового кадастру.

⁸⁷ <https://regulation.gov.ua/book/17-reguluvanna-rinku-derevini>

⁸⁸ <https://www.earthshight.org.uk/complicitincorruption>

⁸⁹ <https://www.earthshight.org.uk/complicitincorruption>

⁹⁰ <https://www.earthshight.org.uk/complicitincorruption>

⁹¹ За даними <http://sfs.gov.ua/ms/f11> ціна на ділову деревину (HS4403) становила 82,6 долари за тонну, а ціна на паливну деревину становила 58 доларів за тонну

⁹² <https://www.earthshight.org.uk/complicitincorruption>



Інспекція: Згідно з інформацією НГО Earthsight, під час перевірок інспекторів FSC запрошують відвідувати спеціально підготовлені місця лісозаготівлі. Зазвичай інспектори здійснюють лише поверхневу перевірку, вірячи на слово головам лісових господарств, які відповідають лише «так» чи «ні» на запитання.

Видача дозволу на лісозаготівлю. Міністерство екології та природних ресурсів України разом із Держлісагентством визначають обсяги розрахункової лісосіки – щорічної науково-обґрунтованої норми заготівлі деревини в порядку рубок головного користування, яка затверджується для кожного власника та лісокористувача. Основною метою встановлення лісосіки є захист лісів від надмірної вирубки та забезпечення відновлення лісів. Проте державні підприємства, що займаються лісозаготівлею, можуть додатково здійснювати лісозаготівлю, виконуючи санітарні рубки лісу, що постраждав від пожеж, шкідників, хвороб тощо. В Україні протягом останніх 20 років обсяги санітарних рубок зросли у понад 2 рази – з 5 млн м³ до 12,4 млн м³ (1996-2017). За умов ефективного врядування державними підприємствами, площі санітарних рубок були б значно меншими.

Процедура продажу через аукціони та прямі договори. Державні лісові підприємства продають деревину щоквартально (сумарно 9,3 млн м³ у 2016 році)⁹³. Проте, якщо аукціон не відбувся, дозволяється укласти договір напряму із покупцем. У 2016 році майже 40% деревини було продано через прямі контракти. Процедура проведення аукціонів є недорозвиненою, оскільки немає ф'ючерсних та спотових контрактів, детального опису продукції тощо. Більше того, у травні 2018 року аукціони були скасовані, тож на сьогоднішній день процедура реалізації деревини є непрозорою.

Експорт. Для здійснення експорту необхідний сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, який надають територіальні органи Держлісагентства. Сертифікат містить детальну інформацію про підприємство, яке планує експортувати продукцію, підтверджує легальність його продукції. Територіальні органи Держлісагентства співпрацюють (як із посередником) з державним підприємством «Укрлісконсалтинг», яке надає сертифікати після маркування деревини. Кожне поліно має бути марковане окремим баркодом для пиломатеріалів. Для паливної деревини дозволяється маркувати кожну партію деревини. Протягом останніх років ЄС – основний пункт призначення експорту української деревини – надає щодо експорту цифри, що суттєво різняться з даними української статистичної служби, що може свідчити про значні проблеми в галузі: за даними української ДФС, 1/3 від експорту «паливної» деревини (1,4 млн тонн⁹⁴) імпортується європейськими підприємствами-гігантами, що займаються лісопереробкою: Еггер, Пролісок, Кроносплан, Swiss-Krono, International Paper та ін. Дочірні підприємства цих п'яти вищезгаданих компаній продовжували імпортувати український ліс навіть після відкриття кримінальних проваджень проти керівників окремих українських державних лісових підприємств⁹⁵. Європейське законодавство карає лише ті підприємства, що прямо здійснюють імпорт нелегальної деревини. Компанія, що робить це через фірму-посередника, не несе жодної відповідальності.

⁹³ <https://regulation.gov.ua/book/17-reguluvanna-rinku-derevini>

⁹⁴ Державна служба статистики України

⁹⁵ <https://www.earthsight.org.uk/complicityincorruption>



3.5.2 Легалізація грального бізнесу

Ключові пункти

Гральний бізнес став незаконним в Україні у 2009 через швидкі темпи росту цього ринку протягом 2000-х та загострення проблеми ігроманії. Однак ця галузь нікуди не зникла: вона просто перемістилась у тінь. Згідно з оцінками Міністерства фінансів України, обсяги ринку грального бізнесу в Україні сягають 40 млрд гривень⁹⁶.

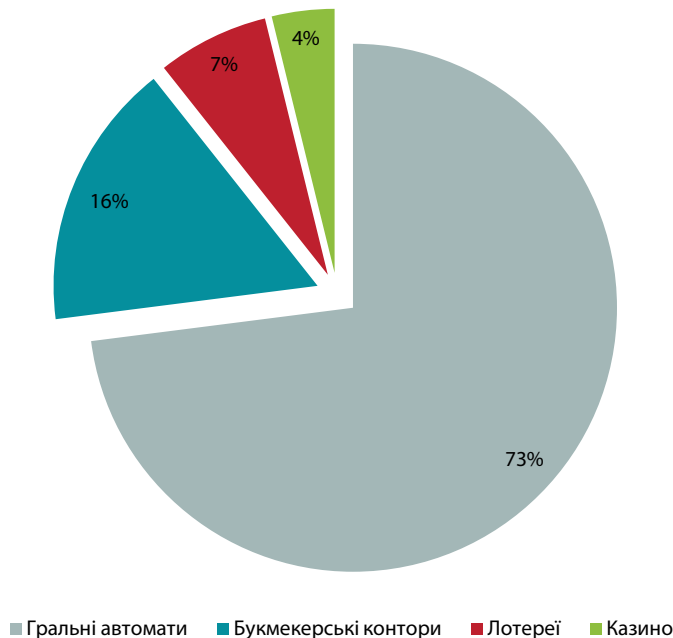
Нині на українському ринку грального бізнесу ніхто не працює легально. Водночас, тисячі закладів маскуються під брендами лотерейних операторів УНЛ та МСЛ: або під лотерейною ліцензією лотерейного оператора, або шляхом незаконного використання його торгової марки. Багато випадків вказують на те, що тисячі франшиз цих операторів, маскуючись під числові або миттєві лотереї, здійснюють нелегальну діяльність онлайн чи офлайн.

Щорічно бюджет України втрачає від 4,1 до 9,6 млрд гривень через заборону грального бізнесу. Держава недотримує кошти від видачі патентів, ліцензій та звичайних податків.

Успішний перезапуск ринку грального бізнесу із мінімальним негативним впливом на суспільство є можливим за наступних умов. По-перше, через готовність Верховної Ради України легалізувати гральний бізнес відповідними законодавчими актами. По-друге, завдяки визначенню способу легалізації, що сприятиме максимізації податкових надходжень та мінімізації тіньового сектору. По-третє, держава повинна запобігти масовому поширенню ігроманії серед молоді та шахрайству з боку гральних закладів.

Структура проблеми

Рисунок 15. Структура грального ринку в 2008 році



Джерело: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf

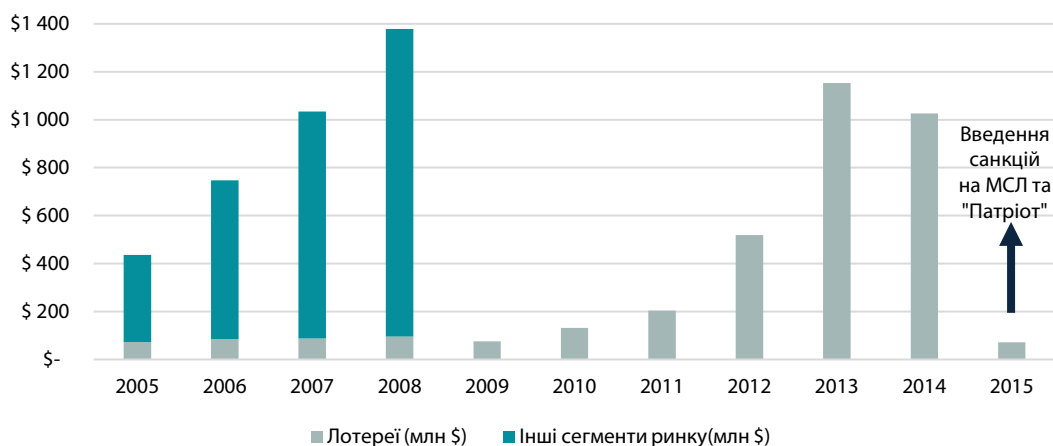
⁹⁶ https://gazeta.ua/articles/economics/_legalnij-ale-zhorstko-kontrolovanij-derzhavoyu-gralnij-biznes-prinese-v-byudzhets-milyardi-griven-podatki-artur-palatnij/801022



В Україні гральна індустрія бере свій початок з 1991 року, коли в готелі «Київ» було відкрито перше казино. Протягом 1990-2000-х гральний бізнес розвивався шаленими темпами: нові казино з'явилися у всіх великих містах. Гральні автомати почали виникати на кожному кроці в усіх населених пунктах: від найменшого села до столиці. У 2008 році на гральному ринку діяли 4 тисячі підприємств із 13 тисячами гральних пунктів⁹⁷. Станом на березень 2009 року в середньому 50 тисяч гравців відвідували 45 українських казино щоденно⁹⁸. Проте у 2009 році парламент ухвалив законопроект про заборону найбільш популярних ігор: гральних автоматів, казино та букмекерських контор. Лише державні лотереї, бінго та ігрові автомати «кран-машина» залишилися легальними.

Після заборони грального бізнесу в Україні, єдиним шляхом для умовно легальної роботи цього ринку стало прикриття своєї діяльності під ліцензіями операторів державних лотерей. Але через суворі вимоги, діяльність на лотерейному ринку могли вести лише чотири оператори: Українська національна лотерея (УНЛ), МолодьСпортЛото (МСЛ), «Патріот» та Ощадбанк. Однак Ощадбанк ніколи не займався випуском лотерейних білетів. У 2015 році на МСЛ та «Патріот» було накладено санкції у зв'язку з підозрою у фінансуванні з боку Росії. Проте у 2018 році санкції зняли через відсутність доказів⁹⁹. Санкції передбачали замороження активів, перешкоджання виведенню коштів за кордон.

Рисунок 16. Динаміка обсягів легального сегменту ринку грального бізнесу



Джерело: https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf

Заборона грального бізнесу створила для підприємств гральної індустрії стимул до переходу в тінь. Окремі оцінки обсягів нелегального ринку грального бізнесу сягають 40 млрд гривень¹⁰⁰. Ситуація у легальному лотерейному сегменті ринку підтверджує цей факт. Після офіційної заборони грального бізнесу в Україні обсяги ринку лотерей протягом 2009-2014 років зросли у понад чотири рази¹⁰¹. Вже у 2013 році 66,3% лотерей були приховані під виглядом гральних автоматів¹⁰².

⁹⁷ <https://news.finance.ua/ua/news/-/160782/moratorij-na-azart>

⁹⁸ http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2009/8.07.09/c.pdf

⁹⁹ <https://biz.nv.ua/ukr/markets/v-ukrajini-skasovali-sanktsiji-loterej-patriot-i-msl-2471865.html>

¹⁰⁰ https://gazeta.ua/articles/economics/_legalnij-ale-zhorstko-kontrolovanij-derzhavoyu-gralnij-biznes-prinese-v-byudzhets-milyardi-griven-podatkov-artur-palatnij/801022

¹⁰¹ Worldbank.org

¹⁰² http://www.investplan.com.ua/pdf/11_2017/13.pdf



Додатковий поштовх для розвитку тіньового грального бізнесу також дали зміни у податковому законодавстві у 2015 році – впровадження оподаткування всіх розмірів лотерейних виграшів. До 2015 року оподатковувались лише виграші понад 50 тис. грн. Після 2015 року навіть з виграшів у розмірі 10 грн. гравець повинен сплачувати податок 2 грн, що створює попит на гру у тіньовому гральному секторі, де податки не сплачуються.

Фіскальні ефекти від легалізації грального бізнесу в Україні

Для оцінки ефекту легалізації грального бізнесу ми спробували оцінити обсяги податкових надходжень від цієї індустрії у поточній економічній ситуації за умов законодавства 2008 року.

Обсяг наявної інформації щодо надходжень від грального бізнесу є доволі обмеженим. У 2008 році обсяги надходжень від патентів склали близько 804 млн гривень¹⁰³. Обсяги надходжень від інших податкових платежів – ПДФО, ЄСВ тощо – досить складно розрахувати, тому що важко сказати, яка частина цих податків надходила саме з гральної індустрії. Тому ми припускаємо, що обсяги надходжень від інших категорій значно варіюються. Ми вважаємо, що за умов легалізації грального бізнесу в Україні сума від усіх податків та зборів, крім патентів, складатиме від 30% до 70% від усіх надходжень (решта 70%-30% надходять від патентів).

Зробивши коригування на зміни основних макроекономічних показників (зростання номінального ВВП протягом 2008-2018 років та зміна частки споживчих витрат у ВВП), ми вважаємо, що обсяги грошових надходжень від легалізації грального бізнесу коливались би в межах 4-10 млрд гривень у 2018 році. Це консервативні оцінки, бо вони не враховують можливого зростання обсягів ринку по відношенню до споживчих витрат.

Розрахунок фіскальних ефектів на основі коригування на зміни ключових макроекономічних показників має ряд недоліків. По-перше, обсяги доходів грального бізнесу прямо залежать від витрат індивідуумів на культуру та відпочинок. Даний спосіб розрахунку не враховує зростання проникнення інтернету (відповідно – онлайн казино), природний та механічний рух населення. По-друге, повернення грального бізнесу у легальне поле несе в собі ряд ризиків для суспільства, що створює додаткові витрати для державного бюджету: ефективний контроль над новою індустрією та боротьба з ігromанією потребують додаткових коштів.

Висновки і рекомендації

У світі набули поширення три типи регулювання грального бізнесу:

- Повна заборона грального бізнесу (Туреччина, Іран, Україна, Сирія). Основною причиною заборони є бажання держави вберегти суспільство від ігromанії або релігійні догми.
- Часткова лібералізація (США, Росія, Казахстан, Португалія, Китай тощо). Зазвичай гральний бізнес дозволено в окремих регіонах. Основною метою держави є максимізація податкових надходжень від туристів і заможних громадян та мінімізація участі бідних верств населення.
- Повна легалізація грального бізнесу за умов суворого державного контролю (держави ЄС).
- Для ведення економічної діяльності кожне підприємство повинне відповідати суворим вимогам національного законодавства. Основними вимогами з боку держави є отримання ліцензій та патентів, там регламентується максимальна та мінімальна кількість грального обладнання, оподаткування часто залежить від територіального розміщення.

Зважаючи на очевидну відсутність контролю за заборонаю грального бізнесу та значну шкоду для суспільства від теперішньої ситуації, коли гральні зали є на кожному кроці, ми вважаємо, що саме третя модель грального бізнесу є найбільш прийнятною для України. Однак для успішного перезапуску індустрії потрібно звернути уваги на наступні питання:

¹⁰³ https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf



Ліцензування та патентування. Для уникнення конфлікту інтересів, у Міністерстві фінансів чи Міністерстві економічного розвитку та торгівлі необхідно створити незалежний відділ, що відповідатиме за ліцензування та патентування. У законодавстві потрібно чітко розмежувати, що є класичними лотереями, гральними автоматами (необхідно вирішити проблему маскування ігрових автоматів під «миттєві лотереї»), клубами покеру, казино тощо.

Оподаткування. Існування різних типів підприємств на гральному ринку потребує диверсифікації податкової політики щодо даного ринку. Залежно від типу гральної установи – казино, гральний клуб, букмекерська контора – повинні застосовуватись різні типи податків і зборів, різні податкові ставки (фіксовані збори, податок з обороту, податок з виграшів тощо).

Запобігання масовому поширенню ігроманії. Відкриття грального ринку в Україні має супроводжуватись впровадженням вікових обмежень та контролю над особами, що страждають на ігроманію. Ми вважаємо, що дозвіл на гру можуть мати лише особи, яким виповнився 21 рік. Обмеження щодо розміщення гральних закладів також мусять бути: щоб вберегти громадян від втрати останніх коштів, гральні установи не повинні розташовуватись поряд з пунктами обміну валюти, ломбардами, пунктами видачі кредитів. Для забезпечення дієвості даних обмежень необхідно впровадити суворі вимоги до ліцензування та позбавляти права на ведення бізнесу за умов виявлення порушень.

Забезпечення дотримання законодавства. Після майже 10 років заборони грального бізнесу легалізація ринку повинна супроводжуватись жорсткими вимогами до дотримання законодавства – це необхідно для формування довіри до регулятора. Для будь-якої гральної установи має бути невідгідним порушення законодавства через високі ризики порівняно з додатковою вигодою. Дозвіл на гру для неповнолітніх, ухилення від сплати податків, використання несертифікованого обладнання повинні суворо каратись.

Питання децентралізації. У деяких державах гральний бізнес легалізовано у найбідніших та найменш розвинених регіонах. Посадовці вважають, що гральна індустрія у цих регіонах дозволить отримати додаткові надходження для місцевого бюджету та нові робочі місця. А потік туристів створить можливість для ширшого фінансування інфраструктури та соціальної сфери. Ми лише частково погоджуємось з такою пропозицією. Адже дозвіл на ведення грального бізнесу на окремих територіях лише сприятиме розвитку тіньового ринку в інших. Більше того, громадяни з низьким рівнем доходів є більш вразливими до ігроманії.

Регулювання грального бізнесу онлайн. Гральний бізнес онлайн також має ліцензуватись. Дозвіл на гру має надаватись лише гравцям, що змогли підтвердити свою особу.

3.5.3 Видобуток бурштину

Ключові пункти

Україна має поклади бурштину другі в Європі за обсягами, але у вартісному вираженні розмір ринку не дуже великий. Обсяг щорічного незаконного видобутку оцінюється в межах від 70 до 350 тонн щорічно (на тлі 2-5 тонн офіційного), на місцях траплялися випадки збройних сутичок місцевих старателів з поліцією та іншими силовими структурами. За ринкової ціни бурштину 1600 доларів/кг загальний розмір ринку може оцінюватися в межах 112-560 млн доларів, що є незначною сумою у масштабах країни; до того ж, видобуток сконцентровано за географічною ознакою.

Якщо весь нелегальний видобуток буде легалізовано, додаткові бюджетні доходи можуть скласти 0,4-2,6 млн доларів на рік, тобто переведення напіввоєнізованої місцевої промисловості в правове поле є затратною справою. З іншого боку, ухвалення та впровадження окремих ліберальних регуляцій забезпечить правовладдя на регіональному рівні, вищий рівень безпеки праці та захисту навколишнього середовища, додаткові податкові надходження, незначні для державного, але вагомі для місцевих бюджетів.



Структура проблеми

В Європі поклади бурштину розташовані в основному в Росії, Україні, Польщі та країнах Балтії. Український бурштин має нижчу вартість видобутку (через меншу глибину залягання) і вищу якість (містить більшу частку янтарної кислоти)¹⁰⁴. В Україні близько 90% родовищ бурштину містяться під лісовими землями, тому екологічні наслідки видобутку є важливими.

Територія, уражена нелегальним видобутком бурштину, оцінюється в межах від 3 500 га¹⁰⁵ до 5 500 га¹⁰⁶, видано спеціальні дозволи на розвідку та видобуток на території 12 878 га. Офіційний річний обсяг видобутку протягом останніх чотирьох років коливався від 2,5 до 5,0 тонн¹⁰⁷, тоді як незаконний видобуток – від 70-100 т/рік¹⁰⁸ до 350 т/рік¹⁰⁹. Поточна ставка рентної плати за користування бурштиновими родовищами в Україні складає 25% від доходів, отриманих від видобутку (з 2016 р.).¹¹⁰ Очевидно, ці доходи є сильно заниженими.

Доходи державного бюджету від ренти за офіційно видобутий бурштин становили в 2016 році 81 тис. доларів (2 млн гривень), у 2017 році – 49 тис. доларів (1,3 млн гривень), з чого випливає, що, за якою в 2017 році вираховувались платежі до держбюджету, становила 2 088 грн/кг (78,6 доларів/кг).. Така ціна не може бути реальною, оскільки ціна на світовому ринку є іншою. Офіційна¹¹¹ ціна найпоширеніших фракцій бурштину (5-20 грамів) в 2,5-3,3 рази нижча за ціну «чорного ринку» і в 5-9 разів нижче, ніж у Польщі.¹¹² Більша частина українського бурштину-сирцю експортується через чорний ринок.

Фіскальні ефекти від легалізації видобутку бурштину

Прямі бюджетні надходження від легального видобутку бурштину можна отримати за рахунок ліцензування та рентних платежів. Можливий дохід від ренти та ліцензій ми оцінюємо на рівні 0,4-2,6 млн доларів. Ми не включаємо у наш розрахунок податки на прибуток підприємств, на додану вартість, на доходи фізичних осіб та інші податки. З огляду на малий розмір галузі та її екстремальну тінізацію, що обернеться підвищеними бюджетними витратами на виконання закону, чистий результат навряд чи буде суттєвим.

¹⁰⁴ Рудько Г. І. Родовища бурштину України та перспективи їх освоєння http://ukrdgri.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/mru_02_2017_04.pdf

¹⁰⁵ DW: "Бурштинова лихоманка" загрожує Україні екологічною катастрофою? <https://p.dw.com/p/112rK>

¹⁰⁶ Текст.org.ua: «Земляна проказа» <http://texty.org.ua/d/2018/amber/>

¹⁰⁷ За даними Державної служби геодезії, картографії та кадастру у 2016 році офіційний видобуток склав 3,18 т, в 2017 році – 2,49 т

¹⁰⁸ Amber market review as on the beginning of 2018 <http://www.leamber.com/gintaro-rinkos-apzvalga-2018-metu-pradziai/>

¹⁰⁹ Згідно з Законом про Державний бюджет України на 2017 рік

¹¹⁰ Податковий кодекс України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv/print1531333819141748>

¹¹¹ Публікується щорічно Державним гемологічним центром України

¹¹² УкрінформПорівняння цін на бурштин в Україні, Польщі і світі (зображення): https://static.ukrinform.com/photos/2017_12/1512737038-3349.jpg?0.9624757103065265



Наше головне припущення полягає в тому, що державні та приватні компанії, а також *артілі* (самоорганізовані громади бурштинових старателів) стануть учасниками ринку та отримають спеціальні ліцензії (див. таблицю 7). Згідно зі Сценарієм 2, ми припускаємо фіксовану вартість ліцензії в розмірі аналогічної ліцензії в Польщі (близько 121 доларів/га) і для Сценарію 1 ми зважували її на коефіцієнт купівельної спроможності¹¹³ (вартість ліцензії - близько 36 доларів/га)¹¹⁴. Ми припускаємо, що ліцензування охопить не тільки поточні офіційні 12 878 га території розвідки та розробки, а й неофіційні райони видобутку бурштину – 5 500 га (переважно ліси)¹¹⁵. Рента за видобуток за Сценарієм 1 низька (як у Польщі), за Сценарієм 2 вона в 10 разів більша.

Таблиця 7. Сценарії бюджетних надходжень від легалізованого видобутку бурштину

	Сценарій 1	Сценарій 2	Статус-кво, 2017 (Україна офіційні дані / Польща ринок)
Площа (легального видобутку 2017 р. + оцінка нелегального), га	18 378	18 378	12 878
Вартість ліцензії, доларів/га	35,93	121,43	n/a*
Загальні надходження від ліцензування, доларів	197 615	667 865	n/a
Видобуток, кг/рік	70 000	70 000	2 488
Ринкова ціна, доларів/кг	1 600	1 600	78,57 (оцінка)
Тип ренти	пласка ставка	пласка ставка	25% доходів
Рентна ставка, доларів/кг	2,81	28,08	19,64 / 400 **
Загалом рентних платежів, доларів	196 700	1 965 600	48 870
Всього надходжень, ліцензії+рента, доларів	394 315	2 633 465	48 870

* розраховується на індивідуальній основі

** 25% від офіційної вартості / 25% від Естонії. Ринкова ціна Польщі

Джерело: money.pl, Texty.org.ua, Державна служба геодезії, картографії та кадастру, Укрінформ, оцінки ЦЕС

Висновки і рекомендації

Не існує ідеальної та загальноприйнятої політики щодо розробки бурштинових родовищ. Жодна існуюча модель ще не змогла викоринити незаконне старательство в європейських країнах. Саме тому ми вважаємо, що головною метою регулювання має стати створення прозорої та законотрухняної галузі, яка забезпечувала б офіційні робочі місця місцевим громадам і не завдавала шкоди навколишньому середовищу. Бурштин-сирець і вироби з нього повинні продаватися за ринковими цінами, а експорт має бути офіційним, а не контрабандним. Сума потенційних надходжень до бюджету не є великою і не повинна диктувати політику в цій сфері, оскільки досвід показав величезну складність її впровадження.

¹¹³ Коефіцієнт ПКС, ВВП (в національній валюті до міжнародного долара)

<https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP?locations=PL-UA>

¹¹⁴ Wydobycie bursztynu będzie koncesjonowane. Branża ostrzega, że przestanie też być opłacalne

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/wydobycie-bursztynu-bedzie-koncesjonowane.85.0.2400085.html>

¹¹⁵ Текст.org.ua Земляна проказа <http://texty.org.ua/d/2018/amber/>



4 Висновки і рекомендації

Правовладдя та ефективне врядування в Україні могло би суттєво збільшити надходження до державного бюджету. Очікувані сумарні збільшення надходжень до бюджету від покращення правовладдя оцінюються щонайменше у сумі 26,6 млрд доларів як одноразова сума та додаткові 8,6 млрд доларів щороку.

Наведені вище оцінки – лише ілюстрація окремих наслідків широкої проблеми довіри до держави, правовладдя та ефективного врядування, яка має вирішуватися не точково, а горизонтально по всіх секторах.

«Економічні агенти не інвестуватимуть, якщо вони бояться, що доведеться витратити багато часу та грошей на те, щоб захищати свою власність та слідкувати за виконанням контрактних зобов'язань. Їх очікування залежать від рівня довіри у суспільстві, від того, чи державні інституції спроможні забезпечити базовий рівень безпеки та захисту права власності» - це цитата з матеріалів до Індексу Глобальної конкурентоспроможності, де за якістю інституцій Україна посідає 118 місце з 137 країн.

Якщо відштовхуватись від вимірюваних результатів, у рекомендаціях ми пропонуємо зробити акцент на підвищення місця України в індексах, що вимірюють правовладдя та якість інституцій. Ми обрали топ-10 точок розвитку по кожному з них, де Україна найбільше відстає від інших.

Таблиця 8. ТОП-10 точок розвитку інституцій для України за індексом інституцій Глобального індексу конкурентоспроможності:

	Місце України
Тероризм	131
Захист права власності	129
Якість аудиту та стандартів звітності	120
Незалежне правосуддя	117
Довгострокове бачення в уряді, інновативність, відповідь на виклики часу	115
Захист інтелектуальної власності	114
Втрати бізнесу від організованої злочинності	111
Корупція (Corruption Perceptions Index)	109
Громадський капітал (Legatum Prosperity Index™)	107
Ефективність правової процедури оскарження нормативних актів та дій посадовців	107
Ефективність правової процедури врегулювання спорів	103

Джерело: The Global Competitiveness Report 2017–2018

Таблиця 9. ТОП 10 точок розвитку за Індексом правовладдя World Justise Project

	Україна	Лідер	Відстань до лідера
Народні депутати не використовують посаду для одержання приватної вигоди	0,16	0,94	0,78
На систему кримінального правосуддя немає неправового впливу з боку посадовців	0,23	0,94	0,70
Система кримінального правосуддя вільна від корупції	0,31	0,97	0,66
Посадовців карають за зловживання	0,28	0,93	0,65
Влада уряду ефективно стримується судовою гілкою влади	0,30	0,95	0,65
Система цивільного правосуддя вільна від корупції	0,36	0,98	0,62



На систему цивільного правосуддя немає неправового впливу з боку посадовців	0,33	0,93	0,60
В адміністративних провадженнях дотримуються правосуддя	0,33	0,91	0,58
Посадовці в уряді не використовують посаду для одержання приватної вигоди	0,35	0,92	0,57
Регуляторні акти застосовуються та виконуються без неправового впливу	0,40	0,97	0,57

Джерело: The WJP Rule of Law Index 2017-2018

На цих точках слід сфокусувати зусилля всієї системи державного управління по всіх напрямках та на всіх рівнях від центрального до місцевого. Тоді можливою стане довіра до влади, інвестиції, зростання та добробут.



Додаток 1. Працівники, що отримують «сіру» заробітну плату, та оцінка фіскальних втрат через «сірі» зарплати

Незважаючи на розповсюдженість явища в Україні, відсутні точні дані про розмір «сірої» заробітної плати, що виплачується офіційно найнятим працівникам. Державна інспекція праці та Державна податкова служба повинні викривати випадки приховування реальних рівнів заробітної плати офіційно найнятих працівників. У січні-липні 2018 року зареєстровані випадки порушень із виплатами заробітної плати завдали втрат державній скарбниці на суму 800 млн гривень (у формі ПДФО, військового збору та ЄСВ), що означає, що впродовж цього періоду «сірі» зарплати склали близько 3,3 млрд гривень.

Для того щоб оцінити обсяг «сірої» заробітної плати, ми використовували дані про рівень заробітної плати та її розподіл, кількість офіційно найнятих працівників за галузями економічної діяльності та робочими годинами. Таблиця 10 підсумовує розрахунки потенційних фінансових втрат, пов'язаних із виплатами «сірої» заробітної плати. Оцінки були засновані на припущенні, що частка працівників з низьким рівнем заробітної плати у загальній кількості офіційно найнятих працівників має відповідати середньостатистичній частці низькооплачуваних працівників у ЦСЕ (22%). Люди з низьким рівнем зарплати – це, наприклад, ті, хто заробляє менше 2/3 від середньої заробітної плати у секторі (для більшості секторів у 2017 році середня зарплата складала менше 5000 гривень (близько 190 доларів) на місяць). Звичайно, частка низькооплачуваних робочих місць не є однорідною в різних секторах (скажімо, сільське господарство та ресторанно-готельний сектор можуть мати більше 22% низькокваліфікованих робочих місць), але важко знайти відповідні галузеві критерії для підвищення точності оцінки, тому ми припускаємо, що така частка є однаковою у всіх секторах. Припускається, що різниця між зареєстрованою часткою працівників з низьким рівнем заробітної плати та базовим показником ЦСЕ є часткою працівників, які отримують частину своєї заробітної плати як готівку в конверті. Крім цього, ми також припускали, що 50% працівників, які офіційно працювали менше 50% повного робочого дня (за винятком державного управління, оборони та освіти), фактично були штатними працівниками та отримували частину своєї заробітної плати готівкою. Державний сектор був виключений з оцінки як такий, де «сіра» заробітна плата не є загальним правилом. Ми припускали, що працівники, які отримують «сіру» заробітну плату, отримали 70% від середньої заробітної плати готівкою, додатково до низької офіційної заробітної плати. На підставі даних заробітної плати за 2017 рік, близько 2,1 млн працівників нібито приховували свій справжній рівень заробітної плати та / або робочі години, що складає близько 30% усіх офіційно найнятих працівників. У 2017 році сума потенційних втрачених доходів у вигляді податків та соціальних внесків оцінюється в 37,5 млрд гривень (1,4 млрд доларів).



Таблиця 10. Працівники, що отримують «сіру» заробітну плату, і потенційні фіскальні втрати через «сірі» заробітні плати

	Офіційні отримувачі низької заробітної плати (1)	Скоригований рівень отримувачів низької заробітної плати* (2)	Співробітники, що працюють менше 50% оплачуваного робочого часу (3)	Отримувачі «сірої» заробітної плати (4)=(1)-(2)+0,5*(3)	Середня зарплата (5)	Розрахунок фонду «сірої» заробітної плати (6)	Потенційні фіскальні втрати,(млрд гривень)		
	% зайнятості	% зайнятості	% зайнятості	% зайнятості	тис. гривень на місяць	млрд гривень	ПДФО + військовий збір	ЄСВ	Всього
Сільське господарство	52%	22%	12%	37%	6,1	8,7	1,7	1,9	3,6
Промисловість	31%	22%	5%	12%	7,6	14,2	2,8	3,1	5,9
Будівництво	49%	22%	4%	30%	6,3	2,6	0,5	0,6	1,1
Торгівля	53%	22%	2%	32%	7,6	14,2	2,8	3,1	5,9
Транспорт	32%	22%	6%	13%	7,7	5,5	1,1	1,2	2,3
Готелі й кейтеринг	68%	22%	9%	50%	5,0	1,5	0,3	0,3	0,6
ІТ	60%	22%	5%	41%	12,0	5,0	1,0	1,1	2,1
Фінансові послуги	41%	22%	3%	21%	12,9	3,8	0,7	0,8	1,6
Нерухомість	56%	22%	5%	37%	5,9	1,6	0,3	0,3	0,6
Науково-дослідні роботи	39%	22%	5%	20%	10,0	3,7	0,7	0,8	1,5
Адміністративні послуги	62%	22%	6%	43%	5,6	3,5	0,7	0,8	1,5
Освіта	39%	22%	0%	18%	5,9	12,1	2,4	2,7	5,0
Охорона здоров'я	49%	22%	3%	29%	5,0	11,5	2,2	2,5	4,8
Мистецтво та дозвілля	45%	22%	2%	24%	6,6	2,0	0,4	0,4	0,8
Інші послуги	59%	22%	3%	39%	6,5	0,6	0,1	0,1	0,2
Всього	49%	22%	5%	30%	7,1	90,4	17,6	19,9	37,5

* низькооплачувані працівники визначаються як штатні працівники, які отримують менше 2/3 середньої заробітної плати у секторі.

Джерела: Розрахунки ЦЕС, що базуються на даних Держстату, Євростату та результатах опитування на НН.ua

Додаток 2. Панельна модель випадкових ефектів для розрахунку впливу правовладдя і доходу на рівень повернення проблемних кредитів

Коефіцієнти:

	Коефіцієнт	Стандартна похибка	t-значення	Pr(> t)	
(Константа)	24,05600	1,84200	13,05950	< 2,2e-16	***
Правова система та права власності	0,66522	0,23497	2,83110	0,004739	**
ВВП на душу населення 2010	0,00074	0,00006	11,89150	< 2,2e-16	***

Рівні значущості: 0 '***' 0,001 '**' 0,01 '*' 0,05 '.' 0,1 ' ' 1					
R ²	0,15127				

Незбалансована панель: n = 164, T = 1-6, N = 941

Джерело: Світовий банк, Fraser Institute, Doing Business, розрахунки ЦЕС



Додаток 3. Оцінки відсотку повернення банківських проблемних кредитів

Таблиця 11. Припущення про структуру портфелів за заставами та коефіцієнти повернення кредитів для сценарію «кращого світу»

	Share in portfolio	Recovery rate	Recovery
1st lien loans	75,0%	69,0%	51,8%
2nd lien loans	20,0%	17,9%	3,6%
Unsecured loans	5,0%	9,0%	0,5%
Blue-sky recovery	100,0%		55,8%

Джерело: Moody's, розрахунки ЦЕС

Таблиця 12. Припущення про рівень повернення проблемних кредитів в Україні (на базі експертних інтерв'ю)

Низький відсоток повернення	1,0%
Середній-низький відсоток повернення	5,5%
Середній відсоток повернення	10,0%
Середній-високий відсоток повернення	21,5%
Високий відсоток повернення	33,0%

Джерело: ЦЕС (на базі серії експертних інтерв'ю, проведених у серпні-жовтні 2018 року)



Таблиця 13. Оцінки коефіцієнту повернення токсичних активів державних банків

			Сума, млрд грн	Коефіцієнт повернення	Сума, млрд грн	Коефіцієнт повернення	
Ощадбанк	88,8	23,9	5,9	6,6%	37,1	42%	Банк має значні обсяги знецінених активів у банках на території Криму та ОРДЛО та значні обсяги комерційних непрацюючих кредитів
Укрексімбанк	69,9	1,0	4,1	5,9%	38,5	55%	Банк має значні обсяги прострочених коштів у інших банках та значні обсяги комерційних непрацюючих кредитів
Укргазбанк	8,0	0,2	0,9	11,0%	4,5	56%	83% непрацюючих кредитів незабезпечені. Однак половину цього портфелю становлять роздрібні кредити, коефіцієнт повернення яких є вищим, ніж за корпоративними кредитами.
Всього	166,8	25,0	10,9		80,1		

Джерело: Фінансова звітність банків згідно з МСФЗ, розрахунки ЦЕС



Таблиця 14. Кредитний портфель Приватбанку та оцінки повернення

Кредитний портфель	237,2
Токсичні активи, млрд грн	202,9
Непрацюючі кредити, % від валових кредитів	85,5%
Резерви, % від непрацюючих кредитів	98,0%
Непрацюючі кредити, видані колишнім пов'язаним особам, млрд грн	185,6
Відсоток повернення коштів за проблемними кредитами пов'язаним особам, млрд грн	
Оцінка (5% повернення ¹¹⁶), млрд грн	9,3
Максимум (повна конфіскація), млрд грн	43,2
Непрацюючі кредити, видані непов'язаним особам, млрд грн	17,3
В тому числі невідновлювані кредити, млрд грн	8,2
Оцінка відсотка повернення коштів за іншими непрацюючими кредитами, виданими непов'язаним особам, млрд грн	
Оцінка	2,1
«Кращий світ»	9,7
Очікувані реальні обсяги повернення, млрд грн	11,4
Відсоток повернення коштів за проблемними кредитами	5,6%
Очікувані обсяги повернення за умов «кращого світу», млрд грн	52,9
Відсоток повернення коштів за проблемними кредитами	26,1%

Джерело: Фінансова звітність Приватбанку за МСФЗ, оцінки ЦЕС

Таблиця 15. Обсяги повернення кредитів до Фонду гарантування вкладів

	Сума	Обсяги повернення			
		Базовий сценарій	Сценарій «кращого світу»		
Корпоративні кредити	318,9				
- пов'язаним сторонам	89,0	0,0%	0,0	50,0%	44,5
- іншим корпоративним позичальникам	229,9	8,5%	19,5	47,0%	108,1
Кредити домогосподарствам	100,2				
- під мораторієм	21,2	0,0%	0,0	47,0%	10,0
- інші кредити для домогосподарств	79,0	8,5%	6,7	47,0%	37,1
Всього	419,1		26,3		199,6

Джерело: Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, розрахунки ЦЕС

¹¹⁶ Базуючись на оцінках Молдовської експертної групи у справі банківського шахрайства в Молдові, де судовий процес почався у 2015 році.