

Р. М. Абдуллін,  
Інститут законодавства Верховної Ради України

# ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ: ДОКРИЗОВИЙ СТАН ТА АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ

*Стаття присвячена теоретичним, методичним і практичним питанням аналізу докризового стану державного сектору економіки України, базові показники якого слід використовувати в якості базових даних тренду розвитку економіки України у післякризовий період.*

*The article is dedicated to a theoretical, systematic and practical questions of the analysis of the before crisis status of the state sector of ukrainian economy, whose base indices should be used as basic data of the trends of development of the economy of the Ukraine in the postcrisis period.*

*Ключові слова: державне управління економікою, інституціональна пастка, нова інституційна теорія, управлінські рішення, моніторинг.*

## ВСТУП

В умовах економічної кризи дуже важливою, з точки зору прийняття управлінських рішень, є здатність відрізнити довгостроковий тренд розвитку економіки від впливу кризових явищ, що викликають тимчасову, але потужну, корекцію економічних показників. Оскільки після закінчення кризи необхідно помірковано та реалістично визначати належність тих чи інших проблем впливу саме кризових явищ, матеріали проведеного аналізу дадуть можливість відрізнити зерна від плевели. Як свідчить практика, економічна сутність та зміст ефективного управління підприємствами в умовах перехідної економіки не завжди відповідає такому розумінню у розвинутій економіці, оскільки власники та менеджмент в умовах перехідної економіки вирішують, з перемінним успіхом, завдання перетворення державного підприємства — суто виробничої структури, на господарську структуру (фірму) — елемент господарювання у ринковій економіці.

Вище наведений процес перервано економічною кризою, тому слід зафіксувати стан підприємств та поточні проблемні питання, оскільки післякризовий розвиток підприємств слід буде починати саме з розв'язання тих проблем, які були наявні, з суперпозицією їх на проблеми посткризові. Але, ні в якому разі, не можна вважати кризу джерелом усіх економічних проблем.

У державному секторі економіки є низка проблем, які потребують невідкладного розв'язання. Найбільш концентровано ці проблеми окреслено у постанові КМУ від 3 червня 2005 р. № 413 "Про затвердження Програми "Власність народу". Подальший розвиток цих питань здійснено в указі Президента України від 6 березня 2008 року № 200/2008 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони Ук-

раїни" та від 15 лютого 2008 року "Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації".

Узагальнити ці проблеми можна наступним чином:

1. Через велику кількість суб'єктів господарювання державного сектору економіки держава не може забезпечити належного контролю за їх діяльністю. Тому необхідна їх оптимізація шляхом скорочення. Особливо актуальною є оптимізація структури корпоративних прав держави.

2. Відсутній належний облік об'єктів державної власності, що використовуються у сфері господарської діяльності, та достатня інформація про них. Потребують визначення засади зарахування об'єктів державної власності до суб'єктів господарювання державного сектору економіки, оскільки у різних нормативно-правових актах це визначення суттєво відрізняються. На сьогодні питання управління об'єктами державної власності регулюють більш як 200 нормативно-правових актів, які часто не узгоджуються між собою.

3. Потребує істотного вдосконалення правове регулювання питань управління державною власністю, в тому числі контролю за фінансовою дисципліною суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

4. Не створено належних умов для ефективного моніторингу планових та фактичних показників діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Аналіз їх фінансово-господарської діяльності проводиться на підставі узагальненої органами виконавчої влади інформації, що не дає належних результатів. Необхідно запровадити моніторинг показників у розрізі кожного суб'єкта.

5. Не досягнуто прозорості відносин держави та

суб'єктів господарювання державного сектора економіки.

6. Відсутня стратегія розвитку суб'єктів господарювання державного сектора економіки. Фінансова діяльність зазначених суб'єктів господарювання планується лише на рік, а перспективні плани розвитку на 3 — 5 років не складаються, що не забезпечує стабільного становища суб'єктів господарювання на ринку, залучення інвестицій та розв'язання соціальних проблем.

7. Не здійснюється належний контроль за результатами діяльності державних підприємств. Повноваження керівників державних підприємств практично дають їм змогу концентрувати повноваження власника. Водночас законодавство не містить норм щодо відповідальності керівників підприємств за наслідки своєї діяльності. У той же час органи виконавчої влади, уповноважені управляти державним майном, не забезпечують достатнього контролю за діяльністю керівників підприємств.

8. Потребує удосконалення система розподілу функцій з управління об'єктами державної власності між органами виконавчої влади, зокрема, між центральними і місцевими органами виконавчої влади та Фондом державного майна.

## МЕТА ПІДГОТОВКИ СТАТТІ

Формалізація економічних показників стану державного сектора України у докризовий період, фіксація проблем, що є наслідком перехідного стану економіки України. Безумовно, управлінські дії щодо наслідків кризових явищ суттєво відрізняються від дій що потрібно здійснювати для реформування економіки з метою скорочення відставання від економік розвинутих країн.

## РЕЗУЛЬТАТИ

На рис. 1. наведено галузеву структуру української промисловості, з якої видно наявну тенденцію руху у бік сировинної економіки.

Чинна процедура моніторингу структурних змін у державному секторі економіки базується на двох складових, які зумовлені двома нормативними документами, а саме: на відстеженні питомої ваги державного сектора, яка розраховується відповідно до уже згадуваної Методики визначення питомої ваги державного сектора в економіці, та Моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, що ведеться відповідно постанови Кабінету Міністрів України від 19.06.07. № 832 "Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності".

Моніторингом ефективності управління об'єктами державної власності відповідно до Єдиного реєстру об'єктів державної власності охоплено 125 суб'єктів управління об'єктами державної власності: 25 мініс-

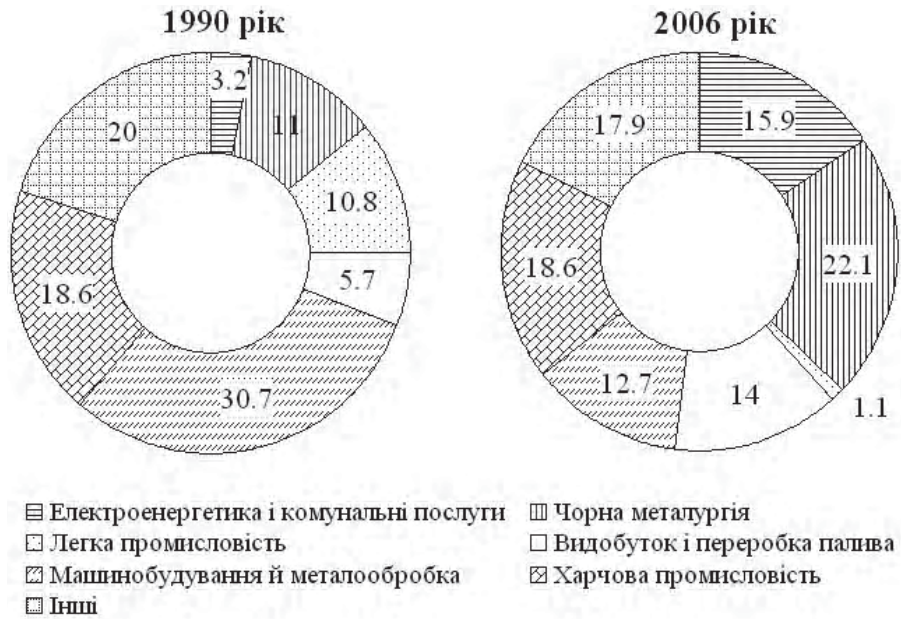


Рис. 1. Структура української промисловості, %

терств, 55 державних комітетів та інших органів виконавчої влади, 33 місцевих органів виконавчої влади, 6 господарських структур, Національна академія наук та 5 галузевих академій наук.

Інформаційною базою для проведення моніторингу є інформація, надана суб'єктами управління, достовірність якої визначається шляхом співставлення її з даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (Держкомстат України), та Єдиного реєстру об'єктів державної власності (Фонд державного майна України) (рис. 2).

У процесі аналізу інформації, наданої суб'єктами управління, виявлено ряд проблемних питань та невідповідностей щодо обліку суб'єктів господарювання за Єдиним державним реєстром підприємств та організацій України та Єдиним реєстром об'єктів державної власності.

Аналіз працюючих суб'єктів господарювання державного сектора економіки проводився за такими критеріями:

- фінансово-господарська діяльність суб'єктів господарювання;
- виконання окремих показників фінансових планів;
- стан розрахунків щодо виплати заробітної плати;
- виконання умов контракту;
- використання і збереження державного майна.

В цілому на підприємствах державного сектора економіки вартість активів на 01.01.2007 р. становила 225371,3 млн грн., що на 19,1 % більше, ніж у попередньому році, на державних підприємствах відповідно на 19,2 % (214044,7 млн грн.), господарських товариств — на 16,6 % (11326,5 млн грн.). Валовий прибуток зменшився на 22,4 % і склав 10675,7 млн гривень, з них на державних підприємствах відповідно на 22,7 % (9982,4 млн грн.) та господарських товариств — на 16,3 % (717,5 млн грн.).

Це зумовлено, насамперед, діяльністю збиткових підприємств, котрі за результатами операційної діяльності вже мали збитки (собівартість перевищувала чис-

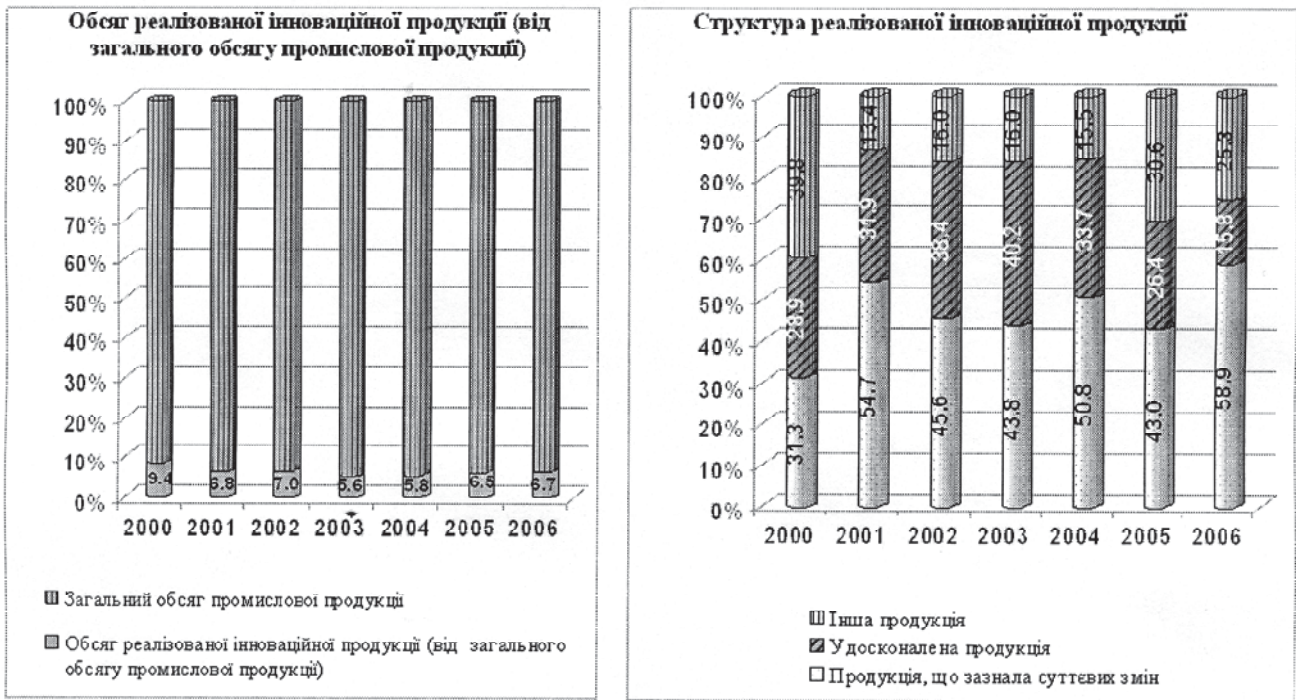


Рис. 2. Структура реалізованої інноваційної продукції в Україні, %

тий дохід від реалізації).

Важливим чинником збитковості є випереджаюче зростання собівартості реалізованої продукції порівняно із загальним зростанням чистого доходу (виручки) від реалізації продукції. Якщо зростання собівартості реалізованої продукції у 2007 році порівняно з попереднім роком в цілому на підприємствах, що аналізуються, складало 21,3 %, в тому числі на державних підприємствах — 20,7 % та господарських товариствах — 26,5%, то зростання обсягу чистого доходу (виручки) від реалізації продукції в цілому — на 17,4 %, в тому числі по державних підприємствах — на 16,9 % та господарських товариствах — 22,0%.

Погіршення фінансового стану суб'єктів господарювання відбилося на чистому прибутку, котрий зменшився

на 61,0 % у порівнянні з 2006 роком і у 2007 році склав 931,6 млн грн. При цьому спостерігається поглиблення розбіжностей у фінансовому стані прибуткових та збиткових підприємств, зокрема перші поліпшили свої позиції (чистий прибуток зріс на 11,2 %), а другі погіршили (чистий збиток зріс з 1500,5 млн грн. до 3387,4 млн грн., або у 2,3 рази).

На державних підприємствах чистий прибуток зменшився у 2,2 рази або на 1372,3 млн грн. і у 2007 році склав 1160,0 млн грн., а у господарських товариств чистий збиток збільшився на 84,3 млн грн. і становив 228,1 млн грн.

Спостерігається погіршення такого важливого аспекту фінансового стану підприємств державного сектора, як співвідношення дебіторської та кредиторської заборгованості.

Зокрема, спостерігається зменшення дебіторської заборгованості (на 1 %) та зростання кредиторської (на 5 %), в результаті чого співвідношення між ними зменшилося з 0,677 на початок 2007р. до 0,639 на його кінець. На думку автора таке співвідношення може мати загрозливий характер.

Залишається високою частка простроченої дебіторської заборгованості в загальному її обсязі — 32,3 % на кінець 2007 р. (хоча вона й знизилася на 15,1%).

Це свідчить, що підприємства здійснюють господарську діяльність, в основному, за рахунок залу-

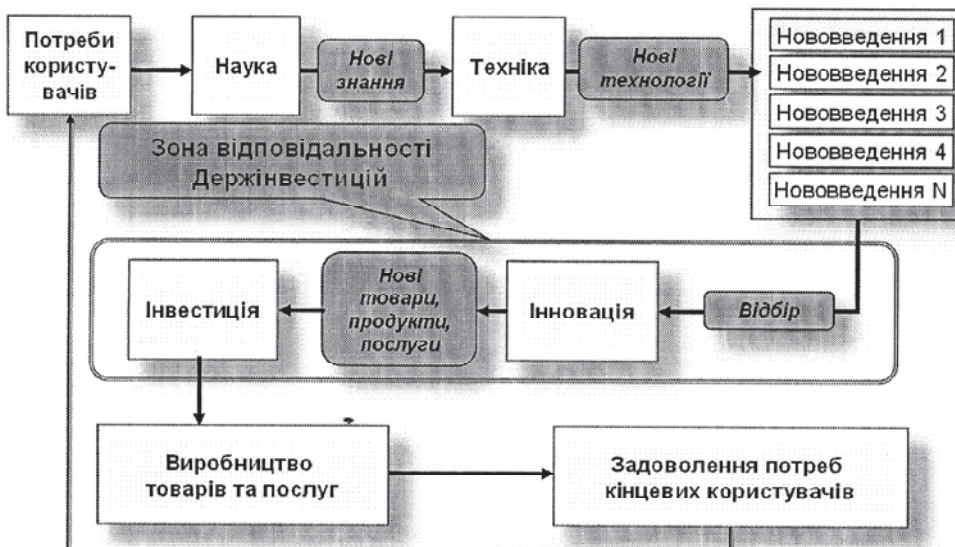


Рис. 3. Схема використання нових знань в економіці\*

\* Джерело: Державне агентство України з інвестицій та інновацій.

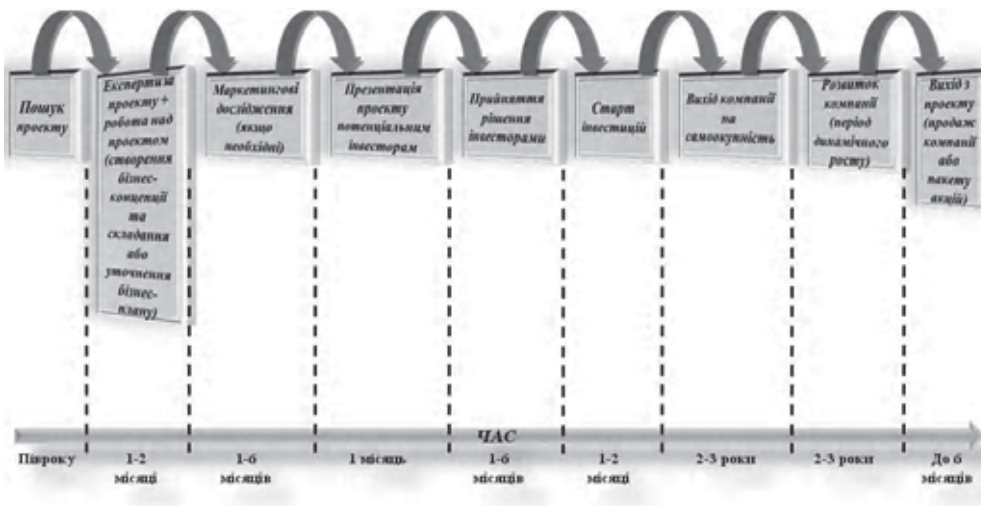


Рис. 4. Процес віддачі від інвестицій у інноваційний продукт

\* Джерело: Державне агентство України з інвестицій та інновацій

чених коштів (кредитних ресурсів), які не покриваються грошовими надходженнями від дебіторської заборгованості, що може призвести до їх неплатоспроможності.

Загальний показник рентабельності діяльності підприємств зменшився на 1,8 % і у 2007 році склав лише 0,9 % проти 2,7 % у 2006 році, у тому числі на державних підприємствах — 1,2 % проти 3,2 %. У господарських товариствах рівень збитковості у 2007 році становив 2,3 % проти 1,7 % у 2006 році.

На загальні результати функціонування підприємств державного сектору економіки, що аналізуються, негативно позначилася недостатня інвестиційно-інноваційна діяльність.

Як показано на рис. 2 обсяги та структуру інноваційної продукції, що виробляється українською промисловістю, є вкрай недостатньою.

На жаль, ці дані у повній мірі показують не інноваційний характер української економіки, яка здатна до виробництва товарів, розробку яких здійснено ще у радянські часи.

При цьому причина сучасної кризи полягає саме у відсутності ідей щодо вкладання капіталів, які могли б реалізувати весь цикл використання нових знань в економіці (рис. 3).

Державі, як відомо, належить провідна роль у формуванні інноваційного потенціалу країни, що здійснюється через систему державного фінансування НДДКР, стандартизацію, пільгове оподаткування, фінансову підтримку венчурних проектів і т. і.

Процес впровадження інновацій не повинен ґрунтуватися винятково на критерії економічної вигоди. Негативним наслідком інноваційної діяльності стало погіршення якості виробленої продукції за рахунок її здешевлення, а також зростання небезпеки для здоров'я людини — споживчих товарів за рахунок їхньої хімізації. Подолати дане протиріччя інноваційної діяльності підприємств також здатна тільки держава, яка наділена суспільством різноманітними контролюючими функціями.

Як показано на рис. 4 процес віддачі від інновацій досить тривалий і без наявності готових до впровадження проектів може тягнутися роками. Безумовно, стан

розвитку української економіки не дозволить їй включитися у випуск інноваційної продукції.

Перш за все це знайшло відображення у порушенні пропорцій відтворення основного капіталу, які мали місце протягом тривалого періоду. Зокрема, станом на 01.01.2008 р. первісна вартість основних засобів на підприємствах державного сектору досягла 510,7 млрд грн., а їх знос — 366,0 млрд грн., тобто, ступінь зносу основних засобів склав в цілому 71,7 % (при 68,3 % на початок 2007 року, або зріс на 3,4 %), у тому

числі на державних — 71,9 % та у господарських товариствах — 65,2 %.

При цьому слід зазначити, що в цілому по Україні (за даними Держкомстату України) за 2006 рік на підприємствах усіх форм власності ступінь зносу основних засобів становив 51,5%, транспорту (включаючи зв'язок) — 60,4%, тобто значно нижчий.

В цілому, із числа підприємств державного сектору економіки, що аналізуються, 1946 суб'єктів господарювання або 73,0 % мають ступінь зносу основних засобів менше 70%.

Таким чином, аналіз свідчить про погіршення фінансового стану підприємств державного сектору економіки, що аналізуються. Зниження ефективності функціонування підприємств державного сектора економіки зумовлено зменшенням валового прибутку, перевищенням зростання собівартості продукції над чистим доходом від реалізації, зменшенням чистого прибутку, погіршенням співвідношення дебіторської та кредиторської заборгованості, зниженням рентабельності діяльності та недостатньою інвестиційно-інноваційною діяльністю, порушенням пропорцій відтворення основного капіталу підприємств.

Погіршення фінансового стану підприємств зумовило утворення заборгованості з виплати заробітної плати працівникам підприємств державного сектору економіки.

Станом на 01.01.2008 р. середньооблікова чисельність штатних працівників суб'єктів господарювання в цілому державного сектора економіки складала близько 1432,8 тис. осіб та зменшилася порівняно з попереднім роком на 3,5 % (51,3 тис. осіб), в тому числі по державних підприємствах — на 3,6 % і складала майже 1317,0 тис. осіб, господарських товариствах — на 1,8 % і становила 115,9 тис. осіб.

Середня заробітна платня на цих підприємствах у порівнянні з минулим роком збільшилася на 26,2 % і становила 1625,6 тис. грн. на одну особу, в тому числі на державних підприємствах — на 26,1 % і становила 1665,9 тис. грн. на одну особу, господарських товариствах — на 24,9 % і становила 1142,6 тис. грн. на одну особу.



**Рис. 5. Ситуаційна динаміка в залежності від рівня інформативності**

Поряд із цим в цілому погіршилася ситуація із виплатою заробітної плати, заборгованість по якій збільшилася у порівнянні з минулим роком на 16,6 % і становила 585,0 млн грн., в тому числі державних підприємств на 40,4 % і складала 553,2 млн грн., що зумовлено погіршенням господарської діяльності державних підприємств, питома вага заборгованості яких у загальній сумі складає 94,6 %.

Зазначаємо, що заборгованість із виплати заробітної плати у господарських товариств зменшилася в порівнянні з попереднім роком на 70 % і складає 31,8 млн гривень (2006 рік — 108,2 млн грн.).

Погіршення фінансового стану підприємств суттєво не вплинуло на здійснення витрат на соціальні заходи, загальний обсяг яких збільшився з 8141,6 млн грн. у 2006 році до 10314,7 млн грн. у 2007, або на 26,7 %, в тому числі на державних підприємствах — на 26,6 % та господарських товариствах на 26,8 %.

Таким чином, погіршення фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки призвело до зростання заборгованості із виплати заробітної плати.

В цілому по країні по всім суб'єктам управління, які підлягають моніторингу, повної картини з цього питання надати не можливо.

Усвідомлене прийняття управлінського рішення стосовно деякого об'єкта або явища базується на інформації (точніше, на інформаційних ресурсах), що знаходиться у розпорядженні відповідальної особи. Можна виділити дві крайні ситуації: повне незнання про об'єкт, тобто відсутня яка-небудь корисна інформація, і повне знання, тобто володіння вичерпною корисною інформацією, коли ніяка додаткова інформація не зможе поліпшити інформаційне забезпечення прийнятого рішення. У економіці частіше подібні ситуації є чисто гіпотетичними. Між ними знаходяться ситуації, в яких зазвичай і доводиться працювати відповідальній особі (рис. 5).

Осміслене прийняття управлінських рішень, у тому числі фінансового характеру, може здійснюватися в одній з наступних чотирьох ситуацій: в умовах визначеності, ризику, невизначеності і конфлікту. Перша ситуація має місце у тому випадку, коли можна з прийнятною точністю передбачити наслідки прийнятого рішення, які можна однозначно трактувати. В умовах ризику поле можливих наслідків, тобто наслідків прийнятого рішення, варіативно, однак значення наслідків та імовірності їхньої появи піддаються кількісній оцінці. В умовах невизначеності подібної оцінки зробити вже не можна, тобто не можуть бути перелічені всі можливі наслідки і (або) задана їхня імовірність. В умовах конфлікту ухвалення рішення ускладнюється не тільки і не стільки можливістю виявлення дії деяких випадкових факторів, скільки необхідністю обліку безумовної, усвідомле-

ної й активної протидії учасників конфліктної ситуації, причому кількість цих учасників, їх інформаційні й інші ресурси і можливості можуть бути задалегідь не відомі.

## ВИСНОВКИ

1. Результати проведеного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності

органами виконавчої влади свідчать, що чинна у докризовий період система управління об'єктами державної власності була малоєфективною.

2. Існуюча непорядкованість об'єктів державної власності за сферами управління та в органах статистики; становище, коли органи управління не володіють інформацією щодо існування та діяльності суб'єктів господарювання є наслідком розпорошеності державного сектора економіки між значною кількістю суб'єктів управління, відсутністю цілісного процесу управління та контролю.

3. Існуюча у державному секторі економіки низка проблем, які потребують невідкладного розв'язання і які найбільш концентровано окреслено у постанові КМУ від 3 червня 2005 р. № 413 «Про затвердження Програми «Власність народу», потребує нагального розв'язання, оскільки їх негативний вплив у період кризи ще більш зростає.

## Література:

1. Балацкий Е. Теория институциональных ловушек и правовой плюрализм // Общество и экономика. — 2001. — № 10.
  2. Куликов Л.М. Экономическая теория: учеб. / Л.М. Куликов. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 432 с.
  3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Фонд экон. книги "Начала", 1997.
  4. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы / В.М. Полтерович. — М.: Рос. экон. школа, 1998.
  5. Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика (К новой теории передаточного механизма в макроэкономике). Кн. 1. Институциональная теория. Методологический эскиз / О.С. Сухарев. — М.: ИЭ РАН, 2001.
  6. Стиглер Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. — № 8.
  7. Синенко О. Перспективні шляхи використання активів держави (на базі Єдиного реєстру об'єктів державної власності) / О. Синенко, В. Мудра // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. — 2009. — № 1. — С. 4—9.
  8. Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни / Дж. Скотт: [пер. с англ. Э.Н. Гусинского, Ю.И. Турчаниновой]. — М.: Университетская книга, 2005. — 576 с.
  9. David P. Clio and Economics of QWERTY / David P. // American Economic Review. — 1985. — Vol. 75. — № 2.
- Стаття надійшла до редакції 20.08.2009 р.