

**Висновки з міжнародного досвіду і фактів  
щодо управління доходами від  
природних ресурсів, наслідки для України**

**Даніель Кауфман, президент Інституту  
управління природними ресурсами (NRGI)**

**Презентація на Форумі зі сталого управління  
ресурсами – Київ, Україна**

**7-8 грудня 2015 р.**

# Інститут управління природними ресурсами (NRGI)

## Ідеї

- Ініціатива прозорості видобувних галузей (ІПВГ) та стандарти обов'язкової звітності
- Індекс управління ресурсами
- Хартія природних ресурсів
- Дослідження: контракти, фіскальні режими, розподіл доходів, управління доходами, місцева складова, прозорість та підзвітність

## Технічна допомога

- Фіскальні режими і контракти (напр., Гана, Гінея, Монголія, Сьєрра-Леоне)
- Управління доходами та їх розподіл (напр., Канада, Гана, Індонезія, Лівія, Монголія, М'янма, Нігерія, Перу, Східний Тимор)

## Розбудова спроможності

- Парламентська програма тренінгів
- Тренінгові хаби (напр., Оксфорд, Центрально-Європейський університет, регіональні)



# План

- Виклики управління доходами від невідновлюваних ресурсів
- Що таке управління доходами природних ресурсів?
- Управління доходами в Україні
- Міжнародний досвід
  - Макроекономічні умови
  - Суверенні ресурсні фонди
  - Реформа державних компаній
  - Розподіл ресурсних доходів
  - Прозорість & підзвітність (& EITI)
  - Податкова реформа і антикорупційні дії

# Макроекономічний менеджмент: чому нафту, газ, інші ресурси слід розглядати окремо?

Нафтогазові та ресурсні доходи:

1

Можуть представляти великі потоки капіталу

2

Волатильні та нестабільні

3

Визначені

4

Є “вільними грошима” які не стосуються громадян напряму



Особливі виклики

# Спільні інструменти та інституції для управління і розподілу ресурсних доходів

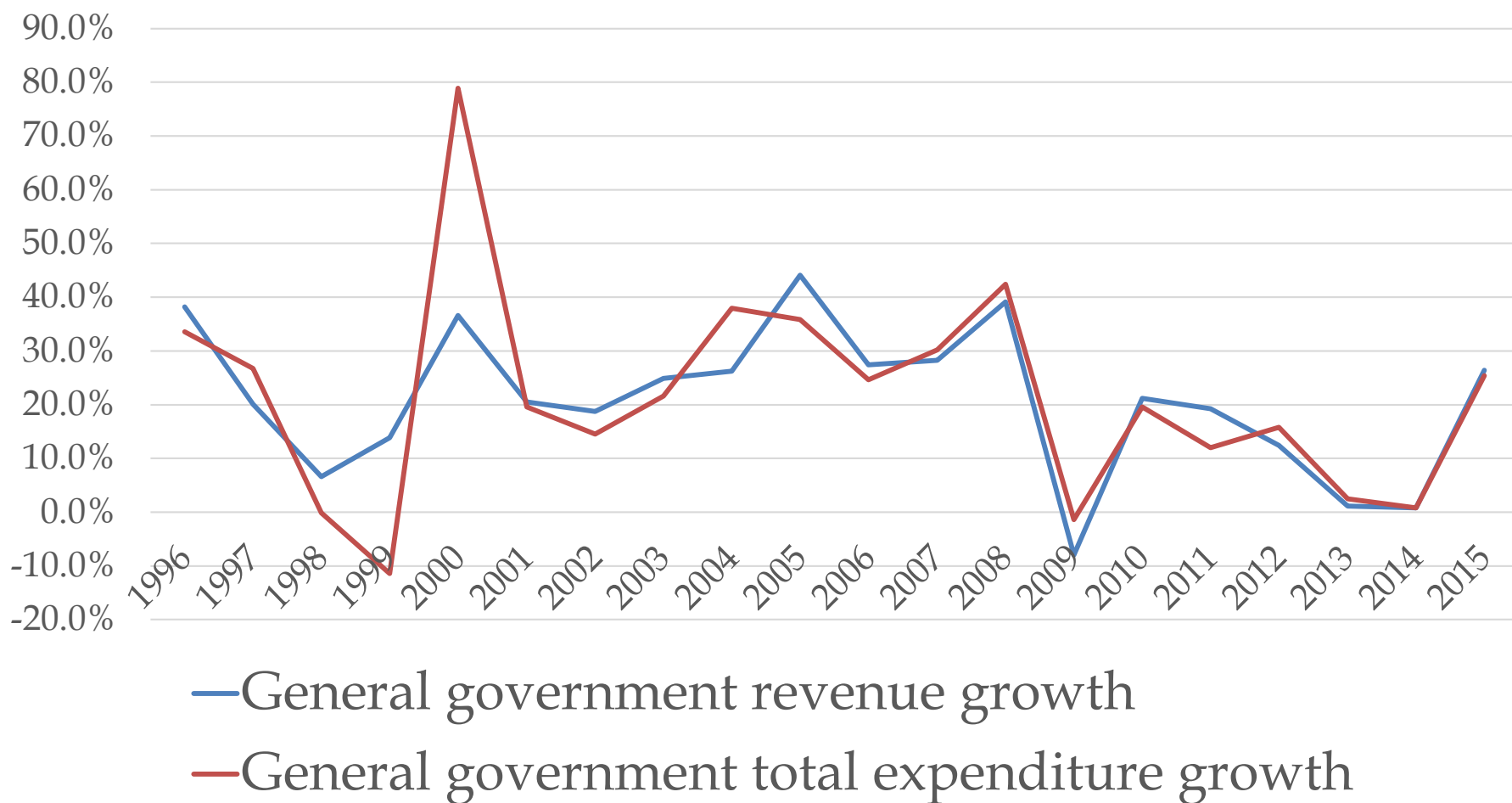
- Політики та інструменти
  - Макроекономічні рамки та фіскальні правила
  - Прогнозування доходів
  - Трансфери субнаціональним органам
  - Бюджетне планування
  - Монетарна політика
- Інституції
  - Суверенні ресурсні фонди
  - Національні нафтові або гірничі компанії
  - Банки розвитку

# Наскільки Україна є ресурсозалежною?

- Виробник вугілля, залізної, титанової, уранової та марганцевої руд, певний видобуток природного газу.
- Рента від невідновлюваних ресурсів відповідала приблизно 7.7% ВВП (2013).
- Доходи від транзиту газу становили 2-4 млрд. дол. на рік у 2013-2015 рр. (5-15% фіскальних доходів).
- Корисні копалини становили 33.4% в структурі експорту в 2012 році.

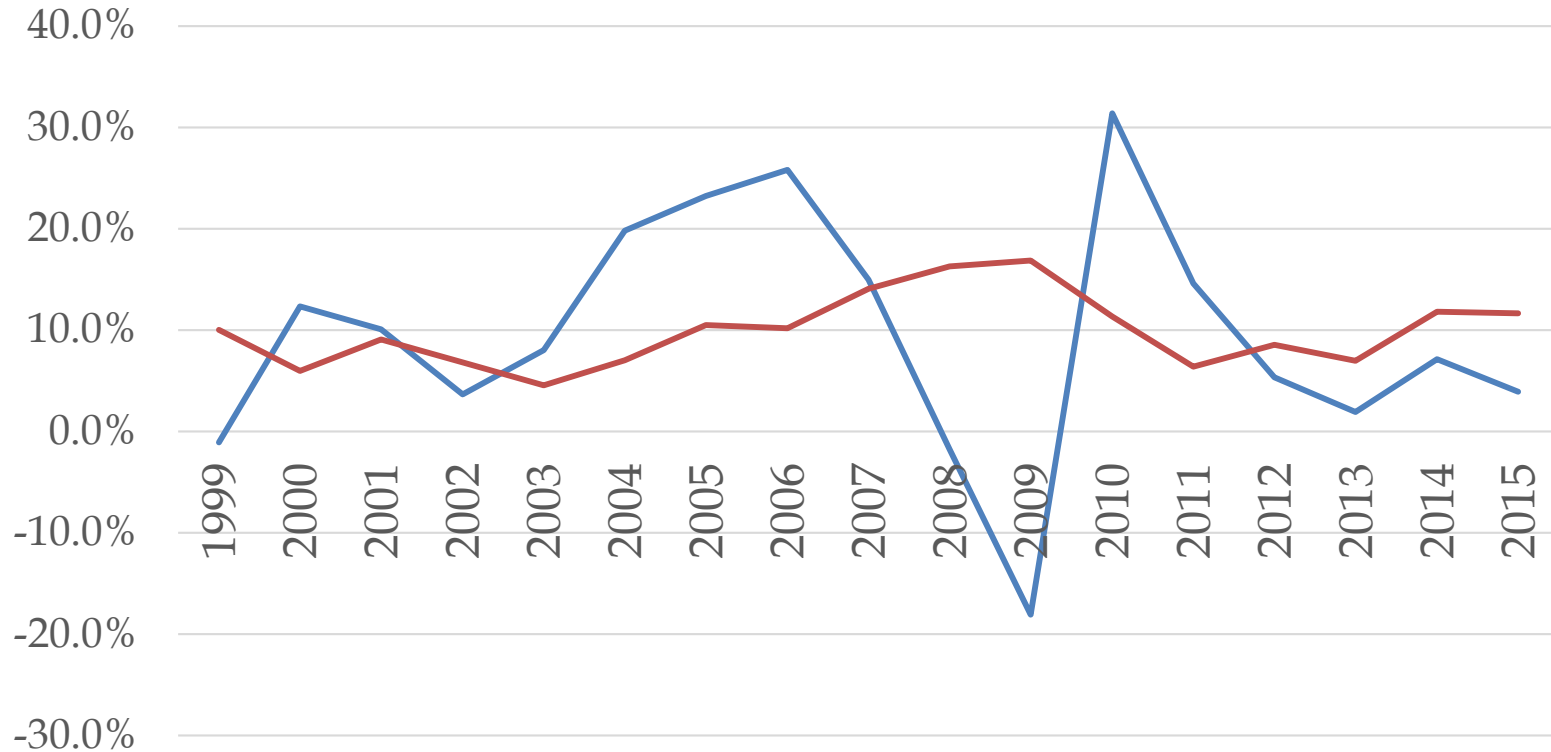
# Чи є волатильність видатків проблемою в Україні?

## Циклічність фіскальної політики в Україні



# Волатильність видатків у Чилі

## Нециклічність фіскальної політики



— General government revenue growth

— General government total expenditure growth

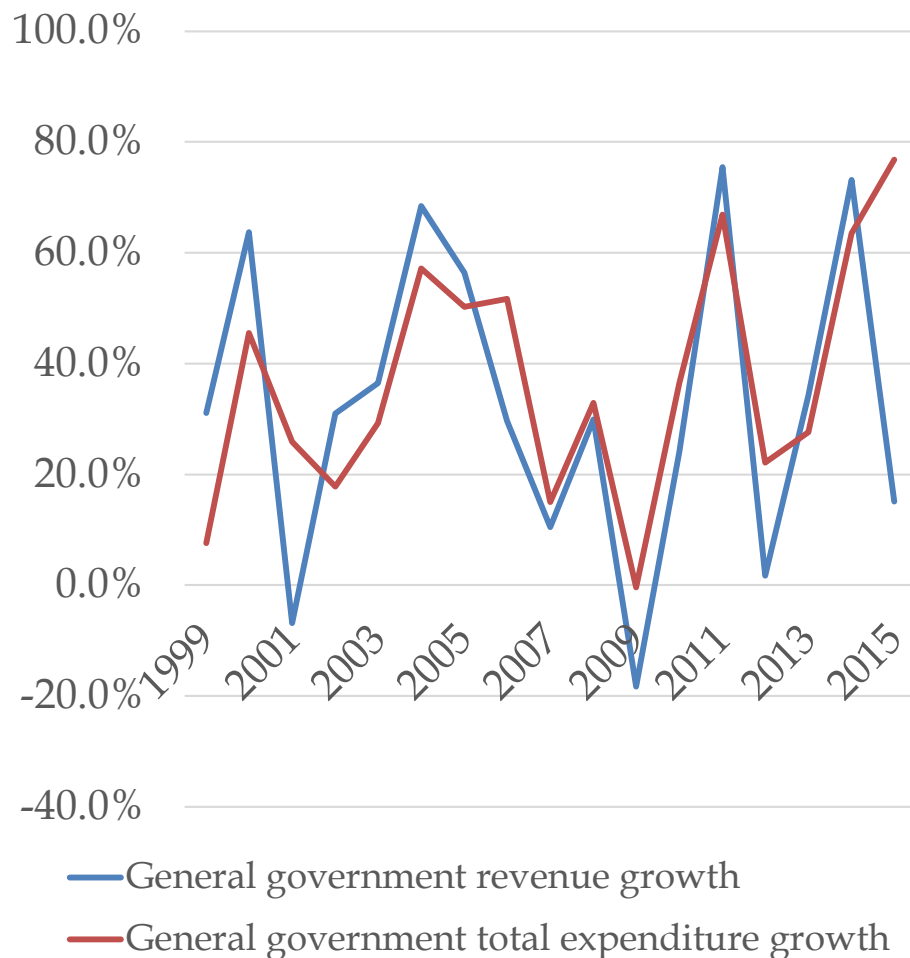


# Волатильність видатків у Чилі та Венесуелі

## Чилі



## Венесуела



# Які інструменти управління доходами існують в Україні?

- Макро-менеджмент: цілі річного дефіциту бюджету як частина програми МВФ, жодних фіскальних правил
- Національні нафтогазові / гірничі компанії: великі дефіцити і грошові потреби; небюджетні запозичення (напр., Нафтогаз, Північгеологія, Запорізький титано-магнієвий комбінат (ЗТМК))
- Субнаціональні трансферти: високий ступінь фіскальної децентралізації, наразі переглядається
- Суверенний ресурсний фонд - відсутній

# Три питання після відкриття ресурсів у видобувній галузі

1. Скільки ресурсних доходів слід витратити і скільки заощаджувати?
2. Як маємо заощаджувати, через скорочення державного боргу чи через суверенний ресурсний фонд?
3. Які механізми слід використовувати для того, щоб витратити ресурсні доходи найбільш ефективно?

# Що таке фіскальні правила?

**Визначення:** постійне, обчислюване обмеження на державні фінанси

## Як вони працюють?

- Обмеження витрат в успішні роки, щоб уряд міг витратити більше у погані часи
- Більш суворий моніторинг урядового бюджетного процесу, оскільки є стандарт, щодо якого проводяться вимірювання



# Які механізми для забезпечення відповідності?

- Чітка організаційна структура
  - Міністерство або агентство економічного розвитку
  - Контроль відповідності або аудит всередині бюрократичного апарату
- Зовнішній нагляд
- Побудова консенсусу



# Суверенні ресурсні фонди: допомога або перешкода?



Деякі допомогли країнам позбутися “прокляття ресурсів”

- Чилі
- Норвегія
- Східний Тимор
- деякі країни Перської затоки
- окремі штати США

Інші управлялися неналежним чином, не досягли цілей або стали корумпованими

*Окремі в :*

- Центральній Азії (напр., Росія)
- Лат. Америці (напр., Венесуела)
- Бл. Сході та Півн. Африці (напр., Лівія)
- Півд.-Сх. Азії (напр., Малайзія)
- Африці (напр., Екваторіальна Гвінея)

**Різниця – у правилах, інституціях та нагляді.**

# Належне врядування у суверенних ресурсних фондах

1. Становити чіткі цілі фонду
2. Визначити фіскальні правила
3. Визначити інвестиційні правила
4. Створити належну оргструктуру
5. Вимагати широкої звітності та аудиту
6. Встановити сильний незалежний нагляд

## Якщо Україна вирішить колись створити суверенний ресурсний фонд...

- **Ціль стабілізації більш важлива за заощадження**
- **Мати чіткі правила нарахування та зняття коштів**
- **Законодавчо обмежити інвестиційні ризики**
- **Інтегрувати з Державним бюджетом (жодних 'позабюджетних' фондів)**
- **Вимагати широкого звітування та незалежного аудиту (і включити до ШВГ)**





[www.resourcegovernance.org/nrf](http://www.resourcegovernance.org/nrf)

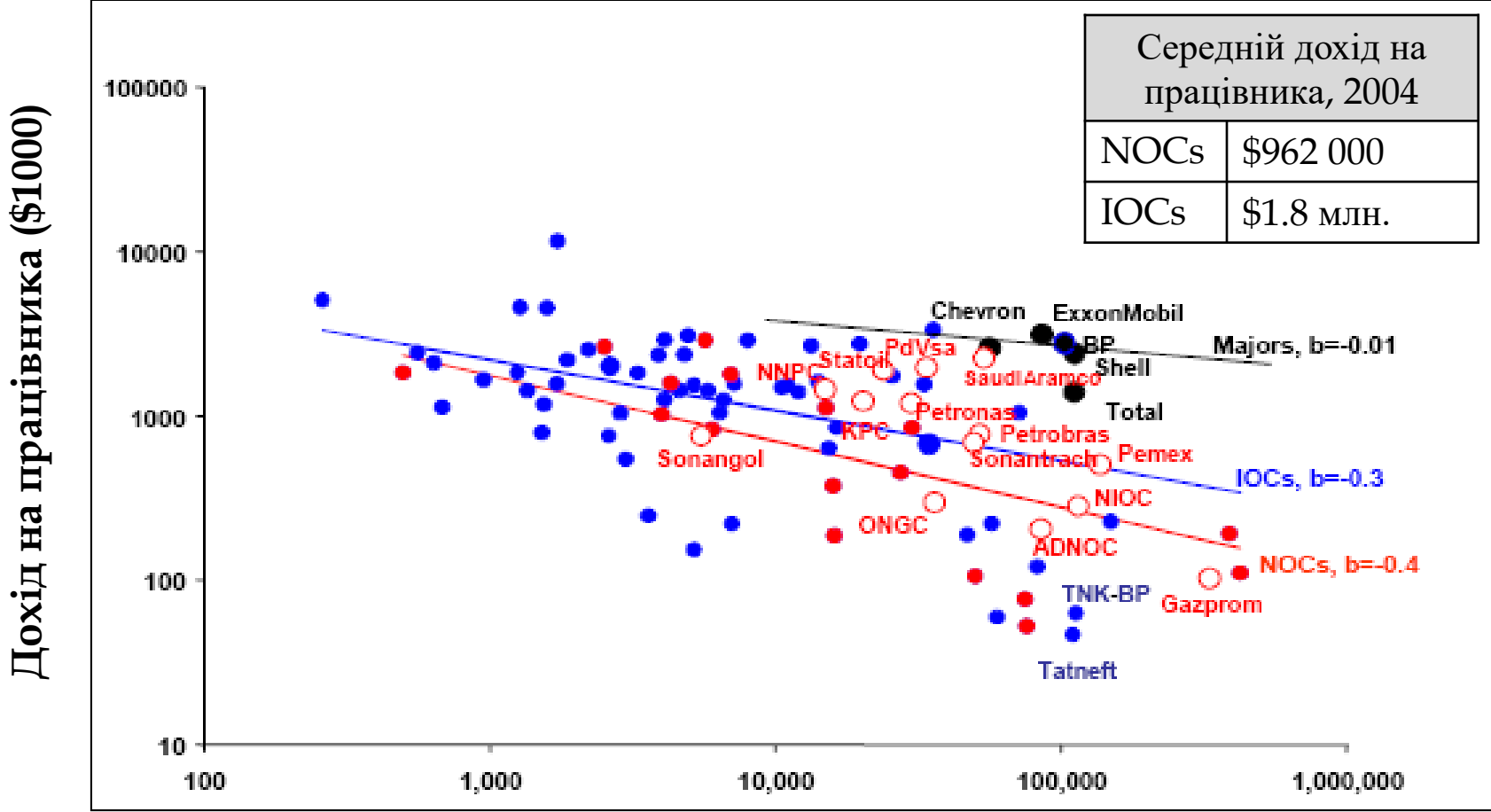
# Переваги та ризики участі державних компаній

Які головні переваги, які може отримати країна через виділення ключової ролі для державних підприємств?

- Розвиток внутрішнього ринку
- Довгостроковий економічний контроль та фінансові надходження
- Більш ефективний контроль держави над темпом та напрямком розвитку галузі
- Стимул для місцевих товарів/послуг та позитивного ефекту для суміжних галузей



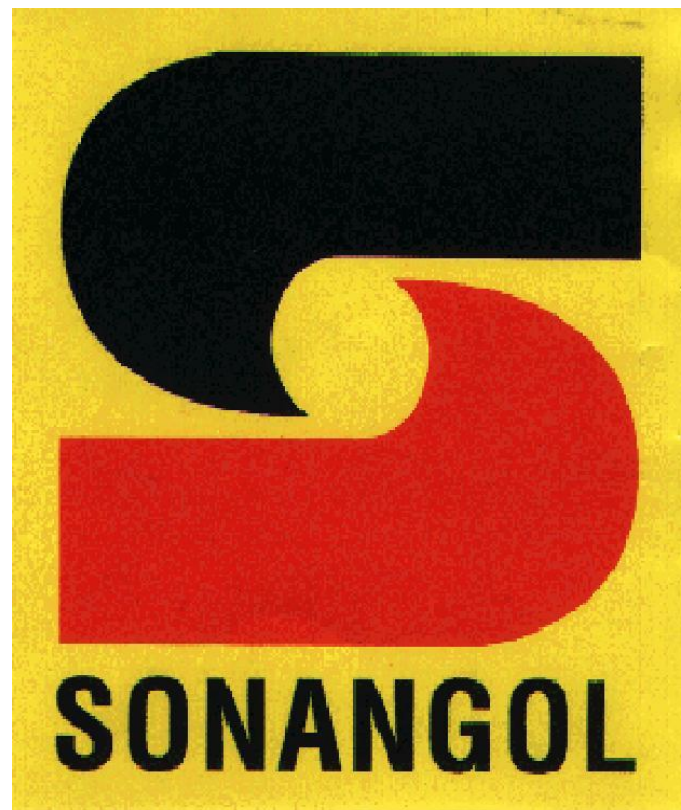
# Неефективне управління проектами та збір доходів



■ NOCs    
 ■ IOCs    
 ■ Majors

# Позабюджетні видатки

\$31 млрд.



# Фінансові ризики для платників податків

- Мексика
  - PEMEX не виплатила 127 млрд. дол. пенсійних зобов'язань; третину з них взяв на себе уряд Мексики
- Нігерія
  - “Грошові потреби” є основним джерелом марнотратства коштів платників податків (7 млрд. дол. у 2010)
  - Нафтові субсидії становили 11 млрд. дол. у 2008-2009 рр.
  - НПЗ втрачають сотні мільйонів доларів щороку



# Належне врядування у державних компаніях

1. Чітко визначити завдання
2. Розробити дієву модель утримання доходів
3. Запустити акції у вільний обіг (якщо доцільно)
4. Незалежні та професійні ради директорів
5. Інвестувати у чесність та спроможність персоналу
6. Аудити, прозорість, нагляд законодавчих органів

# Цілі розподілу ресурсних доходів (субнаціональний рівень)

- Компенсація негативних наслідків видобутку
- Запобігання та вирішення конфліктів
- Спрямування доходів на місця, що ґрунтується на ідеї внеску громад
- Нерівність у доходах між видобувними та іншими регіонами



# Три ключові питання щодо розподілу ресурсних доходів

- А Жодних 'кращих практик' фіскальної децентралізації, окрім як правил, прозорості та нагляду**
- В Фіскальні трансферти мають бути прив'язані до відповідальності за їх використання**
- С Щоб уникнути конфліктів та гарантувати стабільність, будь-який із спеціальних режимів щодо нафтогазових, інших ресурсних доходів має слугувати одній або кільком загальнонаціональним цілям**



# Додаткові реформи для вдосконалення управління доходами:

## 1. Податкова реформа

- Спрощення режиму в Податковому Кодексі
- Ліквідація “податкових лазівок”
- Ставки податків сумісні зі скороченням основного дефіциту (*не можуть бути знижені зараз*)
- Реформування податкових платежів для газу/природних ресурсів, перехід від роялті до податку на прибуток: кращі стимули для інвестицій (але забезпечити сплату податків і жодного трансфертного ціноутворення / “податкових лазівок”)

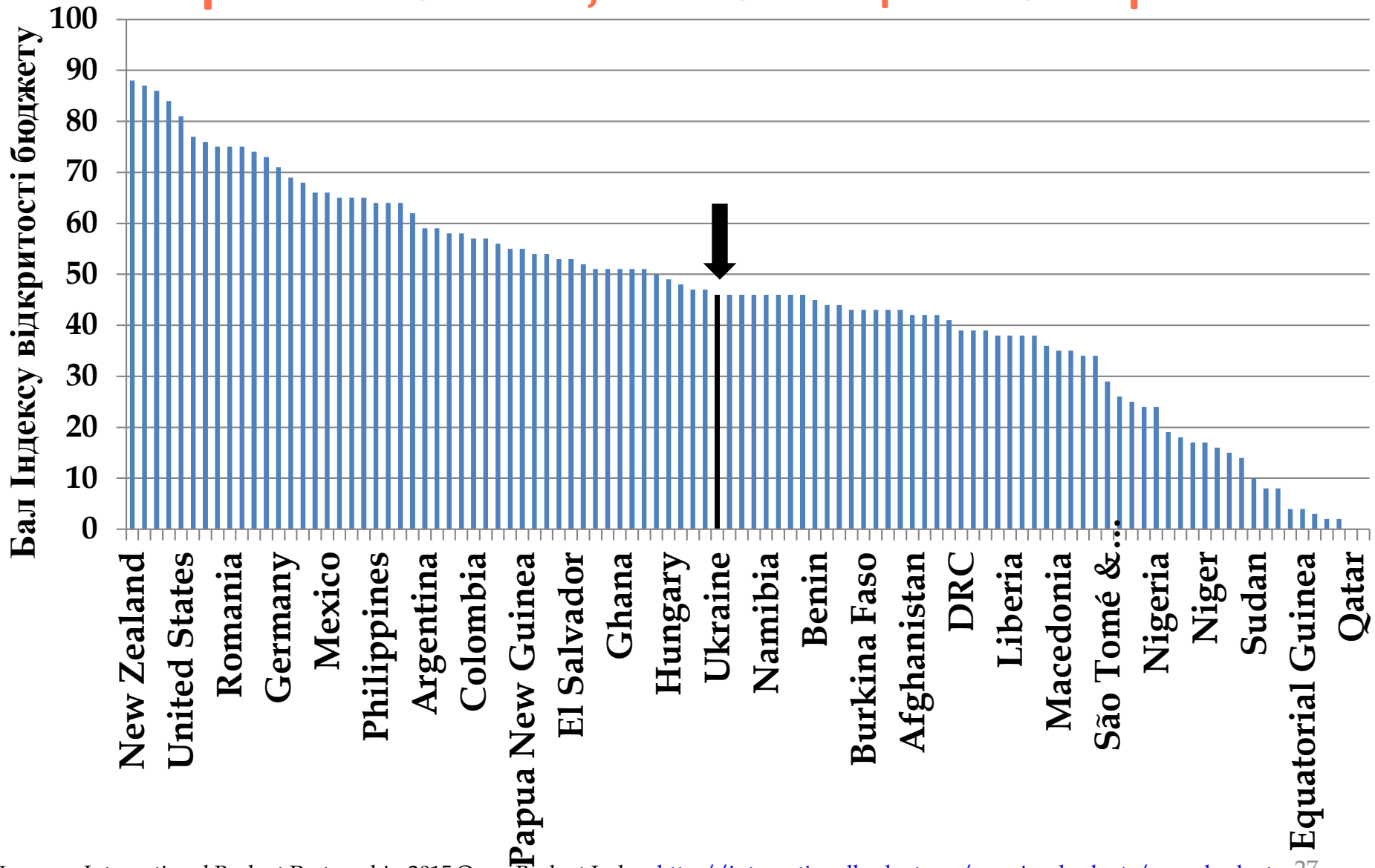
# Додаткові реформи для вдосконалення управління доходами:

## 2. Антикорупційні заходи

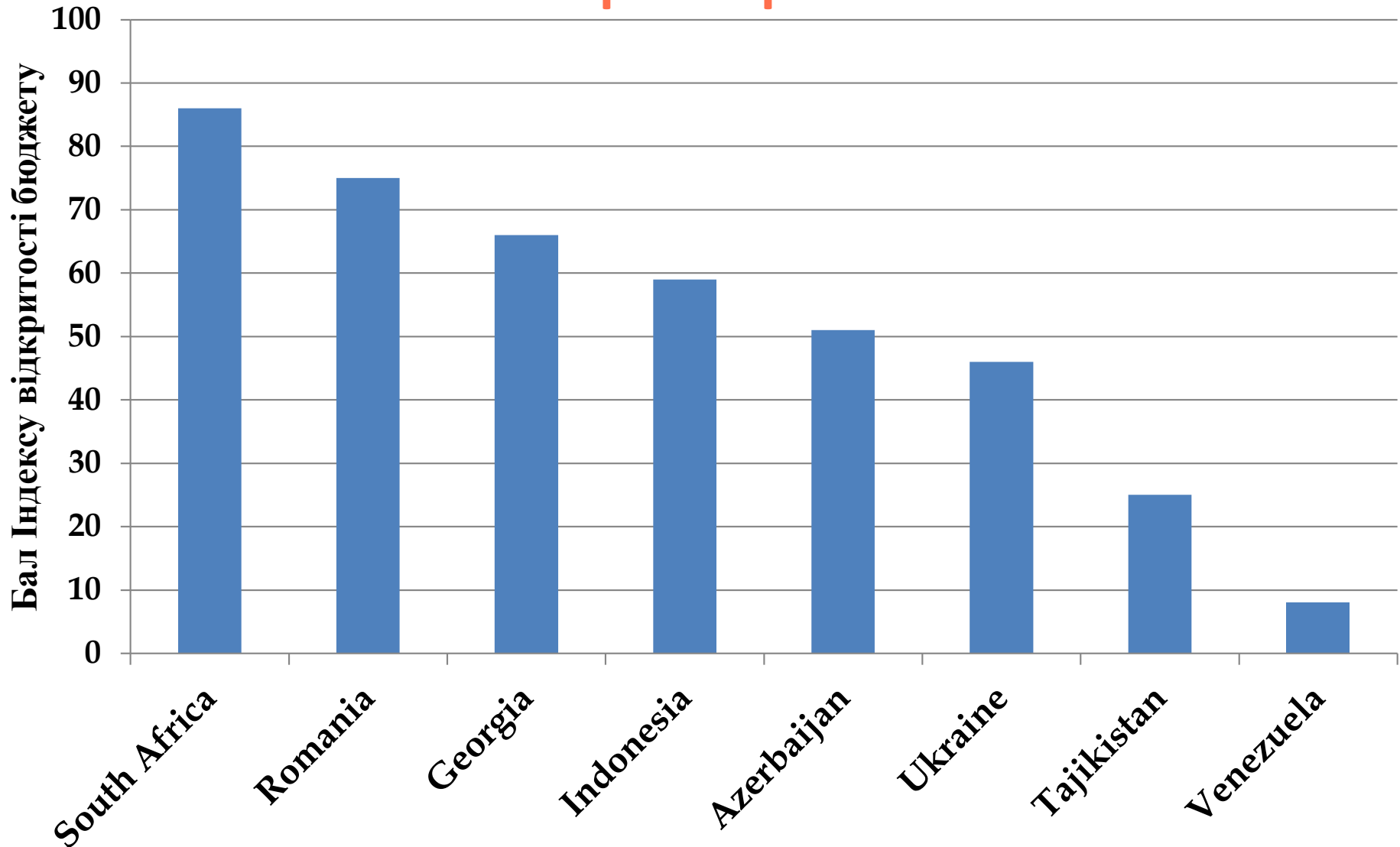
- Основані на правилах: і) бюджетування; іі) оцінка проектів; ііі) закупівлі, іv) моніторинг – для усіх видатків бюджетів (національних та субнаціональних) та державних компаній
- Сильні правила щодо конфлікту інтересів
- Незалежні зовнішні аудити для капітальних проектів, спецфондів та держкомпаній
- Парламентський нагляд та незалежні ради держкомпаній
- Прозорість усіх потоків ресурсних доходів – у зручному онлайн форматі – та робота щодо відповідності України стандарту ЕІТІ

# 2015 Індекс відкритості бюджету:

Україна: 46 балів, на 49 місці зі 102 країн



# Індекс відкритості бюджету (2015): вибрані країни



# Як належне управління доходами може знизити корупцію

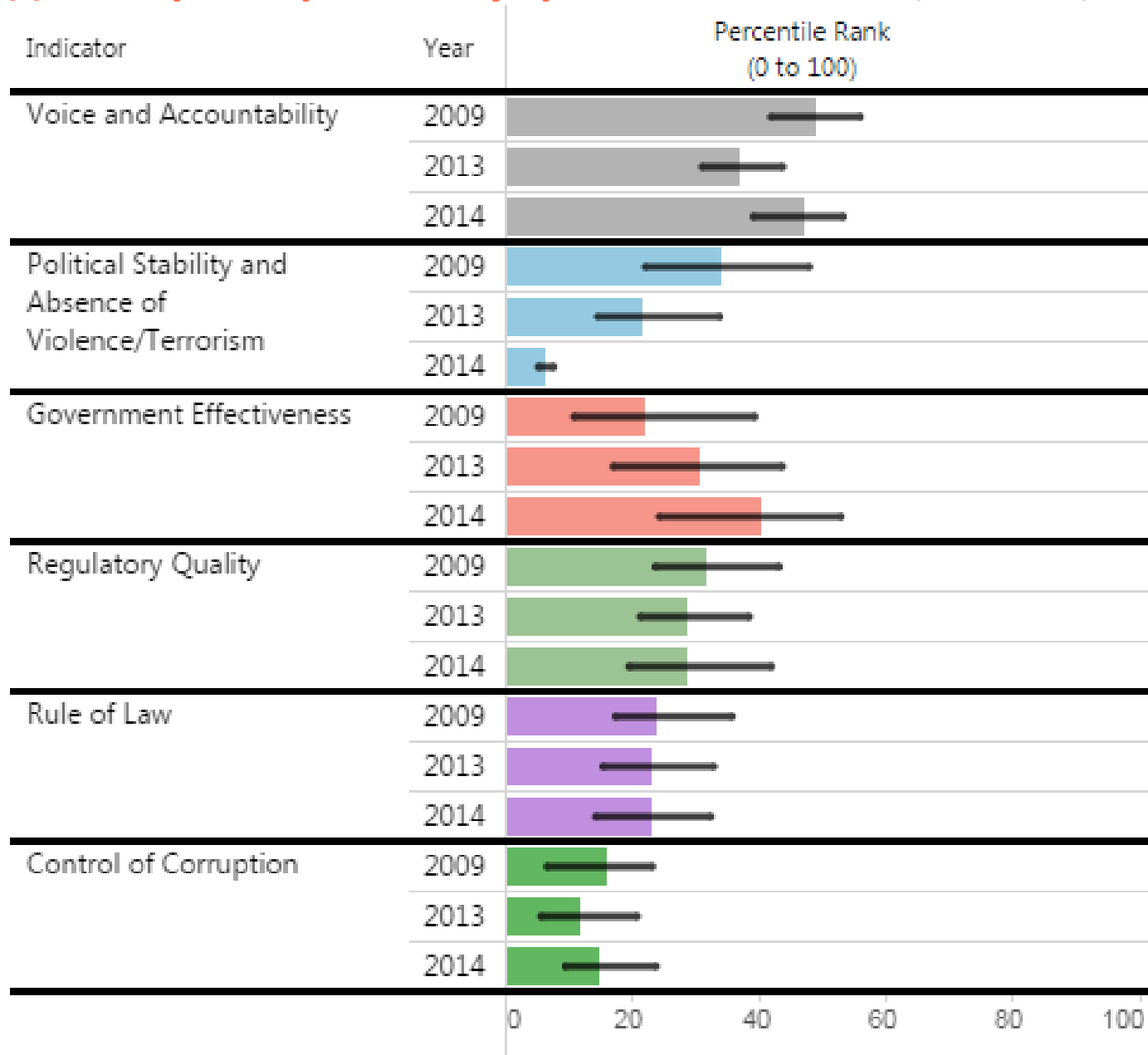
- Більш стабільні витрати бюджету зосереджують увагу уряду більше на соціальні видатки, аніж інфраструктурні проекти, які є найбільшим джерелом корупції
- Суверенні ресурсні фонди можуть бути великим джерелом корупції, особливо через вкладення активів і патронажні позиції – сильні правила щодо використання активів і конфлікту інтересів, поряд із прозорістю і незалежним наглядом, можуть запобігти зловживанням
- Державні компанії також можуть бути великим джерелом корупції, особливо через закупівлі та патронажні позиції – сильні правила для фінансування та закупівель, аудити, незалежні ради, прозорість та парламентський нагляд можуть допомогти усунут такі випадки

# ВИСНОВКИ: 6 СФЕР, ЯКИМ СЛІД ПРИДІЛИТИ УВАГУ

1. Прийняття макроекономічних рамок із правилами для покращення фіскальної сталості, зниження волатильності бюджету
2. Прозорість та нагляд щодо ресурсних доходів (ключова для ефективного управління ресурсами), із ІПВГ
3. Реформа державних підприємств у видобувній галузі
4. Управління та підзвітність щодо субнаціональних трансфертів
5. Податкова реформа, сфокусована на спрощенні та покращенні фіскальної сталості, жодних лазівок
6. Ефективна реалізація антикорупційної програми: політична підтримка згори, участь громадян, увага до впровадження законів, жодної безкарності

В УКРАЇНІ РЕФОРМИ ВІДБУВАЮТЬСЯ, АЛЕ ПОПЕРЕДУ - ДОВГИЙ ШЛЯХ

# Індикатори України в управлінні : 2009, 2013, 2014





Natural  
Resource  
Governance  
Institute

Oil, gas and mining for development

**Дякую!**

**[www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)**