

**Економічний аналіз доцільності створення єдиного державного
унітарного комерційного спеціалізованого лісгосподарського
підприємства**

ВСТУП

На виконання пункту 3 Указу Президента від 07.06.2021 № 228/2021 «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів», Державної стратегії управління лісами України до 2035 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1777-р, відповідно до протоколу наради під головуванням Прем'єр-міністра України Дениса Анатолійовича Шмигала від 04.02.2022 «Про реформування лісового господарства», на доручення РНБО від 29.06.2022 №1594/14-05/2-22 щодо протоколу № 5 засідання робочої групи з питань збереження та відтворення лісів від 28.06.2022, Держлісагентством підготовлено проєкт постанови, який передбачає утворення державного унітарного комерційного підприємства «Ліси України» шляхом реорганізації (приєднання) державних підприємств, що належать до сфери управління Держлісагентства.

Центром розвитку ринкової економіки (CMD-Ukraine) проведено економічний аналіз доцільності створення єдиного державного унітарного комерційного спеціалізованого лісогосподарського підприємства.

1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ОБГРУНТУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Введенням лісового господарства в Польщі здійснюється Державним холдингом «Lasy Państwowe» (State Forests) (заснований в 1924 році), який є найбільшою організацією в Європейському Союзі, що управляє лісами - господарство ведеться на площі 7,6 млн га. Холдинг функціонує на основі Закону «Про ліси» від 28 вересня 1991 року, його діяльність контролюється Міністерством клімату і навколишнього середовища.

Діяльність холдингу базується на принципі самофінансування - розподіляє отримані кошти на власні потреби, не виплачуючи власнику (державі) будь-які дивіденди (такі рішення поширені в Західній Європі). Близько 90% від загального доходу холдингу надходить від продажу деревини. У Польщі діяльність, пов'язана з лісовим господарством звільнена від податку на прибуток, але є об'єктом лісового податку. Крім того, Державний холдинг «Lasy Państwowe» не є одержувачем коштів платників податків.



Державний холдинг «Lasy Państwowe» є організаційною одиницею без статусу юридичної особи. Структура організації визначена її статутом, виданим наказом Міністра клімату і навколишнього середовища в 1994 році.

Модель управління державними лісами базується на трирівневій структурі:

Генеральний директор Державного холдингу «Lasy Państwowe» призначається Міністром клімату і навколишнього середовища. Він керує організацією шляхом видання наказів і рішень. Його офісом є Генеральна дирекція – центральний підрозділ, а дорадчим органом при генеральному директорі є Рада державних лісів.

Регіональні управління Державного холдингу «Lasy Państwowe» (17 одиниць) - їхнє завдання контролювати підлеглі підрозділи та координувати їхню діяльність.

Лісництва (430 одиниць) - ведуть лісовпорядкування на основі плану лісовпорядкування. Відповідальність за стан лісів на території району несе керівник лісництва.

Допоміжну функцію виконують окремі департаменти, що діють на національному або регіональному рівнях, зокрема:

Інформаційний центр Державного холдингу «Lasy Państwowe» - видає журнали та книги, веде сайт холдингу, займається промоцією та організацією заходів.

Координаційний центр екологічних проектів – координує екологічні проекти холдингу, реалізує відповідні програми, аналізує перспективи фінансової допомоги для лісового та деревообробного сектору.

Лісовий генний банк - збирає та зберігає геноресурси дерев і кущів, проводить дослідження щодо збереження ресурсів, виготовляє біозонди.

Центр лісових технологій - виробляє лісогосподарську техніку та обладнання.

Центр розвитку та впровадження - впроваджує нові технології, проводить навчання та курси, виробляє фільми, займається поліграфією.

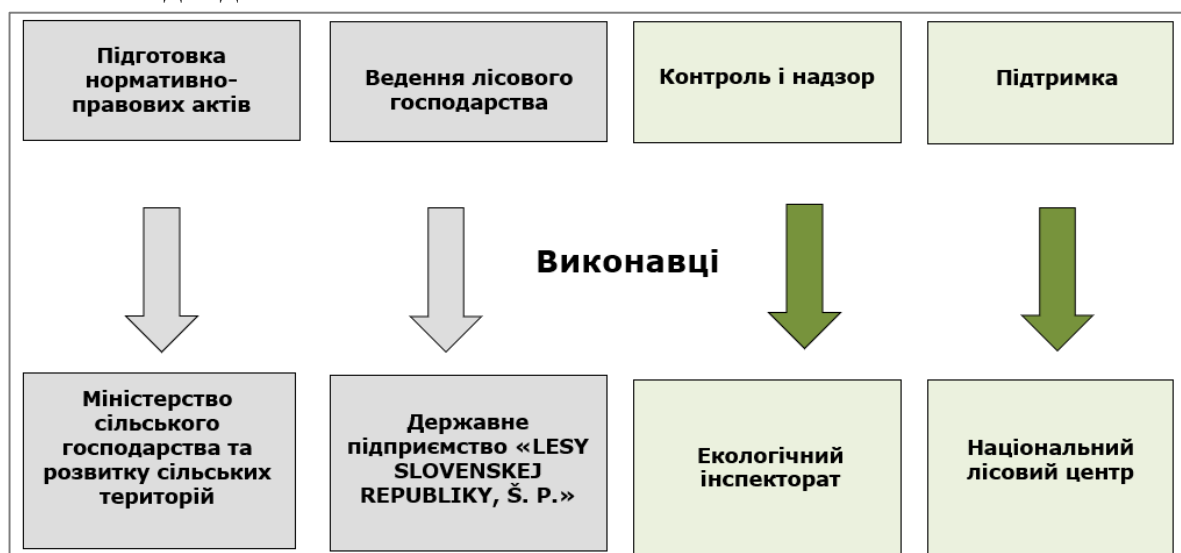
Департамент ІТ– створює програмне забезпечення та бази даних.

Загальна чисельність працівників Державного холдингу «Lasy Państwowe» становить майже 25 тисяч осіб.

Самофінансування державних лісів можливе через існування так званого «Лісового фонду». Успішні лісництва **передають туди свої фінансові надлишки**, щоб гроші могли використовувати інші підрозділи. «Лісовий фонд» також фінансує інші проекти, в тому числі загальнодержавні, наприклад, освіта, дослідження, розбудова інфраструктури, підготовка планів управління лісами. Завдяки такій моделі господарювання **державні ліси не є тягарем для державного бюджету** – фінансові кошти, отримані від реалізації деревини, витрачаються на інші статутні завдання, які організація зобов'язана виконувати.

Введення лісового господарства в Словаччині здійснює Державне підприємство «LESY Slovenskej republiky, Š. P.», яке було засновано 1 липня 1999 року рішенням Міністерства сільського господарства шляхом злиття шести державних лісогосподарських підприємств, що працювали у різних регіонах Словаччини.

Головним завданням Державного підприємства «LESY Slovenskej republiky, Š. P.» є управління лісами та іншими активами, що перебувають у власності Словацької Республіки. Підприємство має право надавати послуги, виконувати роботи та здійснювати іншу діяльність з метою отримання постійного джерела фінансових надходжень.



Державне підприємство має організовану організаційну структуру у формі трирівневого управління:

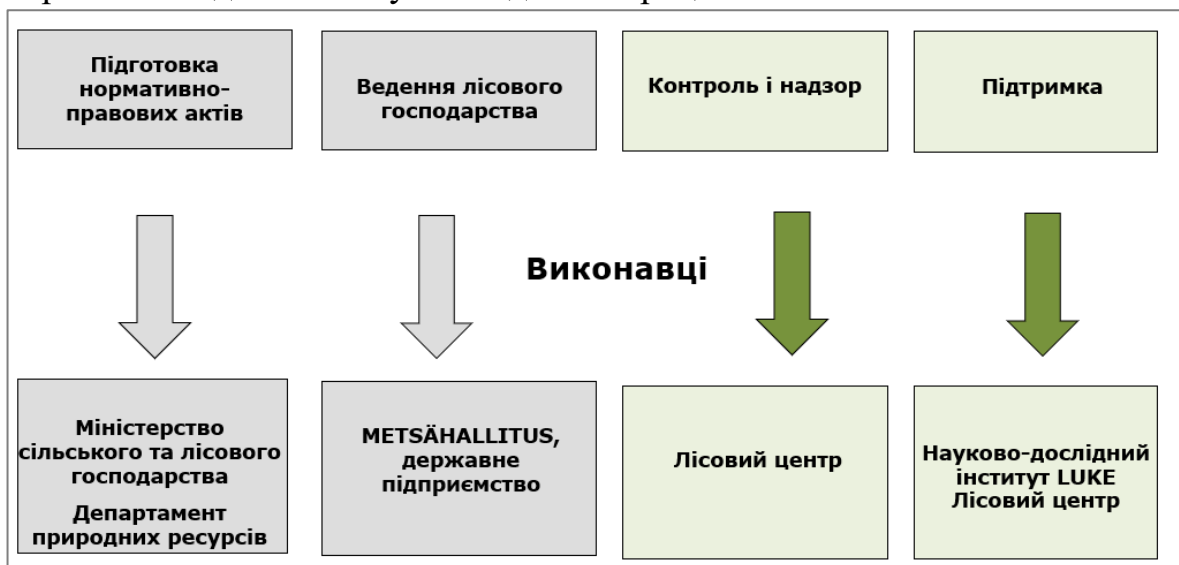
Перший - базовий рівень складається з лісових управлінь, інших управлінь або центрів. Це основні організаційні одиниці відокремлених підприємств. Вони безпосередньо забезпечують лісове та інше виробництво, а також іншу діяльність у підрозділах.

Другий рівень управління - це створені всередині компанії відокремлені підприємства. Вони забезпечують лісогосподарську діяльність, або спеціалізовану діяльність всередині підприємства. Відокремлені підприємства є самостійними внутрішньо-організаційними одиницями із замкненим виробничо-господарським циклом.

Третій рівень управління становить штаб державного підприємства - генеральна дирекція, що являє собою центр управління компанією.

Загальна площа лісів, яка підпорядкована ДП становить 893 000 га, кількість працюючих осіб близько 3,5 тис осіб.

Державне підприємство «Metsähallitus» забезпечує управління більшістю заповідних територій Фінляндії та введення лісового господарства для постачання деревини для лісової промисловості країни. Державне підприємство «Metsähallitus» використовує та управляє однією третиною суші та водних просторів Фінляндії та налічує понад 1400 працівників.



Річні цілі ДП затверджуються парламентом як частина державного бюджету. Міністерство сільського та лісового господарства відповідає за ефективність діяльності ДП.

До складу державного підприємства «Metsähallitus» входять 4 дочірні підприємства:

1) Metsähallitus Forestry Ltd є дочірньою компанією «Metsähallitus» і відповідає за управління державними лісами. Приблизно шість мільйонів кубічних метрів деревини щорічно заготовлюється для потреб промисловості та лісового господарства. Окрім лісового господарства, ліси, якими керує Metsähallitus Forestry

Ltd, використовуються для природного туризму, оленярства та виробництва натуральних продукції.

Майже 90% обороту державного підприємства «Metsähallitus» становить продаж деревини. Понад 100 мільйонів євро прибутку щорічно перераховується державі і таким чином використовується на благо фінського суспільства. Також Metsähallitus Forestry Ltd створює роботу для місцевих підприємців. Економічний добробут, створений Metsähallitus, розподіляється по всій Фінляндії у формі заробітної плати, винагороди, податків, покупок і дивідендів.

2) Підрозділ «Metsähallitus Property Development» створює різноманітні та стійкі можливості для біоекономіки та бізнесу. Він займається розробкою та продажем проектів вітроенергетики, таким чином сприяючи досягненню кліматичних цілей Фінляндії.

3) Підрозділ «Parks & Wildlife Finland» управляє майже всіма фінськими національними парками та природними заповідниками, а також десятками об'єктів культурної спадщини. Він надає основні послуги для туристів, щоб якомога більше людей могли насолоджуватися природою. Він також забезпечує можливість полювання та рибальства шляхом видачі дозволів на землі та водоюми державної власності.

4) Підрозділ «Siemen Forelia Oy» є дочірньою компанією Metsähallitus, яка виробляє та продає насіння лісових дерев високої генетичної якості. В даний час вона управляє майже сотнею насінневих плантацій загальною площею близько 1600 га.

В 2021 році оборот державного підприємства «Metsähallitus» склав 367 млн Євро, операційний прибуток 134 млн Євро, податкові відрахування 120 млн Євро. Непрямий економічний вплив, спричинений закупівлями, ланцюжками створення вартості аутсорсингу та сприянням створенню робочих місць, склав приблизно три мільярди євро.

У 2021 році загалом було здійснено 10 мільйонів рекреаційних відвідувань територій, якими керує «Metsähallitus», а мисливці та рибалки загалом провели понад півмільйона днів на державних територіях. Також, у 2021 році проведено відновлювально-екологічні заходи на понад 16 тис. га. Стратегічна мета «Metsähallitus» збільшити поглинання вуглецю в лісах та запас вуглецю в державних землях на 10% до 2035 року.

В Латвії акціонерне товариство «Latvijas valsts meži» займається управлінням лісів, що належать державі. Утворено постановою Кабінету Міністрів Латвійської Республіки у жовтні 1999 року. Серед функцій підприємства - догляд за лісами та їх відновлення, вирощування та продаж лісів, насіння та декоративних саджанців, управління бюджетними коштами, що виділяються на утримання лісів.

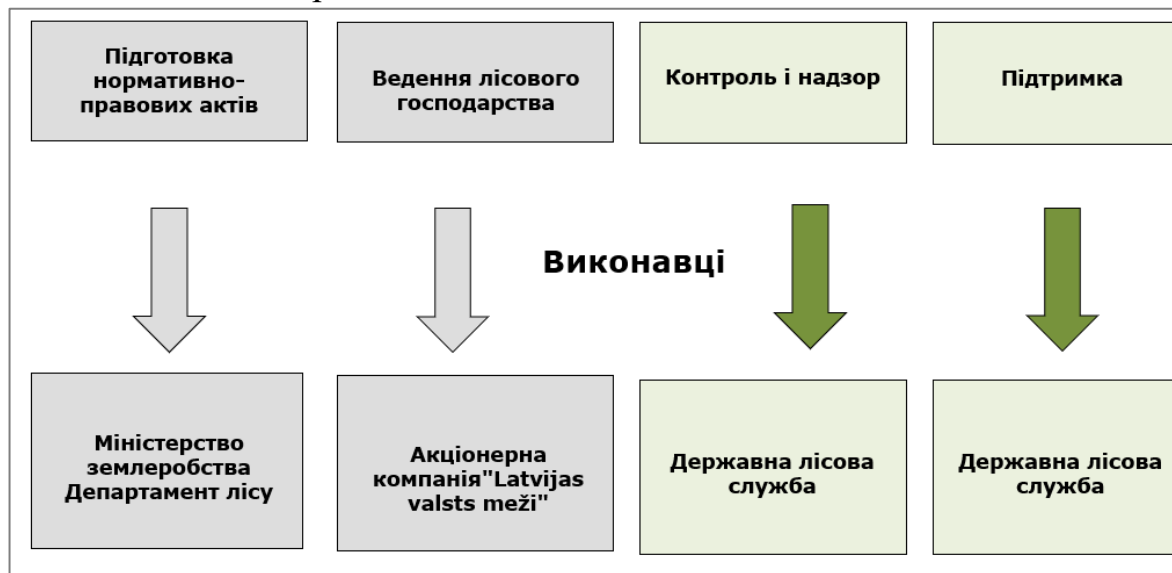
Підприємство керує лісовими угіддями площею 1,4 млн гектарів, при цьому загальна площа земель, якими воно управляє, становить 1,62 млн гектарів.

Основним видом діяльності «Latvijas valsts meži» є лісове господарство, яке є основним джерелом доходу компанії – у 2019 році 96% або 360,2 мільйона євро

виручено від продажу лісосировинних ресурсів – сортиментів круглого лісу, вирощування дерев, тріски. Окрім лісового господарства, компанія надає послуги мисливства та відпочинку, виробляє добірне насіння та саджанці, пропонує геопросторові інформаційні рішення на ринку.

Акціонерне товариство «Latvijas valsts meži» має окремі структурні підрозділи та дочірні підприємства, такі як "LVM Mežs", "LVM Apaļkoksnes piegādes", "LVM Sēklas un stādi", "LVM Rekreācija un medības", "Jaunmoku pils" та ін.

Акціонерне товариство «Latvijas valsts meži» територіально складається з восьми лісових господарств.



Загальний оборот Акціонерного товариства «Latvijas valsts meži» в 2021 році склав 405 млн Євро, прибуток після оподаткування 112 млн Євро. Всього в 2021 році компанією було реалізовано 6,6 млн м3 деревини.

Ключовим органом у сфері управління державними лісами в Україні, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, є Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів.

До сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України належить 24 територіальні органи - обласні управління лісового та мисливського господарства, а також 211 лісових та лісомисливських господарств, національних парків та інших підприємств, що забезпечують управління державними лісами на площі 7,6 млн гектарів. Чисельність працівників в галузі (Держлісагентство та підпорядковані підприємства) становить більше 37 тис. осіб.



За результатами 2021 року державними лісогосподарськими підприємствами, що належать до сфери управління Держлісагентства, заготовлено 14 869 тис. куб. м деревини, загальний обсяг реалізації деревини у круглому вигляді становив 12 641,3 тис. куб. м на загальну суму 17,8 млрд. грн. За результатами фінансово-господарської діяльності за 2021 рік отримано 22 799,5 млн грн доходу від реалізації продукції та 1 016,9 млн грн чистого прибутку.

Найбільш прибуткові підприємства Черкаського обласного управління лісового та мисливського господарства, які отримали прибуток на загальну суму 179,4 млн гривень. Значну суму чистого прибутку отримали підприємства наступних облуправлінь: Волинського – 102,3 млн грн, Житомирського – 98,5 млн грн, Чернігівського – 86,3 млн грн та Київського – 83,8 млн гривень. Водночас, 14 підприємств отримали збиток у загальній сумі 20,7 млн гривень.

Також існують диспропорції із заробітними платами в галузі - середньомісячна заробітна плата штатних працівників підприємств в цілому по галузі за 2021 рік склала 17 504 грн. При цьому, середньомісячна заробітна плата 25 найкращих підприємств галузі становить від 27615 грн до 57825 грн, а водночас 16 територіальних органів мають заробітну плату нижче середньої по галузі. Так, у Херсонському обласному управлінні середньомісячна заробітна плата – 7538 грн, у Одеському – 7561 грн, Запорізькому - 8088 грн, у Миколаївському – 8559 гривень.

Аналогічно складною є ситуація з капітальними інвестиціями у галузь, зокрема ступінь зносу основних засобів в цілому по галузі становить 62 %, а більше 70% на підприємствах Одеського (82%), Запорізького (79%) та Миколаївського (77%) облуправлінь. Показники довоєнного періоду демонструють, що рівень інвестицій та фінансування лісовідновлення у країнах ЄС є значно вищим від такого показника в Україні, зокрема в ЄС це 24 дол США на га, а в Україні - 0,3 дол США на га.

Слід особливо наголосити, що в Україні історично сформувалась ситуація розподілу малої кількості лісів з переважанням екологічних функцій за численними постійними лісокористувачами.

Таке роздроблення породжує хаос в управлінні, контролі, взаємодії у подоланні техногенних негативних явищ та породжує корупцію. Відсутність державного фінансування для лісогосподарських підприємств змушує шукати шляхи самофінансування усіх видів робіт та заходів (лісовідновлення, протипожежне впорядкування, гасіння лісових пожеж, проведення некомерційних рубок догляду, охорону лісів від самовільних рубок тощо) за рахунок лісозаготівлі незалежно від зони розташування, екологічного значення та функцій лісів, лісоресурсного потенціалу, **що призводить до виснаження лісів та суперечить вимогам сталого використання лісів та європейським підходам господарювання.**

Таким чином, відслідковується ряд тенденцій, що потребують негайного втручання з метою комплексного реформування лісової галузі, зокрема:

1. Вирівнювання фінансових дисбалансів галузі, що дозволить врегулювати складні питання в межах усієї країни щодо забезпечення стабільності заробітної плати працівників, належного матеріально-технічного забезпечення, фінансування всіх видів лісогосподарських робіт з врахуванням екологічних вимог, змін клімату, наслідків пожеж та інших техногенних явищ, а також військових дій.

2. Вирішення конфлікту інтересів (розподіл функцій) у лісовій сфері – (Держлісагентство – контролююча, окремий суб'єкт – господарююча) та створення європейської моделі лісоуправління, в зв'язку з отриманням Україною кандидатства на вступ в Європейський Союз з використанням найкращих практик Польщі, Литви, Словаччини, Фінляндії

3. Забезпечення стійкості до постійних спроб рейдерського захоплення земель лісогосподарського призначення.

5. Підвищення ефективності лісового господарства шляхом збалансованого використання та монетизації усього спектру товарів та функцій лісів.

6. Підвищення конкурентоспроможності лісогосподарського виробництва шляхом:

- оновлення засобів виробництва;
- застосування прогресивних технологій лісовирощування, лісозаготівель та інших виробничих процесів;
- оптимізації виробничих витрат і зниженню собівартості виробленої продукції.

7. Поліпшення інвестиційної привабливості лісогосподарського виробництва.

8. Створення умов для залучення коштів бізнесу для забезпечення розвитку туристичної інфраструктури.

9. Забезпечення рівного та відкритого доступу деревообробним підприємствам до отримання необхідно сировини.

Все це є передумовою для проведення комплексної реформи управління об'єктами державної власності у лісовій галузі.

Запропонований Держлісагентством України підхід щодо визначення державного суб'єкта господарювання (ДП «Ліси України»), уповноваженого здійснювати управління державними лісгосподарськими підприємствами, відповідає досвіду Польщі, Словаччини, Фінляндії, Латвії та інших європейських країн та надасть можливість підвищити ефективність управління лісовою галуззю.

Орієнтовну структуру управління об'єктами державної власності у лісовій галузі (виключно для підприємств Держлісагентства України) наведено на малюнку.



Створення єдиного ДП «Ліси України» дозволить у законний спосіб перерозподіляти кошти у межах всього успадкованого лісового фонду від 156 приєднаних ДП. Новостворене укрупнене державне підприємство нести відповідальність за збереження, відтворення та раціональне використання лісових ресурсів на площі 7,4 млн га.

Слід також відзначити низький рівень довіри суспільства до лісового господарства України. Серед великої кількості підприємств велика імовірність потрапляння до лісової охорони недобросовісних людей. Створення нової юридичної особи з чистою репутацією – це шанс відновлення довіри суспільства до галузі та лісівників, а подальше його функціонування на європейських принципах і засадах (екологічні підходи природокористування, публічність, доступ зацікавлених сторін до інформації) – запорука успіху.

Діюча система управління в Держлісагентстві засвідчує свою недосконалість в контролі за дотриманням великої кількості підприємств умов чинного законодавства, що породжує ризики довіри на міжнародних ринках обробленої лісопродукції та ослаблення на них позицій України, де чітко відстежується походження деревини (не допускається використання лісопродукції від незаконної заготівлі, заготівлі в місцях зростання червонокнижних видів, малолісних регіонів

та ін.). Однак, лише за 2021 рік підприємствами Держлісагентства допущено 7 випадків незаконної заготівлі деревини та заподіяно шкоди навколишньому середовищу на понад 2 млн грн.

Міжнародна організація Forest Stewardship Council або ж «Лісова опікунська рада» вперше в Україні зупинила в 2021 році дію сертифікатів на якість деревини через порушення «сезону тиші» для низки лісових господарств Закарпатської, Рівненської та Полтавської областей.

Щодо персоналу – спостерігається тенденція до значного скорочення – із 42,6 тис. чол у 2020 році до 37,4 тис. чол у першій половині 2022 році, а це означає, що існуюча велика кількість підприємств неспроможна забезпечити стабільне функціонування та впевненість працівників у майбутньому, що призводить до звільнень. Укрупнене ДП «Ліси України» зможе також пропонувати перерозподіл для трудових ресурсів, пропонуючи кваліфікованим працівникам посади в межах усєї України із соціальним забезпеченням.

Запропонована структура ДП «Ліси України» в першу чергу передбачає оптимізацію управлінського персоналу, що дозволить вивільнити кошти на оплату праці висококваліфікованих фахівців лісового господарства за різними напрямками виробництва. Подальша цифровізація виробничих процесів, впровадження електронного документообігу, використання потенціалу електронного обліку деревини, геоінформаційних систем і технологій дозволить залучити до виробництва висококваліфікованих молодих спеціалістів.

Також, це створить умови для оновлення основних засобів, матеріально технічної бази, закупівлі сучасного обладнання, автомобілів, протипожежної техніки для охорони та захисту лісів, а також створить умови для відновлення лісів та збільшення лісистості.

Щодо обґрунтування організаційно-правової моделі реформування державних підприємств лісової галузі

Модель 1 - створення ПАТ «Ліси України», шляхом внесення до статутного капіталу майна 156 державних підприємств.

Згідно Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» державні лісогосподарські підприємства не підлягають приватизації. Крім того, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» заборонено вносити майно таких підприємств до статутного капіталу інших юридичних осіб та вчиняти дії наслідками яких є їх відчуження.

Для реалізації вказаної моделі необхідно виключення ДП з із переліку підприємств, що не підлягають приватизації. Це в свою чергу призведе до значного негативного соціального резонансу. Також, внаслідок реалізації такого підходу відбудеться фактична ліквідація ДП та відповідно втрата земель лісового фонду через відсутність правонаступництва. Ще одним негативним фактором буде втрата дозвільних документів на заготівлю деревини та оцінку впливу на довкілля, що забезпечує до 95% доходів ДП.

Таким чином, слід визнати, що вказаний підхід є необґрунтованим та містить значні соціальні ризики.

Модель 2 - внесення корпоративних прав до статуту Державної акціонерної холдингової компанії «Ліси України».

Створення Державної акціонерної холдингової компанії «Ліси України» передбачає 2 етапи: акціонування 156 ДП та злиття 156 акціонованих ДП в Державну акціонерну холдингову компанію «Ліси України».

Слід зазначити, що вказана модель має ряд значних недоліків:

- складність та довготривалість процесу акціонування 157 ДП;
- необхідність створити 157 комісій та вчинити таку ж кількість юридичних дій по оцінці статутного капіталу та первинній емісії акцій з подальшим викупом державою;

- при припиненні діяльності юридичних осіб втрачається право постійного користування земельними ділянками;

- наявність кредиторської заборгованості у сумі 2 млрд грн, що може бути підставою для зупинки процесу реорганізації ДП кредиторами.

Таким чином вказаний підхід є бюрократично обтяжливим та має наслідком втрату права постійного користування земельними ділянками. Крім того, реорганізація може бути зупинена на вимогу кредиторів.

Модель 3 - злиття 156 ДП в одне ДП «Ліси України» та перетворення в ПАТ «Ліси України».

Для реалізації вказаної моделі на першому етапі необхідно забезпечити прийняття постанов Кабінету Міністрів України щодо створення ДП «Ліси України» та затвердження його статуту.

Після прийняття відповідних постанов необхідним є внесення змін до Законів України, зокрема:

- Земельного кодексу України - передбачити правонаступництво права постійного користування земельними ділянками (лісами);

- Лісового кодексу України - у частині правонаступництва та видачі дозвільних документів;

- Закону України «Про виконавче провадження» - призупинити дію норм у частині накладання арешту на майно, забезпечення позовів та відшкодування збитків;

- Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» - у частині правонаступництва.

Прийняття відповідного законодавчого забезпечення дозволить перейти до наступного етапу – корпоратизація ДП «Ліси України». Для цього, необхідно прийняти Постанову КМУ щодо перетворення ДП «Ліси України» на ПАТ «Ліси України», здійснити емісію акцій та зареєструвати відповідну юридичну особу.

Реалізація вказаної моделі забезпечить:

- створення єдиного суб'єкта господарювання та відповідно оперативність прийняття управлінських рішень;
- підвищення ефективності діяльності державного підприємства;
- спрощення процедур для отримання дозвільних документів (ліцензій на ведення господарської діяльності, спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів);
- можливість реалізації неліквідних активів (шляхом здійснення уніфікованих операцій) відповідно до Закону України “Про оренду державного та комунального майна” та Закону України “Про приватизацію державного та комунального майна”;
- скорочення витрат на утримання апарату державних підприємств;
- можливість акумулювання та перерозподілу фінансових ресурсів від більше заліснених (ресурсних територій) до менш заліснених (не ресурсних);
- оптимізація фінансових ресурсів і диверсифікація ризиків;
- боротьба з корупцією оптимізації керівництва ДП, які не ведуть професійну діяльність;
- створення єдиного та прозорого ринку деревини;
- можливість залучення фінансових ресурсів (кредитів, укладення угод співфінансування з ЄБРР та іншими міжнародними фінансовими структурами, залучення міжнародної технічної допомоги).

Таким чином, вбачається доцільним реалізації Моделі 3 для забезпечення ефективного реформування державних підприємств лісової галузі.

2. ОРІЄНТОВНІ ПОКАЗНИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ДП «ЛІСИ УКРАЇНИ»

Назва	2020 ¹	2021 ¹	2022 ¹	2023 ²	2024 ²	2025 ²	2026 ²	2027 ²
Площа відтворення лісів, тис га	39,2	44,6	44,6	45,6	46,3	49,9	52,7	59,8
Заготівля, тис м3	15204,6	14869,0	15634	16416	17236	18098	19003	19953
Загальна площа земель, які перебувають у постійному користуванні, тис.га	7400	7390	7390	7390	7391	7393	7395	7398
Фінансові показники								
Дохід від реалізації, млн. грн	14 462	22 800	25 079	27 587	30 346	33 381	36 719	40 391
Чистий фінансовий результат, млн. грн	142	997	1 146	1 318	1 516	1 743	2 005	2 306
Усього виплат на користь держави (сплата податків, зборів, ЄСВ), млн. грн	6 073	8 885	9 773	10 751	11 826	13 008	14 309	15 740
Капітальні інвестиції, млн. грн	341	1 209	1 391	1 599	1 839	2 115	2 433	2 798
Кошти на ведення лісового господарства, млн. грн	12 441	18 244	20 064	22 070	24 277	26 705	29 375	32 313
Ступінь зносу основних засобів, %	62	62	61	59	57	55	53	51
Персонал								
Середня заробітна плата, тис грн	10,6	17,5	17,9	21,5	25,8	30,9	37,1	44,5
Кількість працюючих, тис осіб	42 658	41 273	37 454	37 829	37 923	38 023	38 102	38 205

¹ – показники Держлісагентства та підпорядковані підприємства

² – планові показники новоствореного ДП «Ліси України»

3. ОЦІНКА ГАЛУЗЕВИХ ТА МАКРОЕКОНОМІЧНИХ ЕФЕКТІВ ВІД РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Лісове господарство і лісозаготівлі відіграють важливу роль в економіці України. У 2020 році на підприємствах цієї галузі (КВЕД 02) було зайнято 58,7 тис. працівників, які мали дохід від своєї праці на рівні 7,7 млрд грн. Обсяг реалізованої продукції галузі склав 20,6 млрд грн, галузь згенерувала доданої вартості на суму 9,5 млрд грн. Частка самого лісового господарства у структурі ВВП, як правило є невисокою, і в Україні складає 0,3%, водночас разом із суміжними галузями – деревообробною (КВЕД 16) і меблевою (КВЕД 31) вага лісозаготівельного та деревообробного кластера у вітчизняній економіці сягає 1,17% ВВП.

Деревообробна промисловість України характеризується динамічним розвитком і випереджаючими темпами зростання. Протягом останніх років галузь збільшила свою вагу у структурі переробної промисловості та несировинного експорту України попри несприятливі тенденції для розвитку національного виробництва в цілому. У 2021 році індекс деревообробної продукції склав 132,2 порівняно з 2012 роком, відтак реальний обсяг виробництва в галузі за минуле десятиріччя збільшився майже на третину. Для порівняння, загалом промислове виробництво України у цей період впало на 20%.

Експорт товарів деревообробної промисловості у 2015–2021 рр. зріс з \$1,1 млрд до \$2,0 млрд. Галузь забезпечує 2,9% експортної виручки та має позитивне сальдо торгівлі у понад \$1,5 млрд. В українському експорті деревообробної продукції переважають оброблені лісоматеріали, листи для облицювання, столярні вироби і будівельні деталі, дерев'яна тара, ДСП, ДВП, фанера клеєна, паркет та ін. Ще у 2015 р. Україна експортувала 70,9 тис. т дерев'яних меблів на суму \$91,7 млн, а вже у 2021 році цей експорт сягнув 203,2 тис. т вартістю у \$310,5 млн, зрісши таким чином у 2,86 раза у фізичному обсязі та в 3,3 раза – у вартісному.

Деревообробна та суміжні галузі активно розширюють позиції й на внутрішньому ринку: протягом 2015–2020 років частка меблів українського виробництва у структурі роздрібного товарообороту зросла з 42,1 до 48,9% (у 2019 р. вона сягнула 51,4%), тоді як в цілому частка непродуктивних товарів знизилась з 39,3 до 32,9%.

Очікується, що реформування лісового господарства України шляхом створення ДП «Ліси України» для організації вирощування, обслуговування, заготівлі лісів, а також корпоратизації лісопереробних потужностей наявних лісгоспів сформує передумови для полегшення і розширення доступу до якісної сировини для українських деревообробних підприємств. Адже на сьогодні в Україні сформувалася система, за якої державні лісгоспи виконують ряд непритаманних ним функцій, виступаючи в ролі як заготівельників, так і першочергових споживачів заготовленої деревини. Реалізуючи самим собі найбільш цінні сортименти деревини в обхід ринку на преференційних умовах, лісгоспи не дають сформуватися в Україні механізму оптимального перерозподілу ділового круглого лісу для переробки на продукцію з вищим рівнем доданої вартості.

Вищевказане не дає змоги з максимальною ефективністю використати ресурсний потенціал країни, погіршує конкурентні позиції приватних

деревообробних компаній та виробників меблів, а також призвело до вкрай нерівномірного регіонального розвитку лісового господарства України. В областях з високою лісистістю, де лісгоспи можуть вести активну лісозаготівлю, сформувалися дієві та привабливі осередки для виконання державою своїх функцій у галузі лісового господарства, тоді як в решті регіонів лісгоспи через брак фінансування не можуть забезпечити навіть найбільш базових потреб у сфері догляду, обліку, охорони, захисту і відновлення лісових насаджень. Реформа передбачає у тому числі створення механізму перерозподілу фінансових ресурсів на користь філій ДП «Ліси України» в менш лісистих регіонах, що дасть можливість активізувати лісове господарство й посилить його екологічну функцію по всій території країни.

З метою надання кількісної оцінки відповідних економічних ефектів проведено математичне моделювання з використанням моделі «Global trade analysis project» (GTAP). Використання глобальної бази даних таблиць міжгалузевого балансу «витрати-випуск» і спеціально розробленого програмного забезпечення дозволяє моделі GTAP оперативно проводити комплексний аналіз впливу економічної політики на динаміку ВВП, випуску, зайнятості, податкових надходжень, експорту, імпорту й інших показників у коротко- і середньостроковому періодах. Результати розрахунків в моделі GTAP відповідають на питання: яким чином розвиватиметься економіка за умови заданого впливу на поточну ринкову рівновагу, передусім у сфері виробництва і зовнішньої торгівлі. **Моделювання здійснено за двома сценаріями:**

- **Сценарій 1** – відсутність реформи в лісовому господарстві України з подальшим виконанням лісгоспами нетипових для них функцій із закупівлі заготовленої деревини у самих себе та поглибленням регіонального дисбалансу у розвитку галузі.

- **Сценарій 2** – побудований на припущенні, що реформа лісового господарства буде проведена і дасть змогу заповнити наявні виробничі потужності деревообробних та меблевих підприємств України до 85–90%.

- **Сценарій 3** – передбачає, що реформа призведе також до суттєвого розширення капітальних інвестицій у глибоку деревообробку, що дозволить збільшити виробничі потужності лісопромислового комплексу України на 50% без нарощення обсягів рубок.

Моделювання вказує, що при Сценарії 1 лісопромисловий комплекс України очікує зниження ефективності господарської діяльності, що матиме наслідком скорочення виробництва деревообробної і меблевої продукції на 8,5%. Своєї черги, це призведе до уповільнення темпів зростання вітчизняної промисловості на 0,15%, а ВВП – на 0,1%. Число зайнятих по країні зменшиться на 7,4 тис. осіб, що збільшить рівень безробіття в Україні на 0,1 відсотковий пункт. В результаті скорочення ділової активності бюджет не дорахується близько 185 млн грн податкових надходжень (у цінах 2020 року). Галузь зменшить експортні поставки своєї продукції на 12,1%, а також свою присутність й на внутрішньому ринку. Необхідно зазначити, що вказані ефекти проявляться найближчим часом. Що довше відкладатиметься реформа лісового господарства, тим більшими будуть

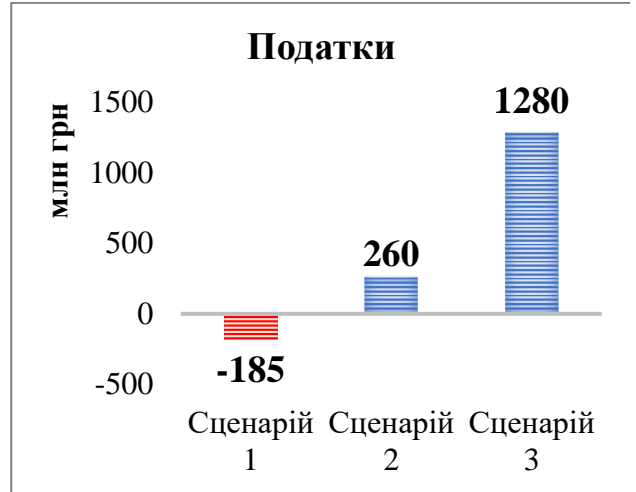
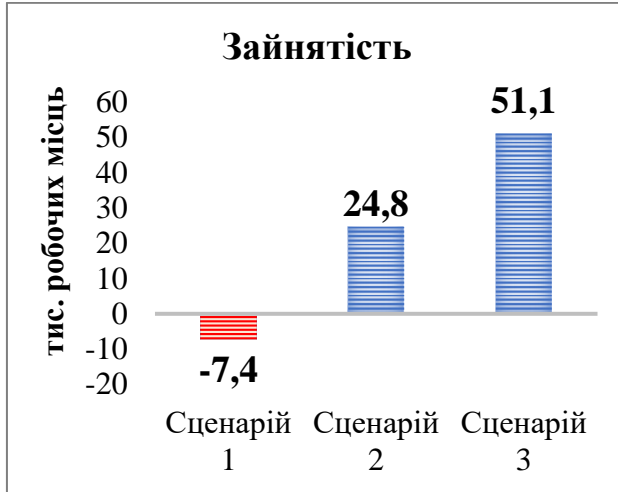
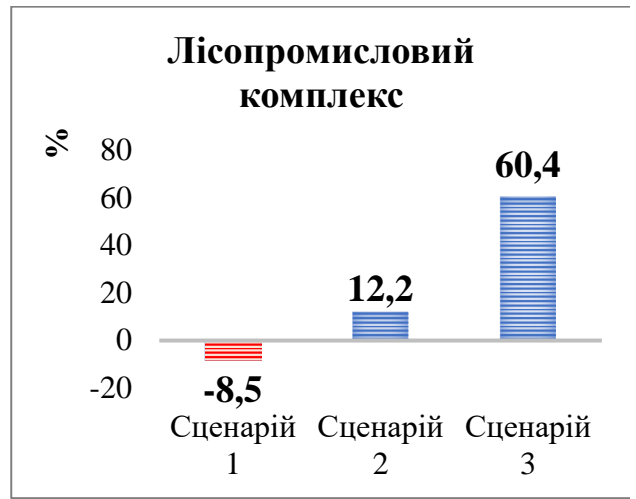
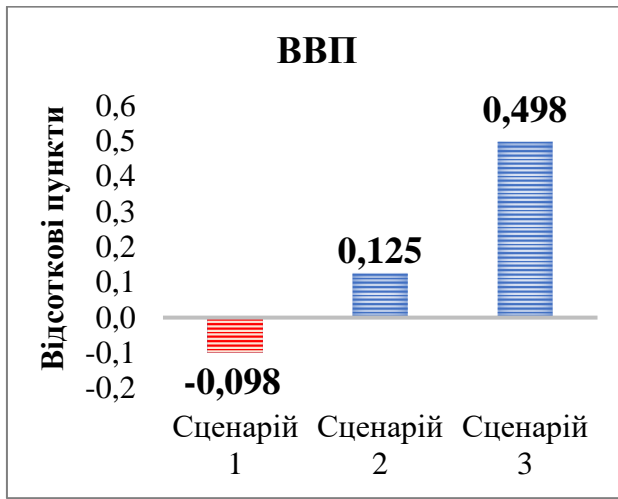
структурні викривлення у лісопромисловому комплексі, відтак негативні ефекти тільки посилюватимуться з часом.

Результати економіко-математичного моделювання за Сценарієм 2 вказують, що розширення доступу деревообробників до сировини через корпоратизацію переробних потужностей лісгоспів сприятиме зростанню вітчизняного виробництва продукції деревообробної та меблевої промисловості України на додаткові 12,2%. На макрорівні ріст промислового виробництва оцінюється в 0,21%, що сприятиме зростанню ВВП на додаткові 0,125%. Кількість робочих місць в цілому по країні зросте орієнтовно на 24,8 тис., що дозволить скоротити рівень безробіття на 0,14 відсоткових пунктів. Зростання ділової активності у лісопромисловому комплексі України сприятиме збільшенню податкових надходжень до бюджету на 260 млн грн (у цінах 2020 року).

У зовнішній торгівлі очікується зростання експорту продукції деревообробної та меблевої галузей на 20,2%. Зростання пропозиції на внутрішньому ринку сприятиме зниженню цін на продукцію деревообробної і меблевої галузей в середньому на 3,1%, тоді як підвищення цін на лісоматеріали прискориться на 0,3%. У зв'язку з активізацією переробного виробництва очікується також незначне зростання імпорту за товарною групою «Машини та обладнання» на 0,2%, що однак не вплине на загальну позитивну динаміку зовнішньоторговельного сальдо.

Результати моделювання за Сценарієм 3 демонструють, що за умов залучення КІ у глибоку деревообробку завдяки реформі лісового господарства вдасться додатково збільшити вітчизняне виробництво деревообробної і меблевої продукції на 60,4%. На макрорівні це призведе до прискорення росту промислового виробництва на 1,04%, а додатковий приріст ВВП України сягне майже 0,6%. Кількість робочих місць в цілому по країні зросте орієнтовно на 51,1 тис., що дозволить скоротити рівень безробіття на 0,29 відсоткових пунктів. Розширення глибокої переробки у лісопромисловому комплексі України сприятиме збільшенню податкових надходжень до бюджету на 1 млрд грн (у цінах 2020 року).

У зовнішній торгівлі очікується зростання експорту продукції деревообробної та меблевої галузей в 1,52 раза. Зростання пропозиції на внутрішньому ринку сприятиме зниженню цін на товари деревообробної і меблевої галузей в середньому на 5,5%, тоді як підвищення цін на лісоматеріали прискориться на 3,75%. У зв'язку з активізацією переробного виробництва очікується також незначне зростання імпорту за товарною групою «Машини та обладнання» на 1,1%, що однак не вплине на загальну позитивну динаміку зовнішньоторговельного сальдо.



4. ХАРАКТЕРИСТИКА ЕКОЛОГІЧНОГО ЕФЕКТУ ВІД РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Очікується, що реформа лісового господарства сприятиме досягненню позитивних екологічних ефектів за наступними трьома напрямками:

1) **підвищення рівня лісистості** – лісистість в Україні в останнє десятиріччя зросла на 0,2 відсоткових пункти – з 15,7 до 15,9%. Однак цей рівень залишається недостатнім - в Польщі лісистість становить 28,8%, в Туреччині – 27,6%. За даними ФАО (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН), у Фінляндії лісистість складає 64,7%, у Швеції – 60,3%, в Італії – 32,7%, в Німеччині – 30,1%, у Франції – 28,7%, в Норвегії – 26,9%, в Канаді – 26,6%, у США – 32,7%. Середній рівень лісистості в країнах ЄС – 42%. Згідно з чинним наказом Міністерства захисту довкілля і природних ресурсів України № 494 від 22.07.2021 р., норматив лісистості у середньому по Україні встановлений на рівні 20%.

Перерозподіл фінансових ресурсів між регіонами на ведення лісового господарства сприятиме більш ефективному досягненню цілей оптимальної лісистості по території України, зокрема через реалізацію Програми Президента «Зелена країна», в рамках якої передбачено висадити 1 млрд нових дерев протягом 2021–2023 рр. та збільшити таким чином площу лісів України на 1 млн га.

2) **досягнення цілей сталого розвитку (ЦСР)** – за оцінками Державного управління лісового та мисливського господарства, вкриті лісовою рослинністю землі України поглинають з атмосфери близько 200 млн т CO₂ на рік. Це близько 7% від загальної кількості парникових газів в атмосфері. У Євросоюзі поглинання лісами парникових газів становить 10% за середньої лісистості у 42%. Таким чином, продуктивність українських лісів набагато вища, позаяк «продуктивність» різних порід дерев та різного віку у поглинанні CO₂ неоднакова. Так, 1 га 20-річного сосняку з середнім приростом 5 м³ на 1 га поглинає за рік 9,35 т вуглекислого газу, тоді 60-річний сосняк – 14,44 т CO₂, а 40-річне дубове насадження – 18,0 т CO₂ на рік.

Отже, збільшення лісистості в Україні сприятиме досягненню цілі сталого розвитку №13 «Боротьба зі зміною клімату», а також Програми Європейського зеленого курсу з побудови кліматично-нейтральної Європи з низьким вуглецевим слідом до 2050 р.

3) **невиснажливе використання лісів** – за даними Державної служби статистики, заготівля деревини в Україні протягом останніх років має тенденцію до зниження. Так, протягом 2016–2021 років обсяги цієї заготівлі зменшились на 21,9%, з 22,6 млн до 17,6 млн т. Основне скорочення заготівлі деревини відбулося завдяки зменшенню заготівлі паливної та неліквідної деревини, в той час як обсяги заготівлі ділового круглого лісу залишаються приблизно на тому ж рівні.

Спрощення доступу деревообробних підприємств до лісової сировини внаслідок реформи сприятиме оптимізації використання деревини та збільшенню її поглибленої переробки. Це дасть змогу збільшити обсяг створюваної доданої вартості в галузі при менших обсягах споживання ділового круглого лісу. Наприклад, середня ціна 1 т лісу-кругляку на зовнішніх ринках у 2021 році склала близько \$100, тоді як фанери – 770 \$/т, паперу – 992 \$/т, меблів – 3262 \$/т. Завдяки цьому буде досягнуто ефект невиснажливого користування лісовими ресурсами.

За даними Державної служби статистики, заготівля деревини в Україні протягом останніх років має тенденцію до зниження. Так, протягом 2016–2021 років обсяги цієї заготівлі зменшились на 21,9%, з 22,6 до 17,6 млн т (див. рис.).



Основне скорочення заготівлі деревини відбулося завдяки зменшенню заготівлі паливної та неліквідної деревини, в той час як обсяги заготівлі ділового круглого лісу залишаються приблизно однаковими. Реформування лісового господарства сприятиме оптимізації використання лісових ресурсів України. В екологічному контексті це матиме подвійний ефект: з однієї сторони, завдяки нарощенню КІ та розвитку інфраструктури збільшиться обсяг рубок зрілого ділового лісу у важкодоступних місцях, а з іншої – завдяки підвищенню ефективності й прибутковості лісозаготівельних підприємств та збалансованому перерозподілу їх коштів між регіонами зростуть обсяги висадки нових лісових насаджень. Це дозволить тримати баланс «рубки–висадка» стосовно ділового круглого лісу, а загальні обсяги заготівлі деревини по країні – в межах 20 млн т на рік.

За відсутності реформи лісового господарства значні обсяги ділової деревини зі зрілих насаджень будуть втрачені, що в короткій перспективі створить додатковий тиск на більш ранні насадження (які вирубають замість зрілих), а в довгостроковому періоді – збільшить необхідність у санітарних і технічних рубках старого деревостану.

ВИСНОВКИ:

1. Функціонуюча нині в Україні система управління об'єктами державної власності у лісовій галузі не відповідає практиці країн Європейського союзу та **породжує значну кількість дисбалансів.**

2. **Ключовими проблемами лісової галузі, що потребують негайного комплексного вирішення є:**

- значні фінансові дисбаланси в галузі (наприклад середня заробітна плата у найкращому за цим показником облуправлінні у 8! разів вища за найгірше за цим показником облуправління, аналогічна ситуація і з інвестиціями, прибутковістю, матеріально-технічним забезпеченням тощо);

- конфлікт інтересів у лісовій сфері - Держлісагентство України виконує і контролюючу і господарюючу функцію;

- низька інвестиційна привабливість лісогосподарського виробництва;

- незначна конкурентоспроможність через зношеність засобів виробництва, обмежене застосування прогресивних технологій лісовирощування тощо;

- діюча організаційна структура нівелює можливість залучення доступного кредитного ресурсу, грантів ЄС, фінансової допомоги від донорів тощо;

- відсутність організаційної стійкості до постійних спроб рейдерського захоплення земель лісогосподарського призначення.

Вказане є передумовою для проведення комплексного реформування системи управління об'єктами державної власності відповідно до досвіду та практик країн ЄС.

3. **З метою вирішення системних проблем** галузі Держлісагентством України запропоновано **утворення державного унітарного комерційного підприємства «Ліси України»** шляхом реорганізації (приєднання) державних підприємств, що належать до сфери управління Держлісагентства. Запропонована організаційна структура відповідає аналогічним структурам, що функціонують в Польщі, Литві, Словаччині, Фінляндії та інших країнах ЄС.

Крім того, **запропонована форма (державне підприємство з подальшою корпоратизацією і перетворенням на ПАТ) є найбільш вдалим варіантом реалізації реформи.** Проведений аналіз засвідчує, що альтернативні підходи (створення ПАТ, шляхом внесення до статутного капіталу майна ДП, або внесення корпоративних прав до статуту Державної акціонерної холдингової компанії «Ліси України») мають значні недоліки як бюрократичного характеру так і несуть значні соціальні ризики.

До основних переваг створення та функціонування ДП «Ліси України» слід віднести:

- ліквідація фінансових дисбалансів (вирівнювання з/п, підвищення інвестиційної привабливості стагнуючих підприємств);

- ведення лісового господарства до стандартів та практик ЄС, вирішення конфлікту розподілу функцій у лісовій сфері (контролююча - господарююча);

- збільшення інвестиційної привабливості галузі (кредитні ресурси, гранти ЄС на впровадження інноваційно-інвестиційних проектів);

- детінізація ринку деревини, подолання корупції, скорочення незаконних рубок;
- використання сучасних інформаційних технологій для лісового впорядкування;
- забезпечення сталого/ефективного розвитку лісового господарства.

Відповідно до моделювання орієнтовних показників діяльності ДП «Ліси України» в середньостроковій перспективі (протягом наступних 5 років з 2023 року до 2027 року) очікується зростання площі відтворення лісів на 34%, на чверть збільшення заготівлі, доходів від реалізації на 61%, чистого прибутку та капітальних інвестицій в 2 рази (в постійних цінах). Крім того, прогнозується зростання середньої заробітної плати в 2,5 рази та збереження чисельності існуючих робочих місць.

4. Внаслідок реалізації запропонованої Держлісагентством реформи управління об'єктами державної власності у лісовій галузі за умови усунення вищевказаних ризиків спостерігаються позитивні галузеві та макроекономічні ефекти.

Зокрема, за умови, що реформа лісового господарства дасть можливість заповнити наявні виробничі потужності деревообробних та меблевих підприємств України до 85–90% (**Сценарій 2**), прогнозується зростання вітчизняного виробництва продукції деревообробної та меблевої промисловості на 12,2%, що сприятиме зростанню ВВП на додаткові 0,125%. Кількість робочих місць по країні зросте орієнтовно на 24,8 тис., прогнозується збільшення податкових надходжень до бюджету на 260 млн грн (у цінах 2020 року) та зростання експорту продукції деревообробної та меблевої галузей на 20,2%.

За умови, що реформа призведе до розширення капітальних інвестицій у глибоку деревообробку і дозволить збільшити виробничі потужності лісопромислового комплексу України на 50% без нарощення обсягів рубок (**Сценарій 3**), прогнозується зростання вітчизняного виробництва продукції деревообробної та меблевої промисловості на 60,4%, що сприятиме зростанню ВВП на додаткові 0,6%. Кількість робочих місць по країні зросте орієнтовно на 51,1 тис., прогнозується збільшення податкових надходжень до бюджету на 1 млрд грн (у цінах 2020 року) та зростання експорту продукції деревообробної та меблевої галузей в 1,52 рази.

Водночас, у випадку якщо реформу лісового господарства не буде проведено (**Сценарій 1**) у короткостроковій перспективі очікується скорочення виробництва деревообробної і меблевої продукції на 8,5%. Своєї черги, це призведе до уповільнення темпів зростання вітчизняної промисловості на 0,15%, а ВВП – на 0,1%. Число зайнятих по країні зменшиться на 7,4 тис. осіб. В результаті скорочення ділової активності бюджет не дорахується близько 185 млн грн податкових надходжень (у цінах 2020 року). Галузь зменшить експортні поставки своєї продукції на 12,1%, а також свою присутність й на внутрішньому ринку. Водночас, що довше відкладатиметься реформа лісового господарства, тим більшими будуть структурні викривлення у лісопромисловому комплексі, відтак негативні ефекти тільки посилюватимуться з часом.

Крім того, очікується, що реформа лісового господарства сприятиме **досягненню позитивних екологічних ефектів** за наступними трьома напрямками:

- підвищення рівня лісистості, зокрема через реалізацію Програми Президента «Зелена країна», в рамках якої передбачено висадити 1 млрд нових дерев протягом 2021–2023 рр. та збільшити таким чином площу лісів України на 1 млн га.

- досягнення цілей сталого розвитку – збільшення лісистості в Україні сприятиме досягненню цілі сталого розвитку №13 «Боротьба зі зміною клімату», а також Програми Європейського зеленого курсу з побудови кліматично-нейтральної Європи з низьким вуглецевим слідом до 2050 р.

- невиснажливе використання лісів – спрощення доступу деревообробних підприємств до лісової сировини внаслідок реформи сприятиме оптимізації використання деревини та збільшенню її поглибленої переробки.

За відсутності реформи значні обсяги ділової деревини зі зрілих насаджень будуть втрачені, що в короткій перспективі створить додатковий тиск на більш ранні насадження (які вирубають замість зрілих), а в довгостроковому періоді – збільшить необхідність у санітарних і технічних рубках старого деревостану.

З огляду на вищенаведене, Центр розвитку ринкової економіки (CMD-Ukraine) вважає критично необхідним негайне реформування системи управління об'єктами державної власності у лісовій галузі з метою її приведення до стандартів та практик ЄС, ліквідації фінансових дисбалансів у галузі, справедливого забезпечення деревообробних та меблевих підприємств необхідним ресурсом, а також з метою невиснажливого використання лісових насаджень. Проведений аналіз показує, що створення ДП «Ліси України», на основі моделі запропонованої Держлісагентством України, за умови недопущення зазначених у дослідженні ризиків, забезпечить виконання згаданих завдань по реформуванню лісової галузі.

У разі відсутності негайних змін у галузі спостерігаються критичні негативні економічні та екологічні ефекти, що з часом будуть посилюватись.