

# Сектор госпредприятий: структурные вызовы

Кирилл ГАЙДУК



Представительство Всемирного банка в Республике Беларусь, старший экономист, Республика Беларусь, г. Минск, e-mail: khaiduk@worldbank.org

УДК 338.24, 338.121, 334.72

**Ключевые слова:**  
государственные предприятия; реструктуризация;  
финансовая стабильность; экономический рост.

места примерно для 46% занятых работников. Небольшое число ГП – очень крупные, с численностью работников более 10 тыс. человек (например, производители транспортных средств, тракторов и машин), ряд предприятий обрабатывающей промышленности, в том числе в химической промышленности и строительной отрасли, обеспечивают рабочие места для 4–5 тыс. человек.

В целом в экономике Беларуси нет «типичного госпредприятия» – секторальное присутствие разнится: монопольное (например, авиаперевозки, железнодорожный транспорт), значительное (в промышленности, в особенности химической, машиностроении и производстве оборудования, строительстве, пищевой отрасли), относительно среднее (торговля, общепит, отели) и, наконец, незначительное (деловые услуги – недвижимость, бухгалтер, адвокатура, реклама, маркетинг, за исключением НИОКР). Вместе с тем в период с 2012 г. по 2019 г. в промышленности число ГП сократилось на треть, а их доля в отраслевом выпуске выросла с 67% до 73%.

Такой размер и характеристики госсектора «унаследованы» со времен СССР, где государственные предприятия на территории современной Беларуси создавались в 1950–1970-х гг. На тот момент советские плановики придерживались мнения, которое разительно отличалось от сегодняшних реалий «стремительной трансформации бизнес-процессов» и/или «конкурентоспособности на международных рынках», в рамках которых стратегическое позиционирование в глобальных цепочках создания стоимости, последовательное стратегическое партнерство и инвестиции в объ-

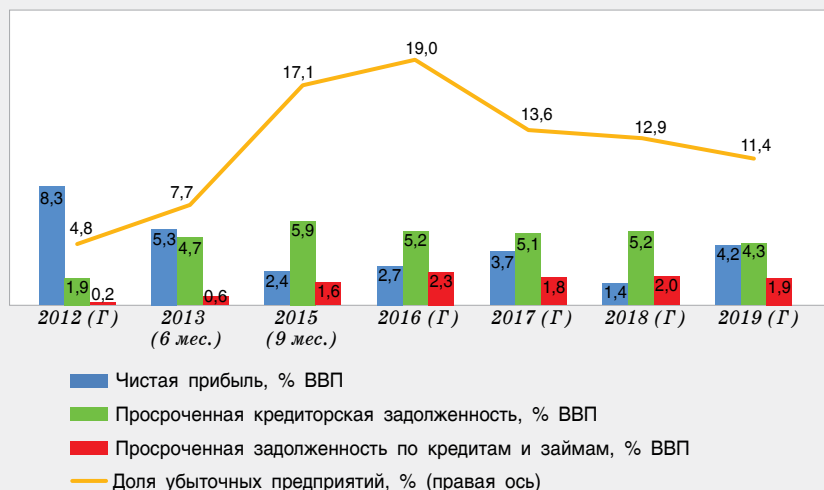
екты интеллектуальной собственности имеют большее значение, чем простая экономия на масштабах. Не было и частного сектора, способного занять ниши в розничной торговле и услугах.

Начиная с середины 1990-х гг. крупные производственные белорусские государственные предприятия продолжали ориентироваться на традиционные для них рынки (республики бывшего СССР и прежде всего Россию), масштаб которых сегодня сужается. Соответственно, унаследованная модель крупного производства может поддерживаться только путем значительного расширения экспорта продукции на новые рынки, на которых усиливается конкуренция. Однако негибкие отраслевые стратегии и неспособность пересмотреть баланс между имеющимся капиталом и рабочей силой далеко не всегда позволяют государственным предприятиям увеличивать экспорт, доходы и прибыль.

Данные указывают на постепенный рост числа убыточных предприятий в госсекторе, сокращение размеров прибыли, а также рост объемов просроченной задолженности (рисунок 1). Таким образом, ГП продолжают нести убытки и имеют задолженность перед поставщиками и коммерческими банками. Так, за период с 2012 г. по 2018 г. наблюдалась устойчивая тенденция к снижению чистой прибыли. При этом задолженность по просроченным кредитам и займам увеличилась практически в 10 раз – с 0,9% ВВП в 2012 г. до почти 2% в 2019 г. (рисунок 1). Государственные предприятия также накапливают значительную задолженность друг перед другом, а также перед поставщиками: за упомянутый период вре-

В Республике Беларусь сохраняется высокий удельный вес государственной собственности как в нефинансовом, так и в финансовом секторах. В 2019 г. сектор государственных предприятий (ГП) включал по меньшей мере 3 275 компаний (из которых около половины являются акционерными обществами, остальные – унитарными предприятиями), генерируя не менее половины валовой добавленной стоимости. Следует отметить, что между 2012 г. и 2019 г. число ГП сократилось незначительно – с 3 869 до 3 275. Ранее, в 2017 г., на долю акционерных предприятий, в которых государству принадлежало не менее 50% плюс одна акция, приходилось 46,6% ВВП, а они обеспечивали рабочие

### Отдельные показатели сектора ГП, 2012–2019 гг. (в процентах)



**Примечание.** Разработка автора на основе [1].

Рисунок 1

которые могли превышать фактические объемы производства, которые могли быть реализованы на рынках. В этих условиях предприятиям далеко не всегда удавалось эффективно сегментировать свои рынки, а также дифференцировать цены по этим сегментам. Когда амбициозные цели по продажам произведенной продукции не достигались, то начинали расти складские запасы. В свою очередь, снижение уровня складских запасов становилось новым целевым показателем, который предприятия стремились выполнить на фоне сдерживающего фактора в виде неспособности обеспечить продажи ниже своих предельных издержек производства.

#### Макроэкономические последствия ухудшения в секторе госпредприятий

Ухудшение ситуации в секторе ГП, формирующего по крайней мере половину добавленной стоимости в экономике, имеет макроэкономические последствия, непосредственно влияя на экономический рост, финансовую стабильность и уязвимость во внешнем секторе.

Анализ показывает, что в период 2012–2016 гг. рост совокупной факторной производительности (СФП) или объема выпуска, генерируемого не за счет капитала и рабочей силы (скорректированного с учетом загрузки мощностей и влияния выигрыша от торговли нефтепродуктами за счет импорта сырой нефти по ценам ниже мировых), был отрицательным (рисунок 2). Кроме того, в течение 2011–2016 гг. только пять из 24 секторов (строительство, горнодобывающая промышленность, транспорт, связь и финансы) демонстрировали положительную динамику СФП. Хотя с 2011 г. накопление основных фондов стало почти исключительным источником экономического роста, доход на капитал сократился втрое за период с 2005 г. по 2016 г., а динамика доходов на душу населения стала более волатильной (рисунок 3). При этом рост производительности труда главным образом обеспечивался за счет роста производительности внутри секто-

мени объем кредиторской задолженности в секторе ГП более чем удвоился: с 1,9% до 4,3% ВВП. Следует отметить, что ухудшение показателей работы ГП также связано с постепенным урезанием субсидий и сокращением объемов нового директивного кредитования. Так, поток директивных кредитов постепенно уменьшался с 2,8 млрд. бел. рублей в 2016 г. (около 3% ВВП в эквиваленте) до 1,24 млрд. бел. рублей в 2018 г. (около 1% ВВП), однако запас оставался на уровне не менее трети от общего уровня выданных кредитов.

Анализ балансовых отчетов 2015 г. 70 белорусских ГП (включая таких «флагманов экономики», как Беларуськалий, Нафтан, МАЗ, Гомсельмаш, БМЗ и некоторых других; их суммарная выручка составила 17,6% ВВП, а доля в общей занятости – 4,5%) в сравнении с показателями 100 предприятий в тех же секторах из стран СНГ и ЦВЕ выявляет четыре типа проблем, присущих промышленным госпредприятиям в Беларуси:

1. Низкую эффективность использования активов согласно индикаторам оборачиваемости активов, отдачи, загрузки мощностей.
2. Значительную долговую нагрузку ввиду высокого отношения долга к собственным средствам показателя *EBITDA*.

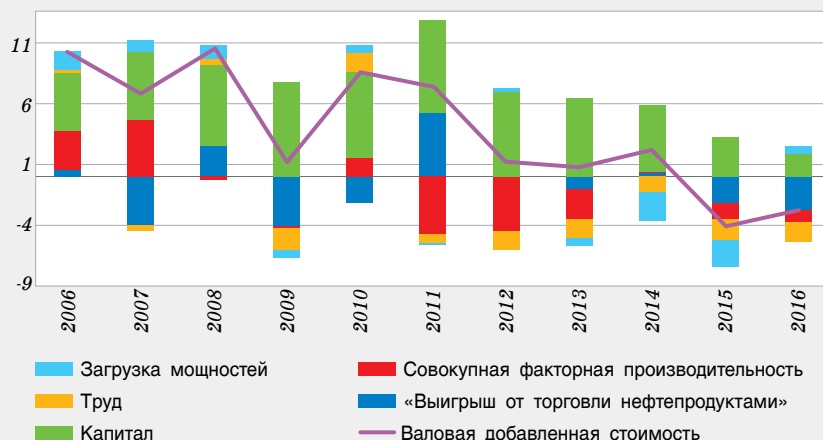
3. Низкий уровень прибыли или даже убытки ввиду низкого уровня возврата на капитал (показатель *EBIT margin*).

4. Слабую производительность труда, находящую свое отражение в относительно низких уровнях выручки на одного занятого.

Эти проблемы стали результатом бизнес-модели, которой придерживались многие госпредприятия, в особенности крупные и экспортноориентированные. Одной из ее черт была необходимость следования установленным показателям объемов производства. Кроме того, предприятия выполняли различные непрофильные и социальные задачи. Далее, бизнес-модели были выстроены с ориентацией на длинные производственные циклы, выпуск крупных партий товара и привлечение конкретных поставщиков, как правило, также из числа государственных предприятий. Доступ на традиционные рынки стран СНГ и России, в том числе на преференциальных условиях, а также экономическая защита внутреннего рынка позволяли реализовывать намеченную экономию на масштабе.

По крайней мере, вплоть до рецессии 2015–2016 гг. государственные предприятия планировали производство на основе централизованных прогнозов и имели точки безубыточности,

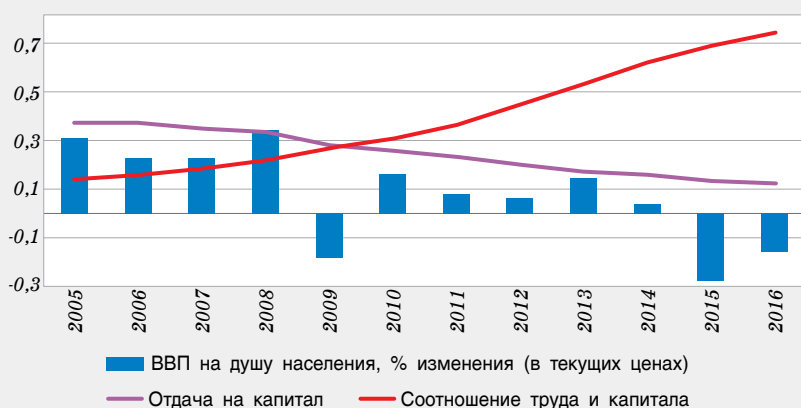
**Составляющие экономического роста:  
вклад в рост реальной добавленной стоимости в ВВП,  
в процентных пунктах, 2006—2016 гг.**



*Примечание.* Разработка автора на основе [2; 3].

Рисунок 2

**Фондообеспеченность, доход на капитал и динамика ВВП  
на душу населения (в текущих долл. США), 2005—2016 гг.**



*Примечание.* Разработка автора на основе [2; 3].

Рисунок 3

ров, а не за счет перераспределения трудовых ресурсов при более продуктивном их использовании. Кроме того, постепенный переход от занятости в промышленности и сельском хозяйстве к занятости в секторе услуг с более низкой добавленной стоимостью привел к негативному вкладу структурных изменений в производительность труда.

По оценкам Национального банка, объем потенциальных рисков, связанных с нестабильным финансовым положением крупнейших ГП и их недостаточной кредитоспособностью, составлял около 15% ВВП в 2018 г., что равно 24,7% общего объема акти-

вов банков. В 2019 г. этот показатель оценивался уже на уровне 15,6% ВВП [4].

В то время как кредиты отраслям обрабатывающей промышленности и сельскому хозяйству занимают более 60% кредитного портфеля банков, суммарная доля этих секторов в валовой добавленной стоимости составляет всего около 30%, что косвенно указывает на относительно низкую отдачу на вложенный в эти отрасли капитал. При этом уровень долговой нагрузки не меняется, в том время как «качество активов банков, размещенных в обрабатывающей промышленности, значительно ниже качества активов,

размещенных в иных сегментах экономики» [5, с. 20]. Свидетельством этого является высокая доля необслуживаемых активов (таблица).

Начиная с 2005 г. Беларусь наращивала внешние обязательства для покрытия разрыва между внутренними сбережениями и инвестициями с целью активизации накопления материального капитала. Этот разрыв финансировался за счет заимствований, поскольку приток прямых иностранных инвестиций был ограниченным, оставаясь на уровне около 2% ВВП ежегодно (на чистой основе). Хотя наличие устойчивого разрыва между сбережениями и инвестициями не обязательно создает проблемы как таковые, они возникают в том случае, если внешние сбережения будут использованы для финансирования инвестиций, норма прибыли на капитал которых ниже стоимости внешних заимствований.

В результате произошло ухудшение чистой международной инвестиционной позиции. В конце 2016 г. ее показатель составил почти 41 млрд. долл. США (рисунок 4), сформировавшись за счет отрицательной динамики в секторе нефинансовых предприятий и секторе государственного управления, заимствующим в том числе и для нужд ГП. Ситуация несколько улучшилась в 2017–2018 гг., однако структура отрицательного значения практически не изменилась.

**Недостатки системы корпоративного управления в секторе ГП**

Проблемы с эффективностью функционирования госпредприятий частично связаны со сложившейся структурой собственности и системой владельческого надзора. Управление сектором государственных предприятий осуществляется в рамках сложной и разрозненной системы, представленной несколькими государственными органами, осуществляющими иногда параллельные и дублирующие функции.

Государственный комитет по имуществу (ГКИ) является уполномоченным владельцем акций

Таблица

**Долговая нагрузка и необслуживаемые активы в разрезе основных отраслей экономики, 2012—2018 гг., проценты**

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
<b>Сельское хозяйство</b>							
Доля необслуживаемых активов*	7,6	10,4	9,1	9,6	34,7	21,8	3,7
Долговая нагрузка	59,1	65,4	50,7	5,6	47,0	30,0	32,0
<b>Обрабатывающая промышленность</b>							
Доля необслуживаемых активов	7,3	4,7	5,2	8,9	17,8	22,6	10,9
Долговая нагрузка	56,0	68,7	76,2	83,3	79,0	69,4	69,6
<b>Строительство</b>							
Доля необслуживаемых активов	27,7	20,9	12,8	23,4	24,7	20,5	4,1
Долговая нагрузка	13,8	10,5	9,2	12,4	16,9	14,6	15,4
<b>Торговля</b>							
Доля необслуживаемых активов	4,3	2,7	3,2	7,4	12,8	13,5	4,8
Долговая нагрузка	30,6	34,3	35,5	37,8	44,4	48,1	48,7
<b>Другие виды деятельности</b>							
Доля необслуживаемых активов	5,0	3,9	4,0	8,7	13,5	10,6	2,7
Долговая нагрузка	16,4	15,5	16,0	15,8	10,3	9,0	11,1

Источник: [5, с. 19].

государства в акционерных обществах, но не имеет права реализовать права собственности на эти АО, за исключением тех, которые находятся в его непосредственном ведении. Отраслевые министерства и концерны одновременно осуществляют функции собственников, разработчиков политики и регуляторов в отношении государственных предприятий, находящихся в их ведении. Осуществление отраслевыми министерствами и местными органами государственного управления функций определения политики и контроля подрывает цель максимизации прибыли акционеров и ослабляет задачи обеспечения рентабельности государственных предприятий. Кроме того, существующие механизмы позволяют включать в состав наблюдательных советов представителей руководства ГП (кроме генерального директора) и государственных служащих из соответствующих надзорных органов, что не отвечает современным практикам надлежащего корпоративного управления.

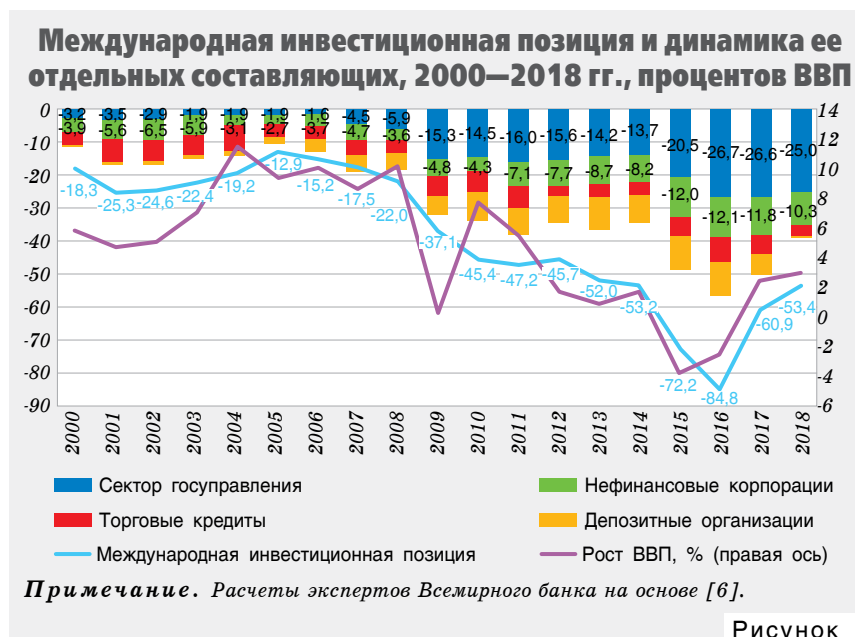


Рисунок 4

Более того, это может породить напряженность между осуществлением функций собственника и процессом принятия решений, что не способствует определению эффективной стратегии ГП, принятию инновационных и (или) трансформацион-

ных решений или обеспечению подотчетности руководства ГП за результаты. Такое распределение ролей и обязанностей в управлении и надзоре за ГП ведет к установлению для предприятий конкурирующих, а порой и противоречивых политических,

\* До 2018 г. указана доля проблемных активов. Данный показатель не сопоставим с долей необслуживаемых активов, рассчитываемой вместо нее с 1 апреля 2018 г. и отражающей уровень кредитного риска в банковском секторе в соответствии с международными стандартами.

коммерческих и финансовых задач. Это ослабляет подотчетность руководства и негативно влияет на производительность ГП. Недавнее постановление (постановление Совета Министров от 19 марта 2019 г. № 169) о назначении представителей государства в органах управления 70 открытых акционерных обществ не изменило существенным образом общий подход к управлению ГП.

### Заключение

Несмотря на растущий вклад частного сектора в экономику Беларуси, государственные предприятия реального сектора все еще играют значительную роль,

генерируя до половины валовой добавленной стоимости и нанимая не менее половины занятых. Секторальное присутствие разнится, но остается высоким в промышленности и некоторых других секторах. Ухудшение показателей в секторе ГП, ставшее негативной тенденцией после рецессии 2015–2016 гг., проявляется в снижении уровней чистой прибыли и сохранении числа убыточных и низкорентабельных предприятий, а также росте задолженности перед поставщиками и кредиторами. Эти проблемы возникли не только из-за ухудшения экономической ситуации, они стали следствием несовершенной системы управления активами и

операционной деятельностью ГП. В целом слабость финансово-экономических показателей в секторе ГП проявляется на макроэкономическом уровне. Так, темпы экономического роста замедляются, создаются угрозы финансовой стабильности и накапливаются внешние дисбалансы. В этой связи повышение эффективности в секторе ГП, прежде всего за счет структурных преобразований, позволит минимизировать риски нестабильности и содействовать наращиванию производительности, способствующей долгосрочному экономическому росту.

\* \* \*

*Материал поступил 26.03.2020.*

### Библиографический список:

1. Основные показатели деятельности организаций госсектора [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: [https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/statistika-predprinimatelstva/statisticheskie-izdaniya/\\_/index\\_15938/](https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/statistika-predprinimatelstva/statisticheskie-izdaniya/_/index_15938/). – Дата доступа: 01.03.2020.
2. Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://belstat.gov.by/>. – Дата доступа: 01.03.2020.
3. Belarus – Systematic Country Diagnostic: Towards a Competitive, Inclusive, and Dynamic Belarus / World Bank. – 2018. – Report № 123887. – Vol. 1. – P. 68.
4. Калечиц, Д. Обеспечение финансовой стабильности в 2019 году и задачи на 2020 год [Электронный ресурс] / Д. Калечиц // Национальный банк Республики Беларусь: доклад на расширенном заседании Правления. – Режим доступа: <https://www.nbrb.by/top/pdf/obespechenie-finansovoj-stabilnosti-v-2019-godu-i-zadachi-na-2020-god-kalechits-d.pdf>. – Дата доступа: 01.02.2020.
5. Финансовая стабильность в Республике Беларусь 2018 [Электронный ресурс] // Национальный банк Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.nbrb.by/publications/finstabrep>. – Дата доступа: 01.03.2020.
6. Национальный банк Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbrb.by>. – Дата доступа: 01.03.2020.

## SOE sector: structural challenges

**Kiryl HAIDUK**, World Bank Representative Office in the Republic of Belarus, Senior Economist, Republic of Belarus, Minsk, e-mail: [khaiduk@worldbank.org](mailto:khaiduk@worldbank.org).

**Abstract.** *Despite the expansion of the private sector, state-owned enterprises continue to play a significant role in the non-financial and financial sectors of the Belarusian economy. In recent years, the deteriorating economic situation of state-owned enterprises in the real sector, generating up to half of gross value added, has a direct impact on economic growth rates, financial stability and robustness in the external sector. In this regard, a set of measures is needed to reform the sector of state-owned enterprises in order to neutralize negative trends and promote sustainable and inclusive economic growth.*

**Keywords:** *state-owned enterprises; restructuring; financial stability; economic growth.*