

Как превратить сектор государственных предприятий в источник роста

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.

ВВП составил 0,5 процентного пункта, что равно совокупному вкладу сельского хозяйства, промышленности, строительства и транспорта. Однако такой подход не создает условий для устойчивого роста экономики в среднесрочной перспективе. Как показывает анализ, сделанный выше, проблемы традиционной экономики (сектора ГП) проникли в финансовую систему и государственные финансы. Уязвимость в этих сферах ограничивают потенциал наращивания частных инвестиций, тем самым ослабляя возможности частных предприятий по расширению объемов выпуска и созданию рабочих мест.

Возможные меры политики по повышению эффективности сектора госпредприятий

В Беларуси необходим комплекс мер, направленных на минимизацию «токсичности», исходящей от сектора ГП, проникающей как во внутренний (неплатежи), так и внешний (рост госдолга и высокий отрицательный уровень МИП) контуры национальной экономики.

Отправной точкой должна стать классификация существующих коммерческих ГП для принятия решений относительно их будущего. Так, предприятия, считающиеся «стратегическими», могут быть сохранены в государственной собственности, и в эту группу входят те, кто предоставляет общественные блага, инфраструктурные компании, а также некоторые прибыльные и хорошо работающие ГП, а все нестратегические государственные предприятия, включая ряд крупных, и особенно ма-

лые и средние предприятия, могут в конечном итоге быть предложены инвесторам для участия в капитале и/или приватизированы. Инвесторы (не только иностранные, но и национальные) часто обладают компетенциями в области управления активами и опытом доступа к тем или иным рынкам, что позволит реализовать потенциал приобретенных активов.

Эффективная приватизация требует создания функционирующего рынка долгов и «плохих» активов, и в этом случае инвестиции, сделанные в ГП, могут быть возвращены лишь частично. Однако попытки сохранить неработающие предприятия в государственной собственности обходятся дорого с точки зрения фискальных затрат. Поскольку многие нестратегические ГП характеризуются высоким уровнем задолженности, следует провести различие между потенциально жизнеспособными, подлежащими реструктуризации предприятиями, и нежизнеспособными предприятиями, неспособными преодолеть свой финансовый кризис самостоятельно, или же обеспечить возвратность предоставляемой им финансовой помощи и/или полученных ранее льготных кредитов.

Жизнеспособность того или иного предприятия может быть определена с помощью оценки чистой приведенной стоимости его хозяйственной деятельности, т. е. стоимость действующего предприятия должна быть выше, чем стоимость его активов, проданных на основе срочной реализации имущества, и быть больше нуля. Для Беларуси степень жизнеспособности предприятий должна учитывать всю тяжесть финан-

В настоящее время трансформация реального сектора в Республике Беларусь идет по «двухчастному пути»: с одной стороны, осуществляется реализация мер, направленных на создание более благоприятных условий для субъектов частного сектора, а с другой – происходит некоторое ужесточение дисциплины в секторе государственных предприятий (ГП). Идея такого подхода состоит в том, чтобы со временем более эффективная «новая экономика», ведущую роль в которой играет частный сектор (и вновь создаваемые микро-, малые и средние предприятия), была в состоянии абсорбировать неэффективность «традиционной экономики» с ведущей долей государственного сектора.

Может показаться, что такая стратегия работает: например, в 2019 г. совокупный вклад сектора информации и связи в темпы роста

сового состояния (и необходимых для выхода из него финансовых затрат, прежде всего фискальных), а также перспективы и реалистичные сроки реструктуризации. При этом оценка способности предприятий обслуживать долги в будущем имеет критически важное значение, в противном случае бремя расходов ложится на государственные банки и систему госфинансов в целом. А это ведет к росту государственного долга и ухудшению международной инвестиционной позиции.

Процесс реструктуризации госпредприятий

В целом реструктуризация подразумевает два взаимосвязанных процесса: 1) финансовую реструктуризацию, т. е. признание финансовых потерь и реструктуризацию накопленных финансовых требований; 2) операционную реструктуризацию, т. е. реорганизацию бизнес-процессов. В Беларуси финансовая реструктуризация уже практиковалась, и она заключается не только в пролонгации кредитов государственными банками заемщикам из сектора ГП. Так, с середины 2015 г. Министерство финансов начало «переводить» потенциально проблемные кредиты ГП в государственные облигации, тем самым удлиняя сроки погашения кредитных обязательств предприятиями-должниками. В течение 2015–2016 гг. объем таких операций по фактической реструктуризации задолженности составил не менее 1,8 млрд. долл. США [1], приведя к росту объема внутреннего государственного долга в иностранной валюте. Хотя при этом не удалось допустить резкого роста необслуживаемых активов и доли плохих займов в портфелях государственных коммерческих банков, нагрузка на систему государственных финансов выросла.

Чего в значительной степени пока не происходило, так это операционной реструктуризации, которая включает в себя шаги по повышению эффективности на микроуровне, улучшению системы менеджмента, сокращению излишнего персонала, продаже неработающих активов, улучшению маркетинга, а также иные меры, способствующие увеличению денежного потока и прибыльно-

сти ГП. Вместо этого, например, распространенной практикой (в особенности в сельском хозяйстве в середине 2000-х гг.) было присоединение неэффективных субъектов хозяйствования к хорошо работающим ГП, в том числе в промышленности, в ожидании того, что последние помогут повысить эффективность неэффективных предприятий. Однако эти действия не привели к сокращению числа убыточных единиц: так, в 2019 г. почти 60% сельскохозяйственных предприятий оставались убыточными без государственной поддержки. В 2016 г. этот показатель достиг максимума в 76,5% по сравнению с 37,6% в 2012 г. [2].

Таким образом, любые решения о реструктуризации должны учитывать: 1) финансовые и фискальные затраты на вывод предприятия из тяжелого финансового положения в зависимости от интенсивности усилий по операционной реструктуризации; 2) способность предприятия покрыть свои финансовые, материальные и трудовые затраты. Вывод из кризиса очевидно нежизнеспособных предприятий, неспособных покрыть все три вида затрат, является необоснованным и должен вести к их ликвидации. Поддержка потенциально жизнеспособного предприятия должна зависеть от плана операционной реструктуризации, поскольку такая поддержка может включать в себя и предоставление временного финансирования. Это, в свою очередь, может стать катализатором привлечения частных средств.

Опыт стран Юго-Восточной Азии, накопленный после кризиса 1997–1998 гг., показывает, что необходима приверженность в реализации четко обозначенных целей реструктуризации наряду с созданием работающей экосистемы. Это особенно важно в отсутствие хорошо функционирующих рыночных механизмов, в особенности рынка ценных бумаг и рынка долговых обязательств. В этой связи интересен опыт Малайзии [3], где рыночные механизмы не были развиты слишком хорошо и не был взят курс на масштабную приватизацию ГП. В этой ситуации функционировали органы, управляющие необходимыми изменениями, в том числе Комитет по реструктуризации корпоративной

задолженности, где делались оценки относительно экономической жизнеспособности предприятий, а также поддерживалась последовательная реализация программ операционной реструктуризации, включая проведение реформы корпоративного управления.

Что касается Беларуси, то меры по повышению эффективности государственных предприятий в конечном счете служат цели восстановления экономического роста и улучшения международной конкурентоспособности экономики в целом. Хотя масштабное реформирование государственных предприятий является непростой задачей, поскольку в этот процесс вовлечены множественные интересы, решительная и успешная реализация реформ в секторе ГП имеет важное значение для формирования доверия, стимулирования структурных реформ в других областях (финансовая система, социальная защита), а также раскрытия потенциала новых источников роста, которые столь необходимы экономике Беларуси. Перераспределение рабочей силы и капитала в пользу секторов с более высокой производительностью имеет важное значение для достижения инклюзивного и устойчивого роста в Беларуси [4].

Комплекс мер по повышению эффективности

В целом ключевыми элементами повышения эффективности государственных предприятий могут стать:

- *определение четких целей государственных предприятий.* Неключевые цели государственных предприятий могли бы быть устранены, а некоторые социальные функции (например, содержание собственных медицинских и санаторных учреждений) могли бы осуществлять специализированные учреждения (финансируемые из госбюджета или частные). Применительно к естественным монополиям и стратегическим секторам задач государственных предприятий должна стать поддержка целей экономического и социального развития Беларуси, а не реализация функций перекрестного субсидирования;

- *изменение структуры и процедур управления и надзора в отношении государственных предприятий.* Отношения между акционерами и директорами должны строиться по принципу «на расстоянии вытянутой руки» с тем, чтобы ограничить вмешательство в деятельность государственных предприятий. При этом система надзора за государственными предприятиями может должным образом упорядочить права и обязанности различных государственных органов;
- *поэтапное, но последовательное ужесточение бюджетных ограничений.* Ключевые уроки стран Юго-Восточной Азии и стран с переходной экономикой свидетельствуют о том, что до тех пор, пока государственные предприятия продолжают иметь легкий доступ к различным формам финансовой поддержки через государственные финансовые учреждения и непосредственно от центральных и местных органов власти, руководители этих предприятий и соответствующие отраслевые министерства не будут иметь достаточных стимулов для повышения эффективности функционирования предприятий;
- *усиление конкуренции посредством улучшения инвестицион-*

ного климата и минимизации барьеров для начала деятельности и ограничения скрытой поддержки государственных предприятий с тем, чтобы предприятия могли конкурировать на равных условиях. Госпредприятия, которые эффективно конкурируют на рынках, могут быть сохранены, тогда как деятельность неконкурентоспособных предприятий может быть сокращена или же вовсе прекращена с тем, чтобы обеспечить возможности для лучшего применения ресурсов, а нежизнеспособные предприятия должны уйти с рынка;

- *внедрение корректирующих механизмов, сопровождаемых мерами по смягчению социальных, бюджетных и финансовых последствий.* Необходимо внедрить механизмы, которые: 1) способствуют упорядоченному и поэтапному перераспределению ресурсов от неэффективных, нежизнеспособных и нестратегических госпредприятий; 2) позволяют смягчить социальную, финансовую и бюджетную нагрузку, непосредственно создаваемую неэффективным функционированием госпредприятий. Этой задаче служат соответствующие изменения в системе социальной защиты и поддержке временно безработных.

Заключение

Повышение эффективности госпредприятий служит целям поддержания макроэкономической стабильности и минимизации рисков для государственного бюджета и финансовой системы. Опыт других стран, осуществивших меры по минимизации «токсичности», генерируемой неэффективным госсектором, в особенности стран Юго-Восточной Азии, преодолевавших последствия кризиса 1997–1998 гг., указывает на: 1) необходимость приверженности реализации четко обозначенных целей реструктуризации; 2) создание работающей экосистемы, в особенности в отсутствие эффективных рыночных механизмов (включая фондовый рынок, рынок «проблемных» долгов). Важнейшей задачей является постепенное, но последовательное ужесточение бюджетных ограничений и смена целей и задач, которые ставятся перед предприятиями в рамках реформы корпоративного управления. Все эти перемены должны сопровождаться усилением системы социальной защиты в направлении смягчения возможных социальных последствий реформирования сектора госпредприятий.

* * *

Материал поступил 26.03.2020.

Библиографический список:

1. Минфин: новая реструктуризация долгов госпредприятий не создает рисков для бюджета [Электронный ресурс] // БелТА. – Режим доступа: <https://www.belta.by/economics/view/minfin-novaja-restrukturizatsija-dolgov-gospredpriyatij-ne-sozdaet-riskov-dlja-bjudzheta-371157-2019/>. – Дата доступа: 29.11.2019.
2. Социально-экономическое положение Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_13080/. – Дата доступа: 01.03.2020.
3. Jomo, K.S. *Malaysian 'Bail Outs'? Capital Controls, Restructuring and Recovery* / K.S. Jomo, Chin Kok Fay, Wong Sook Chin // NUS Press. – Singapore. – 2005.
4. *Systematic Country Belarus – Systematic Country Diagnostic: towards a competitive, inclusive and dynamic Belarus* [Electronic resource] // World Bank, 2018. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/602921520877070059/Belarus-Systematic-Country-Diagnostic-towards-a-competitive-inclusive-and-dynamic-Belarus>. – Date of access: 13.02.2020.

How SOE sector can be turned into the source of growth

Kiryl HAIDUK, Senior Economist, The World Bank, Belarus Country Office, Republic of Belarus, Minsk, e-mail: khaiduk@worldbank.org.

Abstract. *The article proposes a number of measures to reform the sector of state enterprises in the Republic of Belarus. The size of the sector and the problems accumulated therein affect macroeconomic and financial indicators, as well as balance in the external sector. Steps are required not only in financial, but also (which is much more important in the context of Belarus) operational restructuring of state enterprises in order to minimize fiscal risks and increase efficiency in the sector of state enterprises.*

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