

Трансформация сектора государственных коммерческих предприятий в Беларуси

*Павел Данейко, Александр Чубрик,
Кирилл Гайдук, Катерина Борнукова, Дмитрий Крук*

Резюме

Данная работа была закончена 22 июня 2020 г. и частично опубликована в журнале «Финансы, учет, аудит» (№8 и 9, 2020). Поскольку тема реформы сектора государственных коммерческих предприятий не потеряла своей актуальности, мы публикуем ее целиком. Работа адресована лицам, ответственным за формирование экономической политики, а предлагаемые в ней рекомендации могут рассматриваться как минимум как отправная точка в дальнейшей дискуссии, направленной на выработку предельно конкретных предложений по реформированию госпредприятий. В работе не рассматривался ряд важных аспектов, связанных с негативным влиянием дизайна системы контроля на мотивацию менеджмента госпредприятий, что, тем не менее, не умаляет их значимости с точки зрения эффективности будущей реформы.

1. Общие положения.....	2
2. Постановка проблемы	2
3. Изменение роли государственных коммерческих предприятий в экономике	3
4. Типология государственных коммерческих предприятий (стратегическое «картирование»).....	6
5. Три проблемы управления госкомпаниями	8
6. Направления трансформации системы управления госкомпаниями и среды их функционирования.....	9
7. Как реструктуризация влияет на экономику и как смягчить возможные краткосрочные негативные последствия.....	13
8. Краткие выводы	15

Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют.

Дискуссионный материал Исследовательского центра ИПМ PDP/20/07
BEROC Policy Paper no. 100



Исследовательский
Центр ИПМ

пр-т Газеты «Правда» 11, комн. 315
220116, г. Минск, Беларусь
тел./факс: +375 (17) 378 4725
веб-сайт: <http://research.by/>
e-mail: research@research.by



пр-т Газеты «Правда» 11Б, оф. 1.2
220116, г. Минск, Беларусь
тел./факс: +375 (17) 320 6180
веб-сайт: <http://beroc.by/>
e-mail: beroc@beroc.by

© 2020 Исследовательский центр ИПМ
© 2020 Центр экономических исследований BEROC

1. Общие положения

Данная аналитическая записка предлагает комплекс мер по повышению эффективности государственных коммерческих (главным образом промышленных) предприятий. Реализация этих мер позволит приблизить цель достижения уровня ВВП в эквиваленте 100 млрд долл. США в текущих ценах к 2025 г. Реализация пакета мер по **системному реформированию экономики** позволит повысить эффективность использования труда и капитала и изменить структуру экономики, увеличив долю отраслей с высокой добавленной стоимостью.

Для описания комплекса необходимых изменений уместно именно слово «реформирование», незаслуженно преданное забвению в нашей стране как будто бы имеющее смысл «разрушение заведенного порядка». Принятый в официальном обиходе термин «совершенствование» предполагает лишь косметические изменения существующих норм, не позволяя гибко реагировать на серьезнейшие изменения в глобальной экономике и блокируя необходимую разумную инициативу на уровне предприятий и органов госуправления. Чтобы в полной мере раскрыть потенциал существующих госпредприятий и создать возможности для новых продуктивных инвестиций, требуются именно системные реформы – не даром такие страны как, например, Казахстан, включают их в основные стратегические документы. Данная аналитическая записка рассматривает только один из аспектов таких реформ – трансформацию (или реструктуризацию) сектора государственных коммерческих предприятий.

2. Постановка проблемы

Исследования показывают, что экономический рост в Беларуси в значительной степени объяснялся накоплением капитала. Даже в период наиболее быстрого экономического роста более 80% прироста ВВП объяснялось накоплением капитала, а на прирост производительности факторов производства приходилось не более 15%. Но если в первой декаде 2000-х гг. предельная производительность капитала (с учетом амортизации) составляла 27% (то есть 1 рубль прироста основных фондов обеспечивал 27 копеек прироста ВВП), то во второй декаде она постоянно снижалась и в последние три года стабилизировалась на уровне 4%. Это чрезвычайно низкий уровень, особенно для страны со средним уровнем дохода, которой является Беларусь.

Вставка: международные сопоставления

Подходящими для сопоставления с Беларусью «эталоны» являются сопоставимые по численности населения Чехия (как «передовой рубеж» развивающихся рынков) и Швеция (как глобальный «передовой рубеж»). На сегодня уровень производительности труда Беларуси по отношению к Чехии составляет около 47%, а по отношению к Швеции – около 35%. Беларусь как страна с более низким уровнем доходов и производительности должна демонстрировать более высокие темпы «догоняющего» роста. Однако уровень производительности Беларуси по отношению к указанным странам не только не растет, но устойчиво (в течение последних 7-и лет) снижается. Наилучшие результаты в международных сопоставлениях Беларусь продемонстрировала в 2013 г., когда уровень производительности по отношению к Чехии составлял 52%, а по отношению к Швеции – 37%. Таким образом, модернизация производств, которая произошла в тот период, не привела к росту производительности.

В то же время Швеция за последние четверть века пережила довольно существенную трансформацию структуры экономики в направлении увеличения доли отраслей с более высокой добавленной стоимостью. По сравнению с 1993 г. удельный вес обрабатывающей промышленности к 2019 г. снизился на 4 процентных пункта, операций с недвижимым имуществом – на 2.1%, на столько же – финансовых услуг, на 1.7 процентного пункта – сельского хозяйства. В то же время на 3.8 процентного пункта увеличился

удельный вес профессиональной, научной и технической деятельности, на 2.4 процентного пункта – компьютерного программирования, на 2.3 процентного пункта – такого вида деятельности как «юридическая и бухгалтерская деятельность; деятельность головных офисов; консультирование по вопросам управления; архитектурная и инженерная деятельность; технические испытания и анализ». Таким образом, ее экономика имеет гибкость, необходимую для адаптации к изменениям глобальных рынков. Для Беларуси такую гибкость (и, соответственно, рост производительности) можно обеспечить только при проведении системных реформ, одной из которых является трансформация сектора государственных коммерческих предприятий.

Если ничего не делать для повышения производительности, то обеспечить рост можно только при постоянных масштабных инвестициях в основной капитал. Чтобы достичь целевого показателя ВВП в 100 млрд долл. США к 2025, **в дополнение** к текущему уровню инвестиций требуется привлечение от 37.1 млрд долл. США при условии низкой инфляции и минимальном обесценении белорусского рубля к доллару до 50.4 млрд долл. США при более реалистичных предположениях относительно динамики валютного курса. То есть ежегодные инвестиции в основной капитал должны быть на 55–75% выше, чем сейчас. И дело даже не в том, что задача привлечения столь масштабных инвестиций не реалистична – без повышения эффективности их использования даже такое накопление капитала не позволит сформировать фундамент для будущего экономического роста.

Чтобы повысить производительность уже накопленного капитала и обеспечить переток рабочей силы в секторы с более высокой добавленной стоимостью, требуется реструктуризация того сектора, где капитал и труд используются недостаточно эффективно – сектора государственных коммерческих предприятий. Учитывая его сектора, это позволит ускорить экономический рост. Если бы производительность труда государственных коммерческих госпредприятий сравнивалась с уровнем частного сектора, темпы прироста ВВП увеличились бы примерно на 2 процентных пункта в год, что составляет от 1/5 до 1/3 ежегодного прироста реального ВВП, требуемого для достижения 100 млрд долл. США к 2025 г.

3. Изменение роли государственных коммерческих предприятий в экономике

Имеющиеся данные не позволяют сделать комплексный анализ сектора государственных коммерческих предприятий: например, такие показатели как прибыль, просроченная задолженность и даже запасы готовой продукции не отражают реальной картины, поскольку, во-первых, учет ведется в соответствии с национальными, а не международными стандартами финансовой отчетности, во-вторых, задолженность госпредприятий нередко реструктурируется, то есть перестает классифицироваться как просроченная, в третьих, часть запасов нередко переоформляется на торговые дома, даже не покидая склада предприятия. Поэтому мы ограничимся тремя показателями: занятость, промышленное производство и экспорт. По устойчивому мнению, государственные предприятия являются основными работодателями, формируют «фундамент» белорусской промышленности и обеспечивают львиную долю экспорта товаров и услуг.

3.1. Государственные коммерческие предприятия утрачивают свою «социальную» функцию

В 2019 г. списочная занятость на предприятиях республиканской собственности снизилась на 29.9% по сравнению с 2012 г. – и это притом что занятость в целом по экономике за этот период уменьшилась всего на 6.1%. Темпы падения занятости на предприятиях республиканской собственности составили 5% в среднем за год, причем львиная доля сокращений пришлась на период до 2015 г. (9.5% в среднем за год). Предприятия коммунальной собственности потеряли по сравнению с 2012 г. 25.1% занятых, смешанной собственности (с долей государства)

– 23.8%. Занятость в бюджетном секторе за этот период практически не изменилась (–3%), а в частном секторе – увеличилась (на 6.5% в коммерческих компаниях без доли государства и на 79.4% на иностранных предприятиях). В итоге структура занятости в 2019 г. поменялась очень существенно: **удельный вес частного сектора вырос с 37.8 до 44.7%**, а коммерческих предприятий с долей государства – уменьшился с 37.2 до 29.5%, в том числе предприятий республиканской собственности – с 9.2 до 6.8% (табл. 1).

Таблица 1. Изменение численности занятых в экономике и структуры занятости

	2012		2019	
	Тыс. чел.	% к итогу	Тыс. чел.	% к итогу
Всего занято в экономике	4612.1	100.0	4330.1	100.0
республиканская	422.8	9.2	296.3	6.8
коммунальная	388.4	8.4	290.8	6.7
бюджетники*	1153.8	25.0	1119.0	25.8
смешанная (с долей государства**)	905.6	19.6	690.0	15.9
Частные и иностранные предприятия	1741.5	37.8	1934.1	44.7
Итого по группам:				
<i>Государственные коммерческие предприятия</i>	<i>1716.8</i>	<i>37.2</i>	<i>1277.1</i>	<i>29.5</i>
<i>Бюджетники</i>	<i>1153.8</i>	<i>25.0</i>	<i>1119.0</i>	<i>25.8</i>
<i>Частные и иностранные предприятия</i>	<i>1741.5</i>	<i>37.8</i>	<i>1934.1</i>	<i>44.7</i>

* включая микро- и малые и коммерческие предприятия без ведомственной подчиненности с долей государства 100%.

** Речь идет о прямой собственности государства (Госкомимущества). Такие предприятия как ЗАО «Белорусская нефтяная компания», ОАО «Белорусская калийная компания» и т.п., находящиеся с 100%-ной собственности государственных предприятий, не относятся статистикой к коммерческим предприятиям с долей государства и включаются в группу «частные и иностранные предприятия».

Источник: Белстат, расчеты Исследовательского центра ИПМ на основе данных Белстата.

Таким образом, **сектор государственных коммерческих предприятий за последние годы утратил свою роль «нанимателя последней инстанции», уступив ее частному сектору.**

3.2. Государственные коммерческие предприятия постепенно утрачивают позиции в промышленности

Государственные предприятия, безусловно, являются основой белорусской промышленности. Но, во-первых, речь идет о промышленном производстве, а не о добавленной стоимости (мы не располагаем данными, позволяющими оценить вклад госпредприятий в добавленную стоимость в промышленности), а, во-вторых, это в значительной степени достигается благодаря трем отраслям: нефтепереработка, производство калийных удобрений и нефтедобыча. Их доля варьировалась за анализируемый период от 20.7 до 26.7% в зависимости от мировых цен на нефть и калийные удобрения. А вот удельный вес остальных государственных коммерческих предприятий в промышленном производстве устойчиво падал с 2017 г., потеряв за 3 года 5.2 процентного пункта, в то время как частный сектор прибавил 2.8 процентного пункта (табл. 2). Если же рассмотреть вклад государственных и частных предприятий в промышленное производство, очищенное от нефтедобычи, нефтепереработки и производства удобрений, то окажется, что удельный вес госпредприятий падал постоянно и по сравнению с 2012 г. потерял 5 процентных пунктов. Соответственно, частный сектор прибавил столько же, и его удельный вес сравнялся с удельным весом госпредприятий (табл. 2).

Таким образом, если не рассматривать подверженные шокам сырьевых цен отрасли нефтедобычи, нефтепереработки и производства калийных удобрений, то **частный сектор по вкладу в промышленное производство вплотную приблизился к государственному.**

Таблица 2. Динамика структуры промышленного производства, %

	2012	2015	2016	2017	2018	2019
Объем промышленного производства, всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Нефтедобыча*, нефтепереработка и производство удобрений**	24.8	26.7	20.7	22.2	24.3	23.0
Остальные государственные коммерческие предприятия	42.8	41.3	44.0	41.8	38.9	38.8
Частные и иностранные компании	32.4	32.0	35.4	35.9	36.8	38.2
Объем промышленного производства без учета нефтедобычи, нефтепереработки и производства удобрений, всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Государственные коммерческие предприятия	56.9	56.3	55.4	53.8	51.4	50.4
Частные и иностранные компании	43.1	43.7	44.6	46.2	48.6	49.6

* Горнодобывающая промышленность, предприятия республиканской собственности.

** Химическое производство, предприятия с долей государства 50% и более.

Источник: расчеты Исследовательского центра ИПМ на основе данных Белстата.

3.3. Государственные коммерческие предприятия утрачивают позиции в экспорте товаров и услуг

Значительная часть продукции госпредприятий экспортируется через «негосударственные» по статусу Белорусскую калийную компанию и Белорусскую нефтяную компанию. Если «очистить» экспорт товаров и услуг от экспорта сырой нефти, нефтепродуктов, калийные и смешанных удобрений, а также услуг трубопроводного транспорта, то видно, что в оставшемся экспорте товаров и услуг доля госпредприятий устойчиво и быстро снижалась. Если в 2012 г. она составляла 50.4%, то в 2019 г. – всего 32.6%, см. табл. 3. Последние 3 года он остается на уровне чуть более 10 млрд долл. США, в то время как экспорт частного сектора за этот же период вырос с 16.9 до 21.9 млрд долл. США. Даже с учетом экспорта калия, нефти и услуг трубопроводного транспорта удельный вес частного сектора в экспорте товаров и услуг уже превысил 50%.

Таблица 3. Динамика экспорта товаров и услуг и его структуры

	2012	2015	2016	2017	2018	2019
млн долл. США						
Экспорт товаров и услуг*, всего	52424.0	33350.2	30421.3	37145.2	42744.9	42552.9
Нефть, нефтепродукты (включая реэкспорт**), калийные и смешанные удобрения, услуги трубопроводного транспорта («нефть, калий и трубопровод»)	23492.4	11449.9	7673.5	9839.9	11790.0	10027.5
Остальной экспорт государственных коммерческих предприятий	14580.9	8772.7	8919.6	10442.5	10282.0	10596.5
Экспорт частных и иностранных компаний	14350.7	13127.6	13828.2	16862.9	20673.0	21928.8
% к итогу						
Экспорт товаров и услуг, всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Нефть, калий и трубопровод	44.8	34.3	25.2	26.5	27.6	23.6
Остальной экспорт государственных коммерческих предприятий	27.8	26.3	29.3	28.1	24.1	24.9
Экспорт частных и иностранных компаний	27.4	39.4	45.5	45.4	48.4	51.5
Экспорт товаров и услуг без учета нефти, калия и трубопровода	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Государственные коммерческие предприятия	50.4	40.1	39.2	38.2	33.2	32.6
Частные и иностранные компании	49.6	59.9	60.8	61.8	66.8	67.4

* Экспорт товаров – данные торгового баланса (Белстат), экспорт услуг – данные платежного баланса (Нацбанк).

** Товарные группы, по которым были выявлены схемы реэкспорта российских нефтепродуктов.

Источник: Белстат, Нацбанк, расчеты Исследовательского центра ИПМ на основе данных Белстата и Нацбанка.

Таким образом, вклад частного сектора в экспорт товаров и услуг уже превысил вклад сектора государственных коммерческих предприятий, а если очистить его от нефтяной, калийной и «трубопроводной» составляющих – то превысил существенно.

Подводя итог: данные указывают на то, что роль сектора государственных коммерческих предприятий в экономике постоянно уменьшается, несмотря на накопленный капитал и продолжающиеся масштабные инвестиции (последние 7 лет инвестиции сектора составляли от 55.5 до 61.9% от инвестиций в основной капитал в целом по экономике). Чтобы раскрыть потенциал сектора государственных предприятий, повысив их экономическую эффективность, напрашивается комплексная трансформация этого сектора. Реформа государственных коммерческих предприятий является центральной в пакете требуемых системных реформ, без которой целевой показатель в 100 млрд долл. США не может быть достигнут ни в 2025 г., ни в более отдаленной перспективе.

4. Типология государственных коммерческих предприятий (стратегическое «картирование»)

Государство как собственник может и должно оказывать поддержку компаниям, которыми владеет, но только тем, которые экономически жизнеспособны. В противном случае бюджет будет вынужден либо брать на себя гарантии погашения или даже обслуживания долга, а в конечном счете и исполнять эти гарантии, либо напрямую субсидировать убыточные предприятия. И то, и другое отвлечет средства из приоритетных статей расходов, в том числе социально-направленных, и ляжет бременем на налогоплательщиков. Чтобы не допустить разбазаривания бюджетных средств, необходима комплексная ревизия государственных коммерческих предприятий для определения степени их жизнеспособности. Следует сфокусироваться на повышении экономической эффективности сектора, нежели на поддержании способности госпредприятий функционировать «любой ценой», которая становится все более высокой для бюджета и тем самым угрожает экономической и социальной стабильности.

Степень жизнеспособности предприятий должна определяться с учетом двух факторов:

- (а) насколько тяжелым является финансовое состояние и какие средства (в особенности поддержка со стороны бюджета) и действия необходимы для преодоления финансовых проблем;
- (б) каковы перспективы и реалистичные сроки операционной реструктуризации.

Вставка: Подходы к реструктуризации компаний с высоким уровнем задолженности (левериджем)

Компании с высоким уровнем задолженности могут оказаться перед лицом финансового кризиса, то есть испытывать трудности с погашением долгов кредиторам и поставщикам при наступлении срока платежа или с обслуживанием этих долгов. Характер финансовых проблем зависит от схемы погашения существующих долговых обязательств и характера активов, имеющих для их урегулирования. Неликвидные активы и крупные долговые обязательства могут означать, что предприятие, которое является неплатежеспособным по «балансовому» критерию (когда балансовая стоимость активов предприятия ниже его долговых обязательств), не может выполнить свои долговые обязательства при наступлении срока их погашения. И, наоборот, предприятие, которое имеет значительные возможности для роста, но должно погашать задолженность на протяжении многих лет, может быть неплатежеспособным по балансовому критерию, но, тем не менее, оно сможет погасить свою задолженность при наступлении срока ее погашения.

*Жизнеспособность компании может определяться на основе чистой приведенной стоимости ее хозяйственной деятельности. **Предприятие можно считать жизнеспособным, если его стоимость как действующего предприятия больше нуля и выше, чем стоимость его активов, проданных на основе срочной реализации имущества.***

Реструктуризация затрагивает два взаимосвязанных процесса:

- финансовая реструктуризация, то есть **признание финансовых потерь и реструктуризация накопленных финансовых требований;***
- операционная реструктуризация, то есть **реорганизация бизнес-процессов и корпоративного управления.***

*Финансовая реструктуризация уже практикуется в Беларуси. Например, с середины 2015 г. Правительство фактически начало финансировать потенциально проблемные кредиты для государственных предприятий за счет выпуска государственных облигаций, тем самым «растягивая» сроки погашения долгов для предприятий. В течение 2015–2016 гг. объем таких операций по реструктуризации корпоративной задолженности составил 1,8 млрд долл. США. Это привело к увеличению внутреннего государственного долга в иностранной валюте. В то же время операционная реструктуризация, которая включает в себя повышение эффективности управления, продажу непрофильных активов, усиление маркетинговых усилий и другие меры по увеличению денежного потока и прибыльности, практиковалась крайне редко. Как правило, государственные коммерческие предприятия ограничивались сокращением «избыточной» численности занятых. В то же время, как показывает, например, опыт приватизации ОАО «Мілавіца», операционная реструктуризация приводит к краткосрочной оптимизации занятости, после чего развитие компании уже требует увеличения численности работников. Так, в конце 1991 г. численность занятых на этом предприятии составляла 2100 человек, а в 2012–2013 гг., на пике развития компании, в ней работали 1750 человек, а еще 2500 человек работали в предприятиях по кооперации («Мілавіца» предоставляла им оборудование и обеспечивала заказами), то есть в среднесрочном периоде численность занятых удвоилась. Поэтому **операционная реструктуризация – это основная задача для жизнеспособных государственных предприятий, пусть и со значительным уровнем долга.***

*Экспресс-диагностика финансового состояния ОАО «Белизна», предприятия с высокой долей заемных средств, проведенная в марте-апреле 2019 года, показала, что может потребоваться до 3–5 лет, чтобы вывести предприятие из сложившейся ситуации, предоставив при этом некоторые гарантии ликвидности, чтобы предотвратить потерю оборотного капитала. Но **поддержка потенциально жизнеспособного предприятия должна зависеть от реструктуризации**, поскольку она может включать в себя предоставление временного финансирования с намерением активизировать или дополнить возможные частные средства. В то же время, любые решения о реструктуризации должны учитывать финансовые и фискальные затраты по выходу предприятия из кризиса в зависимости от интенсивности операционной реструктуризации и способности 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 либо санации.** Если процедура санации будет сопровождаться списанием принципиально невозвратной задолженности, то часть компаний смогут продолжать свою деятельность.*

Проведение непредвзятой и профессиональной оценки способности этих предприятий обслуживать свои долги в будущем имеет критически важное значение. В противном случае

фискальное бремя будет перенесено на систему государственных финансов и коммерческие банки, то есть в конечном счете на налогоплательщиков и вкладчиков.

Комплексная ревизия сектора государственных коммерческих предприятий, или их стратегическое «картирование», должно осуществляться с помощью опытных консультантов или же самостоятельно органами госуправления, но под надзором межведомственного органа, подотчетного Совету Министров, что позволит свести к минимуму влияние отраслевых интересов.

Таблица 4. Комплексная ревизия государственных коммерческих предприятий

<p>1. Стратегические и прибыльные. В эту группу входят компании, которые целесообразно <u>сохранить в государственной собственности</u> при централизованном контроле (предоставление общественных благ, железные дороги, естественные монополии, а также некоторые прибыльные и финансово устойчивые государственные предприятия).</p>	<p>2. Нестратегические жизнеспособные. В эту группу входят как крупные, так и малые и средние предприятия в тех сферах, где частные предприятия работают более эффективно по сравнению с государственными предприятиями (например, розничной торговли, услуг). Такие предприятия целесообразно <u>приватизировать</u> или как минимум <u>вывести их акции на фондовый рынок</u>, обеспечив тем самым дополнительные доходы бюджета и рост производительности.</p>
<p>3. Со значительным долгом, но жизнеспособные. В эту группу входят коммерчески жизнеспособные и значимые с точки зрения экономической политики предприятия с высоким уровнем задолженности, которые нуждаются в <u>реструктуризации операционной деятельности и совершенствовании бизнес-процессов</u>. <i>Планы реструктуризации задолженности этих предприятий могут быть разработаны и реализованы только при условии реалистичных планов повышения эффективности их деятельности.</i></p>	<p>4. Нежизнеспособные со значительным долгом. В эту группу входят чрезмерно обремененные долгами государственные предприятия с неудовлетворительными перспективами повышения эффективности деятельности, учитывая их высокие уровни задолженности и низкую конкурентоспособность. Такие государственные предприятия целесообразно подвергать процедуре <u>банкротства</u>, что позволит избежать дальнейшего накопления рисков для их контрагентов и сотрудников и неэффективного использования бюджетных средств на их поддержку.</p>

Источник: подготовлено на основе разработок Всемирного банка.

Необходимо помнить, что вывод предприятия из финансового кризиса влечет за собой фискальные и финансовые затраты, поэтому необходимо избегать необоснованных ожиданий в части улучшения внешней и/или внутренней среды. Стратегическое «картирование» может привести к осознанию того, что часть инвестиций, вложенных в государственные предприятия в рамках государственных программ и последующей поддержки, не сможет быть возмещена. Кроме того, подход, заключающийся в присоединении неэффективных предприятий к хорошо работающим компаниям в ожидании того, что последние помогут повысить эффективность первых, не следует рассматривать как действенный способ реструктуризации. Этот подход уже был опробован в Беларуси, особенно в сельском хозяйстве, но он не привел к сокращению числа убыточных сельскохозяйственных предприятий.

Проведение картирования должно в результате привести к разработке конкретных планов реструктуризации, особенно для предприятий в группах (3) и (4). Для предприятий группы (3) потребуются определить ожидаемые сроки реструктуризации, а для предприятий группы (4) – сроки процедур банкротства, что подчеркивает важность модернизации механизмов социальной защиты для предотвращения роста бедности среди временно безработного населения.

5. Три проблемы управления госкомпаниями

Опыт работы с госкомпаниями позволяет выделить три проблемы менеджмента:

1. Менеджмент государственных компаний имеет *низкий уровень приемлемого риска при принятии решений по развитию компаний*. Это сдерживает поиск новых направлений деятельности и нередко оборачивается **упущенной выгодой**.

2. У большинства компаний *отсутствует реалистичная долгосрочная стратегия*. Многие ошибки менеджмента происходят из-за того, что руководители принимают решения на основе прошлой динамики рынков и технологий, а не исходя из ожиданий их развития в будущем. Чтобы сформировать такие ожидания, необходимы компетенции, которые часто отсутствуют. Это ведет к **провальным инвестиционным решениям**.
3. Противоречие интересов государства как регулятора и как собственника, из-за которого менеджмент госпредприятий *ориентирован на выполнение объемных показателей, устанавливаемых на ежегодной основе, а не на прибыль*, а компании нередко сохраняют на балансе непрофильные активы. Это приводит к возникновению **несбалансированных финансовых моделей** компаний.

Для решения этих проблем необходима *трансформация системы управления госкомпаниями и среды их функционирования*.

6. Направления трансформации системы управления госкомпаниями и среды их функционирования

Успешная трансформация предполагает одновременные изменения по четырем направлениям:

- выстраивание действенной системы мотивации руководства государственных компаний, в особенности создание стимулов для внедрения повышающих эффективность изменений;
- разделение функций государства как регулятора и как собственника;
- развитие финансовой системы – улучшение доступа к финансированию;
- повышение квалификации топ-менеджеров и менеджеров среднего звена.

6.1. Система мотивации топ-менеджмента

Система мотивации определяет направления и формы активности предприятия. Сегодняшняя система мотивации топ-менеджмента государственных предприятий не стимулирует их к работе по максимизации прибыли. Она скорее создает стимулы к наращиванию основных фондов и, в лучшем случае, к наращиванию объема выпуска продукции. Прибыль компании не является приоритетом, а у прибыльных предприятий она нередко направляется в бюджет, так что потом предприятия вынуждены привлекать кредитные ресурсы банков для финансирования инвестиций.

В настоящее время сложилась такая система мотивации директоров госкомпаний, при которой успешные управленческие действия, которые ведут к росту продаж прибыли, в материальном плане вознаграждаются минимально и, более того, имеют последствия в виде увеличения планов на основе достигнутых результатов, присоединения убыточных компаний, появления «подшефных» сельскохозяйственных организаций, которые чреваты серьезными негативными финансовыми последствиями. В таких условиях руководитель с высокой вероятностью выберет простое выполнение доведенного плана, избегая проявления инициативы. Чтобы преодолеть эту проблему, необходимо *внедрение системы мотивации, ориентирующей руководителей госкомпаний на рост прибыли и отдачи на капитал*. Мотивация должна соответствовать стандартам, принятым в соседних странах и в частном секторе нашей страны, где подобная система доказала свою эффективность.

6.2. Государство как собственник: постановка эффективного корпоративного управления

Система мотивации менеджмента, ориентированная только на прибыль и не подкрепленная стратегическими задачами долгосрочного развития компании, может привести к оптимизации затрат в ущерб долгосрочному развитию компании. Поэтому необходимым элементом трансформации мотиваций менеджмента госкомпаний является *постановка надлежащего и эффективного, а не формального – как в настоящее время корпоративного управления*. Наблюдательные советы (советы директоров) должны участвовать в разработке стратегии, утверждать

стратегию и, соответственно, цели долгосрочного развития. Цели, заложенные в утвержденную наблюдательным советом стратегию, становятся частью мотивационной системы менеджмента компании.

Вставка: формирование корпоративного управления на госкомпаниях

Наблюдательный совет в полном составе должен проводить как минимум четыре заседания в год. Темы заседаний: (1) подведение итогов года, (2) разработка и утверждение стратегических приоритетов на следующий период развития, (3) кадровые, ресурсные и технологические потребности компании для реализации утвержденной стратегии, (4) утверждение годового плана и бюджета.

Эффективность работы наблюдательных советов в значительной мере зависит от квалификации членов наблюдательных советов. Для обеспечения соответствующего уровня квалификации необходимо сдать квалификационный экзамен, как независимым директорам, так и госслужащим, представляющим интересы государства в наблюдательных советах. Стандарты экзамена должны соответствовать международному уровню такой квалификации. Как одно из возможных решений, программа Chartered Director Института директоров (IoD, Великобритания). По завершению обучения на данной программе и сдаче экзаменов присваивается высшая международная квалификация директора «Подтвержденный директор». Формирование такой программы в нашей стране может быть реализовано при поддержке международных финансовых организаций.

Международный опыт говорит о том, что в наблюдательные советы приглашают тех специалистов, компетенции которых соответствуют стратегическим задачам, решаемым компанией. Например, если нужен выход на зарубежный рынок, то привлекается специалист по этому рынку, если нужно вывести на рынок новый продукт, то привлекается носитель этих компетенций. Для этого необходимо иметь значительную базу данных независимых директоров. Возможным решением могло бы стать привлечение белорусов, сделавших карьеру в компаниях Западной Европы, США, Японии и странах Юго-Восточной Азии. Эти люди имеют дополнительную «патриотическую» мотивацию и большую ответственность за их деятельность в родной для них стране.

Важно сформировать ассоциацию независимых директоров, которая выполняла бы функции подготовки независимых директоров, вела бы базу потенциальных членов наблюдательных советов. В правление ассоциации независимых директоров должны входить представители соответствующих ведомств. Первый этап формирования инфраструктуры корпоративного управления займет 2 года. Еще два года уйдет на настройку эффективной работы этого инструмента управления.

6.3. Финансовая система: создание фондового рынка и распределение рисков

На сегодняшний день основным источником финансирования новых проектов в государственном секторе являются кредитные ресурсы коммерческих банков. В силу объективных причин банки не могут стать ключевым источником финансирования долгосрочных капиталовложений, поскольку в стране практически отсутствуют инструменты привлечения «длинных» денег, «лояльных» к риску. Основным источником привлечения таких ресурсов может выступать фондовый рынок – рынок акций и рынок облигаций, при этом именно трансформация госпредприятий дает возможность развития фондового рынка. При этом *ошибочно полагать, что вывод государственных предприятий на фондовый рынок означает их приватизацию – контрольный пакет может оставаться в руках государства.* Вместе с тем, это создает ряд возможностей:

1. возможность реализации более рискованных и в то же время более продуктивных проектов с **распределенными рисками**, чего не дает кредитное финансирование. Если компания использует кредитные ресурсы, то неэффективные инвестиции ведут к банкротству, избежать которого позволяют лишь дополнительные кредитные или бюджетные «вливания»;
2. возможность более быстрого и эффективного формирования корпоративного управления за счет **вовлечения в советы директоров представителей новых акционеров**;
3. возможность выстроить эффективную систему мотивации менеджмента через такой инструмент как **опционы для топ-менеджеров**, при этом система опционов воспринимается работниками и населением как более справедливое вознаграждение менеджмента по сравнению с долей прибыли, извлекаемой из компании.

Вставка. Формирование эффективного фондового рынка

Наиболее эффективная модель фондового рынка в постсоциалистических странах была сформирована в Польше. Польский фондовый рынок создавался на основе одних из самых высоких в мире профессиональных стандартов всех участников фондового рынка, стимулировал привлечение внутренних и внешних ресурсов пятилетними налоговыми льготами на доходы, полученные от сделок на фондовом рынке, и последовательным постепенным допуском иностранных инвесторов на рынок.

Для запуска эффективной работы фондового рынка потребуются структурные изменения биржи и ее участников и внедрение МСФО в нефинансовом секторе. Запустить фондовый рынок без перехода на стандарты МСФО невозможно, поскольку ни внутренние, ни иностранные инвесторы не получают необходимого для принятия инвестиционных решений уровня прозрачности. Импульс развитию эффективного фондового рынка в нашей стране может придать выход на IPO частных компаний, в том числе из IT-сектора.

Чтобы повысить привлекательность белорусского фондового рынка, возможен альянс с действующей биржей. Наиболее привлекательно выглядит альянс со Стокгольмской фондовой биржей (которая принадлежит Nasdaq). Подготовка и проведение необходимых изменений займет не менее 2-х лет, а первые IPO могут быть проведены уже на третий год.

Необходимо разработать план действий, который позволит трансформировать «квази-институт» фондового рынка, существующий в нашей стране, в **реально действующий** фондовый рынок. Критерием реально действующего рынка являются регулярные IPO и суммы инвестиций, привлеченных посредством этого инструмента.

6.4. Квалификационная поддержка реструктуризации госкомпаний

Любое изменение бизнес-моделей и практик функционирования требует изменения квалификаций менеджмента компаний. С точки зрения национальной конкурентоспособности выигрывают те экономики, в которых квалификации управленцев, инженерно-исследовательского персонала и исполнителей высоки и гибко адаптируются к потребностям рынка.

Необходимо создание **центров квалификационной поддержки** компаниям из сегментов «*нестратегические жизнеспособные*» и «*с высоким уровнем долга, но жизнеспособные*». Всемирный банк уже имеет опыт реализации такой программы поддержки с привлечением международных и местных экспертов, и этот опыт может быть масштабирован при поддержке этой организации. В результате реализации таких программ в течение 2-х лет появятся национальные эксперты, способные самостоятельно проводить подобные программы квалификационного развития менеджмента государственных компаний.

Для работы с компаниями из сегмента *«с высоким уровнем долга, но жизнеспособные»* целесообразно создать **Агентство по реструктуризации**. Компетенций по реструктуризации таких компаний в стране мало, необходимо привлечение международной экспертизы, поэтому Агентство целесообразно создать как совместное предприятие государства и какой-либо международной финансовой организации. В результате реализации этого проекта важно сформировать команду национальных экспертов в данной сфере. Создание такого агентства может занять примерно год.

Необходимо создать **систему подготовки производственных менеджеров**, обладающих высокими компетенциями в области оптимизации производства и снижения издержек. Советская производственная школа, наследником которой является белорусская промышленность, сформировалась в соответствии с требованиями оборонных министерств, где основным было требование качества, а оптимальные издержки не являлись приоритетом. Поэтому необходим перенос международного опыта в оптимизации издержек производства в нашу страну.

За базу формирования такой системы обучения можно взять REFA, немецкую национальную систему подготовки производственных менеджеров. Необходимо так же разработать профессиональные стандарты, описывающие квалификацию и процедуры развития производственных менеджеров уровня начальников цехов и выше. Реализация такого проекта могла бы опираться на финансовую поддержку Европейского Союза. Задача – формирование национальной сети преподавателей и разработка профессиональных стандартов – может быть реализована в течение 3-х лет.

Важным элементом реструктуризации государственных предприятий *ускоренное формирование компетенций менеджмента в области экспорта*, которое может быть решено через создания **Агентства поддержки экспорта** (в форме ОАО). При его создании можно использовать поддержку ЕС либо международных финансовых организаций, имеющих доступ к необходимой экспертизе. Данная тема особенно актуальна в настоящее время в связи с уходом китайских поставщиков из многих производственных цепочек в европейской промышленности, что открывает возможность интеграции белорусских производителей в международные цепочки создания стоимости.

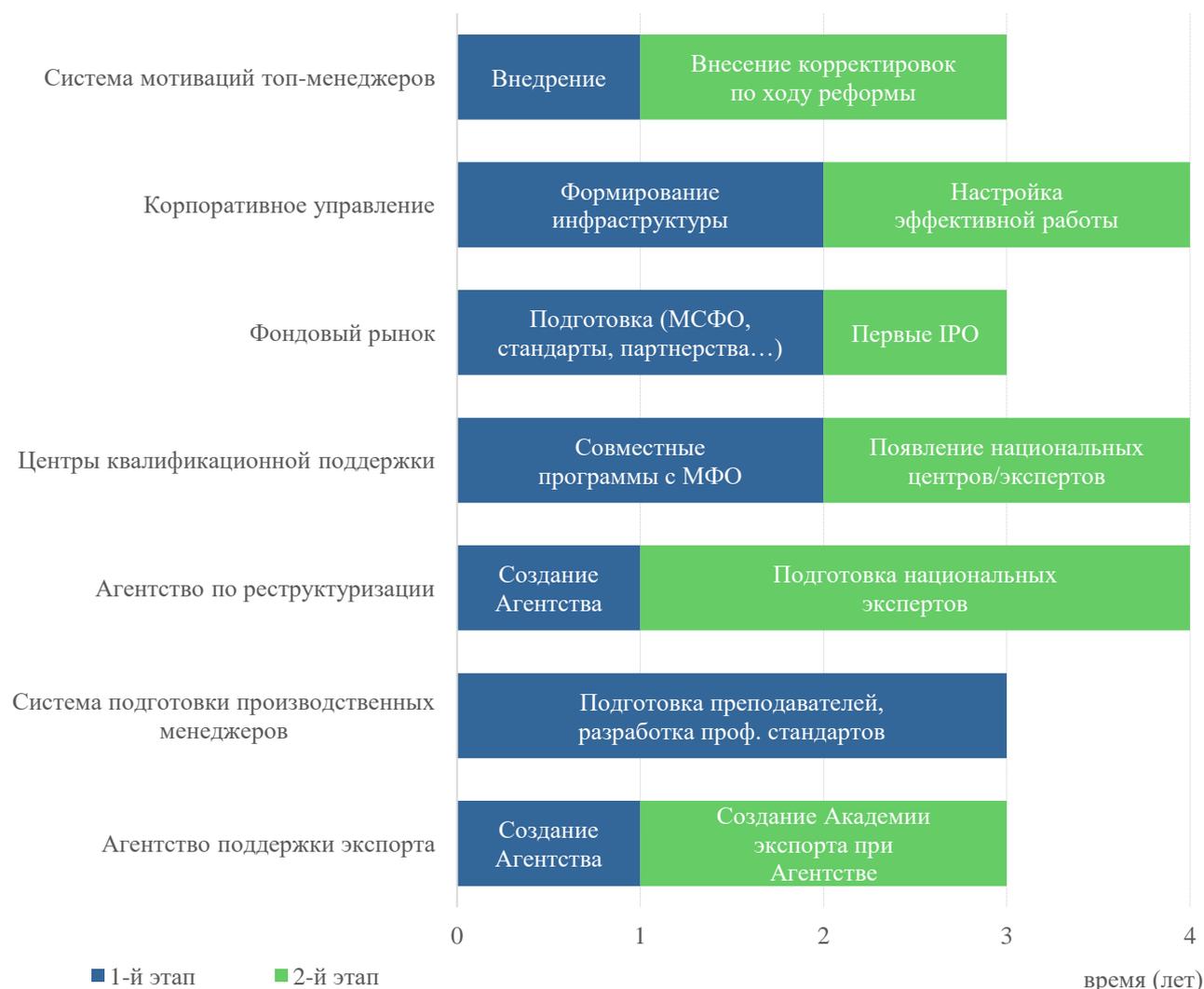
Создание Агентства позволит вывести государственные предприятия на новые рынки и, возможно, начать производство новой продукции. Контрактное производство оказалось весьма эффективным подходом к обеспечению выхода на новые рынки и развитию внутренних компетенций в области маркетинга и расширения рынков в тех компаниях, которые более эффективно производят качественную продукцию, но не столь сильны в вопросах сбыта. Преодоление стратегических недостатков возможно путем соотнесения сильных сторон отечественных предприятий с дополнительными преимуществами других компаний, которые обладают компетенциями в вопросах оптовой, розничной торговли и управления брендом.

В рамках проекта могут быть привлечены опытные международные бизнес-брокеры, которые будут заниматься поиском заказов на контрактное производство для участвующих в проекте государственных предприятий. Агентство призвано обеспечить «точки входа» на новые рынки и в международные производственные цепочки. Постепенно возможности контрактного производства будут замещаться другими возможностями для формирования устойчивых долгосрочных стратегических связей с размещающими заказы на контрактное производство иностранными компаниями.

При Агентстве поддержки экспорта необходимо создать *Академию экспорта*, которая должна будет обеспечить подготовку специалистов соответствующего уровня для предприятий всех форм собственности. За основу при создании Академии можно взять Академию экспорта Феде-

ральной земли Баден-Вюртемберг (Германия). Для создания Академии могла бы быть привлечена поддержка таких международных доноров как ЕС. Агентство может быть сформировано и начать работу в течение года, создание Академии экспорта потребует примерно двух лет.

6.5. Этапы реформы



7. Как реструктуризация влияет на экономику и как смягчить возможные краткосрочные негативные последствия

7.1. Последствия приватизации: результаты исследований

Поскольку в постсоветских странах основным элементом реформы сектора государственных предприятий была приватизация, доступен широкий круг исследований ее последствий для экономики. Опубликованные исследования позволяют сделать однозначный вывод о том, что приватизация ведет к повышению производительности, снижению отпускных цен (то есть повышению ценовой конкурентоспособности, росту экспорта и снижению расходов бюджета (из-за введения жестких бюджетных ограничений для госпредприятий). Невозможно сделать однозначных выводов о том, как приватизация влияет на занятость и доходы бюджета (табл. 5).

В то же время негативные эффекты для занятости и бюджета характерны для краткосрочного периода, в то время как в средне- и долгосрочной перспективе реструктуризация ведет к увеличению и занятости (благодаря росту продаж и развитию кооперации), и доходов бюджета (за счет повышения прибыльности компаний и роста продаж). Рост производительности (и заработной платы) и создание новых рабочих мест будут снимать социальное напряжение, ха-

рактное для нереструктуризованного сектора, и, соответственно, открывать политические возможности для проведения комплексных, системных реформ. Что касается бюджетных доходов, то необходим более глубокий анализ, который мог бы быть проведен Министерством финансов при поддержке международных финансовых организаций.

Таблица 5. Последствия приватизации: результаты исследований

Показатель	Влияние
Производительность	Положительное
Снижение отпускных цен	Положительное
Экспорт	Положительное
Занятость	Нет однозначных выводов
Уменьшение расходов бюджета	Положительное
Повышение доходов бюджета	Нет однозначных выводов

Источник: подготовлено на основе Пригодич, Я. (2016). Приватизация и другие реформы государственных предприятий, BERO Policy Paper Series, Policy Paper No.34.

7.2. Смягчение краткосрочных последствий для рынка труда

Один из основных аргументов против трансформации госпредприятий состоит в том, что она приведет к массовым сокращениям и росту безработицы. Но государство может регулировать влияние реструктуризации на рынок труда, выбирая *темп реструктуризации*, ее *географическое распределение* (во всех регионах равномерно либо в первую очередь в регионах с гибким и емким рынком труда, например, в Минске), а также предусмотрев необходимые *корректировки в системе социальной защиты* населения и *меры по созданию новых рабочих мест*. При реструктуризации крупных предприятий обязательно надо проводить *анализ рабочей силы и последствий ее сокращения*, включая социально-экономический анализ работающих (доля мужчин/женщин, людей предпенсионного возраста и пенсионеров, распределение работников по уровню образования) и *анализ емкости местного рынка труда*.

Предоставление пособия по безработице в размере, позволяющем смягчить последствия лишения дохода на период поиска работы, должны применяться автоматически. Также требуется усилить меры *активной политики занятости* – индивидуальную работу с каждым сотрудником – собеседования, консультации, при необходимости переобучение и помощь при переезде. Такую работу можно было бы начинать превентивно, до начала сокращений персонала, чтобы сотрудники, высвобождение которых планирует наниматель, прошли переподготовку без отрыва от производства. Потенциал служб занятости можно было бы повысить через развитие международного сотрудничества и техническую помощь со стороны профильных международных финансовых организаций.

Выплаты при увольнении целесообразно делать всем работникам, включая уволенных по истечении контракта, оставив их размер на уровне, соответствующем действующему трудовому законодательству. В настоящее время такие компенсации предусмотрены только при расторжении контракта по инициативе нанимателя, при этом срочные контракты (большинство сроком на один год) и высокая гибкость заработной платы позволяют нанимателям минимизировать такие выплаты даже в случае массовых сокращений, о чем свидетельствует опыт увольнений на таких предприятиях как Витязь, МАЗ, Гроднохимволокно и многих других государственных коммерческих предприятий.

В качестве меры по снижению безработицы используются *инфраструктурные проекты*, требующие вовлечения значительной рабочей силы. Этот способ может оказаться особенно актуальным в регионах со сложной обстановкой на рынке труда, поддерживая занятость и спрос сегодня и стимулируя экономический рост завтра (через эффекты от развитой инфраструктуры, в том числе такие как повышение трудовой мобильности). Учитывая, что проблемы с

занятостью возникают в основном у работников с невысоким уровнем квалификации, подобные проекты (особенно в сочетании с необходимым переобучением) обеспечивают занятость именно наиболее уязвимых слоев населения. Ключевой недостаток такого подхода к созданию рабочих мест состоит в том, что инфраструктурные проекты почти не генерируют рабочих мест для женщин.

Создание новых *рабочих мест в частном секторе*, в частности, в секторе микро, малых и средних предприятий, уже доказало свою эффективность в Беларуси: массовое высвобождение занятых в секторе госпредприятий, наблюдавшееся последние 10 лет, не привело к увеличению безработицы именно благодаря развитию частного сектора. Особую роль развитие МСП будет играть в случае реструктуризации градообразующих предприятий, когда под бизнес-инкубаторы, технопарки или под льготную аренду для малого бизнеса могут быть преобразованы освобождающиеся площади предприятий. Дополнительным стимулом могли бы стать *дотации на создание новых рабочих мест* – их эффективность доказана исследованиями. В Беларуси вместо дотаций можно применять льготы по взносам в ФСЗН на первые несколько месяцев после создания нового рабочего места, увязав льготный период с периодом трудового контракта.

8. Краткие выводы

- Достижение уровня ВВП в 100 млрд долл. США в эквиваленте требует системных реформ, центральной из которых является трансформация сектора государственных коммерческих предприятий. Такая трансформация предполагает глубинный пересмотр систем управления, мотивации, и доступа к финансированию.
- Нарастание инвестиций в «модернизацию», создание холдингов, присоединение хронически убыточных предприятий к более эффективным, усиление ответственности директоров госпредприятий за невыполнение целевых показателей, постоянная реструктуризация задолженности в надежде на улучшение рыночной конъюнктуры не оправдали себя – несмотря на все эти меры, роль государственных коммерческих предприятий в экономике непрерывно снижалась. Сектор госпредприятий теряет занятость, а отдача на вложенный капитал падает последние десять лет.
- Из-за крайне низкой отдачи на капитал дальнейшие инвестиции в модернизацию практически не будут влиять на рост, в то время как повышение отдачи уже накопленного благодаря проведенной модернизации и технологическому перевооружению запаса капитала даст существенный эффект.
- Системные меры должны привести к повышению эффективности используемого капитала, в том числе за счет смены мотивации топ-менеджмента госпредприятий. В этой связи система корпоративного управления должна начать функционировать надлежащим образом, способствуя формированию и реализации долгосрочной стратегии государственных предприятий, а не фокусируясь на постановке краткосрочных, конъюнктурных задач и контроле их выполнения.
- Повышение эффективности в секторе государственных предприятий должно привести к росту объемов производства и экспорта, так что в перспективе уровень занятости как минимум сохранится или даже вырастет. Эффективные предприятия будут создавать новые рабочие места, а не пытаться удерживать численность «любой ценой» или непрерывно ее «оптимизировать». А учитывая то, как сильно сектор госпредприятий сократил численность занятых, социальные последствия его трансформации будут намного меньшими, чем это принято считать.
- Частный сектор, в особенности МСП, продемонстрировал возможности поглощения высвобождаемой рабочей силы, поэтому необходимо внедрить меры политики на рынке труда, которые бы способствовали такому перетоку. В Беларуси меры активной политики

на рынке труда значительно недофинансированы, и их активизация помогла бы работникам, сокращаемым на первом этапе реструктуризации найти новые рабочие места.

- Доступ государственных предприятий к финансированию должен быть улучшен не через расширение директивного кредитования, а через запуск полноценного фондового рынка, который в настоящее время находится является «квази-институтом». Вывод государственных предприятий на биржу позволит им получить доступ к «лояльным к риску» длинным деньгам, невозможный при инвестиционном кредитовании банками.
- Для успешной и эффективной трансформации сектора требуется создание инфраструктуры поддержки, которая включает Агентство по реструктуризации, Агентство по экспорту (с обучающей структурой – Академией экспорта), квалификационные программы для менеджмента и систему подготовки производственных менеджеров. Ее целесообразно создавать в партнерстве с международными финансовыми организациями, которые позволят привлечь необходимую международную экспертизу. Кроме того, целесообразно создание (наделение соответствующими полномочиями с соблюдением принципа разделения функций государства как регулятора и собственника) единого государственного органа, который бы отвечал за подготовку и проведение реформы сектора.