

Алесь Алехнович

ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ В СТРАНАХ ЦВЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive, координатор исследовательской и экспертной части проекта Институт «Палітычная сфера»

АЛЕСЬ АЛЕХНОВИЧ,
РУКОВОДИТЕЛЬ CASE BELARUS TEAM

ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ В СТРАНАХ ЦВЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive, координатор исследовательской и экспертной части проекта – Институт «Палітычная сфера».

Исследовательские центры, участвующие в реализации исследовательской части проекта: Центр новых идей, Беларусский институт стратегических исследований, Центр европейской трансформации, Исследовательский центр BEROС, аналитический проект «Наше мнение», исследовательский центр CASE-Belarus, SYMPA, Belarusian security blog.

2022

СОДЕРЖАНИЕ

<u>РЕЗЮМЕ</u>	<u>4</u>
<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	<u>5</u>
<u>РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ</u>	<u>7</u>



РЕЗЮМЕ

Приватизация госпредприятий является одной из самых важных, самых сложных и самых противоречивых институциональных реформ. От ее успеха либо провала, возможно, будет зависеть успех либо провал реформы экономики Беларуси в целом. К счастью, у нас есть огромное преимущество – возможность изучить историю приватизации в других странах за последние 30 лет и взять из нее лучшие практики. В Беларуси приватизация госпредприятий практически заморожена. В итоге спустя 30 лет после распада СССР роль госсектора в экономике Беларуси является самой большой из всех европейских стран. Госсектор формирует до 50% занятости и добавленной стоимости в экономике. Эта работа представляет ответы на вопросы, как, в какой последовательности и при каких сопутствующих условиях стоит проводить приватизацию госпредприятий в новой Беларуси.



ВВЕДЕНИЕ

В экономике Беларуси много структурных проблем, которые требуют кардинальных изменений. Если этого не сделать, то Беларусь по-прежнему будет отставать от своих более развитых соседей и развитого мира в целом, а беларусы будут стремиться уехать за рубеж, чтобы там реализовать свой потенциал.

Лукашенко постоянно хвастается, что не разрешил провести приватизацию предприятий и сохранил промышленность и колхозы, оставшиеся Беларуси после распада СССР. После 28 лет управления страной можно дать оценку результатам такой экономической политики. Она провальная: международные организации и независимые аналитические центры считают неэффективные госпредприятия одной из главных причин медленного экономического роста.

В итоге более чем через 30 лет после распада СССР доля госсектора (государственные услуги и госпредприятия) в экономике Беларуси является самой большой из всех европейских стран и составляет около 50% занятости и добавленной стоимости в экономике. На 1 января 2021 г. только средних и крупных коммерческих предприятий государственной формы собственности и с долей государства в уставном фонде насчитывалось 3 169.

В новой Беларуси будет намного проще провести приватизацию госпредприятий, чем другим странам в 1990-е годы. Во-первых, Беларусь как «отстающая» может перенимать передовой опыт и избегать худшего опыта других стран, проводивших реформы раньше. Во-вторых, даже при

практически полной заморозке приватизации в Беларуси после 2011 г. с 2012 по 2020 г. роль сектора госпредприятий в экономике постоянно уменьшалась, и в 2020 г. он давал работу около 30% всех занятых в экономике. Значит, это уже меньшая проблема, чем та, когда госпредприятия полностью доминировали в экономике. В-третьих, в Беларуси уже существует достаточно крупный частный сектор, создающий около половины добавленной стоимости в экономике. Этот сектор состоит в основном из относительно здоровых и конкурентоспособных частных фирм, профессиональных и компетентных руководителей и бизнесменов, которые смогут принять активное участие в трансформации сектора госпредприятий, в том числе как успешные кризисные менеджеры, инвесторы и работодатели для высвободившихся работников реструктурируемых госпредприятий. К тому же в последнее время белорусы доказали себе и показали всему миру, что готовы к переменам. Изменение ценностных установок белорусов в сторону поддержки частной инициативы и частной собственности позволяет с оптимизмом смотреть в будущее.

Данная работа является логическим продолжением рапорта «Приватизация госпредприятий в странах ЦВЕ. Выводы для Беларуси», в котором представлены ответы на вопросы, почему Беларуси нужна приватизация, каково состояние госпредприятий Беларуси и какие уроки дает приватизация госпредприятий в странах Центральной и Восточной Европы для будущей приватизации в Беларуси. Документ имеет рекомендационный характер и в сжатой форме отвечает на вопросы, как, в какой последовательности и при каких сопутствующих условиях стоит проводить приватизацию госпредприятий в новой Беларуси.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

1. Приватизация госпредприятий должна быть неотъемлемой частью комплексной программы экономических реформ в новой Беларуси. Приватизация госпредприятий является одной из самых важных, самых сложных и самых противоречивых институциональных реформ. От ее успеха либо провала, возможно, будет зависеть успех либо провал реформы экономики Беларуси в целом. Без радикальных экономических реформ Беларусь ожидает стагнация и дальнейшее отставание от более развитых стран региона. Ухудшающееся положение неэффективного госсектора влияет на замедление экономического роста, создание угроз для финансовой стабильности и накопление внешних дисбалансов. Реструктуризация и приватизация госпредприятий, т. е. разгосударствление экономики, является одной из важнейших реформ для создания условий для стабильного развития экономики и улучшения качества жизни в Беларуси.

2. Для стимулирования преобразований в секторе госпредприятий необходимо создать равные условия ведения бизнеса для всех предприятий вне зависимости от формы собственности, размера или отрасли. Для этого нужно: разделить функции государства как собственника предприятий и регулятора рынков; ввести жесткое бюджетное ограничение на госпредприятиях и прекратить их директивное кредитование; ликвидировать хронически нерентабельные госпредприятия; наделить Министерство антимонопольного регулирования и торговли большими полномочиями и независимостью в проведении демонополизации экономи-

ки и защите равных условий ведения бизнеса. В Беларуси сложилась неэффективная экономическая система, в которой отраслевые министерства (Минпром, Минсельхозпрод, Минлесхоз, Министерство архитектуры и строительства, Минэнерго и др.) являются одновременно регулятором своего рынка и владельцем госпредприятий на этом рынке. Естественно, что в таких условиях происходит искажение стимулов для создания равных условий ведения бизнеса. Необходимо передать госпредприятия в управление созданного на базе Государственного комитета по имуществу Министерства государственного имущества. Такое министерство должно нанимать профессионалов через открытый конкурс и иметь достаточно средств, чтобы обеспечить рыночные условия оплаты труда для своих менеджеров. В капиталистических экономиках госпредприятия имеют право на существование при условии, что они работают на рыночных условиях. Государство не должно создавать барьеры для естественного перераспределения финансовых и людских ресурсов – от менее эффективных отраслей и предприятий к более эффективным.

3. Прежде чем начать приватизацию госпредприятий стоит провести оптимизацию системы социальной защиты населения за счет перераспределения ресурсов в пользу социальной защиты населения вместо субсидирования госпредприятий. Для этого нужно: усилить адресность социальных выплат, оптимизировать систему выплат безработным, ввести программы защиты населения предпенсионного возраста, проводить постоянный мониторинг уязвимых групп населения и оперативно реагировать на их нужды, а также проводить постоянную прозрачную коммуникацию с населением. При проведении реструктуризации и приватизации госпредприятий всегда будут пострадавшие, и крайне важно сделать так, чтобы об этих людях позаботились, чтобы у них были и доходы, и возможности для самореализации в новых условиях (в том числе найти новую работу или создать свой бизнес). В частности, это касается людей в возрасте и тех, кто проживает в моногородах, малых городах либо сельской местности. Некоторым придется предоставить возможность выхода на досрочную пенсию, другим – создать условия для мобильности и поиска работы в других районах.

4. После этого сперва нужно провести реструктуризацию и частичную приватизацию госпредприятий. По данным Всемирного банка, несмотря на прямую и косвенную господдержку в Беларуси производительность одного работника на госпредприятиях на 40% ниже, чем на частных предприятиях. Для увеличения эффективности экономики в целом и госпредприятий в частности нужно: ввести корпоративное управление на госпредприятиях; ввести международные стандарты финансовой отчетности на всех крупных предприятиях, а со временем и на других предприятиях; оптимизировать госпредприятия путем продажи ненужных производственных активов (лишняя инфраструктура и оборудование) и непроизводственных активов (базы отдыха, медицинские центры, детские сады); определить стратегически важные госпредприятия и банки из числа нескольких тысяч предприятий, которые сегодня находятся в полной либо частичной собственности государства; продать миноритарные пакеты акций (до 25%) предприятий, в которых государство не имеет контрольного пакета акций; рассмотреть возможность продажи миноритарного или контрольного пакета акций госпредприятий стратегическим инвесторам; упростить процедуру привлечения иностранных инвестиций с использованием Национального агентства инвестиций и приватизации.

5. Путь к реструктуризации может начаться как с шагов, предложенных международными организациями, так и с предыдущих предложений правительства, которые так и не были реализованы, в том числе планы по:

a. Созданию единого государственного органа, отвечающего за управление госпредприятиями и их реструктуризацию: в настоящее время фактическое управление госпредприятиями распределено между отраслевыми министерствами и Государственным комитетом по имуществу, что делает невозможным проведение общей оценки состояния сектора и делает связанные с этим проблемы менее заметными.

b. Оценке и классификации всех госпредприятий с помощью процедур финансового аудита, чтобы оценить их

жизнеспособность и разделить их на три группы: (i) жизнеспособные и финансово стабильные госпредприятия; (ii) госпредприятия, нуждающиеся в финансовой поддержке, но способные стать платежеспособными; (iii) неплатежеспособные госпредприятия.

с. Разработке индивидуально адаптированных мер для реструктуризации крупнейших и наиболее значимых госпредприятий (по налоговым поступлениям, экспорту или роли в занятости населения); вероятнее всего, это будет около 100 компаний, которые в настоящее время входят в список стратегически важных предприятий.

6. Малые и средние госпредприятия, расположенные в крупных городах, могут быть либо приватизированы, либо ликвидированы (объявлены банкротами) без промедления. В частности, приватизацию в сфере бытового обслуживания, общественного питания и торговли можно провести быстро и эффективно. То же самое касается строительства, пищевой и легкой промышленности. В Беларуси уже есть достаточно крупный частный сектор, который мог бы интегрировать и эффективно использовать высвобождаемые в связи с реструктуризацией и приватизацией активы и рабочую силу. Более сложной будет реструктуризация и приватизация промышленных гигантов, а также приватизация в сельском хозяйстве. В случае приватизации малых и средних предприятий большое значение имеет поведение локальных властей. Для более успешной приватизации стоит наделить локальные власти большей автономией (ответственностью) за приватизацию, а также стимулировать их вовлеченность через зачисление в местные бюджеты доходов от приватизации.

7. Приватизация не должна откладываться, но приватизация не может быть проведена в спешке. В частности, что касается крупных предприятий, то существуют объективные основания не торопиться с их приватизацией. Во-первых, многие из них станут более привлекательными для инвесторов после внедрения надлежащих стимулов и политики корпоративного управления, снижения административного и налогового бремени, а также снижения степени пере-

крестного субсидирования и устранения коррупционных рисков. Во-вторых, для многих из них реструктуризация будет означать сокращение занятости, поэтому ее следует отложить до разработки новых механизмов социальной поддержки и стратегий активного воздействия на рынок труда. Наконец, продуманная реструктуризация и приватизация позволят провести надлежащий аудит, антимонопольную оценку и разработать индивидуальные подходы для каждого крупного предприятия. Реструктуризация и приватизация госпредприятий также будет работать в синергии с реформированием финансовых рынков, в том числе с реструктуризацией государственных банков и очисткой их портфелей от неработающих кредитов, выделенных госпредприятиям. Как минимум для примерно 100 крупнейших и наиболее значимых госпредприятий должны быть разработаны планы индивидуально адаптированных мер.

8. Все заинтересованные должны иметь право участвовать в приватизации. Периодически в некоторых странах умышленно ограничивалось право участия в приватизации. К примеру, в 1990-х в России приватизация была фактически запрещена для иностранцев. Под предлогом того, что иностранный капитал может нести угрозу национальным интересам. Наихудшим примером такой приватизации «для своих» были залоговые аукционы 1995 г., которые подорвали легитимность частной собственности в России. Из материалов дела Абрамовича и Березовского в лондонском суде известны подробности создания фиктивной конкуренции во время залоговых аукционов. В результате цены госактивов были ниже рыночных, бюджетные доходы от приватизации меньше возможного, а соответственно, и возможностей для поддержки уязвимых слоев общества было меньше. В конечном итоге это создало условия для зарождения олигархии в России, расслоения общества и потери доверия к реформам. По опросам ВЦИОМ, в 2020 г. 73% россиян считали, что приватизация 1990-х носила негативный характер; многие из них готовы пересмотреть итоги приватизации и хотели бы вернуть приватизированную собственность государству. В 1992-1998 гг. премьер Словакии Владимир Мечьяр также целенаправленно ограничивал участие в приватизации государства, в том числе посредством кумовства и коррупции.

Это позволило ему передать многие из приватизированных предприятий лояльным чиновникам, членам своей партии и бизнесменам.

9. В целом, приватизация, основанная на продаже (в частности, крупному иностранному стратегическому инвестору, как в случае с чехословацкой «Шкодой»), лучше, чем приватизация, основанная на раздаче или передаче предприятия либо активов разрозненным владельцам (например, ваучерная приватизация в России или Чехии в первой половине 1990-х, захват предприятий «красными директорами» в разных странах бывшего СССР или передача предприятия в собственность трудовых коллективов). В случае самых крупных госпредприятий стоит рассмотреть возможность выхода с поэтапной продажей и/или выпуска их акций на зарубежных финансовых рынках, например на Варшавской фондовой бирже. Стоит также рассмотреть возможность распределения миноритарной части пакетов акций средних и крупных госпредприятий среди рабочих, чтобы будучи собственником своего предприятия они чувствовали ответственность за его преобразование и чтобы эти преобразования происходили при их непосредственном участии.

10. При проведение экономических реформ в целом и реструктуризации и приватизации госпредприятий в частности важно заручиться международной институциональной поддержкой. Техническая (экспертная) и финансовая поддержка со стороны международных финансовых институтов (МВФ, Всемирный банк, Международная финансовая корпорация, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк и др.) и западных доноров (в первую очередь ЕС и США) при проведении реформ (в т. ч. приватизации) будет являться знаком качества для международных инвесторов. Приверженность реформам и более тесное сотрудничество с вышеупомянутыми институтами и донорами увеличит доверие к экономике и интерес со стороны потенциальных инвесторов к планируемым для приватизации госпредприятиям. Важную роль в этом процессе играет ЕБРР, который готов оказывать не только техническую и финансовую поддержку при сопровождении

приватизации, но и сам участвовать в ней в качестве (временного) миноритарного собственника. Что важно, Беларусь уже имеет опыт сотрудничества с ЕБРР в этой плоскости в 2015-2020 гг. (например, проведенную при поддержке ЕБРР подготовку к приватизации Белинвестбанка, а также предприватизационные консультации и оценка стоимости госпакетов акций других банков: ОАО «Банк Дабрабыт» и ОАО «Приорбанк» и промышленных госпредприятий, в т. ч. пивоваренная компания ОАО «Криница» и ОАО «Красносельскстройматериалы»).

11. Хорошие реформы не могут продать себя сами. Для этого очень важно четко донести до общества видение реформ, их сроки и последовательность, преимущества и затраты, шансы и проблемы. Отсутствие внятной коммуникации с обществом было одной из главных ошибок многих реформаторов в постсоциалистических странах. Даже в странах, которые являются успешными примерами проведения приватизации (например, Польша), общество в целом оценивает результаты приватизации хуже, чем эксперты. Причина этому – неэффективная коммуникационная политика реформаторов в отношении СМИ и избирателей. Крайне важно, чтобы процедуры приватизации были понятные, прозрачные и неоспоримые для общества. Примером такого решения может послужить украинская электронная система публичных закупок Prozorro, которая используется в Украине с 2016 г. в т. ч. для проведения малой приватизации.

12. Нужно поддерживать нулевую толерантность к коррупции в реформаторском правительстве. Граждане должны знать, что реформаторы работают на благо всего общества, а не ради личных интересов. Общество, которое затягивает пояса во время реформ, очень быстро разочаруется во власти, которая богатеет за их счет. К примеру, в России не все реформаторы устояли от искушения воспользоваться служебными полномочиями для собственного обогащения. Это подорвало доверие к реформам в России в 1990-х. То же самое можно сказать и об Украине. С другой стороны, реформаторов в Польше (Лешека Бальцеровича), Словакии (Ивана Миклоша) или Эстонии (Марта Лаара) никто не смог упрекнуть в коррупции, даже их ярые политические оппоненты.