

КАК ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ?

М. М. КОВАЛЕВ¹⁾, А. А. АВДОНИН¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Представлен краткий анализ состояния государственного сектора белорусской экономики. Выделены основные проблемы и направления создания эффективной системы управления государственными активами. Результаты исследования могут быть полезны разработчикам закона о государственных организациях и хозяйственных субъектах с участием государства.

Ключевые слова: государственная организация; эффективность госсектора; мониторинг показателей эффективности.

HOW TO INCREASE EFFICIENCY OF GOVERNANCE MANAGEMENT?

M. M. KOVALEV^a, A. A. AVDONIN^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Corresponding author: M. M. Kovalev (kovalev@bsu.by)

A brief analysis of the state of the public sector of the Belarusian economy is presented. The main problems and directions of creating an open system for managing state assets are highlighted which may be useful to the developers of the law about state organizations and economic entities with the participation of the state.

Keywords: state-owned enterprises; state sector efficiency; monitoring of performance indicators.

Введение

Государственный сектор экономики в большей или меньшей степени присутствует в каждой стране. Так, в США к нему принадлежат почта, железные дороги, Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства (NASA). Во Франции около 1000 государственных организаций, в том числе такие крупные, как *Électricité de France*, *Gaz de France*, суммарно в госсекторе занято более 1 млн человек. Их доля в разных странах существенно варьируется: примерно от 4 % в Китае до 70 % в Индии. В некоторых странах (Индия, Китай, Германия, Россия) государственные

Образец цитирования:

Ковалев ММ, Авдонин АА. Как повысить эффективность управления государственными организациями? *Журнал Белорусского государственного университета. Экономика.* 2020;2:60–71.

For citation:

Kovalev MM, Avdonin AA. How to increase efficiency of governance management? *Journal of the Belarusian State University. Economics.* 2020;2:60–71. Russian.

Авторы:

Михаил Михайлович Ковалев – доктор физико-математических наук, профессор; профессор кафедры аналитической экономики и эконометрики экономического факультета.

Алексей Алексеевич Авдонин – соискатель кафедры аналитической экономики и эконометрики экономического факультета.

Authors:

Mikhail M. Kovalev, doctor of science (physics and mathematics), full professor; professor at the department of analytical economics and econometrics, faculty of economics.

kovalev@bsu.by

Alexei A. Avdonin, competitor at the department of analytical economics and econometrics, faculty of economics.

a.avdonin@belbizneslizing.by

организации исчисляются тысячами. Многие из них получили статус международных и входят в число 2000 крупнейших компаний мира, причем за последние 20 лет их доля в этом списке увеличилась вдвое: теперь это каждая пятая организация со стоимостью активов в 45 трлн долл. США [1].

Сторонники госсектора экономики указывают, что он позволяет создавать естественные монополии (электро-, газо-, водоснабжение и т. д.), обеспечивать национальную безопасность (оборонный сектор), общественные услуги (почта, образование, наука и т. д.), преодолевать отрицательные внешние эффекты (экологические и др.), способствует достижению социальной справедливости, что проявляется в перераспределении национального богатства (теории Т. Мора, Т. Кампанеллы, Ж. Ж. Руссо, Н. Прудона, К. Маркса, О. Ланге, М. Алле, Дж. Стиглица, В. Танзи, Т. Пикетти).

Противники госсектора в экономике с помощью эмпирических данных пытаются доказать более высокую эффективность частных организаций, их нацеленность на инновации (см. [2]).

Оставляя в стороне дискуссии ученых об оптимальных размерах госсектора, в данной статье проанализируем состояние белорусского госсектора экономики, выделим наметившиеся в нем тренды, а также сформулируем некоторые предложения по повышению эффективности управления госсектором экономики в целом и корпоративного управления государственными организациями в частности.

Исследование проведено с опорой на немногочисленные работы, посвященные мировым трендам в управлении госсектором экономики и анализу ситуации в белорусском госсекторе [1–6]. Рисунки и таблицы, приведенные в статье, основаны на расчетах авторов по данным Национального статистического комитета Республики Беларусь.

Роль госсектора в белорусской экономике

В Беларуси сложилась практика относить к госсектору экономики организации с долей собственности государства не менее 50 % (их называют государственными организациями). Компании с меньшей долей собственности государства определяют как частные организации с участием государства. Наряду с госсектором экономики для сравнения будем использовать данные по иностранным организациям, которых в Беларуси насчитывается 3618, а также 2968 организаций с иностранным участием.

Роль госсектора в белорусской экономике отражена на рис. 1. При достаточно большом числе (1307) частных организаций с участием государства они имеют небольшую долю в экономике: в них занято 4,1 % работников, выручка от реализации составляет 9,4 %, инвестиции – 5,6 %. Доля экспорта товаров и услуг у государственных организаций составляет 31,9 %, у частных организаций с участием государства – 28,0 %, остальное экспортируют частные посредники, в том числе иностранные организации (экспорт – 22,0 %, импорт – 42,5 %).

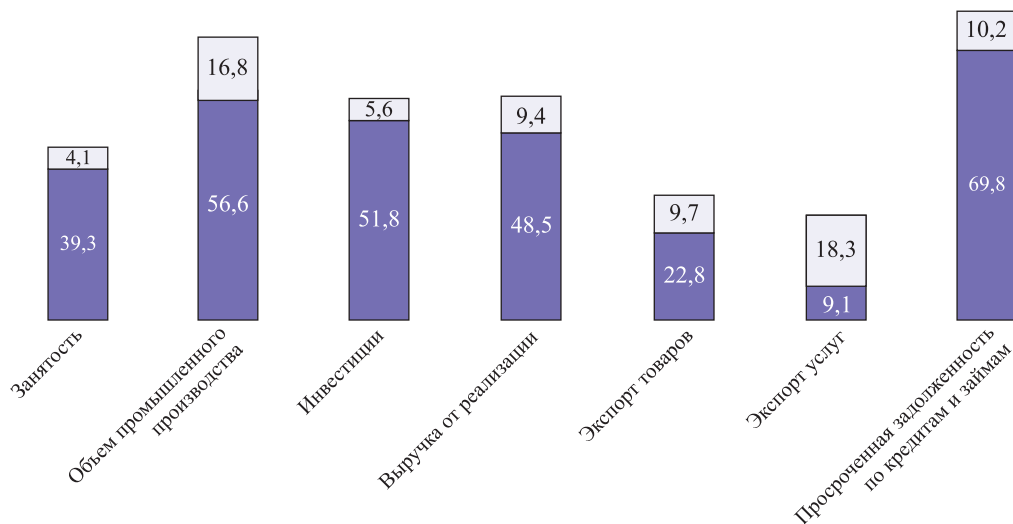


Рис. 1. Доля госсектора и его частей в экономике Беларуси в 2019 г., %

Fig. 1. Share of the public sector and its parts in the Belarusian economy in 2019, %

В стране насчитывается 2968 государственных организаций, и они предоставляют работу 1,154 млн человек, еще 122,8 тыс. работников заняты в частных организациях с участием государства. Таким образом, в государственных организациях работают 39,3 % занятых в реальном секторе. Их число сокращается: только за 2019 г. оно уменьшилось на 32 %, а за первые 6 месяцев 2020 г. – еще на 3,4 %. Доля работников государственных организаций снижается как за счет роста производительности, так

и в результате более быстрого развития частного сектора, «другого рельса экономики» (из китайской терминологии).

Значительная занятость сегодня наблюдается в малом и среднем бизнесе: в 2019 г. вклад в ВВП представляющих его 110 770 организаций составил 26,1 %, занятость – 1,193 млн человек, в том числе у индивидуальных предпринимателей работало 257 тыс. человек, т. е. суммарно более трети всех занятых (35 %). Правда, следует иметь в виду, что в малом и среднем бизнесе подавляющее число организаций (около 70 %) также принадлежат государству.

Структура занятости, представленная на рис. 2, показывает, что растет также доля занятости работников в иностранных и частных организациях.

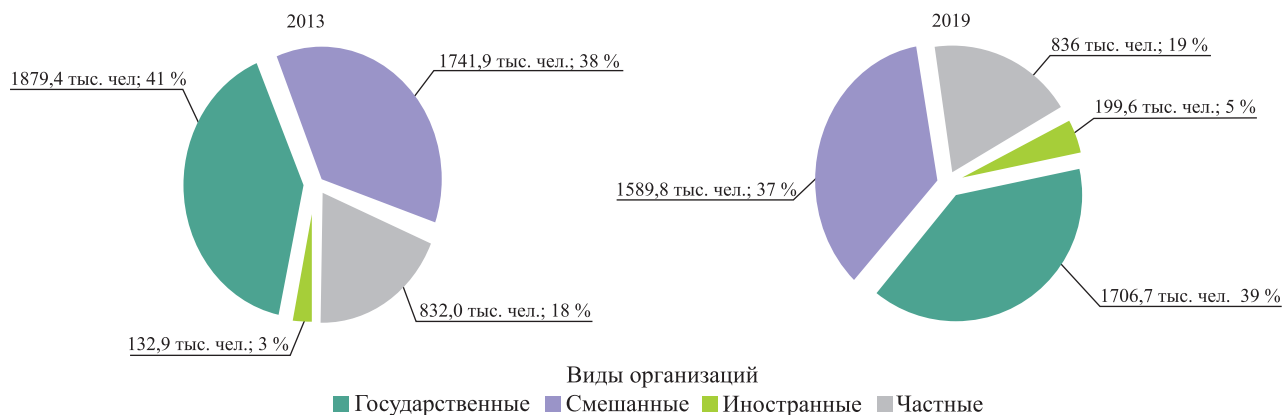


Рис. 2. Структура занятости населения Республики Беларусь в организациях разных форм собственности организаций в 2013 и 2014 гг.

Fig. 2. The structure of employment of the Republic of Belarus by ownership in 2013 and 2019

По оценке Евразийского фонда стабилизации и развития, в 2016 г. в госсекторе экономики Беларуси существовала избыточная занятость (около 20 %). Однако Всемирный банк, на методологию которого ссылается данный фонд, в 2010 г. оценивал избыточную занятость в 10 % (25 % в промышленности и строительстве)¹, поэтому миф о чрезмерно высоких показателях избыточной занятости в госсекторе отчасти не соответствует действительности.

Анализ данных по открытым акционерным обществам показывает, что крупнейшие государственные организации с данной формой собственности сокращают занятость в среднем на 4,6 % в год, остальные – примерно на 0,6 % в год².

Среди государственных организаций наибольшее количество рабочих мест предоставляет промышленность (507 977), сельское хозяйство, в том числе лесное и рыбное (208 650), транспортно-логистическая и почтовая деятельность (159 941), строительство (88 920). Только за 2019 г. число занятых в государственных организациях сократилось: в промышленности – на 15,5 тыс. человек, в сельском хозяйстве – на 13,8 тыс., в строительстве – на 9 тыс. человек.

Тренд 1. Значимость в экономике госсектора снижается: число государственных организаций с 2016 по 2019 г. сократилось на 484 единицы (13 %), скорость данного сокращения составляет 4,2 % в год, удельный вес занятых в государственных организациях с 2013 по 2019 г. сократился с 41,0 до 39,4 %, остальные 60,6 % работников заняты в секторах со смешанной или иностранной собственностью (см. рис. 2).

Корпоративное управление в госсекторе

В мире сложилась практика централизации в одном органе функций государства как собственника. В Беларуси функционирует дуальная модель: Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь является уполномоченным владельцем акций государства, но права собственности реализует только в ограниченном числе государственных организаций, а в большинстве случаев эти права принадлежат отраслевым ведомствам – министерствам или концернам. Таким образом, в Беларуси функции регулятора и собственника, т. е. регулятивные и владельческие функции государства, не разделены.

¹Всемирный банк. Страновой экономический меморандум для Республики Беларусь: экономическая трансформация для роста. Вашингтон : Всемир. банк, 2012. 136 с.

²Министерство финансов Республики Беларусь. Отчет 2019 [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.gov.by/ru/securities_department/results/results_oao (дата обращения: 15.04.2020).

ны. Это приводит к формированию состава наблюдательных советов, зависимых как от руководителей отраслевого органа, так и от директората государственной организации, что не позволяет им эффективно осуществлять корпоративное управление и, главное, заботиться о прибыльности и дивидендах для государства, а также о приумножении государственных активов (повышении рыночной стоимости госпредприятий).

Последнее постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 марта 2020 г. № 169 «О назначении представителей государства в органах управления открытых акционерных обществ», касающееся важнейших 70 государственных организаций, несколько улучшило эту практику, но не установило четкого порядка включения остальных членов наблюдательного совета (подробнее об организации и оценке качества корпоративного управления см. в [2]).

Тренд 2. Улучшение корпоративного управления в государственных организациях происходит медленно, и эффективность владельческого надзора, за исключением государственных банков, находится на низком уровне, не налажена оценка его качества, что не способствует прозрачности и эффективности стратегического управления и управления финансовыми потоками государственных организаций.

Анализ эффективности госсектора экономики

Деятельность организаций госсектора, как и всю белорусскую экономику, в последние годы характеризует невысокая эффективность. Рентабельность реализованной продукции организаций с участием государства в 2019 г. составляла 8,4 %, в том числе государственных организаций – 9,4 %, при средней рентабельности по экономике около 8,7 %. Анализ этих показателей за 2019 г. позволяет утверждать, что государственные организации имеют примерно ту же рентабельность (6,8 %), что и средняя по экономике (6,9 %), но уступают по этому показателю иностранным организациям (7,8 %) (рис. 3).

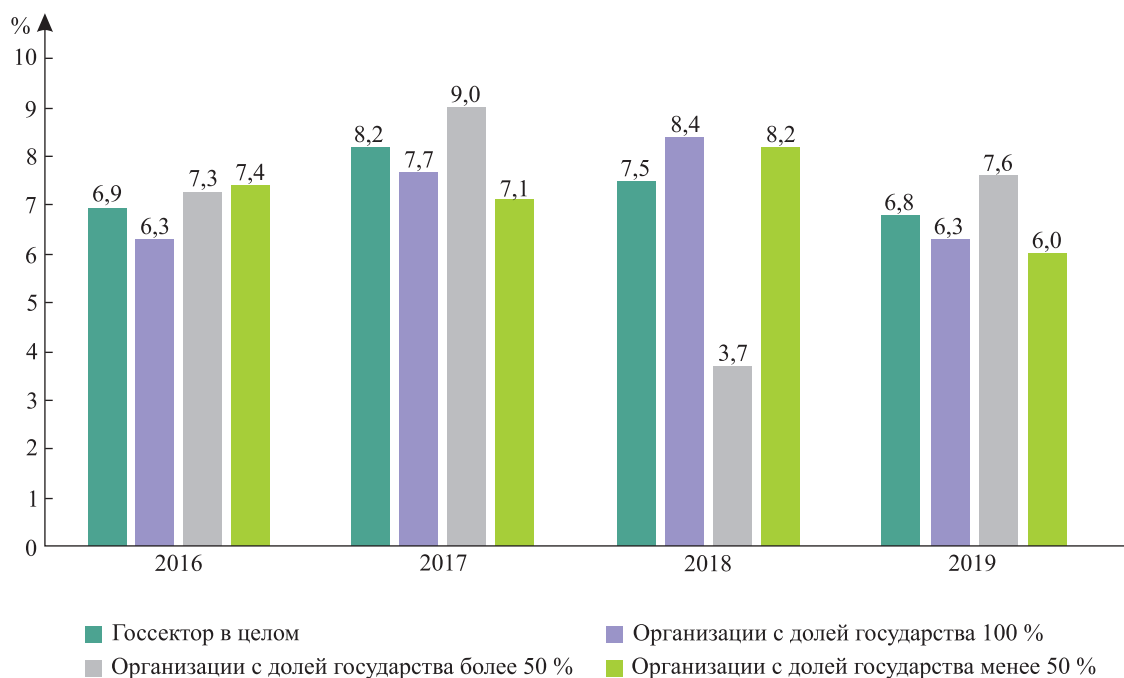


Рис. 3. Динамика изменений экономической эффективности организаций в зависимости от доли государства (рентабельность продаж) в 2016–2019 гг.

Fig. 3. Dynamics of changes in economic efficiency depending on the share of the state (return on sales) in 2016–2019

Доля убыточных государственных организаций в 2019 г. составила 14,7 % (рис. 4), что существенно ниже доли убыточных иностранных организаций (34,2 %). Доля частных убыточных организаций с участием государства выше, чем доля убыточных компаний по стране в целом, а рентабельность продаж у них составляет 6,0 %, что ниже средней по стране (6,9 % в 2019 г.).

В Республике Беларусь доля убыточных организаций (независимо от формы собственности) велика: с 2014 г. по настоящее время она составляет около 15–21 %. Невысока также рентабельность продаж. Снижение удельного веса убыточных государственных организаций с 2016 г. объясняется работой по их реорганизации (объединению) (рис. 4).

В период пандемии в первом полугодии 2020 г. рентабельность продаж частных организаций с участием государства равнялась 7,7 %, с долей государства 100 % – 5,4 %, средняя по стране – 7,6 %. Удельный вес убыточных организаций с долей государства 100 % составил 11,1 %, с долей государства более 50 % – 20,3 %, у частных организаций с участием государства – 21,8 %, по стране – 21,1 %.

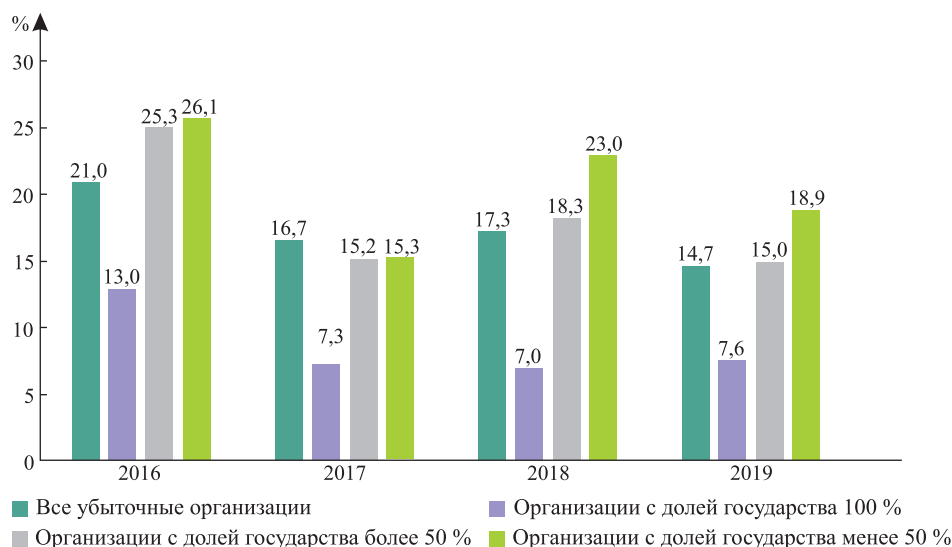


Рис. 4. Динамика удельного веса убыточных организаций в зависимости от доли в них государственной собственности в 2016–2019 гг.

Fig. 4. Dynamics of changes in unprofitable organizations depending on the share of state property in 2016–2019

Несмотря на то что рентабельность и доля убыточных организаций госсектора практически адекватны средним показателям по стране (эффект дают принимаемые меры по повышению эффективности госсектора), доля кредиторской и дебиторской задолженностей, а также задолженности банкам в них выше средней по стране. Особенно велик удельный вес государственных организаций с просроченной задолженностью.

В целом общая кредиторская задолженность банкам организаций реального сектора по мировым меркам невелика – около 60,0 % от ВВП. У государственных организаций просроченная задолженность по кредитам и займам банкам достигла 4,4 % от их общей задолженности, у частных организаций с участием государства она составляет 6,4 % (во время пандемии увеличилась до 7,0 %). Удельный вес государственных организаций в просроченной задолженности по кредитам банкам равен 80,0 %, при этом 69,8 % приходится на частные организации с участием государства, т. е. основная просрочка сконцентрирована у частных организаций с небольшой долей государства (рис. 5). Ухудшение показателей по задолженности связано с уменьшением субсидий и налоговых льгот, а также с рыночным подходом ОАО «Банк развития Республики Беларусь к директивному кредитованию».

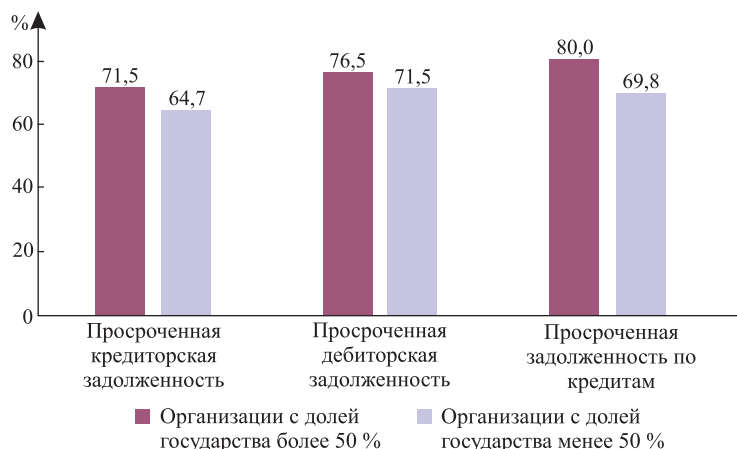


Рис. 5. Доля организаций с просроченной задолженностью в 2019 г.

Fig. 5. Percentage of organisations with overdue debt in 2019

Тренд 3. Финансовая неустойчивость государственных организаций сохраняется.

Одна из главных причин финансовой неустойчивости заключается в невысокой производительности труда: отставание ее роста от повышения зарплаты на республиканских предприятиях ниже в 1,2 раза, а на коммунальных – в 2,2 раза, чем в частных организациях. Так, в промышленности по валовой добавленной стоимости производительность с 2015 г. выросла на 116,9 % при росте зарплаты на 124,9 %. И тем не менее, например, в промышленности начисленная среднемесячная заработная плата в 2019 г. составляла 1070,3 руб., на иностранных предприятиях – 1637 руб., т. е. в 1,5 раза выше. Даже данные по наиболее прибыльным государственным предприятиям в 2019 г. показывают, что выручка и прибыль на одного работника невелика (таблица), что объясняется не только невысокой производительностью, но и существенно большими затратами на энергоносители, чем в России, которые снижают конкурентоспособность экспорта на основном рынке.

Тренд 4. Зарплаты и производительность труда на государственных предприятиях существенно отстают от соответствующих показателей на иностранных предприятиях.

Показатели эффективности наиболее прибыльных белорусских предприятий в 2019 г.**Performance indicators of the most profitable Belarusian enterprises in 2019**

Название организации	Численность персонала, чел.	Выручка в 2019 г., млн долл. США	Чистая прибыль в 2019 г., млн. долл. США	Выручка на одного работника, млн долл. США	Чистая прибыль на одного работника, долл. США	Соотношение чистой прибыли к выручке, %
ОАО «Гомельтранснефть «Дружба»»	1384	248	57	0,18	41 184,97	22,98
РУПЭ «Белтелеком»	25 000	474	84	0,02	3 360,00	17,72
ОАО «Белорусский автомобильный завод»	9927	781	126	0,08	12 692,66	16,13
ОАО «Авиакомпания «Белавиа»»	1778	420	32	0,24	17 997,75	7,62
ОАО «Могилёвлифтмаш»	4000	210	15	0,05	3 750,00	7,14
ЗАО «Атлант»	11 800	261	17	0,02	1 440,68	6,51
ОАО «Минский тракторный завод»	16 819	769	48	0,05	2 853,92	6,24
ОАО «Белшина»	10 337	326	19	0,03	1 838,06	5,83
ОАО «Белорусский металлургический завод»	10 939	1384	73	0,13	6 673,37	5,27
ОАО «Гродно Азот»	7562	786	39	0,10	5 157,37	4,96
ОАО «Мозырьский нефтеперерабатывающий завод»	4767	3997	140	0,84	29 368,58	3,50
ОАО «Промтехмонтаж»	2571	89	0,6	0,03	233,37	0,67
ОАО «Светлогорск-Химволокно»	3646	128	0,09	0,04	24,68	0,07
ОАО «Нафтан»	1 1710	3665	1,7	0,31	145,18	0,05
ОАО «Белорусская калийная компания»	94	2992	0,3	31,83	3 191,49	0,01

Анализ промышленного госсектора

В рейтинге конкурентоспособности промышленности ЮНИДО Беларусь занимает 47-е место и из всех стран СНГ имеет наилучшие показатели по индексам высоко- и среднетехнологичной промышленности, которые учитывают долю этих секторов в добавленной стоимости и экспорте промышленности.

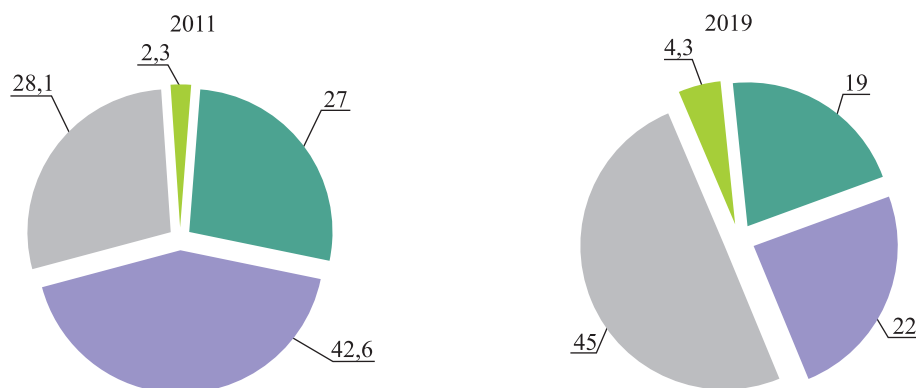
Промышленность в 2019 г. обеспечила 25,7 % ВВП, предоставив работу 23,6 % занятых, в том числе госсектор – около 13 и 17 % соответственно. По числу предприятий в промышленности доминируют

государственные: их 649, также работают 103 частных предприятия с участием государства. В сумме все они в 2019 г. дали 65,7 % объема промышленного производства. В промышленном госсекторе и на частных предприятиях с участием государства занято 575 309 человек, из них 507 977 человек (61,2 % от всех занятых в промышленности) работают на государственных предприятиях. На частных предприятиях без доли государства заняты 34,5 % работников, в иностранных компаниях – 4,3 % (рис. 6).

В общем объеме промышленного производства доминируют предприятия со смешанной формой собственности. Доля иностранных предприятий медленно увеличивалась с 2,5 % в 2011 г. до 5,9 % в 2019 г. (рис. 7), доля организаций с долей государства 100 % уменьшилась до 13,4 %, а доля полностью частных компаний выросла до 28,4 %. Распределение выручки предприятий в зависимости от вида собственности приведено на рис. 8.

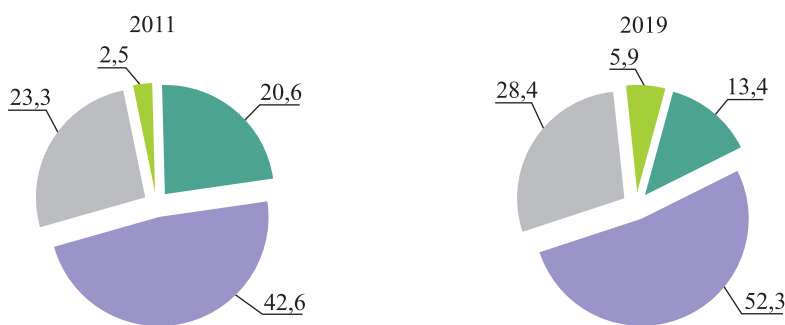
Важным показателем экономического развития являются инвестиции в основной капитал: в 2019 г. в промышленности в организациях с долей государства 100 % они составили 5,8 млрд руб., в частных организациях, в том числе в организациях с участием государства, – 2,7 млрд руб., на иностранных предприятиях – 0,985 млрд руб. В инвестиционном процессе в промышленности доминируют собственные средства (49,6 %), еще 21,7 % предоставляет бюджет, 15,4 % – кредиты банков, и только 8,3 % составляют иностранные инвестиции. Отметим, что с 2015 г. доля бюджета уменьшилась почти на 5 %, а доля кредитов банков – на 6,7 %; доля собственных средств увеличилась на 4 %, доля иностранных инвестиций – на 5,6 %.

Таким образом, в инвестиционном процессе промышленности пока доминируют государственные организации, однако с учетом небольшой доли в ВВП частных и иностранных предприятий у них инвестиции занимают большую долю в добавленной стоимости и прибыли, чем в государственных организациях.



Виды организаций
 ■ Государственные ■ Смешанные ■ Иностранные ■ Частные
 Рис. 6. Доля работников на промышленных предприятиях разной формы собственности в 2011 и 2019 гг., %

Fig. 6. Shares of industrial employees by type of ownership in 2011 and 2019, %



Виды организаций
 ■ Государственные ■ Смешанные ■ Иностранные ■ Частные
 Рис. 7. Доли предприятий в объемах промышленного производства в 2011 и 2019 гг. по формам собственности, %

Fig. 7. Shares in industrial production in 2011 and 2019 by form of ownership, %

Суммарная чистая прибыль в промышленности за 2019 г. составила 6,6 млрд руб. Государственные организации получили 3,1 млрд руб., частные с участием государства – 0,6 млрд руб., частные и иностранные предприятия – 1 млрд руб. Рентабельность продаж была самой высокой у промышленных иностранных предприятий (11,4 %), у организаций с долей государства 100 % составила 7,2 %, на предприятиях с долей государства более 50 % – 8,4 %, в частных организациях с участием государства – 5,9 %, в целом по промышленности – 8,3 %. За 2019 г. в промышленности в целом было 21,8 % убыточных организаций, причем среди государственных организаций с участием государства 100 % – 6,7 %, с долей государства более 50 % – 21,9 %, среди частных предприятий с участием государства – 28,5 %.

Запасы готовой промышленной продукции в период пандемии на 1 июля 2020 г. достигли на предприятиях с участием государства 66,8 %, что несколько больше, чем в целом по промышленности (68,5 %).

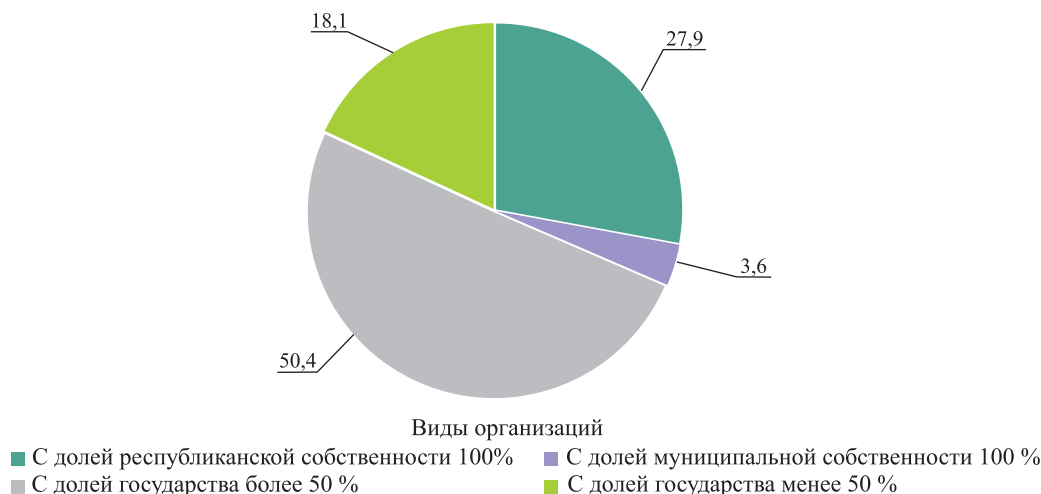


Рис. 8. Удельный вес выручки организаций в зависимости от доли государственной собственности (промышленность) в 2019 г., %

Fig. 8. Share of revenue of organisations depending on the share of state property (industry) in 2019, %

Тренд 5. В промышленности значимость госсектора уменьшается, эффективность деятельности промышленных государственных предприятий сравнима с эффективностью частных компаний, но существенно ниже, чем у иностранных.

Анализ сельскохозяйственного сектора

У Беларуси как у одного из мировых лидеров по наличию пахотной земли на душу населения (0,6 га на каждого жителя республики при среднемировой норме 0,2 га на человека) сельскохозяйственное производство является постоянным приоритетом властей. Результаты общеизвестны: экспорт сельскохозяйственной продукции и продуктов питания вырос с 1,1 млрд долл. США в 2000 г. до 5,5 млрд долл. США в 2019 г., что обеспечило Беларуси третье место в мире по экспорту сливочного масла, четвертое – по экспорту сыров, шестое и седьмое – сухого молока и мяса соответственно (Евросоюз в рейтингах ФАО рассматривается как единое экономическое пространство). Беларусь – один из мировых лидеров по производству агропродукции: в 2019 г. было произведено 785 кг молока на душу населения, 648 кг картофеля, 132 кг мяса (в убойном весе), 778 кг зерна.

Данных показателей страна добилась за счет деятельности сельскохозяйственных государственных предприятий, доля которых составляет 69,9 % и на которых работает 206 064 человека, еще 22 177 человек заняты в сельскохозяйственных частных организациях с участием государства. У 3265 фермеров работает 10 414 человек и производится 2,7 % продукции. Структура собственности сельскохозяйственных предприятий представлена на рис. 9. Только 22,5 % этих предприятий полностью государственные³. Распределение выручки сельскохозяйственных организаций в зависимости от доли собственности государства в них отражено на рис. 10.

³Отметим, что данные двух сборников Национального статистического комитета Республики Беларусь («Сельское хозяйство Республики Беларусь, 2020» и «Основные показатели деятельности организаций государственного сектора за 2019 г.») существенно разнятся в части числа коммунальных сельскохозяйственных организаций (277 и 357 соответственно) и числа организаций с участием государства (583 и 642 соответственно).

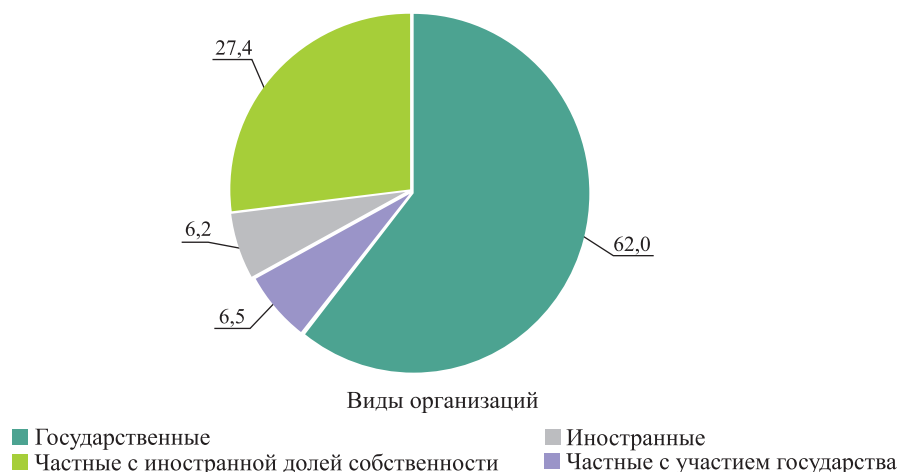


Рис. 9. Структура собственности 1382 сельскохозяйственных организаций, %
 Fig. 9. Ownership structure of 1382 agricultural organisations, %

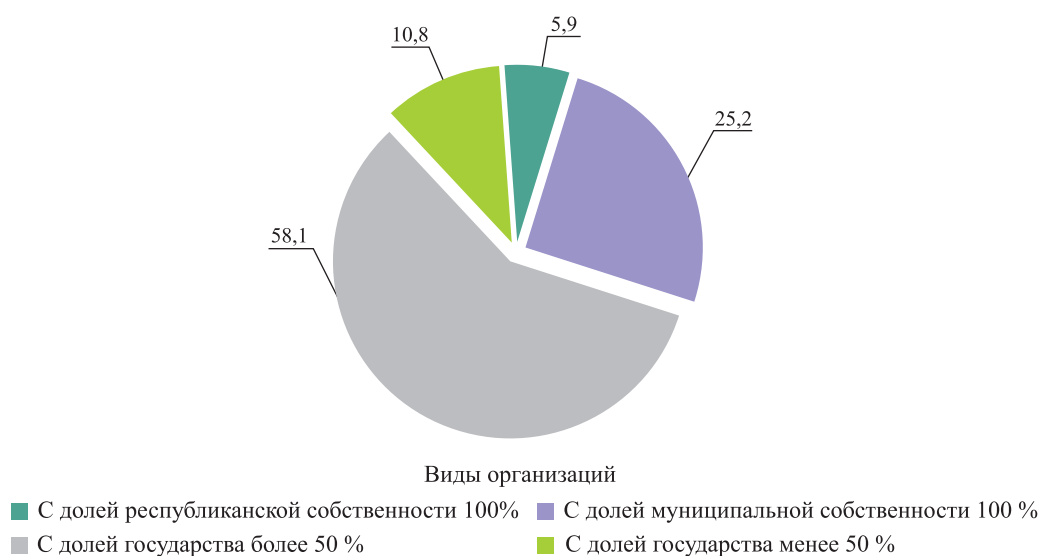


Рис. 10. Структура выручки сельскохозяйственных организаций с различной долей государственной собственности, %
 Fig. 10. Revenue structure of agricultural organizations with different shares of state ownership, %

На государственные организации приходится 58,11 % выручки, при этом рентабельность таких продаж у них ниже, чем у организаций с долей участия государства менее 50 % и в целом по сельскому хозяйству (рис. 11). Рентабельность продаж фермерских хозяйств устойчива, и средняя рентабельность за последние 5 лет равна 22,2 %.

Чистая прибыль всех организаций с участием государства составила 881,2 млн руб. при задолженности банкам 5874 млн руб. (в том числе 455 млн руб. просроченной задолженности). Чистая прибыль государственных организаций равнялась 525 млн руб., частных с участием государства – 89 млн руб. при просроченной задолженности банкам 322 млн руб. В сельском хозяйстве у государственных организаций просроченная задолженность достигла 9,3 % их общей задолженности.

Число убыточных сельскохозяйственных организаций в целом составляет 239 из 1389 (18,0 %). Удельный вес убыточных организаций в госсекторе сельского хозяйства уменьшился по сравнению с 2016 г. до уровня в 10 % (рис. 12).

Еще одним показателем, характеризующим эффективность сельского хозяйства, является заработная плата, которая по госсектору за 2019 г. составляла 651,5 руб., т. е. была на треть ниже средней по стране. При этом чем меньше в организации доля государственной собственности, тем выше поднималась зарплата.

Распространен миф о чрезмерной бюджетной поддержке госсектора сельского хозяйства. Однако она стремительно сокращается: в 2011 г. ее размер составил 1,8 млрд долл. США, в 2017 г. – 0,7 млрд евро

(80 евро на белоруса), что, по данным ВТО, меньше, чем в Евросоюзе в 1,7 раза (правда, в эти суммы не входят списания кредитов, неоднократно применявшиеся в Беларуси). Бюджетная поддержка сельскохозяйственных организаций в последние годы оказывается в виде оплаты банкам половины процентов, т. е. она удешевляет кредиты сельскому хозяйству. Заметим, что при правильной денежно-кредитной политике с невысокой стоимостью кредитов эта поддержка могла бы направляться не банкам, а в поддержку сельского хозяйства в соответствии с требованиями ВТО.

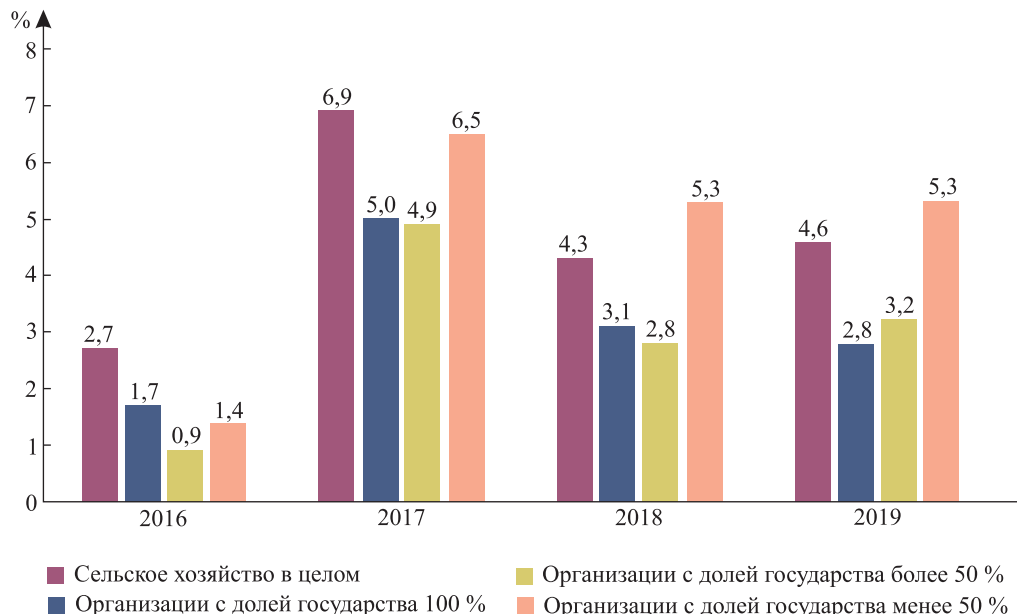


Рис. 11. Динамика изменений экономической эффективности в зависимости от доли государства (рентабельность продаж предприятий сельского хозяйства) в 2016–2019 гг.

Fig. 11. Dynamics of changes in economic efficiency depending on the share of the state (profitability of sales of agricultural enterprises) in 2016–2019

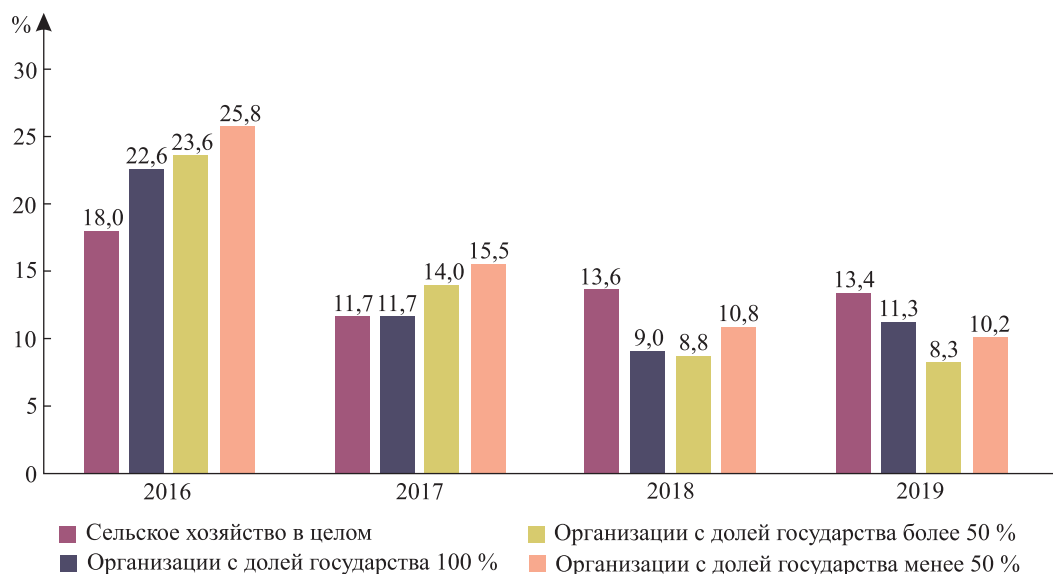


Рис. 12. Динамика доли убыточных организаций в сельском хозяйстве от обследуемых в данном сегменте в 2016–2019 гг.

Fig. 12. Dynamics of the share of unprofitable organizations in agriculture from the surveyed in this segment in 2016–2019

Тренд 6. Рентабельность продаж в сельскохозяйственных государственных организациях ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству. С 2018 г. рентабельность сельскохозяйственных организаций с долей государства менее 50 % выше средней по сельскому хозяйству в целом (см. рис. 11).

Анализ финансового и страхового госсектора

В госсекторе по направлению финансовой и страховой деятельности насчитывается всего 14 организаций, в которых занято 12 562 человека. Средняя зарплата в финансово-страховом госсекторе составляет 1480 руб. Специфика сектора обеспечивает высокую рентабельность продаж (25,4 %), убыточных организаций в нем нет. В финансово-страховом секторе важнейшим является банковский, который включает четыре государственных банка: ОАО «АСБ Беларусбанк», ОАО «Белагропромбанк», ОАО «Белинвестбанк», ОАО «Банк Дабрабыт» (ОАО «Паритетбанк» продан в 2020 г. российскому инвестору). Доля данных банков в активах достигает 62 %, с иностранным капиталом – 35 %, и только 3 % составляет национальный частный капитал. В структуре уставного фонда белорусских банков государство владеет 75,97 %, иностранцы – 20,8 %, и только 3,16 % принадлежит белорусским резидентам. За 2019 г. рентабельность активов частных банков составила 21,78 %, иностранных – 16,05 %, государственных – 7,22 %, т. е. государственные банки имеют более низкую рентабельность, в том числе по причине выполнения социальных функций.

Тренд 7. Государственные банки в банковской системе Беларуси занимают монопольное положение. При медленном снижении их доли, которую замещают иностранные (российские) банки национальный частный капитал имеет крайне низкую долю при самой высокой рентабельности работы.

Заключение

Белорусское государство управляет своими организациями пока недостаточно эффективно. Делегирование управления республиканской собственностью отраслевым министерствам, комитетам, концернам, а региональной собственностью – местным властям показывает их недостаточную эффективность при выполнении функций собственника. Для реформирования системы управления госсектором в целом и корпоративного управления государственными организациями требуется создание эффективной системы владельческого надзора и управления государственными активами с помощью ряда мер.

1. Следует разделить функции государства как собственника и как регулятора, что требует перехода от дуальной многоуровневой системы управления госсектором (отраслевые министерства (концерны) и Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь) к централизованной с одним органом владельческого надзора (возможно, им будет усиленный Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь).

2. Поскольку акции всех республиканских государственных организаций в форме открытого акционерного общества сконцентрированы в Государственном комитете по имуществу Республики Беларусь, а акции муниципальных организаций – в его областных управлениях, то данный орган, как представитель государства, должен выступать по отношению к государственным организациям как акционер, требуя результативности и эффективности управления активами и нацеливая на рост финансовых показателей, что приведет к росту стоимости предприятий госсектора и их чистой прибыли и ограничит получение льгот и дотаций от государства.

3. Необходимо улучшить корпоративное управление в государственных организациях, реформировав систему формирования наблюдательных советов. В частности, следует предложить и формализовать четкий механизм подбора и назначений представителей государства с функциями акционеров в наблюдательные советы государственных организаций и частных организаций с участием государства (для стратегических организаций председателей советов назначает Совет Министров Республики Беларусь). Формирование остальных членов наблюдательных советов необходимо осуществлять, сохраняя представительство: по одному представителю назначают Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, отраслевые министерства (концерны), Министерство финансов и Министерство экономики Республики Беларусь, а также кредитующий банк. Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь совместно с отраслевыми министерствами также назначают независимых директоров – председателей комитетов (банк данных независимых директоров и их учебу организует указанный комитет). Наблюдательные советы формируют комитеты по стратегии, финансам и рискам, по кадрам и мотивации (вознаграждениям) и др. (в зависимости от специфики каждой государственной организации).

4. Следует уточнить и скорректировать устаревший перечень из стратегических государственных организаций, не подлежащих банкротству и приватизации (в перечень включена 101 организация). Все остальные государственные активы постепенно подлежат приватизации, в том числе посредством IPO.

5. Необходимо ввести в контракты для директоров государственных организаций систему ключевых индикаторов: прибыль, чистая прибыль, отношение задолженности к активам, операционная маржа, инвестиции, в том числе в НИОКР и внедрение инноваций (подобная система функционирует в Китае).

6. Важно выработать единую политику установления доли прибыли государственных организаций, распределяемой в качестве дивидендов акционерам, в том числе государству (размер, порядок и сроки выплат). Дивиденды от государственной собственности должны планироваться в республиканском и местных бюджетах, что будет способствовать финансовой дисциплине и финансовому надзору.

7. Следует реорганизовать бизнес-процессы в государственных организациях, используя цифровые технологии, разработанные резидентами ПВТ для зарубежных заказчиков, нацелив на увеличение денежного потока (жестко подконтрольного соответствующему комитету наблюдательного совета), снижение затрат, увеличение чистой прибыли государственных организаций. Цифровизация будет способствовать прозрачности деятельности и снижению коррупции.

8. Необходимо приступить к постепенному формированию крупных государственных холдингов, объединяя государственные организации, работающие на одних рынках, например производителей техники для сельского хозяйства (ОАО «Минский тракторный завод», ОАО «Гомсельмаш» и т. д.), что позволит российскому фермеру в одном месте покупать и обслуживать весь сельскохозяйственный инвентарь (так сделано у конкурентов – компаний *J. Deer, New Holland* и др.).

9. Следует способствовать увеличению в белорусской банковской системе доли национального частного капитала, превратив один из государственных банков в народный, реализовав населению его акции.

10. Стоит уменьшать число сельскохозяйственных организаций, создавая крупные вертикально-интегрированные (частные и государственные) организации агроперерабатывающие комплексы из переработчиков мяса, молока, сахара, льна и производителей продукции для них, а также разрешая присоединение убыточных государственных организаций к успешным фермерским хозяйствам. Следует изучить вопрос о полном освобождении от налогов сельскохозяйственные производства вместо государственных дотаций, которые примерно совпадают.

Библиографические ссылки

1. Гаспар В, Медас П, Ролье Д. Государственные предприятия во время пандемии COVID-19 [Интернет]. Международный валютный фонд. 2020 [цитировано 15 апреля 2020 г.]. Доступно по: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/05/06/blog-state-owned-enterprises-in-the-time-of-covid-19>.
2. Ковалев ММ, Румас СН, Шахуб ИХ, Юшко КЮ. *Управление государственным сектором экономики*. Минск: Издательский центр БГУ; 2018. 250 с.
3. Автушко-Сикорский А, Бурак Е, Мирошниченко АН. Меры, направленные на повышение эффективности управления государственной собственностью. *Belarusian Institute for Strategic Studies*. 2016;12:63.
4. Лесли К, Тилли К. Обеспечение эффективности в государственном секторе. *Вестник McKinsey: теория и практика управления*. 2006;13:41–49.
5. *Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 годах и до 2035 года*. Аналитический доклад. Москва: Центр стратегических разработок; 2018. 54 с.
6. Гайдук К. Сектор госпредприятий: структурные выводы. *Банкаўскі веснік*. 2020;3:26–30.

References

1. Gaspar V, Medas P, Ralyea J. State-owned enterprises in the time of COVID-19 [Internet]. International Monetary Fund. 2020 [cited 2020 April 12]. Available from: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/05/06/blog-state-owned-enterprises-in-the-time-of-covid-19>. Russian.
2. Kovalev MM, Rumas SN, Shahub IH, Ushko KJ. *Upravlenie gosudarstvennym sektorom ekonomiki* [Management of the state sector of economy]. Minsk: Publishing House of the Belarusian State University; 2018. 250 p. Russian.
3. Avtushko-Sikorskii A, Burak E. [Measures aimed at improving the efficiency of public property management]. *Belarusian Institute for Strategic Studies*. 2016;12:63. Russian.
4. Leslie K, Tilley C. Organizing for effectiveness in the public sector. *Vestnik McKinsey: teoriya i praktika upravleniya*. 2006;13:41–49. Russian.
5. *Effektivnoe upravlenie gosudarstvennoi sobstvennost'yu v 2018–2024 godakh i do 2035 goda*. *Analiticheskii doklad* [Effective management of state property in 2018–2024 and until 2035. Analytical report]. Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok; 2018. 54 s. Russian.
6. Haiduk K. SOE sector: structural challenges. *Bank Bulletin Journal*. 2020;3:26–30. Russian.

Статья поступила в редакцию 20.10.2020.
Received by editorial board 20.10.2020.