



А3/05/04

Основные проблемы и направления реструктуризации градообразующих предприятий в Беларуси

Резюме

В наследство от советской структуры производства Беларуси досталось большое количество градообразующих предприятий, как правило, малорентабельных или убыточных, обремененных многочисленными экономическими проблемами. В первую очередь, это – плохое состояние производственных активов; недостаток инвестиций и инноваций, и, как следствие, низкая конкурентоспособность выпускаемой продукции; избыточные производственные мощности и занятость. Такие предприятия нуждаются в скорейшей реструктуризации, поскольку их экономические проблемы влекут за собой социальное напряжение в соответствующих городах. Например, закрытие предприятия может привести к масовой безработице (25% и выше).

Рыночная реструктуризация для предприятия означает смену оборудования, улучшение технологии, изменение организационной структуры и менеджмента, нахождение новых рынков сбыта и сокращение занятости. Все эти изменения невозможны без инвестиций. Это подтверждает опыт стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), где реструктуризация сопровождалась приватизацией предприятий и привлечением иностранных инвестиций, а также созданием рыночной институциональной среды. Однако в Беларуси в настоящее время законодательство нестабильно и противоречиво, а предприятия работают в условиях мягких бюджетных ограничений, при этом, чем больше предприятие, тем больший объем государственной помощи оно может получить. Кроме того, менеджмент предприятий не свободен в принятии наиболее важных хозяйственных решений.

В данной аналитической записке наряду с рассмотрением основных проблем градообразующих предприятий предлагаются основные направления начала их реструктуризации, в частности, либерализация текущей экономической политики, которая улучшит общий инвестиционный климат; внесение изменений в законы «О приватизации» и «Об экономической несостоятельности (банкротстве)»; поощрение независимой оценки имущества предприятий; отделение производственных активов от непроизводственных; поддержка и продвижение развития малого и среднего предпринимательства; deregулирование национального рынка труда. Кроме того, рассматривается опыт других трансформационных экономик, который показывает необходимость создания рыночной институциональной среды со стабильными и прозрачными «правилами игры», применяемыми ко всем экономическим агентам; а также проблемы достижения прозрачности формирования затрат предприятиями; определение наиболее прибыльных видов деятельности предприятия и проведение независимой имущественной оценки предприятий.

Содержание

1. Введение.....	2
2. Общие проблемы градообразующих предприятий	2
3. Опыт и уроки проведения реструктуризации предприятий в Восточной Европе.....	4
4. Направления реструктуризации градообразующих предприятий.....	6
4.1. Общие предпосылки	6
4.2. Возможные направления и механизмы реструктуризации градообразующих предприятий.....	7
5. Заключение (рекомендации и предложения)	9

1. Введение

В Беларуси насчитывается 170 градообразующих предприятий, на которых занято примерно 10% активной рабочей силы. В большинстве случаев эти предприятия не смогли провести реструктуризацию и переориентировать свое производство на выпуск конкурентоспособной продукции. Как показывает опыт соседних стран, ликвидация градообразующего предприятия означает не только 25% безработицу в городе. Закрытие предприятия сокращает общую покупательную способность и спрос в городе и его окрестностях, тем самым снижая выручку и прибыль других местных предприятий. Следовательно, коллапс градообразующего предприятия, вследствие его особого статуса, автоматически означает многочисленные негативные социальные и экономические последствия не только для города, но и для целого района.

В настоящее время правительство предоставляет большинству промышленных предприятий, в том числе и градообразующих, различные формы субсидий¹. Однако в долгосрочной перспективе сохранение такого рода помощи и привилегии маловероятно. В первую очередь в связи с тем, что субсидии являются бременем для остальной экономики, снижая уровень жизни людей и уничтожая потенциальные и существующие рабочие места. Результатом проведения текущей промышленной политики является рост издержек упущеных возможностей и предприятий и населения. Кроме того, чрезмерное государственное регулирование не способствует изменению малопривлекательного инвестиционного имиджа Беларуси.

Данная аналитическая записка построена следующим образом. Во втором разделе рассматривается понятие градообразующего предприятия и его основные проблемы в Беларуси. Третий раздел посвящен международному опыту реструктуризации промышленных предприятий. Четвертый раздел содержит общие предпосылки, возможные направления и механизмы реструктуризации градообразующих предприятий в Беларуси. В последнем разделе представлены основные выводы и рекомендации².

2. Общие проблемы градообразующих предприятий

Почти все страны бывшего СССР столкнулись с проблемой городов с одним основным предприятием и узкой специализацией. Такие предприятия являются следствием централизованно планируемой экономики СССР, где главной целью было соединение республик в единый механизм, а не экономическая эффективность размещения ресурсов. Особенно пострадала Беларусь, которую иногда называли «сборочным цехом» Советского Союза. На практике это означало, что множество заводов и фабрик были построены как подразделения других, больших заводов и комбинатов, расположенных в других частях СССР. Распад СССР автоматически привел к потере рынков для многих таких предприятий.

В соответствии с определением, данным в законе «Об экономической несостоятельности (банкротстве)», градообразующим считается предприятие, численность работников которого составляет 25% и выше численности экономически активного населения города. Согласно списка градообразующих предприятий, составленных облисполкомами по требованию Высшего хозяйственного суда, в Беларуси насчитывается примерно 170 градообразующих предприятий с численностью занятых более 1000 работников. В основном это предприятия машиностроения, стекольной, добычающей, химической промышленности.

Начиная с 1995 г. финансовое положение большинства градообразующих предприятий в Беларуси значительно ухудшилось. Это сделало для них почти невозможным инвестирование в инновационные программы, в снижение производственных издержек, в рост конкурентоспособности старых и разработку новых продуктов. Более того, вследствие наличия излишних производственных мощностей, производственные издержки предприятий

¹ Согласно исследованию, проведенному ИПМ, 75% промышленных предприятий получают различные формы государственных преференций. Более детальную информацию об исследовании и его результатах можно найти на сайте ИПМ www.research.by. Согласно данным КГК, в 2003 г. 2000 предприятий получили различного рода субсидии (в 2002 г. – «только» 208 предприятий). Финансовая помощь, например, предприятиям Министерства промышленности составила половину всех налоговых поступлений от предприятий этого министерства.

² В данной работе мы концентрируемся на общих проблемах реструктуризации. Более узкие вопросы реструктуризации градообразующих предприятий (например, политика занятости и переобучения уволенных работников) выходят за рамки данной аналитической записи.

неуклонно увеличиваются. К основным проблемам градообразующих предприятий можно отнести следующее:

- большинство градообразующих предприятий, построенных в советское время для выполнения производственного плана, сегодня используют свои производственных возможности не более чем на 30%;
- традиционно, градообразующие предприятия несут нагрузку по финансовой поддержке социальной инфраструктуры города, вследствие чего их издержки еще более возрастают (даже если они не платят налогов);
- большинство этих предприятий страдают также от избыточной занятости, однако из-за существующего трудового законодательства предприятие не может уволить излишних работников. В результате для предприятия оказывается дешевле платить заработную плату работникам – она может быть совсем небольшой, поскольку предприятие может работать всего несколько дней в неделю – чем уволить излишних работников и выплатить им все необходимые пособия по увольнению. Кроме того, в настоящее время существует неформальный запрет на массовые увольнения людей для сохранения социальной стабильности в обществе.

В настоящее время большинство промышленных предприятий не в состоянии решать имеющиеся проблемы, проводя активную реструктуризацию. Непрозрачная и непостоянная институциональная среда не позволяет им изменить свою организационную структуру, привлечь иностранных инвесторов и стать независимыми от государства. В результате, предприятия изменяют то, что легко изменить. Например, одним из способов пассивной реструктуризации является сокращение занятости. Анализ данных Министерства экономики показывает, что за последние десять лет большинство градообразующих предприятий сократило численность занятых на 30-40%. Это подтверждается и данными проведенного ИПМ исследования, согласно которому в начале 1991 г. среднее промышленное предприятие имело 2310 работников, в начале 2002 г. – 1475, в начале 2003 г. – 1349 предприятий. Тем не менее, проблемы избыточной занятости остаются важными для большинства предприятий³.

Несмотря на высокую актуальность проблемы реструктуризации градообразующих предприятий, в настоящий момент в Беларусь нет последовательной государственной программы, направленной на ее решение. Из того, что сделано, можно упомянуть совместный проект ПРООН и Министерства труда и социальной защиты⁴. Проведенный экспертами и специалистами анализ показал, что механическое сокращение занятости не решит проблемы градообразующего предприятия. Оно только увеличит количество людей, нуждающихся в материальной и организационной поддержке центров занятости. Поэтому необходимо реализовывать социально ответственную реструктуризацию, т.е. выбирать оптимальный вариант перераспределения экономически активной рабочей силы, когда проблемы градообразующего предприятия, его работников и города будут решаться комплексно всеми заинтересованными в этом сторонами.

Многие белорусские предприятия нуждаются в процедурах банкротства. Однако существующий Закон «Об экономической несостоятельности (банкротстве)» содержит множество ограничений на банкротство градообразующих предприятий. Например, по решению органа государственного управления срок досудебного оздоровления может быть продлен до 10 лет. Если предприятие продано по конкурсу, покупатель обязан сохранить 70% занятых на предприятии работников. В случае изменения основного вида деятельности покупатель должен обеспечить переобучение за счет покупателя или трудоустройство не менее 70% работников, занятых на предприятии на дату его продажи. Более того, последние изменения в этот закон делают приватизацию градообразующего предприятия

³ Если приблизительно 500000 человек работают на градообразующих предприятиях и 30% из них – избыточны, реструктуризация может привести к появлению 150000 безработных, которые будут нуждаться в пособиях, переобучении и пр.

⁴ Площадкой для пилотного проекта стал ПРУП «Стеклозавод «Неман» в поселке Березовка Лидского района, на котором работает более 70% трудоспособного населения поселка. Анализ показал, что местный рынок труда безболезненно может абсорбировать не более 400 чел., в то время как заводу нужно освободиться от тысячи. Уровень избыточной численности работников завода вследствие низкой текущей загрузки предприятия увеличился с 2.1% в 2000 г. до 24.3% в 2002 г.

через процедуру банкротства практически невозможной⁵. Ситуация еще более ухудшилась после указа о «золотой акции»⁶.

Следовательно, важные предпосылки для проведения успешной реструктуризации предприятий так и не были созданы. В современных условиях Беларусь потенциальные инвесторы не имеют свободы действий для ее проведения. Только рыночная экономика, основанная на частной собственности, обеспечивает собственников необходимыми стимулами для улучшения общего функционирования предприятия.

3. Опыт и уроки проведения реструктуризации предприятий в Восточной Европе

Беларусь не является первой страной, которая столкнулась с необходимостью проведения реструктуризации градообразующих предприятий. Как другие страны решали эту задачу? Каковы основные уроки других переходных стран, которые Беларусь может успешно использовать? Во-первых, государству нужно создать рыночные рамки, в которых предприятия могут принимать ответственность и решать свои собственные проблемы. Во-вторых, чем раньше эти рыночные рамки будут созданы, тем быстрее трансформационный процесс принесет выгоды для всех групп общества. В-третьих, в большинстве случаев реструктуризация невозможна без приватизации, поскольку, как правило, государственные предприятия не могут инициировать и управлять процессом глубокой реструктуризации. Десятилетний опыт проведения приватизации в странах ЦВЕ показывает, что:

1. Наиболее успешной формой приватизации является денежная приватизация предприятия стратегическим инвестором. Инвестор, обладающий финансовыми ресурсами, знаниями, технологиями, доступом к рынку и распределительным сетям, имеет наилучшие шансы улучшить функционирование предприятия и сделать его прибыльным⁷.
2. Наилучшие результаты в продаже небольших предприятий были достигнуты на открытых аукционах, в которых все заинтересованные участники могли участвовать. В случае продажи большого предприятия наилучшим решением является инвестиционный конкурс.
3. Приватизация в пользу миноритарных акционеров (владельцы ваучеров, работники предприятия) в большинстве случаев не привела к позитивным результатам. Предприятия в странах СНГ, которые были приватизированы по таким схемам, испытывают трудности с недостатком квалифицированного управления, финансовых средств, слабой защитой прав миноритарных акционеров, недостаточной защитой от неэффективных сделок с инсайдерами и пр.
4. Приватизация показала низкое качество действий и управления собственностью со стороны государственных органов, поскольку компетентные менеджеры и специалисты, как правило, не хотят работать на них. Кроме того, денежная приватизация привела к меньшему объему коррупции и неэффективному расходованию бюджетных средств.
5. Приватизация способствует развитию фондового рынка и привлечению новых инвестиций; более быстрому установлению рыночных цен на товары, ресурсы и землю; усиливает эффективность принимаемых экономических решений.
6. Проведение приватизации в непрозрачных условиях, без ясного стабильного законодательства приводит к отрицательной общественной реакции и желанию пересмотреть ее результаты. Это ограничивает число потенциальных инвесторов и увеличивает их риски.

Основываясь на уроках стран ЦВЕ, можно сформулировать некоторые цели, решение которых государство может преследовать для того, чтобы ускорить и улучшить процесс реструктуризации.

⁵ См. Указ президента от 12.11. 20003 г. №508 «О некоторых вопросах экономической нестабильности (банкротства)».

⁶ См. Указ президента от 01.03. 20004 г. №125 «Об особом праве («золотой акции») государства на участие в управлении хозяйственными обществами».

⁷ Среди основных целей приватизации, как правило, выделяют достижение социальной справедливости, политической стабильности, рост экономической эффективности, получение дополнительных бюджетных доходов. Однако опыт стран ЦВЕ показывает, что лишь очень незначительное количество предприятий можно рассматривать как существенный источник пополнения бюджетных доходов. Более того, опыт стран ЦВЕ доказывает, что приватизация может успешно решать только одну задачу, а не несколько одновременно. Например, если выбор падает на рост экономической эффективности приватизируемых предприятий, не следует принимать во внимание фискальные, социальные или политические цели.

1. Достижение прозрачности формирования затрат на предприятии. Критической предпосылкой для успешной реструктуризации является полное и точное знание о производственных издержках каждой производственной единицы предприятия. Это включает реалистичную рыночную оценку имущества предприятия и его возможностей. При этом нужно принимать во внимание, что во время переходного периода очень трудно определить чистую стоимость компании. В большинстве случаев чистая стоимость физического капитала предприятия значительно снижается, поскольку оборудование больше не соответствует общим рамочным условиям. В течение периода оценки чистой стоимости компании важно осознавать, что доминирующие методы оценки стоимости капитала (анализ текущей чистой стоимости) и текущая стоимость (метод оценки чистой стоимости активов, метод оценки основных активов) применимы только до определенного предела. Невозможно количественно определить стоимость различных важных элементов в специфических условиях процесса реструктуризации. Части данных неизбежно будет не хватать.

2. Определение наиболее важных сфер деятельности предприятия. Точное и тщательное определение наиболее важных сфер деятельности предприятия и состояния отдельных производственных единиц является критичным для успешного развития предприятия и осуществления процессов реструктуризации и модернизации. Кроме того, важно проанализировать взаимное влияние функционирования производственных единиц предприятия и осознавать необходимость создания новых корпоративных структур.

3. Определение действительного размера риска. Действия, описанные выше, дают первое впечатление об уровне экономического риска и опасности, с которой предприятие сталкивается. Например, система соотношения затрат позволяет руководству предприятия определить, является ли предприятие перегруженным долгами. Если да, то нужно определить, может ли краткосрочная жизнеспособность предприятия быть обеспечена за счет дальнейшей деконцентрации, переговоров с кредиторами и пр. Система соотношения затрат также покажет, столкнется ли компания с неизбежным кризисом ликвидности. В этом случае следует определить, можно ли миновать кризис с помощью краткосрочных кредитов банка, гарантий правительства и пр. Такой анализ может быть болезненным для руководства и работников, поскольку с большой вероятностью будет обнаружено, что продукция предприятия имеет низкое качество при высокой цене, что активы переоценены и т.д. Тем не менее, это является наиболее важной предпосылкой для разработки успешной концепции реструктуризации.

Концентрация на наиболее важных видах деятельности должна сформировать основу стратегического плана оздоровления предприятия. Менее существенные виды деятельности должны быть перегруппированы в новые предприятия, которые могут, как новые поставщики, обслуживать основные виды деятельности. В этом случае новые компании будут в состоянии диверсифицировать свою деятельность и найти других покупателей. Общая концепция реструктуризации должна быть разработана до того как дальнейшие (потенциально необратимые) действия будут предприняты. Однако, поскольку в течение реализации процесса реструктуризации многие действия могут быть пересмотрены и переделаны, основные элементы и цели должны быть четко определены с самого начала. Кроме того, общая концепция является также совершенно необходимым инструментом для конструктивного вовлечения в общий процесс модернизации и реструктуризации «третьих партий» (правительство, банки, кредиторы, потенциальные инвесторы и пр.).

4. Отделение производственных активов от непроизводственных. Четкое отделение социальной сферы приватизируемых предприятий является необходимой частью реструктуризации. Социальные услуги должны предоставляться бюджетными организациями. Однако отделение социальной сферы вовсе не препятствует эффективному и технически прогрессивному сотрудничеству между предприятием и городской администрацией. Они несут совместную ответственность за создание соответствующих рамочных условий для развития привлекательного и экономически успешного города, привлечение новых инвесторов на градообразующее предприятие и стимулирование диверсификации местной экономики.

5. Модернизация оборудования и местной инфраструктуры. В некоторых случаях модернизация оборудования в области наиболее выгодных направлений деятельности может быть завершена до приватизации предприятия. Отдельные промышленные отрасли сильно зависят от существующей технологической и логистической инфраструктуры, поддерживающей их высоко комбинированные и ресурсоемкие производственные циклы (напри-

мер, химическая промышленность), не говоря уже о том, что такую «инфраструктуру» нельзя приватизировать. Опыт других стран показывает, что такие предприятия становятся интересными для потенциальных инвесторов только в случае предварительных инвестиций. Если этот сектор обещает потенциальный рост в будущем, возможно, правительству целесообразно сделать первоначальные инвестиции в развитие местной инфраструктуры с целью усиления и поддержки модернизации предприятия. Тот же подход применим и в случаях сильного загрязнения окружающей среды как результата предыдущей производственной деятельности. Восстановление причиненного ущерба окружающей среде зачастую является предпосылкой приватизации, поскольку частные инвесторы не хотят принимать на себя затраты в экологическую инфраструктуру, а концентрироваться на основной компетенции предприятия.

Однако главный урок переходных экономик состоит в том, что чем раньше государство начинает построение рыночной экономики и реструктуризацию предприятий, тем быстрее трансформация приносит ощутимые выгоды всем группам общества. И наоборот, чем дольше откладывается процессы реформ, тем продолжительнее и сильнее будет неизбежный спад.

4. Направления реструктуризации градообразующих предприятий

4.1. Общие предпосылки

Инвестиционный климат Беларуси нуждается в значительном улучшении. Это отражается в различных индексах и отчетах, которые производят мониторинг текущей ситуации в Беларуси (ЕБРР, МВФ, Всемирный Банк, Freedom House и др.). Беларусь имеет низкие рейтинги, характеризующие успех продвижения экономических реформ среди пост социалистических стран и многие рейтинги с каждым годом только ухудшаются. Например, согласно оценке Institutional Investment Observer, Беларусь находится на 135 месте среди 145 стран; десять лет назад страна занимала 98-е место. Следовательно, для того, чтобы подготовить основу для реструктуризации градообразующих предприятий, правительству нужно провести базовые экономические реформы, касающиеся государственной поддержки реального сектора и значительного уменьшения его регулирования.

В настоящее время белорусским правительством создана сложная и непрозрачная система субсидирования с искаженной экономической мотивацией. Однако правительству необходимо сконцентрировать свои усилия на создании рыночной институциональной среды. Предприятия сами по себе найдут наилучшие решения, касающиеся их деятельности. Государству нужно только направлять эти процессы, обеспечивая макроэкономическую стабильность, защиту прав собственности и верховенство закона.

Существующее законодательство не стимулирует процессы финансовой реструктуризации и едва ли может быть использовано для целей поиска новых собственников для предприятий. Однако проблемы градообразующих предприятий нужно решать, поскольку их игнорирование сегодня увеличит прямые и косвенные издержки будущих реформ и вероятность социальных конфликтов в обществе.

Процесс реструктуризации градообразующего предприятия должен базироваться на следующих принципах:

- распределение ответственности и отделение социальной инфраструктуры от производственной сферы;
- переговоры между правительством и инвестором;
- жесткие бюджетные ограничения, которые будут означать не конец каких-то льгот для предприятия, а смену принципа их получения, поскольку льготы будут зависеть от результатов реализации процессов реструктуризации;
- свобода предприятия в принятии управлеченческих решений;
- возможность внешних инвесторов принимать участие в реструктуризации (открытые рынки).

В качестве отправной точки процесса поиска решений проблем конкретных предприятий можно рассматривать два сценария действий:

1. Потребности в продукции градообразующего предприятия в настоящее время нет, но есть достаточные основания полагать, что она может возникнуть. В этом случае помочь правительства должна быть направлена на сохранение и поддержку в развитии и реструктуризации данного предприятия;
2. Потребности в продукции данного предприятия в настоящее время нет, и нет достаточных оснований полагать, что она может возникнуть. Такие предприятия нужно закрывать. В этом случае помочь правительства должна быть направлена на содействие переселению экономически активных граждан, их переобучению, привлечению новых предприятий в район и пр.

В решении проблем реструктуризации градообразующих предприятий должны быть вовлечены, наряду с республиканскими органами власти, еще четыре субъекта действия: собственники и руководители градообразующего предприятия; его работники; население города; городские власти. Процесс реструктуризации должен быть начат, только если от работников и руководителей предприятия исходит инициатива снизу для осуществления реструктуризационных мероприятий, а также существования реалистичной программы действий как базиса стратегического плана по реструктуризации. В течение всего процесса реструктуризации градообразующего предприятия населению, как наиболее заинтересованной и вовлеченной в процесс изменений группе, должна регулярно предоставляться вся информация, касающаяся осуществления реструктуризации.

4.2. Возможные направления и механизмы реструктуризации градообразующих предприятий

Уровень предприятия

Гарантия устойчивой работы градообразующих предприятий подразумевает их реструктуризацию. Она состоит из действий, направленных на улучшение качества менеджмента, участвующего в эффективной реструктуризации, разработку механизмов реструктуризации предприятия, определения последовательности проведения мероприятия по реструктуризации. Реструктуризации градообразующих предприятий может происходить по следующей схеме:

1. Поиск аудиторской компании и оценщиков

Крупные предприятия следует оценивать международным экспертам; небольшие предприятия могут быть оценены местными, но обязательно, независимыми экспертами. Потенциальные инвесторы будут заинтересованы в привлечении профессиональных аудиторских компаний для получения достоверных данных. Главным здесь являются не финансовые источники для внешней оценки, а доверие к независимой оценке. Следует особо подчеркнуть, что государственные службы не должны влиять на результаты таких оценок.

2. Реалистичная оценка активов предприятия и поиск потенциальных «точек роста»

Желание властей рассматривать приватизацию как дополнительный источник бюджетных доходов очень часто приводит к завышению цены предприятия. Проблема здесь заключается в том, что реальное состояние производительных и непроизводительных активов большинства предприятий, как правило, имеет мало общего с их балансовой оценкой. Поэтому первыми шагами в реструктуризации является реальная оценка их имущества и определение потенциальных «точек роста». Они особенно важны в том случае, если будет доказана невозможность спасения целого предприятия как производственной единицы. Более того, независимые аудиторы и бухгалтеры должны обеспечить прозрачность образования затрат и финансовых потоков (платежи, структура затрат, долги и пр.).

3. Отделение производственных активов предприятия от непроизводственных

Как уже было отмечено, градообразующие предприятия, как правило, перегружены социальными объектами, которые они должны финансировать. Однако такие затраты на амортизацию «капитала» увеличивают общие затраты и даже иногда делают предприятие убыточным. Инвестор не должен покупать градообразующие предприятия со всей социальной инфраструктурой (теплицы, дома культуры, пионерлагеря и пр.). Такая инфраструктура должна быть передана на баланс местным властям или – если они прибыльны – продана.

4. Приватизация

В настоящий момент темп приватизации в Беларуси очень низок. Она происходит в виде формального акционирования, когда все активы и принятие решений остаются в сфере государственного контроля. Как было рассмотрено в нашей аналитической записке⁸, prolongация чековой приватизации приведет к еще большим проблемам в экономике. Государство, как главный акционер, ничего не изменяет в функционировании предприятий. Более того, государственные предприятия имеют больше возможностей получить различные виды государственной помощи. Это значительно сокращает количество предприятий, желающих быть приватизированными.

Однако главным шагом в процессе реструктуризации градообразующих предприятий является их приватизация. Она может быть проведена в несколько этапов. Устойчиво неплатежеспособные предприятия могут быть проданы первыми на открытых для всех прозрачных конкурсах. Это может включать в себя аукционы, соглашения между кредиторами о разделении собственности или инициирование процедуры банкротства. Некоторые предприятия, если это привлечет инвестора, могут быть проданы за символическую цену. Все это, наравне с другими мерами по улучшению инвестиционного имиджа Беларуси, создаст положительные примеры. Такие предприятия могут быть проданы в первые 1-1,5 года. Одновременно может начаться, хотя это потребует больше времени для процедур оценки и пр., процесс приватизации предприятий с числом работников выше 5000. В последнюю очередь правительство может приватизировать большие, стратегически важные предприятия через процедуру инвестиционных переговоров. Главными вопросами на переговорах между возможным стратегическим инвестором и правительством являются количество людей, которые будут сокращены в результате реорганизации, объем инвестиций и размер возможных субсидий. Будущая цена градообразующего предприятия должна быть определена на основе всех эти факторов.

Новая экономическая политика и поддержка развития МСБ

Проводимая в Беларуси промышленная политика не является эффективной. Мягкие бюджетные ограничения и попытки поддержать каждое предприятие без предоставления их менеджерам свободы принимать экономические решения создало систему искаженных стимулов. В связи с этим реструктуризация градообразующих предприятий также требует проведения политики дерегулирования.

Из-за плохого финансового положения большинства градообразующих предприятий и их невозможности работать эффективно, задачей является скорее не улучшение их общего состояния, а сохранение некоторых частей в форме, когда они могут существовать и работать независимо от помощи правительства. Они могут превратиться в совсем небольшие предприятия с потенциалом для дальнейшего роста, развития и создания новых рабочих мест. Совместные усилия республиканских и местных властей должны быть направлены на создание сети предприятий малого и среднего бизнеса (МСБ), причем не только как результат реструктуризации градообразующих предприятий.

Привлечение новых компаний является необходимым условием для успешного завершения реструктуризации. Даже если процесс реструктуризации градообразующего предприятия является очень успешным, маловероятно, что новые конкурентоспособные компании предложат тоже количество рабочих мест на местном рынке труда. Безработица является неизбежной особенностью процесса трансформации. Таким образом, создание и поддержка предприятий МСБ являются жизненно важными. Диверсификация местных экономик также является необходимым условием устойчивого развития региона.

Решение проблем градообразующих предприятий потребует значительных финансовых ресурсов, что означает возможный рост нагрузки на бюджет. Однако эта нагрузка будет еще выше в случае отложенных реформ. Потенциальные финансовые источники включают выпуск специальных облигаций и помощь международных организаций.

⁸ См. Аналитическая записка А3/03/03 «Ваучерная приватизация: необходимо ли ее продление?», <http://www.ipm.by/pdf/PP303r.pdf>

5. Заключение (рекомендации и предложения)

Нерыночная ориентация промышленности СССР в целом, а также построение предприятий по принципу полного самообеспечения привели к тому, что почти 10% всех предприятий Беларуси (с количеством занятых свыше 1000 чел.) являются градообразующими. Эти предприятия, выполняя важную социальную роль, сталкиваются с множеством экономических проблем. Закрытие даже небольшого предприятия в этой ситуации влечет за собой безработицу почти всего города или поселка, подавляя развитие целого района. Опыт проведения реструктуризации в странах ЦВЕ показывает:

1. необходимость достижения прозрачности образования затрат и определения наиболее выгодных направлений деятельности предприятия;
2. важность разделения производственных и непроизводственных активов и предоставление социальных услуг населению через бюджетные организации;
3. необходимость ясного законодательства в области приватизации и банкротства;
4. важность наличия рыночной институциональной среды с едиными для всех «правилами игры», которая создает соответствующие стимулы для инвесторов и собственников;
5. необходимость крайне ограниченного вмешательства государства в области микроэкономических решений по реструктуризации (текущее управление, принятие решений по поводу того, какие части предприятия оставлять, а какие – продавать или закрывать и пр.).

Если предприятие объективно имеет постоянные структурные проблемы, в конечном счете оно должно быть закрыто. При этом не должно существовать иллюзий о возможном привлечении иностранных инвестиций в такие предприятия. Поддержание же таких предприятий с помощью бюджетных ресурсов, т.е. с деньгами налогоплательщиков, неэффективно и не имеет никакого смысла в долгосрочной перспективе.

Для улучшения текущей ситуации с недостатком потенциальных инвесторов правительство как можно быстрее должно инициировать следующие шаги:

- либерализацию экономической политики по улучшению инвестиционного климата и снижение различных форм государственного регулирования;
- внесение поправок в законы «О приватизации» и «Об экономической несостоятельности (банкротстве)»;
- поощрение независимой оценки активов предприятий;
- реализацию политики deregулирования, включая поддержку развития МСБ;
- deregулирование национального рынка труда и разработка соответствующей социальной политики.

Процесс реструктуризации градообразующих предприятий будет сложным и болезненным. Однако, чем скорее и интенсивнее пойдет этот процесс, тем больше появится внутренних стимулов для роста и развития национальной экономики.

Авторы: Елена Ракова, Арнт фон Бодельшвинг, Стефан фон Крамон-Таубадель, Ирина Точицкая (рецензент)

Минск, апрель 2004 г.