



Аналитическая записка

**Реформирование государственных предприятий в
Центральной Азии: проблемы и решения**

**Автор: Фархад Тагизаде-Хесари, Доктор Философии.
Доцент кафедры экономики, Университет Токай, Япония**

Декабрь 2019 г.

Разъяснительно замечание

Серия аналитических записок и рабочих документов Института ЦАРЭС является форумом для стимулирования обсуждений и получения обратной связи по текущим и недавно завершённым исследованиям и семинарам, проводимым сотрудниками Института ЦАРЭС, консультантами или экспертами. Серия посвящена ключевым вопросам экономики и развития, особенно тем, которые стоят перед регионом ЦАРЭС, а также концептуальным, аналитическим или методологическим вопросам, связанным с экономическим анализом проектов/программ, статистическими данными и измерениями.

Эта аналитическая записка была подготовлена на совместном семинаре, организованном Институтом ЦАРЭС, Институтом Азиатского Банка Развития (ИАБР) и Американским университетом в Центральной Азии, по теме реформирования государственных предприятий (РГП) в Центральной Азии, состоявшегося в г. Бишкеке, Кыргызстан 26-27 сентября 2019 года.

Мнения, выраженные в настоящем документе, являются мнениями авторов и не обязательно отражают взгляды или политику Института ЦАРЭС, его финансирующих организаций или его Управляющего совета. Институт ЦАРЭС не гарантирует точность данных, включенных в настоящий документ, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Используемая терминология может не обязательно соответствовать официальным терминам Института ЦАРЭС.

Эта работа доступна под лицензией Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Используя содержание настоящего документа, вы соглашаетесь соблюдать условия настоящей лицензии. Настоящая лицензия CC не распространяется на другие авторские материалы в документе. Если материал приписывается другому источнику, пожалуйста, свяжитесь с владельцем авторских прав или издателем этого источника для получения разрешения на его воспроизведение. Институт ЦАРЭС не несет ответственности за любые претензии, которые возникают в результате использования вами данного материала.

Институт Центрально-Азиатского Регионального Экономического Сотрудничества (ЦАРЭС)
No. 376 Нанчанг Роуд, Урумчи, Синьцзян, КНР
факс: +86.991.8891151
LinkedIn
km@carecinstitute.org
www.carecinstitute.org

Краткие основные выводы

В ключевых секторах экономики Центральной Азии государственные предприятия (ГП) по-прежнему сохраняют доминирующую роль. Низкая производительность ГП замедляет экономический рост в странах, где ГП имеют значительную долю. Кроме того, ГП с низкой производительностью труда делают бизнес-среду для частного сектора более тяжелой (Тагизаде-Хесари и соавт., 2019 г.). Приватизация может привести к возникновению конкуренции на рынке, что позволит снизить издержки и повысить социальное благосостояние.

Мотивированный частный сектор считается более эффективным. Некоторым странам удалось скорректировать свои неэффективные экономические структуры путем приватизации, однако приватизация также не является панацеей. Скорее, для каждой страны было бы целесообразно определить конкретные причины своих экономических проблем и выбрать индивидуальные решения.

Примеры неудачных случаев приватизации показывают, что большинство стран с переходной экономикой сталкиваются с теми же наборами проблем, а именно: (I) отсутствие механизма установления цен на государственные активы; (II) нереалистичная постановка целей в процессе приватизации; (III) отсутствие стратегии, продуманного плана и четкого графика; (IV) недостаточная осведомленность общественности о существующих вариантах приватизации; (V) недостаточный опыт и знания о приватизации; и (VI) слаборазвитый рынок капитала.

В краткой аналитической записке дается оценка и анализ этого набора проблем и даются рекомендации по вопросам экономической политики для стран Центральной Азии с крупной долей государственного сектора, которые включают:

- Программа приватизации малых предприятий должна быть первоочередной
- В процессе приватизации необходимы реформы в управлении
- Политика приватизации должна быть прозрачной для общественности
- Политика приватизации должна учитывать местные условия и не должна слепо следовать внешним предписаниям
- Должны быть извлечены уроки из предыдущих попыток приватизации
- Малопроизводительные предприятия ликвидируются, а их имущество находит более эффективное использование
- Необходимо создание полностью независимого консультативного комитета по приватизации госпредприятий
- Установление синергии между приватизацией и развитием рынка капитала, поскольку продажа государственных активов дает огромный импульс деятельности фондового рынка

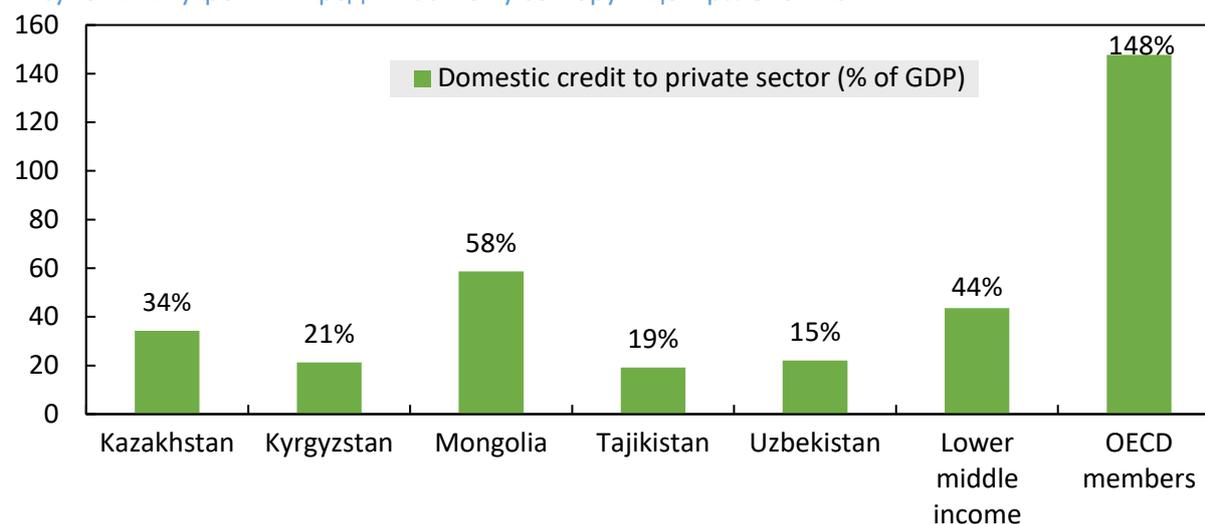
1. Предисловие и вводная информация

ГП доминируют в ключевых секторах большинства центрально-азиатских экономик в качестве важных заемщиков и контролеров основных торговых экспортных и импортных операций. Они также располагают значительной долей государственных ресурсов (Тагизаде-Хесари, 2019 г.). Эти типы предприятий также активно предоставляют социальные услуги и сохраняют социальную стабильность (Хуанг Ли, и Лотспейч, 2010 г.). Они часто доминируют в таких секторах, как финансы и телекоммуникации. В 2015 году 51% глобальной деятельности ГП (за исключением деятельности в КНР) было сосредоточено в электроэнергетике, газе, транспорте, телекоммуникациях и других коммунальных услугах, что составляет около 70% общей

занятости в ГП. В КНР, в частности, фирмы, связанные с финансами (такие как банки), владеют более чем половиной стоимости ГП. На долю обрабатывающей промышленности, электроэнергетики, газа, транспорта и первичного сектора приходилось не менее 5% стоимости ГП.

В Центральной Азии большая роль государства в экономике, выражающаяся в доминировании государственных предприятий на местных рынках, препятствует эффективности и предпринимательству. Например, в Казахстане на госпредприятия приходится около половины общей добавленной стоимости, треть занятости и активы, составляющие почти половину ВВП. В Узбекистане на ГП приходится около половины общей добавленной стоимости и 20% ВВП занятости (Всемирный Банк 2018 г.; ОЭСР 2018 а)

Рисунок 1. Внутренний кредит частному сектору в Центральной Азии



Источник: ОЭСР (2018b)

Неэффективные госпредприятия делают бизнес-среду вязкой для частного сектора. В то время как ГП легче получить доступ к кредитам государственного банка, доступ к финансированию является сложной задачей для частных предприятий. На диаграмме 1 сравнивается объем внутреннего кредита частному сектору (%ВВП) в отдельных странах Центральной Азии со странами уровнем дохода ниже среднего и членами ОЭСР. Кредитование частного сектора в Центральной Азии остается сравнительно скромным, в то время как большая часть кредитов выделяется государственным предприятиям. Внутренний кредит частному сектору (%ВВП) в 2017 году составил 34% в Казахстане, 21% в Кыргызстане, 58% в Монголии, 19% в Таджикистане, 15% в Узбекистане, по сравнению с 148% в странах ОЭСР (ОЭСР, 2018 г.).

В Центральной Азии объективность и прозрачность показателей для оценки результатов финансово-хозяйственной деятельности ГП остается проблемой. В управлении ГП политическая составляющая преобладает над экономической. Гражданское общество и другие заинтересованные стороны не обязательно имеют платформу для выражения озабоченности по поводу эффективного управления ГП. Таким образом, оказывается необходимым реформировать государственный сектор в регионе, чтобы повысить производительность труда, обеспечить равные условия для частного сектора, усилить конкуренцию и стимулировать инновации.

По сути дела, акционирование - это процесс преобразования государственных активов и государственных учреждений в акционерные общества. Приватизация - это процесс, в ходе

которого объекты и функции государственного сектора передаются частному сектору. По мнению Д'Соуза, Меггинсон & Нэш (2007 г.), " приватизация подвергает фирму дисциплине на товарном рынке. Необходимость конкурировать с другими фирмами за клиентов и долю рынка может создать необходимое давление для стимулирования большей эффективности и прибыльности и определить конкуренцию в качестве основного определителя для повышения эффективности деятельности после приватизации. "Поскольку приватизация - это стратегия, она должна применяться для достижения баланса между политическими и экономическими целями. Приватизация сама по себе не дает решения всех вопросов.

Основной целью акционирования и приватизации является прекращение доминирующей и неэффективной роли государства в экономике для достижения экономического роста. Следовательно, превращение госпредприятий в хозяйствующие субъекты, руководимые правилами свободного предпринимательства рыночной экономики, должно сделать их эффективными для выживания в рыночных условиях и получения прибыли. После приватизации они, как ожидается, рационализируют свою экономику, чтобы обеспечить, с течением времени, устойчивый рост и развитие, несмотря на предсказуемые колебания в их деятельности, вызванные рыночными силами. Однако это не означает, что приватизация является хорошим решением для всех государственных предприятий, поскольку некоторые из них служат целям социального обеспечения и справедливости.

Коротко говоря, приватизация государственного сектора призвана обеспечить достижение определенных целей, в том числе снижение государственного участия в экономике и снижение ее операционных издержек, стимулирование конкуренции на рынке, повышение эффективности работы государственных органов для обеспечения экономического роста, благосостояния и процветания. Получаемые в результате этого выгоды для правительств включают в себя сокращение бюджетного дефицита, вызванного вливанием государственных средств в неэффективные ГП, прекращение дорогостоящих субсидий, повышение конкурентоспособности их продукции и услуг, сокращение числа государственных служащих для рационализации использования рабочей силы, высвобождение государственных средств, заблокированных в нерентабельных ГП, чтобы помочь увеличить инвестиции в прибыльные секторы экономики, и увеличение государственных доходов за счет сокращения крупных финансовых средств в ГП.

2. Проблемы акционирования и приватизации

2.1. Отсутствие механизма ценообразования и государственные активы

Одной из важных проблем, которую необходимо учитывать при акционировании и приватизации, является ценообразование подлежащих приватизации экономических единиц. Недооценка государственных активов создаст непредвиденный доход для частных покупателей, в то время как завышение цен отпугнет потенциальных покупателей. Следовательно, правительству необходим механизм, позволяющий избежать коррупции и рационально оценивать активы. Важно учитывать потенциал активов, приносящий доход, его исторические результаты за предыдущие годы и объем инвестиций, необходимый для устранения недостатков, чтобы сделать актив действующим и прибыльным. Факты свидетельствуют о том, что этот подход был недооценен во многих развивающихся странах во время приватизации, оставляя дверь открытой для многих недостатков этого процесса.

2.2. Постановка нереалистичных целей

Еще одной проблемой в области акционирования и приватизации является постановка реалистичных целей, когда правительство планирует приватизировать тысячи крупных и мелких госпредприятий в течение короткого периода времени в отсутствие потенциала частного сектора для поглощения такой приватизации.

2.3. Отсутствие стратегии, комплексного плана и четкого графика

Еще одной проблемой приватизации ГП в большинстве стран Центральной Азии является отсутствие стратегии и комплексного плана акционирования и приватизации с соответствующим графиком. Турция представляет собой успешный пример крупной и упорядоченной приватизации в 1986 году. В турецком плане были четко определены основные цели приватизации и необходимые правовые изменения для ее успешной реализации. В нем были указаны 32 объекта приватизации и определены этапы их приватизации (Фазелян, Пеймани, Тагизаде-Хесари, 2020 г.).

2.4. Недостаточная информированность общественности о возможных вариантах

Недостаточная информированность о вариантах вовлечения участников рынка в процесс приватизации может стать препятствием для его успешной реализации. Если приватизация происходит через фондовый рынок, то потенциальные инвесторы должны быть проинформированы. Однако факты свидетельствуют о том, что большая часть приватизации в регионе происходит без создания осведомленности о продаже, тем самым, лишая потенциальных инвесторов возможности инвестировать.

2.5. Недостаток опыта в приватизации

Многим правительствам не хватает необходимого опыта, чтобы разработать план, соответствующий потребностям и реалиям страны, и осуществить его соответствующим образом. Не приобретая такого опыта, правительства упускают возможность сократить размеры государственного сектора, уменьшить свои финансовые обязательства, увеличить финансовые средства и способствовать развитию частного сектора. Недостаток опыта иногда проявляется в продаже акций ГП ниже их рыночной стоимости из-за неправильной оценки, что может привести к коррупции, потере государственных активов спекулянтам, банкротству приватизированных ГП и ухудшению финансового состояния правительства.

2.6. Слаборазвитый рынок капитала

Экономики Центральной Азии часто характеризуются экономиками, в которых доминируют банки (Ешино и Тагизаде-Хесари, 2015 г.). На финансовых рынках в развивающихся странах Азии, включая Центральную Азию, преобладают банковские кредиты. Доля рынка капитала и небанковских финансовых учреждений незначительна.

Учитывая, что продажа акций ГП является основной формой приватизации во многих азиатских странах, неразвитость рынка капитала в развивающейся Азии можно считать серьезной проблемой. С другой стороны, если правительства имеют четкий план развития рынка капитала, между приватизацией и развитием рынка капитала может возникнуть синергизм, поскольку продажа государственных активов дает огромный импульс деятельности фондового рынка. Следовательно, существует связь между приватизацией и развитием рынка капитала (Мак Линдон и Реич, 1996 г.).

3. Рекомендации экономической политики для стран ЦАРЭС по реформированию ГП

Опираясь на опыт стран Центральной Азии по акционированию государственных активов и приватизации государственных предприятий, предлагаются следующие рекомендации экономической политики как для Центральной Азии, так и для стран, в которых происходят аналогичные процессы.

Программа приватизации малого бизнеса должна быть первоочередной

Некоторые примеры неудачных приватизационных процессов свидетельствуют о том, что они начинались с приватизации крупных компаний по высоким ценам, которые частный сектор не мог себе позволить. Этот процесс должен был начаться с приватизации небольших и менее дорогостоящих компаний, чтобы помочь частному сектору постепенно генерировать необходимый капитал для того, чтобы позволить себе приватизацию крупных компаний.

Заслуга такого подхода очевидна в случае стран Центральной и Восточной Европы. Они приняли отдельные программы приватизации малых предприятий, как правило, в начале переходного периода. В качестве примеров можно привести Чешскую Республику, Эстонию, Венгрию, Латвию и Польшу, каждая из которых использовала различные методы, например аукционы в случае Чешской Республики и уступки инсайдерам в случае Польши.

Рассматривая этот опыт, Ювласич (2003 г.) приходит к выводу о том, что, проводя различие между мелкой и крупной приватизацией, удалось избежать проблем, которые задерживали приватизацию более крупных фирм, включая высокие требования к капиталу, серьезные потребности в реструктуризации и недостатки регулирования. Мелкие фирмы оказались гораздо легче приватизировать, чем крупные. Большинство мелких фирм в странах с переходной экономикой были сосредоточены в сфере торговли и услуг и характеризовались использованием простых технологий, легким входом и быстрой отдачей. Это помогло снизить как неопределенность, так и риск для обычно не склонных к риску инвесторов постпереходного периода.

Необходимость реформ в управлении в процессе приватизации

Зачастую существующий персонал и руководство ГП оказывают существенное сопротивление приватизации ГП из страха потерять привилегии и льготы, связанные с их положением в ГП. Передача или продажа некоторых акций без изменений в управленческой структуре или компетенциях может привести к отсутствию изменений в повышении производительности и конкурентоспособности ГП. При приватизации ГП выбор или назначение руководства с правильным мышлением и изменение управленческих подходов будет иметь решающее значение для повышения качества и конкурентоспособности приватизируемых производств и услуг.

Другие практические рекомендации по эффективной приватизации

Приватизация в странах ЦАРЭС и аналогичных странах с переходной экономикой может быть более эффективной благодаря следующим мерам:

- i. Обеспечить прозрачность политики приватизации для общественности
- ii. Учитывать местную культуру и контекст, не следовать слепо внешним советам
- iii. Извлекать уроки из предыдущих попыток приватизации и опыта других стран

- iv. Ликвидировать неэффективные предприятия и найти более продуктивное использование их имущества, вместо того чтобы приватизировать их
- v. Создать независимый консультативный орган по приватизации государственных предприятий
- vi. Установить синергию между приватизацией и развитием рынка капитала, поскольку продажа государственных активов дает огромный импульс деятельности фондового рынка.

Использованная литература

Бордман, А.Е., А.Р.Вининг, Д.Л.Веймер (2016 г.). Долгосрочные последствия приватизации для производительности: данные из Канады, Журнал моделирования политики, Том. 38 (6): стр.1001-1017.

Кристенсен, Дж.Г. и Т. Паллесен (2001 г.). Преимущества политики акционирования и приватизации. Журнал общественной политики. Том 21 (3): стр.283-309

Д'Соуза Дж., Меггинсон В. и Нэш Р. 2007 г. Влияние изменений в корпоративном управлении и реструктуризации на операционные показатели: данные приватизации. Глобальный финансовый журнал 18 (2): стр. 157-184.

Харагучи, Ж. и Т. Мацумура, (2019 г.). Отсутствие приверженности будущей политике приватизации может привести к худшим результатам в сфере благосостояния, Экономическое моделирование, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.09.020>.

Хуан, Сяньфэн, Пин Ли и Ричард Лотспейх. 2010 г. Экономический рост и многозадачность со стороны государственных предприятий: аналитическая основа и эмпирическое исследование на основе данных провинций Китая. Экономические системы 34 (2): 160–77.

Мак Линдон М.П. и Реич, Б. (1996 г.). Приватизация и развитие рынка капитала: стратегии стимулирования экономического роста. Издательская группа Гринвуд.

ОЭСР. (2017). Размер и отраслевое распределение государственных предприятий. Париж: Организация экономического сотрудничества и развития Издательство. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>.

ОЭСР. (2018а). Реформирование Казахстана: прогресс, проблемы и возможности. Париж: Организация экономического сотрудничества и развития

ОЭСР (2018b). Расширение доступа к финансированию для МСП: пример Центральной Азии. Разблокировка доступа к финансам для МСП в Азии. Ред. Н. Ёсино и Ф. Тагизаде-Хесари. Лондон

Омран М. (2004 г.). Результаты деятельности государственных предприятий и вновь приватизированных фирм: действительно ли важна приватизация ?, Всемирное развитие, Том. 32 (6): стр. 1019-1041

Рахмана, Ф. (2018 г.). Могут ли частично приватизированные государственные предприятия превосходить полностью частные фирмы? Данные из Индонезии, Исследования в области международного бизнеса и финансов, Том. 45: стр. 285-292.

Шмитц, Ж.А. и А. Тейшейра (2008 г.). Влияние приватизации на частную производительность: случай железной руды в Бразилии, Обзор экономической динамики, том 11 (4): стр. 745-760.

Тагизаде-Хесари, Ф., Н. Ёсино, К.Дж. Ким и А. Морта. 2019 г.. Комплексная система оценки экономических показателей государственных предприятий. Рабочий документ АБР 949. Токио: Институт Азиатского Банка Развития. Доступно: <https://www.adb.org/publications/comprehensive-evaluation-framework-economic-performance-state-owned-enterprises>

Тонг С.Ю. (2009). Почему приватизируют или почему нет? Эмпирические данные о реформе государственных предприятий Китая, China Economic Review. Том 20 (3): стр. 402-413

Всемирный банк. 2018 г.. Казахстанская систематическая страновая диагностика: новая модель роста для построения безопасного среднего класса. Вашингтон.

Фазелян, М., Пеймани, Х. и Тагизаде-Хесари (2020 год выпуска). Приватизация иранских государственных предприятий: барьеры и политические рекомендации по реформированию государственных предприятий в Азии. Ред. Тагизаде-Хесари, Ф., Н. Ёсино, К.Дж. Ким и А. Морта, Токио: Спрингер

Ёсино, Н. и Ф. Тагизаде-Хесари. (2015) «Анализ кредитного риска для малых и средних предприятий: данные из Азии». Обзор развития Азии. Том 32 (2): стр. 18-37, МИТ Пресс.