

# **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА, СЕВЕРНОЙ АФРИКИ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: РАЗМЕР, РОЛЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ**

## **АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ**

**До шока, обусловленного пандемией COVID-19, основной задачей, которую приходилось решать разработчикам государственной политики в странах региона Ближнего Востока, Северной Африки и Центральной Азии (БВ и ЦА), было обеспечение устойчивого, неуклонного и инклюзивного роста, способствующего созданию большого числа рабочих мест.** В период после начала пандемии COVID-19 эта задача только осложнилась с учетом дополнительного сокращения бюджетного пространства в связи с кризисом и более острой необходимостью поддержать восстановление экономики. Принимая во внимание значительную роль, которую государственные предприятия (ГП) играют в регионе, а также связанные с ними издержки для государства, необходимо вновь проанализировать сектор ГП в целях высвобождения бюджетных ресурсов, поиска возможностей для экономического роста и поддержки экономического и социального развития. Для этого требуется пересмотреть стратегическую роль ГП, сократить масштаб их участия в тех видах экономической деятельности, которые, как принято считать, лучше выполняют частные предприятия, и улучшить их корпоративное управление и финансовое положение. Наконец, сокращение покрываемых за счет бюджета социальных издержек, связанных с ГП, и обеспечение равных условий для всех субъектов экономической деятельности путем содействия конкуренции должны стать ключевыми приоритетами на предстоящий период.

**ГП занимают важное место в регионе, однако их роль и вклад в экономику носят неоднозначный характер.** Их используют для выполнения целого ряда задач, в том числе для предоставления базовых товаров и услуг, продвижения стратегических интересов, преодоления неэффективных рыночных механизмов и выполнения социальных задач. Они также занимаются многообразными видами деятельности, которые в других регионах нередко выполняют частные предприятия; кроме того, они зачастую являются работодателем первой и последней инстанции. В то же время они воспринимаются как неэффективные субъекты экономики, имеющие слабые механизмы корпоративного управления. Вместе с тем, учитывая слабое раскрытие информации о нефинансовых ГП в регионе, неясно, вносят ли они вклад в экономическое развитие или сдерживают его. В данной статье, подготовленной сотрудниками департамента, используются результаты двух первоначальных опросов официальных органов стран (а также дополнительные данные) и практические примеры (подготовленные с участием Европейского банка реконструкции и развития). Ее цель — попытаться разобраться в вопросах влияния и эффективности ГП, а также в последствиях и рисках для бюджета, стандартах корпоративного управления и воздействии пандемии COVID-19.

## Основные выводы заключаются в следующем:

- Как правило, ГП играют более значимую роль, чем в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), при этом между странами отмечаются существенные различия. Так, на Западном берегу и в секторе Газа имеется одно ГП, тогда как в Азербайджане их насчитывается несколько тысяч. Тем не менее на них приходится менее 4 процентов занятых (кроме Йемена), основная часть из которых сосредоточена на крупнейших ГП.
- Деятельность ГП сопряжена с немалыми бюджетными затратами, составляющими в среднем более 2 процентов ВВП в год, для покрытия убытков от операционной деятельности. Более того, проводимая ГП квазифискальная деятельность не всегда полностью оплачивается или раскрывается. Менее половины опрошенных стран информируют парламент о государственной поддержке ГП, при этом публикует такую информацию еще меньшее число стран. Государства также подвержены явным и скрытым бюджетным рискам, связанным с ГП, которые в случае их реализации могут обернуться большими издержками для государственных финансов.
- Как правило, у ГП слабые операционные показатели, поскольку они опираются на государственную поддержку. Тем не менее в большинстве стран ГП также располагают значительными активами, большинство из которых сосредоточено на крупнейших ГП.
- ГП характеризуются значительными пробелами в части корпоративного управления *де-юре* по сравнению с рекомендациями ОЭСР, особенно в отношении политики управления собственностью и взаимодействия по вопросам бюджетной политики и стратегии с органами государственного управления. Более того, как следует из ответов на опрос, предоставленных официальными органами стран и сотрудниками МВФ, практика корпоративного управления зачастую не соответствует стандартам *де-юре*.
- Многие ГП функционируют в неконкурентных условиях, нередко пользуясь различными мерами защиты и выгодами, дающими им преимущества в конкуренции с частным сектором. Некоторые ГП освобождены от действия законов о конкуренции, пользуются налоговыми льготами или получают особый статус/привилегии в нормативных положениях для соответствующих секторов. Эти условия и практика предоставления широких мер поддержки, гарантий и субсидий вызывают искажения на рынке, препятствующие формированию частного сектора, создающего большое число рабочих мест.
- Пандемия COVID-19 оказала серьезное влияние как на частные предприятия, так и на ГП в регионе БВ и ЦА. Несмотря на то что во многих случаях государства предоставляли ГП экстренную финансовую поддержку во время шока, обусловленного COVID-19, нередко эти средства носили безусловный характер, а в отдельных случаях предоставлялись на неопределенный срок. Многие страны не выработали стратегию сворачивания финансовой поддержки ГП.

**На основе этих выводов можно сформулировать ряд важных рекомендаций с учетом имеющегося в каждой стране уровня институционального развития и технических возможностей.**

- Принцип «Знай, чем владеешь». Странам следует разработать подходящее для каждой страны определение ГП и опубликовать полный перечень всех ГП, а если это еще не сделано, то составить такой перечень.
- Необходимо укрепить структуры управления государственными финансами для содействия эффективному мониторингу и снижению государственных рисков, связанных с ГП. Следует наделить министерство финансов или министерство экономики полномочиями по проведению оценки, мониторинга и подготовки отчетов о воздействии ГП на бюджет и бюджетные риски.
- Следует уточнить мандаты ГП, чтобы ограничить их квазифискальную деятельность и предоставлять им адекватную компенсацию за деятельность, проводимую от имени государства.
- Следует устранить недостатки, связанные с корпоративным управлением, особенно в части политики управления собственностью, а также бюджетных и стратегических связей. Странам необходимо поднять вопрос о том, достигают ли государственная собственность поставленные цели, а если нет, то следует проводить мониторинг хода достижения целей, в том числе путем усиления операционного и финансового надзора.
- Необходимо разработать стратегию управления собственностью с указанием обоснования и приоритетов в части государственной собственности, чтобы увязать цели и их реализацию. Разработка стратегии управления собственностью также будет способствовать повышению подотчетности и прозрачности государства перед всеми субъектами экономической деятельности на рынке.
- Обеспечение справедливой конкуренции требует усилий по выравниванию условий между государственными и частными предприятиями, в том числе в сфере государственных закупок, налогообложения, конкурентной политики, доступа к кредитным ресурсам и защиты от банкротств. Следует четко разграничивать коммерческую и некоммерческую деятельность ГП.
- Разработчикам политики следует проработать ясные и обусловленные меры политики по оказанию обычной и экстренной помощи ГП. Кроме того, следует разработать ясные стратегии сворачивания экстренной помощи.
- Наконец, государству следует объективно пересмотреть необходимость участия ГП во многих видах экономической деятельности, с которыми лучше справляются частные предприятия.