

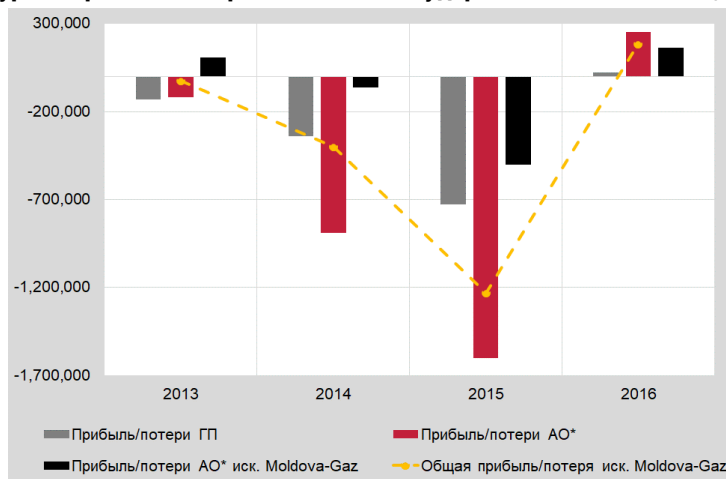
La Punct. Госпредприятия – черная дыра молдавской экономики

Аналитический комментарий

Автор: Еуджен Гилецки

Молдова и по сей день сталкивается с рядом пережитков советского прошлого. К ним относится, в частности, высокий удельный вес экономики, управляемой непосредственно государством. По данным Агентства публичной собственности, в 2016 году кроме всех муниципальных предприятий в стране существовало еще более 200 государственных предприятий (ГП) и свыше 100 акционерных обществ (АО), в которых государство владело определенной долей¹ (далее – компании с государственным капиталом). В силу своих масштабов и доминирующей позиции эти хозяйствующие субъекты по-прежнему играют важную для отечественной экономики роль. Как следует из Отчета об управлении и разгосударствлении публичной собственности государства за 2015 год², доходы компаний с государственным капиталом превысили 26 млрд. MDL, то есть составили более 21% ВВП³. Высокие доходы таких предприятий, увы, не означают и столь же высокую рентабельность. В 2013-2016 гг. совокупная сумма потерь компаний с государственным капиталом составила более 3,5 млрд. MDL⁴. Если исключить данные о прибыльности компании, которая несла самые крупные потери, то есть АО «Moldova-Gaz»⁵, получается, что за 2016 год совокупная прибыль этих предприятий была равна 180 млн. MDL. В предыдущие годы они заявили о потерях, которые составляли от 25 млн. MDL до 1,23 млрд. MDL (Фигура 1).

Фигура 1. Прибыль/потери компаний с государственным капиталом, тыс. MDL



Источник: Расчеты автора на основании данных Агентства публичной собственности

* - прибыль/потери, соотнесенные с долей государства в каждом акционерном обществе

¹ <http://date.gov.md/ckan/ro/dataset/5069-date-privind-societatile-pe-actiuni-in-care-statul-detine-cota-parte-in-capitalul-social>

² <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=LXcNxans0Bs%3D&tabid=202&language=ro-RO>

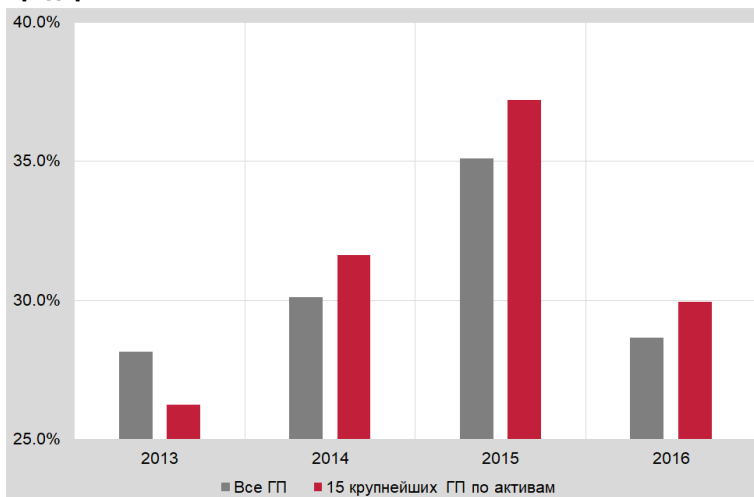
³ ВВП Молдовы в 2015 году составил порядка 122 млрд. MDL, <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191&>

⁴ Эти данные сообразованы с долей государства в каждом акционерном обществе.

⁵ Потери АО «Moldova-Gaz» выше, чем остальных хозяйствующих субъектов вместе взятых. Из этих соображений АО «Moldova-Gaz» является исключением из правил (*outlier*). В силу этого обстоятельства, а также ввиду того, что на достижения данной компании серьезно влияют политические факторы, целесообразно исключить из расчетов данные о прибыли АО «Moldova-Gaz», в том числе для того, чтобы получить как можно более объективное общее представление.

Слабые результаты рентабельности предприятий естественным образом приводят к высокому уровню их задолженности, а если положение дел сохранится, то это чревато их банкротством, и обернется существенным бременем на государственный бюджет. Судя по имеющимся данным, уровень задолженности государственных предприятий увеличивался в 2013-2015 гг., но сократился в 2016 году (Фигура 2). Хотя на данный момент задолженность сохраняется в разумных пределах, ее рост был значительно более стремительным в случае самых крупных предприятий⁶, что вызывает определенную обеспокоенность. Наряду с этим, ввиду отсутствия данных, практически невозможно оценить риск чрезмерного накопления задолженностей и предполагаемого банкротства акционерных обществ, в которых государство владеет пакетами акций.

Фигура 2. Средневзвешенная (по активам) задолженность государственных предприятий



Источник: Расчеты автора на основании данных Агентства публичной собственности

Необходимость эффективного корпоративного управления

Наряду с главными экономическими факторами, на рентабельность компаний с государственным капиталом может повлиять целый ряд других факторов, как то назначение близких к определенным политическим силам управляющих, неприменение действенных принципов корпоративного управления, неясное обозначение показателей достижений, слабый контроль со стороны государственных властей и относительно низкий уровень прозрачности финансовой деятельности. Стоит отметить, что некоторые предприятия по определению не настроены на получение прибыли, а ориентируются скорее на оказание определенной публичной услуги. Вместе с тем, это не освобождает предприятие от обязанности быть достаточно жизнеспособным, чтобы погашать долги за счет получаемой прибыли, и не превращаться постепенно в бремя для налогоплательщиков.

Структура управления отечественных компаний с государственным капиталом с самого начала создает условия для возможного конфликта интересов, ведь как раз именно госучреждения, которые являются собственниками предприятий, чаще всего и разрабатывают политику в сфере деятельности соответствующих предприятий. Решить проблему может уменьшение роли государства в деятельности предприятий с помощью масштабного, конкурентоспособного и прозрачного процесса приватизации вкупе с разработкой надежных механизмов, которые способны сохранить достаточное разделение между

⁶ Удельный вес активов 15 крупнейших предприятий превышает 80% совокупного объема активов, принадлежащих государственным предприятиям

государством и управлением предприятиями с государственным капиталом. В этом смысле неотъемлемо, чтобы органы, управляющие такими компаниями, в как можно меньшей степени зависели от должностных лиц правительственного аппарата. Это способно обеспечить настоящую конкуренцию в реальном секторе, исключая благоприятствование тем или иным компаниям с государственным капиталом. Дополнительно к этому повышенный уровень независимости советов директоров может уменьшить риск эксплуатации предприятий в целях получения политических дивидендов.

Членов советов директоров, а затем и управляющих компаний с государственным капиталом следует отбирать исключительно исходя из критериев профессионализма и навыков, запретив лицам, приближенным к определенным политическим силам, занимать такие должности. Риск политической эксплуатации крайне высок в условиях, когда учреждения развиты слабо. Таким образом, роль государства должна сводиться к установлению критериев достижений, наделению совета директоров всеми полномочиями для разработки бизнес-стратегии, позволяющей достигать таких критериев. Впоследствии лица из руководства предприятия должны лично и занимаемыми должностями отвечать за выполнение либо невыполнение ранее обозначенных показателей достижений. Подобный механизм способен обеспечить, чтобы решения предприятия вытекали из его стратегии, а не опирались на предоставление определенных политических привилегий. Дополнительно к этому крайне важно обнародовать показатели достижений вместе с финансовыми отчетами предприятия, чтобы можно было сопоставлять обозначенные задачи с достигнутыми результатами. Это упростит мониторинг для учреждения, которое является собственником, облегчит усилия граждан (аналитиков и представителей СМИ), направленные на выявление значимых отклонений от заданных показателей.

Относительно низкий уровень прозрачности в части, касающейся финансовых отчетов компаний с государственным капиталом, по-прежнему остается серьезной проблемой. Хотя в 2016 году после внесения изменений в Закон о государственном предприятии⁷, около 80 госпредприятий должны были обнародовать свое годовое финансовое положение, в том числе размер оплаты труда членов советов управляющих, большинство из них не подчинились этому требованию. Многие предприятия обнародовали неполные отчеты или же вовсе не обнародовали их. Новый закон о государственном и муниципальном предприятии⁸, поступивший в парламент на рассмотрение, распространяет нормы насчет необходимости разглашать информацию на все государственные и муниципальные предприятия.

После финансового кризиса 2007 года необходимость в разработке кодексов о корпоративном управлении еще больше обозначилась на мировом уровне. В итоге в 2011 году отечественное законодательство об акционерных обществах внесли изменения с тем, чтобы возложить на советы управляющих задачу по разработке кодексов корпоративного управления⁹. Хотя польза от кодексов о корпоративном управлении небольшая, важно само наличие все более сильного давления для внедрения принципов управления, начиная с установления правовых рамок, с дальнейшей проверкой их внедрения в процессе государственного аудита. В частности, положительные наработки, относящиеся к компаниям с государственным капиталом, показывают, что такие предприятия должны подчиняться, по крайней мере, стандартам, установленным в отношении акционерных обществ. Кстати говоря, в настоящее время в Молдове на акционерные общества возложена задача по разработке кодексов о корпоративном управлении, тогда как у государственных предприятий такой обязанности нет.

⁷ <http://www.parlament.md/ProcesullLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/2985/language/ro-RO/Default.aspx>

⁸ <http://www.parlament.md/ProcesullLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3840/language/ro-RO/Default.aspx>

⁹ Ст. 50 ч. (3) <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326515&lang=2>

Рекомендации для властей

Пока коррупция остается элементом, доминирующим на экономической и политической арене, пока к ней терпимо относятся на всех уровнях, риск привлечения компаний с государственным капиталом к коррупционной практике сохраняется очень высоким. Таким образом, реформу компаний с государственным капиталом следует дополнить решительной борьбой с коррупцией во всех сферах. Рамки деятельности таких предприятий можно в значительной степени усовершенствовать, снизив коррупционные риски и, следовательно, издержки, в результате внедрения следующих рекомендаций:

- Ограничить роль государства в деятельности предприятий путем масштабного, конкурентоспособного и прозрачного процесса приватизации;
- Установить четкие критерии (профессионализм и навыки) назначения членов советов директоров и управляющих предприятий, запретив лицам, приближенным к определенным политическим силам, занимать такие должности;
- Ограничить роль государства в управлении предприятиями при установлении показателей достижений, и наделить совет директоров всеми полномочиями для разработки бизнес-стратегии, позволяющей достичь таких показателей;
- Повысить уровень ответственности лиц, входящих в руководство предприятий, ограничив возможности сохранения ими занимаемой должности в случае повторного невыполнения показателей достижений, установленных ранее;
- Учредить государственные аудиты наряду с аудитами специализированных обществ¹⁰, что способно обеспечить выполнение требований законодательства, в том числе в плане разглашения информации;
- Обнародовать показатели достижений одновременно с финансовыми отчетами предприятий, чтобы можно было сопоставлять поставленные задачи с достигнутыми результатами;
- Ежегодно публиковать исчерпывающий отчет, содержащий совокупные финансовые достижения всех предприятий;
- Включить обязательное требование ко всем предприятиям насчет разработки кодексов корпоративного управления с последующей проверкой их внедрения в процессе государственного аудита.

Роль граждан

У граждан есть моральное право знать, как используются публичные средства, а аналитики и представители СМИ вправе располагать сведениями, чтобы иметь возможность осуществлять мониторинг финансовых достижений компаний с государственным капиталом. В этом смысле на государство возлагается обязательство обеспечить доступ к информации, обязав предприятия с государственным капиталом обнародовать полный объем данных о своих достижениях. Впоследствии властям надлежит публиковать исчерпывающие отчеты о финансовом положении всех компаний с государственным капиталом. Только в таком случае роль граждан в улучшении достижений и реформировании сектора может возрасти. В настоящее время единственная платформа, которая обеспечивает информацию в централизованном порядке, это портал <http://date.gov.md/>. Сведения, доступные на этом портале, не дают полной картины о хозяйственной деятельности компаний с государственным капиталом и не позволяют сопоставлять

¹⁰ Такую практику рекомендует Руководство ОЭСР относительно коррупции и неподкупности в секторе госпредприятий <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOE-issues-paper-anti%20corruption-and-business-integrity.pdf>

достижения с обозначенными задачами, к тому же, формат представления информации совершенно неудобный для простого гражданина.