

La Punct. Компании с государственным капиталом

Сокращение коррупции благодаря конкурентной и прозрачной приватизации

Аналитический комментарий

Автор: Еуджен Гилецки

Октябрь 2018 года

Роль компаний с государственным капиталом

Компании с государственным капиталом представляют собой субъекты, посредством которых государство возлагает на себя роль активного игрока в экономике. Государство может основывать компании для достижения разного рода целей, таких как обеспечение услуги, представляющей публичный интерес, управление ресурсами в промышленности, предрасположенной к естественной монополии, инвестиции в стратегическом для экономики страны секторе и т. д. Ввиду разнообразия целей, которые компании с государственным капиталом пытаются достичь, их мониторинг должен быть жестким и выходящим за рамки простого наблюдения за прибыльностью или потерями; при этом особое внимание следует уделять валовой стоимости, которую такие компании создают в обществе. Следовательно, решающее значение имеет разработка набора показателей достижений, характерных для деятельности каждого предприятия в зависимости от промышленности, в которой оно осуществляет свою деятельность, и от стратегических целей, установленных учреждением-учредителем. Кроме финансовой стабильности компании такие показатели могут учитывать качество оказываемых услуг, уровень удовлетворенности граждан, аспекты, связанные с окружающей средой, и пр. Шагом вперед в этом отношении стало принятие в ноябре 2017 года¹ Закона о государственном и муниципальном предприятиях, который установил необходимость разработки показателей эффективности государственных предприятий, чего ранее не существовало.

Приближенность компаний с госкапиталом к политическим факторам подпитывает коррупционные риски в отношении первых. В результате назначения на руководящие посты компаний лиц, приближенных к политическим кругам, обеспечивается политический клиентелизм, другими словами, контролируя компании, «политические партии добиваются своих узких интересов»². Проведенный недавно анализ показывает, что только 1% членов админсоветов

¹ Закон № 246 от 23.11.2017: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=373351&lang=2>

² Будянки, 2012 <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/675-clientelismul-politic-manifestat-prin-%C3%AEntreprinderile-cu-cot%C4%83-de-stat-%C3%AEEn-republica-moldova>

крупнейших компаний с государственным капиталом являются представителями-профессионалами, тогда как остальные это представители министерств и других учреждений-учредителей либо представители компаний³. По данным Агентства публичной собственности, в 2016 году госпредприятия и акционерные общества, в которых государству принадлежат не менее 25%, владели активами на сумму свыше 53 млрд. MDL (39% ВВП) и получили доходы на сумму 27 млрд. MDL⁴ (20% ВВП)⁵. Высокие доходы этих предприятий однако не приводят означают и столь же высокую прибыльность. В 2013-2016 годы совокупная величина потерь компаний с госкапиталом превысила 3,5 млрд. MDL⁶.

Низкие достижения компаний с государственным капиталом могут воздействовать на граждан подобно налогу, поскольку если такие компании продолжают работать с убытками, им потребуется финансовая поддержка из госбюджета. С другой стороны, повышение прибыльности также не должно стать первоочередной целью компаний с государственным капиталом – на самом деле важно, чтобы они приносили определенную прибыль для того, чтобы быть независимыми в своей деятельности и в своих действиях, а также пользоваться гибкостью, когда принимают решения для достижения показателей эффективности. Ввиду сложности сохранять такой баланс предпочтительно, чтобы государство ограничило свое участие в качестве активного игрока в частном секторе.

Сократить коррупцию и политический клиентелизм в компаниях с государственным капиталом возможно в результате внедрения исчерпывающего набора мер, который будет, в частности, включать: (i) ограничение роли государства установлением целей для принадлежащих ему компаний и направлением своих представителей в состав админсоветов без дальнейшего вмешательства в повседневную деятельность, (ii) применение наиболее эффективных принципов управления и прозрачности с строгим соблюдением норм законодательства насчет раскрытия информации, (iii) установление жестких критериев и внедрение прозрачных процедур отбора членов административных советов с упором на повышение профессионального уровня советов, (iv) учреждение внешнего государственного аудита, который будет независимым от внутреннего аудита, проводимого компаниями, (v) установление обязательства предприятий разрабатывать кодексы корпоративного управления, (vi) повышение уровня ответственности лиц, входящих в состав руководства предприятия, путем ограничения возможности оставаться в должности, если неоднократно не были достигнуты ранее установленные показатели эффективности. Принимая во внимание комплексность этих мер, медленные темпы, которыми государство, как правило, проводит реформы, а также отсутствие политического интереса ко многим из них, альтернативным решением для борьбы с коррупцией и повышения эффективности сектора компаний с государственным капиталом представляется приватизация.

³ <https://www.expert-grup.org/ro/>

⁴ <http://date.gov.md/ckan/ro/dataset/15184-rezultatele-activitatii-economico-financiare-ale-s-a/resource/e5822861-0b7c-47ce-afee-3b01ee6b73c9>

⁵ Национальное бюро статистики, <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191&>

⁶ https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/yantreprinderile-de-stat-La-Punct.-Despre-glurile-negre-ale-economiei-moldoveneuti_ru.pdf

Какие компании следует приватизировать и как следует провести этот процесс?

Приватизацию компаний с государственным капиталом не нужно рассматривать как панацею от всех проблем в этих субъектах. Международный опыт поддерживает эту гипотезу. Так, успешной оказалась приватизация, проведенная в надлежащей конкурентной среде и преследовавшая специфические цели⁷. Цели процесса приватизации могут варьировать: это может быть стремление перейти к рыночной экономике, устранение недостатков в компаниях, уменьшение налогового бремени в случае ущерба, приносимого компаниями, и т. д. Цель приватизационного процесса, начатого в 90-е годы в бывших советских республиках, состояла в переходе от плановой экономики к рыночной. В результате анализа списка почти 120 предприятий и компаний, предложенных правительством к приватизации, складывается впечатление, что Молдова и по сей день еще находится в переходном периоде⁸. Отсутствие успеха, о чем свидетельствует ограниченное число приватизаций, проведенных в последние годы, подчеркивает необходимость пересмотреть цели и собственно процесс приватизации в случае компаний с госкапиталом.

На мировом уровне существует консенсус насчет того, что государствам необходим как сильный государственный сектор, так и сильный частный сектор. В частности, присутствие государства целесообразно в секторах, предрасположенных к естественной монополии. Такие секторы предполагают массовые инвестиции в инфраструктуру, поэтому число потенциальных игроков, способных осуществлять подобные вложения, очень низкое. Следовательно, сохранение государственной монополии в таких секторах как распределение электрической энергии, водных ресурсов и т. д. не рассматривается как политика, нацеленная против рыночной экономики, а скорее расценивается как намерение государства сохранять качество основных услуг, поставляемых населению. Однако если происходит приватизация предприятий, осуществляющих деятельность в естественных монополиях, тогда важно внедрять такие тарифные и производственные политики, которые не позволят максимально увеличивать прибыль в результате наличия монополии в ущерб публичному благополучию.

⁷https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08977ed915d3cfd000264/Topic_Guide_Privatisation_Nov.pdf

⁸ Как вытекает из списка объектов, подлежащих приватизации, разработанного правительством, власти готовы приватизировать почти 120 предприятий и компаний, в которых государству принадлежат доли. Указанный список включает крупные акционерные общества, такие как «Barza-Alba», «Tutun-СТС», «Red-Nord», «Red-Nord-Vest», компания «Air-Moldova», «MoldTelecom», а также ряд мелких предприятий, часть которых не осуществляет никакой деятельности: <http://www.app.gov.md/ro/advanced-page-type/bunuri-supuse-privatiz%C4%83ri>

Информационная врезка: Каких целей можно достичь в результате приватизации?

Разбор случая: ГП «Transport» и АО «Telecomunicații»

Анализ положения дел в двух гипотетических компаниях поможет обозначить цели, которых можно достичь в результате приватизации госпредприятий

Государственное предприятие «Transport» работает в транспортной сфере, оно известно неэффективностью своей деятельности. Персонал не соответствует потребностям компании, а многих работников/сотрудников сохраняют в должностях в обмен на поддержку, предоставляемую находящейся у власти партией. Наряду с этим, закупки предприятия вызывают определенные вопросы, так как наиболее крупные поставщики предприятия это компании, принадлежащие приближенным к власти лицам. В составе админсовета преобладают лица, представляющие министерство, которое является учредителем предприятия; данное министерство возглавляет член партии.

Предприятие «Transport» часто ставят в более выгодное положение по сравнению с другими конкурентами. Так, органы, занимающие надзором в этом секторе, проявляют больше снисходительности к его нарушениям, нежели к нарушениям конкурентов, представляющих частный сектор.

Политический клиентелизм, который очевиден во многих направлениях деятельности предприятия, отрицательно сказывается на его достижениях. Предприятие много лет подряд приносит существенные убытки, но вопреки этому администраторов не снимают с занимаемых должностей. Более того, от них даже не требуют представлять какие-либо стратегии, нацеленные на улучшение ситуации.

Чтобы не дать предприятию обанкротиться, правительство приняло решение увеличить его уставный капитал. Для этого оно перенаправило значительную часть средств, которые предназначались для проектов по развитию инфраструктуры.

Акционерное общество «Telecomunicații» было создано в результате приватизации государственного предприятия в области электросвязи. До приватизации, инвестор тщательно изучил активы и финансовые отчеты предприятия, а также провел анализ рынка и выявил наличие значительного потенциала для роста.

После конкурентного процесса приватизации новые собственники провели ряд реформ, а именно:

- сменили руководство компании и привели к ее штурвалу компетентных людей, у которых есть опыт работы в области электросвязи;
- уволили часть персонала, который не соответствовал должностным инструкциям, и увеличили среднюю зарплату для оставшегося в компании квалифицированного персонала;
- ввели механизмы, измеряющие степень удовлетворения потребителей, для того, чтобы повышать качество услуг и, соответственно, способность компании конкурировать на равных с сильнейшими конкурентами;
- инвестировали значительные средства в технологическую модернизацию компании, чтобы она стала компанией с самым высоким удельным весом на рынке.

В результате приватизации* государство выручило достаточную сумму денег, часть которых пойдет на оцифровку всех правительственных услуг.

В то же время в результате приватизации человеческие ресурсы министерств, которые раньше были задействованы в мониторинг деятельности данного предприятия, перенаправили к процессу разработки публичной политики.

** За 2016-2017 гг. государство выручило около 1,4 MDL за каждый 1 MDL активов, которые принадлежали приватизированным предприятиям.*

Хотя и гипотетически этот разбор конкретного случая, тем не менее, показывает, что в результате приватизационного процесса можно достичь целого ряда целей, которые окажут воздействие как на власть, так и на общество в целом. Среди целей можно перечислить следующие: улучшение конкуренции на рынке и как результат более низкие цены на товары и услуги; повышение качества услуг, оказываемых населению; повышение эффективности услуг, оказываемых правительственными структурами, и высвобождение ресурсов для инвестиций в стратегические проекты.

В общих чертах приватизация содержит два важных этапа: определение сфер, в которых государству хочется быть представленным в экономике, и собственно процесс приватизации. Первый этап должен включать инвентаризацию и оценку государственной собственности для того, чтобы определить, какие именно компании следует приватизировать, и где именно присутствие государства совершенно необходимо. Это могут быть предприятия, которые осуществляют деятельность в естественных монополиях, которые оказывают представляющие публичный интерес услуги, либо которые выполняют определенные некоммерческие задачи. В частности, в результате инвентаризации необходимо выявить компании, которыми управляют неэффективно. Кстати говоря, у этих субъектов как раз и наиболее высокие шансы для приватизации. Принимая во внимание, что государство проводит переговоры насчет приватизации с представителями частного сектора, последним неизбежно потребуются стимулы для инвестиций в государственные компании. Другими словами приватизация окажется успешной, когда предприятия с государственным капиталом, которые работают неэффективно, в том числе из-за коррупции и политического клиентелизма, после передачи в частные руки смогут поставлять товары и услуги более полезным и эффективным образом, чем государство. Успешная приватизация может принести положительные результаты как для граждан, так и для властей. Со временем в конкурентной среде граждане смогут получать более качественные товары и услуги по более низким ценам, тогда как государство, в свою очередь, сможет выручить ресурсы и направить их на другие инициативы (информационная врезка).

Затем особое внимание необходимо уделить собственно приватизационному процессу, который может оказаться серьезным источником коррупции. В условиях слабых институциональных рамок существует угроза приватизации предприятий по цене, ниже реальной стоимости их активов. Для борьбы с этим риском жизненно важно утвердить четкую стратегию, которая, в частности, будет включать следующие аспекты:

1. **Сроки и цели приватизационного процесса должны быть установлены заранее,** а ответственное учреждение должно быть наделено достаточными рычагами для проведения данного процесса независимо; при этом ему также следует выдвинуть ясные условия в плане непредвзятости и прозрачности.
2. **Важный элемент процесса приватизации – прозрачная коммуникация с общественностью.** Объявление о приватизации следует довести до сведения предельно ясно, при этом заинтересованные стороны необходимо пригласить к конструктивной дискуссии, посвященную данному процессу (в том числе следует задействовать в эти дискуссии работников, потенциальных инвесторов, бенефициаров из числа граждан, органы власти). Предварительные объявления, эффективно доведенные до сведения заинтересованных кругов, могут стать для инвесторов стимулом к изучению инвестиционного потенциала. В то же время раскрытие информации касается и обнародования оценок по каждой подлежащей приватизации компаний. Исследования Всемирного банка относительно приватизации в стремительно развивающихся странах доказывают, что для получения более высокой отдачи процесс оценки и, следовательно, процесс определения минимальной цены, за

которую можно приватизировать компанию, следует передать на аутсорсинг уполномоченным учреждениям в данной сфере⁹.

3. **Чтобы снизить риск приватизации за цену, ниже рыночной, отдельные государства прибегли к созданию межминистерских комитетов и поручили им утвердить минимальный порог цены, за которую следовало приватизировать компании¹⁰.** Как правило, привлечение слишком большого числа учреждений в процесс приватизации чревато замедлением данного процесса. Вместе с тем, этот элемент может оказаться важным для снижения угрозы захвата компаний факторами, приближенными к власти.
4. **Коммуникация с частными инвесторами.** Ввиду отсутствия эффективного рынка капитала приватизация посредством этого рынка нереальна – в данном случае гораздо выгоднее привлекать частных инвесторов. В таких условиях особые усилия надлежит прилагать для коммуникации с частными инвесторами – как с отечественными, так и с зарубежными. Для приватизации крупных компаний государство может привлекать консалтинговые компании или же инвестиционные банки, обладающие опытом продажи активов, чтобы обеспечить эффективное посредничество с потенциальными инвесторами. Как правило, такие компании обладают достаточными знаниями и располагают сетью для привлечения интереса инвесторов, которые иначе даже не проявили бы интерес к этим объектам.
5. **Тщательный анализ профиля потенциального покупателя.** Чтобы обеспечить непрерывность наличия товаров и услуг, поставляемых компаниями, которые были вынесены на приватизацию, а также исходя из большой численности их персонала, важно провести предварительный анализ потенциальных инвесторов. Кроме того, процесс переговоров насчет приватизации должен включать также разработку пакета обязательств, которые покупатель возлагает на себя в случае приватизации.
6. **Улучшение деловой среды.** Приватизация может принести значительные результаты, когда она вписывается в многоплановые усилия властей по улучшению делового климата и конкурентной среды.

Сохранение нынешнего положения дел, когда Агентство публичной собственности неоднократно и на постоянной основе выносит на приватизацию свыше 100 предприятий, не добиваясь при этом заметных результатов, увы, не представляет собой эффективную модель приватизации. Эти компании используют и без того ограниченные публичные средства и ресурсы в целях, которые могут и не оказаться приоритетными для граждан. Вместе с тем, приватизация может освободить часть таких средств, которые можно будет перенаправить на важные цели, к примеру, на нужды образования, здравоохранения, инфраструктуры и т. д. Чтобы уменьшить давление на публичный бюджет и позволить более эффективно выделять средства и при этом ограничить коррупцию в сфере компаний с государственным капиталом, надлежит провести повторную оценку таких предприятий и возобновить приватизационный процесс. На первом этапе это должно включать оценку и инвентаризацию всей публичной собственности с определением целей государства с точки зрения активной роли, которое оно стремится играть в экономике. Государство может сохранять

⁹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/571161468740204469/pdf/multi-page.pdf>

¹⁰ <http://documents.worldbank.org/curated/en/571161468740204469/pdf/multi-page.pdf>

активную роль в промышленности, предрасположенной к естественной монополии, либо в областях, представляющих публичный интерес, в которых оказание услуг не всегда предполагает экономические преимущества, а нацелено скорее на социальные цели. Затем следует приступить к активному, прозрачному и динамичному процессу приватизации, в рамках которого будут соблюдаться такие принципы как коммуникация, прозрачность и непредвзятость.