

**Меры, направленные на повышение эффективности управления
государственной собственностью**

Аналитическая записка

Автушко-Сикорский Александр
Бурак Екатерина
Мирошниченко Андрей Николаевич

Резюме

Ситуация, которая складывается сегодня в сфере управления государственными предприятиями показывает, что меры, предпринимаемые государством по повышению их эффективности (создание холдингов, точечная приватизация, выпуск акций и т.п.) не достигают своей цели. Эффективность работы государственных предприятий значительно уступает эффективности коммерческих предприятий. Деятельность крупных бюджетобразующих предприятий находится под сильным влиянием внешней конъюнктуры рынка, для них характерна низкая гибкость, нежелание рисковать и искать инновационные схемы деятельности.

Разница в эффективности частных и государственных предприятий – общемировое явление. Однако в Республике Беларусь ситуация усугубляется отсутствием единого и системного подхода к управлению госактивами и стандартам корпоративного управления государственными предприятиями. Министерства и ведомства, помимо своей основной функции по разработке отраслевых политик, заняты непосредственным управлением конкретными предприятиями, планированием и контролем их деятельности. В итоге часто отраслевые политики подчиняются лоббистским интересам крупных предприятий. Это явление можно считать следствием отсутствия единого подхода к управлению государственными предприятиями у высокопоставленных чиновников. Например, первичный анализ высказываний Премьер-министра и министров показывает, что целями создания в Республике Беларусь государственных холдингов являются и консолидация активов с целью увеличения их стоимости, и сокращение количества юридических лиц, и повышение эффективности государственных предприятий, входящих в единую технологическую цепочку. Практика же реализации этих целей показывает, что у ответственных лиц отсутствует единое понимание содержания этих целей. Пожалуй, недостаток системности в управлении госактивами можно считать основной проблемой существующей практики управления государственными предприятиями.

На основании анализа ситуации в сфере управления государственной собственностью в Республике Беларусь группой экспертов сформулированы рекомендации по повышению эффективности мер управления:

- Рекомендации по обеспечению эффективной структуры госсобственности в Республике Беларусь
- Рекомендации по совершенствованию системы управления холдингами с участием государства
- Рекомендации по совершенствованию корпоративного управления

Введение

Ситуация, которая складывается сегодня в сфере управления государственными предприятиями показывает, что предпринимаемые меры государства (создание холдингов, точечная приватизация, выпуск акций и т.п.) по повышению их эффективности не достигают своей цели. Эффективность работы государственных предприятий значительно уступает коммерческим. Деятельность крупных бюджетообразующих предприятий находится под сильным влиянием внешней конъюнктуры рынка, неповоротливы, не могут рисковать и искать инновационные рыночные схемы.

Разница в эффективности частных и государственных предприятий – общемировое явление. Однако в Республике Беларусь ситуация усугубляется отсутствием единого и системного подхода к управлению госактивами и стандартам корпоративного управления государственными предприятиями. Министерства и ведомства, помимо своей основной функции по разработке отраслевых политик, заняты непосредственным управлением конкретными предприятиями, планированием и контролем их деятельности. В итоге часто отраслевые политики подчиняются лоббистским интересам крупных предприятий. Однако это явление можно считать следствием отсутствия единого подхода к управлению государственными предприятиями у высокопоставленных чиновников. Например, первичный анализ высказываний Премьер-министра и министров показывает, что целями создания в Республике Беларусь государственных холдингов являются и консолидация активов с целью увеличения их стоимости, сокращение количества юридических лиц, и повышение эффективности государственных предприятий, входящих в единую технологическую цепочку. Практика же реализации этих целей показывает, что у ответственных лиц отсутствует единое понимание содержания этих целей. Пожалуй, недостаток системности в управлении госактивами можно считать основной проблемой существующей практики управления государственными предприятиями.

Поэтому повышение системности можно считать основной целью реформы процесса управления государственными предприятиями. Для того, чтобы выработать перечень мер по совершенствованию системы управления госпредприятиями необходимо:

1. Оценить текущую ситуацию по управлению госактивами в Республике Беларусь.
2. Проанализировать эффективность процесса создания и управления в Республике Беларусь государственных холдингов как совокупности решений и инструментов, направленных на целенаправленное повышение эффективности работы государственных предприятий.
3. Проанализировать практику корпоративного управления в государственных предприятиях Беларуси.
4. Изучить международный опыт реформы системы управления государственными предприятиями с целью обобщения лучших практик и создания прототипа эффективной системы управления госсобственностью на постсоветском пространстве.
5. Изучить рекомендации международных институтов, аккумулирующих опыт управления государственными предприятиями (Всемирный Банк, ОЭСР).
6. Разработать перечень мер по реформе управления системы госактивов.

Эффективная структура собственности в экономике

Государственные предприятия по-прежнему играют центральную роль в экономике Беларуси. В отличие от других стран Центральной и Восточной Европы, в Республике Беларусь сохраняется более существенный объем государственной собственности. Так, по данным статистики, на долю организаций государственной и с долей государственной собственности в 2015 году приходилось почти 70% объема промышленного производства и около половины списочной численности работников (1 562 120 человек). По состоянию на конец 2015 года число таких организаций составило 3 720 (из них 1829 — унитарные предприятия (414 — республиканские, 1415 — коммунальные) 1891 — акционерные общества с долей государства (307 с долей государства менее 50 % и 1584 — с долей государства более 50 %)). Их выручка от реализации продукции, товаров, работ, услуг по итогам года составила 955,19 трлн. руб, чистая прибыль – 4,24 трлн. Руб (упала по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. в 5 раз). Число убыточных государственных компаний на конец 2015 года составляло 19,6 %. Вклад государственного сектора в ВВП на конец 2015 г. оценивают примерно в 48,5 % (в 2010 г. эта цифра составляла примерно 70 %).

На госпредприятиях Беларуси наблюдается более низкий уровень производительности по сравнению с частными предприятиями. Наблюдается замедление роста производительности и снижается конкурентоспособность. Уровень производительности на частных предприятиях превышает соответствующий уровень производительности на госпредприятиях. Так, по данным Всемирного Банка, подготовленным по сведениям, предоставленным Белстатом, производительность труда в государственном секторе в среднем на 40 процентов ниже по сравнению с частным сектором. При этом чем меньше доля государства в уставном фонде компании, тем выше рентабельность активов. Доля убыточных предприятий в частном секторе ниже, чем среди предприятий со смешанной формой собственности или государственных предприятий. В ситуации спада спроса на традиционных рынках сбыта белорусских предприятий еще более остро встал вопрос о реструктурировании государственных активов Беларуси и в целом о реформе системы управления госактивами.

Совершенствование системы управления госсобственностью, а конкретнее госпредприятиями предполагают, во-первых, определение тех предприятий, нахождение которых в госсобственности является необходимым; во-вторых, поиск критериев в соответствии с которыми следует выделить предприятия, подлежащие приватизации или санации; в-третьих, разработку принципов управления предприятиями, оставшихся в госсобственности.

В соответствии с международной практикой, а также в соответствии со стандартными рекомендациями различных международных институтов, вроде ОЭСР, МВФ и т.д. в госсобственности должны оставаться следующие предприятия:

- Инфраструктурные предприятия, обеспечивающие социальные потребности граждан, а также оказывающие такие услуги, которые будут обладать низкой рентабельностью, но создающих инфраструктуру для других услуг, коммуникаций и т.п. (например, Белпочта);
- Инфраструктурные предприятия, обеспечивающие глобальную конкурентоспособность кластеров или производственных агломераций, расположенных на территории РБ – трубопроводы, железнодорожные пути, энергетика и т.п.
- Естественные монополии – например, Белкалий.
- Предприятия, оказывающие услуги, которые гарантируют реализацию прав социально не защищенных граждан, например, производственные объединения граждан с

ограниченными физическими возможностями и т.п.;

- Предприятия, обеспечивающие государственную безопасность;
- Стратегические предприятия, отраслевые лидеры, образующие региональные кластеры (например, БелАЗ, МТЗ и т.п.) и играющие ключевую роль в развитии региональной экономики.

В многочисленных документах и рекомендациях различных международных институтов разработаны универсальные рекомендации о принципах продажи государственных предприятий, которые являются приложимыми в том числе и для РБ:

1. Крупные бюджетобразующие предприятия, отчисляющие часть прибыли в бюджет – акционирование и публичное размещение акций для создания возможности оценки стоимости предприятия; продажа доли собственности предприятий стратегическим инвесторам для расширения рынков сбыта, модернизации производства, расширения ассортиментов для увеличения рентабельности и получения большей прибыли и дальнейшей;

2. Средние и мелкие прибыльные предприятия, включенные в международные производственные цепочки – совершенствование системы корпоративного управления, а затем продажа через аукционы, тендеры, прямую продажу, включения в холдинги и прежде всего международные предприятия, формирующие новые отрасли и рынки с целью уменьшения рисков от международных экономических кризисов, технологического отставания и исключения из международного разделения труда.

3. Крупные убыточные предприятия – финансовое и управленческое оздоровление, адресная поддержка, разделение коммерческих и некоммерческих целей предприятия, сокращение издержек на выполнение некоммерческих функций (непрофильные активы, скрытая безработица и т.п.), через передачу этих функций профильным учреждениям и ведомствам (органам соцзащиты, министерству образования, труда и т.п.).

4. Мелкие убыточные предприятия – ликвидация и реализация капитального имущества или продажа за одну базовую величину.

Модель управления государственными предприятиями со стороны государства

Существующая сегодня в Республике Беларусь система управления госактивами носит децентрализованный характер. Именно децентрализованная модель управления госпредприятиями вызывает следующие проблемы:

- Каждое предприятие подчиняется множеству министерств и ведомств, а также участвует в большом количестве программ. Часто требования, выставляемые этими субъектами не только противоречат друг другу, но выставляются постфактум и носят фиктивно-демонстративный характер, для исключения этих проблем больше всего подходит централизованная модель управления;
- Разработка целей предприятий поручается чиновникам министерств и ведомств, которые не столько отстаивают интересы всех заинтересованных сторон в деятельности предприятий, сколько отстаивают свои ведомственные интересы;
- Часто чиновники, вырабатывающие стратегии, не только не имеют опыта практического управления, но не в курсе специфики функционирования тех или иных предприятий, истории их взаимоотношений с другими предприятиями технологической цепочки;
- Несбалансированность интересов государства проявляется в лоббировании своих поставщиков перед предприятиями, подчинением отраслевой политики интересам конкретных предприятий, обладающих наибольшим лоббистским весом в соответствующих ведомствах, а также подчинения процесса контроля ведомственным интересам;
- Формальные контролирующие органы (например, министерство финансов) починается политическим задачам и фактически затыкает финансовые дыры в бюджетах предприятий, что нивелирует его контролирующую функцию.

Механизмы реализации государством функций как собственника в Беларуси свидетельствуют о применении децентрализованной модели, где ответственность, как правило, рассредоточена по отраслевой линии министерств и концернов. Децентрализованная модель была самой распространенной моделью собственности во всем мире, однако в прошлом, двадцатом веке. В Беларуси же она по-прежнему сохранилась и значительная часть министерств и концернов по сей день имеют в своей системе значительное число государственных предприятий, а также специальные структурные подразделения, отвечающие за реализацию политики по управлению активами и осуществления владельческого надзора.

Подобная система управления госсобственностью создает конфликт между функциями государства как собственника и как регулятора (разработчика отраслевой политики).

Многие страны создали независимые регулирующие органы для выработки отраслевой (промышленной) политики государства и сконцентрировали функции управления государственными активами в руках единой централизованной структуры – так называемая централизованная модель управления – которая является более подходящей и для Беларуси.

Централизованная модель не просто позволит создать адекватный институт представителей государства как собственника на госпредприятиях, но и выработать единую модель управления предприятиями. Причем это позволит как реализовывать политику в сфере управления госактивами (наращивание стоимости и продажа госимущества), но и операционного менеджмента через сквозные процессы управления. В свою очередь министерствам останется функция выработки отраслевой политики, разработки и согласования отраслевых стандартов и нормативов и уйти от дублирования

операционального управления предприятиями. Это позволит избежать главного недостатка существующей системы – подчинения отраслевых политик интересам крупных лоббистов и политизации процесса разработки отраслевых политик.

Основной целью единой управляющей компании государственными активами является обеспечение внедрения наилучших методов управления из частного сектора в государственный. Это не только формирование и реализация функций наблюдательных советов, но и внедрение системы управления эффективностью и мотивации кадров; системы профессионального развития кадров; процедуры мониторинга достижения целей и др. Централизованная модель управления государственным активами также позволит аккумулировать пул средств для формирования рыночного уровня компенсации директорату, что позволит привлекать к управлению ключевыми гос активами менеджеров мирового уровня. Кроме того, оплата труда топ менеджеров должна быть привязана к результатам их работы и работы предприятия.

Единый централизованный орган управления госпредприятиями может быть реализован в форме инвестиционной компании или самостоятельного единого госхолдинга. Эффективность этой модели может быть значительно выше при совершенствовании института акционеров и развитии фондового рынка, как инструмента управления собственностью на принципах прозрачности, подконтрольности и публичности.

Корпоративное управление государственными предприятиями

Международный опыт показывает, что, независимо от существующей структуры собственности, госпредприятия могут быть рентабельными, работать на коммерческой основе и являться устойчивыми за счет действенных управленческих механизмов, которые более четко определяют роль и ответственность корпоративных органов и устанавливают адекватные механизмы контроля и сбалансированного функционирования внутри предприятия.

В Беларуси же для компаний с государственным участием прослеживается сильное влияние государственных структур в принятии всех существенных (а зачастую и не очень) корпоративных решений. Министерства и иные государственные структуры, осуществляющие функции владельческого надзора, назначают представителей государства в компании с государственным участием. Представители государства (как правило, это сотрудники государственного органа) назначаются в советы директоров и голосуют по акциям государства на общих собраниях акционеров. Представители государства курируют политику государственного органа в конкретных государственных предприятиях, однако они обладают очень незначительной автономией при принятии решений.

При этом лица, назначаемые представителями государства, в действительности не заинтересованы в достижении компанией высоких финансовых и производственных показателей, поскольку уровень вознаграждения фактически не зависит от результатов их деятельности и деятельности компании. В частности, в силу невысоких доходов представителей государства, работающих в советах директоров, представляется фактически невозможным привлечение на такие позиции высококвалифицированных профессиональных управляющих, обладающих опытом аналогичной работы в успешных коммерческих структурах.

На белорусских госпредприятиях основные функции совета директоров замещены целым рядом указов и других регуляторных мер. В результате этого советы директоров госпредприятий ослаблены и большинство из их основных обязанностей были упразднены или делегированы другим органам госуправления. Принятие решений на уровне совета директоров предприятия ограничено.

Основные отклонения от международно-признанных стандартов можно кратко изложить по следующим направлениям:

1. Ограниченная роль совета директоров в обеспечении стратегического руководства;
2. Слабый состав советов директоров и необходимость повышения качества и профессионализма его членов;
3. Отсутствие четко выраженной лидерской роли председателя и отсутствие комитетов при совете директоров;
4. Громоздкие процессы и процедуры на уровне совета директоров;
5. Несогласованность структур стимулов для совета директоров и топ-менеджмента;
6. Отсутствие реальных полномочий у совета директоров по отбору ключевых руководителей.

Передовая международная практика рекомендует усиление автономии госпредприятий и одновременно поощряет создание институтов, способствующих

установлению большей подотчетности предприятий перед их государственными собственниками. В этом отношении важны три ключевых изменения:

- государство назначает сильных членов совета директоров и устанавливает свои общие «ожидания» в отношении своих госпредприятий.
- совет директоров разрабатывает стратегию для выполнения поставленных стратегических целей и осуществляет контроль руководства и мониторинг эффективности.
- менеджмент несет ответственность и является подотчетным перед советом директоров за реализацию стратегии.

В данной схеме совет играет ключевую роль в руководстве компании. Он несет конечную ответственность, для чего ему требуются полномочия, автономия и независимость в принятии решений, определяющих результативность деятельности. Он действует как посредник между государством, в качестве акционера, и руководством компании, и его обязанностью являются действия в интересах обеих сторон.

В целом в части управления государственными предприятиями необходимо решить следующие нюансы:

1) Усилить объективность и независимость советов директоров и свести к минимуму размытие ролей среди собственников, совета директоров и исполнительного органа:

- Следует ввести требование, чтобы среди членов совета директоров большинство составляли члены, не наделенные исполнительными полномочиями.
- Следует формализовать схемы выплаты вознаграждения и оценки деятельности членов совета и высшего руководства. Следует требовать от предприятий разрабатывать политику выплаты вознаграждений.
- Следует формализовать планирование преемственности для членов совета директоров.

2) Укрепить и расширить функцию внутреннего и внешнего аудита:

- Комитет по аудиту должен быть создан на уровне совета директоров.
- Комитет по аудиту должен быть сформирован из специалистов по финансовой отчетности и внутреннему контролю и обладать полномочиями по управлению процессом внешнего аудита, осуществлять мониторинг недостатков и являться органом отчетности для подразделения внутреннего аудита.

Для Республики Беларусь свойственны и стандартные для международной практики проблем корпоративного управления государственными предприятиями. Можно предложить следующие меры по решению этих проблем:

Множественные владельцы. Подчинить управление предприятия единому ведомству или органу государственной власти, который, во-первых, будет отвечать за разработку целей и задач предприятия, во-вторых, будет осуществлять операционное управление и контроль за функционированием предприятием. Следует также сделать этот орган отдельным от других органов, участвующих в разработке отраслевых политик.

Двойственность целей. Когда предприятие кроме экономических должно выполнять и социальные цели, необходимо формализовать процесс целеполагания, определить, как компенсируются противоречия экономических и социальных целей, просчитать альтернативные издержки при достижении социальных задач и создать четкий механизм отслеживания результата.

«Политизированный» менеджмент и совет директоров. Для того, чтобы избежать влияния неформализуемых политических целей при управлении государственными предприятиями следует легализовать эти цели в форме конкретных целей управления госактивами, которые ставятся перед единым органом управления госпредприятиями. При этом к кандидатам, претендующим на руководящие должности в госпредприятиях, следует предъявлять жесткие требования по уровню квалификации и опыта.

Отсутствие прозрачности и подотчетности руководства предприятия. Эта проблема решается централизацией процесса контроля, а также увеличение уровня публичности и прозрачности оценки результатов деятельности предприятий. Фактически, обеспечение прав и стейкхолдеров и миноритарных акционеров можно начать с более прозрачной процедуры отчетности советов директоров о результатах своей работы.

Другим широко распространенным подходом, доказавшим свою эффективность, является индикативная система показателей. Индикативная система показателей, по сути, представляет собой процесс разработки перечня ключевых показателей эффективности, используемых для мониторинга эффективности деятельности предприятия.

Индикативная система показателей сконцентрирована на измерении трех видов целей в дополнение к финансовым показателям: клиенты, внутренние процессы, сотрудники (обучение и рост). Оценка эффективности деятельности с использованием этого более широкого спектра целей является особенно важной для Беларуси, где традиционно основное внимание уделяется росту объемов производства за счет других целей.

Слабая защита прав стейкхолдеров и миноритариев. Защита прав стейкхолдеров и миноритариев может быть обеспечена повышением их статуса в процессе принятия решения. Это может быть осуществлено с помощью специальных инструментов согласования интересов всех заинтересованных в деятельности предприятия лиц, о котором мы писали выше, а также повышением уровня представительства стейкхолдеров в централизованной системе постановки целей и оценке результатов деятельности госпредприятий.

Заключение

Итак, реформа системы управления должна двигаться в двух направлениях:

В первую очередь необходимо выработать политику относительно сохранения или продажи предприятий, находящихся в государственной собственности. При определении групп компаний, которые должны оставаться в государственной собственности, следует исходить из их функции и роли в экономике страны. Относительно предприятий, подлежащих продаже, следует разработать прозрачный процесс приватизации.

Не менее важной задачей является повышение эффективности корпоративного управления государственными предприятиями. В рамках корпоративного управления, помимо совершенствования практики функционирования советов директоров на государственных предприятиях, особое значение для белорусских предприятий начинает играть институт независимых директоров, а также институт стейкхолдеров.

Системность в процессе управления госсобственностью на двух указанных выше уровнях (управления госпредприятиями как активами и корпоративное управление государственными предприятиями) достигается через централизацию процесса управления, которая может быть реализована в форме госхолдинга по управлению госпредприятиями или государственной инвестиционной компании. Одновременно

функции по целеполаганию, приватизации госпредприятий и корпоративному управлению следует изъять из отраслевых министерств и ведомств, которые должны сосредоточиться на выработке отраслевых политик.

В свою очередь значительно усилить качество корпоративного управления государственных предприятий, объединенных в госхолдинги, можно через усиление вертикальной или горизонтальной интеграции предприятий, входящих в холдинг, централизацию функций управления в управляющих компаниях, не являющихся самостоятельными предприятиями.

Отдельной темой становится развитие институтов, обеспечивающих приток в реальный сектор Беларуси как местных, так и иностранных инвестиций. Поскольку белорусские предприятия как правило включены в международную систему разделения, а основные рынки сбыта находятся за рубежом страны, особую роль приобретает компетенции по привлечению иностранного капитала, сбытовых сетей, маркетинговой и инновационной деятельности, развитию технологий и трудовых ресурсов. Поскольку развитие таких компетенций невозможно без обмена опытом, формализации успешных практик, привлечения международных компетенций, необходимо сделать это одной из важных функций единого органа управления госактивами.