Лекция 3. Государственное управление экономикой на современном этапе

1.1. Государственный сектор экономики: понятие, сущность, эволюция

1.2.Управление госхолдингами 3.1. Понятие и сущность холдингов

1.3. Управление стратегическим сектором экономики 4.1. Стратегические объекты экономики: понятие, критерии отнесения.

1.4. Стратегический сектор в Казахстане

1.1. Государственный сектор экономики: понятие, сущность, эволюция

Определение Всемирного банка: «госпредприятия представляют собой структуры, находящиеся в собственности или управлении государства, которые получают свою прибыль за счет продажи товаров и услуг» Совокупность всех госпредприятий страны будем называть госсектором экономики (в узком смысле). Госсектор в широком смысле включает обычно еще всю бюджетную сферу. Таким образом госсектор в экономике это государственный предпринимательский сектор, в котором государство, основываясь на государственной собственности, осуществляет хозяйственную деятельность, направленную на производство продукции, выполнение работ и оказание услуг.

Перечислим сферы присутствия государства либо как собственника, либо как партнера неизбежно:

• стратегические предприятия (атомная энергетика, добывающая промышленность, судостроение и т. п.);

• военные (оборонные) предприятия;

• производство общественных благ для совместного потребления (образование, наука, культура, общественные сооружения, водоснабжение, уборка и переработка мусора и т. д.);

• производство в отраслях естественных монополий, как правило, в секторах инфраструктуры1 (энергетика, телекоммуникации, почта, транспорт, водоснабжение), иногда такие предприятия относят к стратегическим;

• природоохранные предприятия, их необходимо защитить от внешних эффектов рынка;

• финансовые институты развития.

Государственный сектор включает также предприятия, принадлежащие местным властям. Признание госсектора в качестве особого сектора экономики со своей спецификой требует разработки специфичных механизмов его управления и взаимодействия с остальными экономическими агентами в целях повышения эффективности функционирования. Госпредприятия, кроме коммерческой задачи получения прибыли, имеют и некоммерческие – занятость, социальные цели, деятельность в низкорентабельных сферах. Выделяют 5 пересекающихся групп обстоятельств существования государственного сектора экономики: 1) преимущества (действительные и мнимые) госпредприятий в определенных условиях над частными; 2) невозможность или нежелание организовать требуемое производство частным сектором (нехватка частного капитала и других факторов, высокие риски, длительные сроки окупаемости, низкая рентабельность и т. д.); 3) провалы рынка (производство общественных благ, экстерналии, монополии, неполная информированность, высокие трансакционные издержки, инноваторы-первопроходцы с высокими затратами на НИР, например в оборонной промышленности); 4) стремление избежать в определенных секторах (добыча нефти, газа) вывода значительной прибыли за рубеж; 5) стремление перераспределить доходы.

Госсектор в Беларуси дает около 70 % ВВП, в Китае и Украине – около 40 %, России, Казахстане, Молдове – 35 % (по некоторым данным госсектор в  России достиг 46  % ВВП), Польше  – 25  %, Литве – 25 %, Венгрии, Словакии, Эстонии – 20 %. В странах ЕС на госпредприятиях работает около 11 % занятых в экономике, они обеспечивают 10 % ВВП, 13 % инвестиций. Наименьший в Европе госсектор в Великобритании – около 2,7 %. В США госкомпаниями являются НАСА, Эксимбанк, почта, корпорация железнодорожных пассажирских перевозок. Даже в либеральном Сингапуре – морской порт, аэропорт, мобильный оператор, авиакомпания «СингапурЭйрманс» – собственность государства. НК – Китай (18 %), Малайзия (5 %), Индия (4 %). ОЭСР. В странах ОЭСР (59 % мирового ВВП) действует около 2 тыс. госкомпаний, в которых занято 6 млн. чел. Самый крупный госсектор в Южной Корее (стоимость госкомпаний около 180 млрд. долл.), во Франции (160 млрд. долл.), Норвегии (130 млрд. долл.). По числу занятых в госсекторе лидирует Франция – 838,5 тыс. чел.

Наибольшей систематичностью управление государственным сектором отличалось в XIX веке в Великобритании. Здесь государственным корпорациям предписывались процедуры ценообразования (на уровне долгосрочных предельных издержек) и нормативная доходность новых инвестиций, размер которой, как считалось, должен был соответствовать уровню частного сектора. Одновременно устанавливались так называемые финансовые обязательства – плановая прибыль или убытки. Стали устанавливаться (на 4–5 лет) нормативная доходность уже не только новых инвестиций, а всего применяемого капитала, темп изменения издержек, показатели качества (сроки доставки писем, динамика рекламаций товаров и услуг и т. п.). Определенные моменты британской практики – в частности, нормативная отдача – использовались и в других странах (например, в Испании). Можно констатировать, что на разных этапах экономического развития размеры госсектора экономики циклично изменялись. Нам представляется, что новым мировым трендом является некоторое увеличение доли госсектора экономики. И не столько количественное, как качественное – происходит вертикальная интеграция госпредприятий, создание холдингов или госкорпораций.

Возникновение контрактных отношений. В 80-е годы XX в. широко распространился перевод взаимоотношений с государственными (в том числе и муниципальными) предприятиями на контрактные отношения. Управляющие органы при заключении контракта добиваются более эффективного функционирования госпредприятий за счет использования их внутренних резервов. Предприятия же освобождаются на срок его действия от произвольных манипуляций со стороны государственных чиновников, какими бы мотивами (личными или общественными) они ни руководствовались. Цель контрактов, таким образом, состоит в усилении внутреннего и внешнего принуждения, и тем самым повышения эффективности госпредприятия.

Различают три типа организации госсектора экономики: европейская, американская и азиатская. В странах старого Евросоюза госсектор составляет в  среднем 10 % ВВП и включает в основном инфраструктурные отрасли (почта, железная дорога, иногда коммуналка и энергетика (например, Франция – Электрисите де Франсе)). Его эффективность достаточно высока. В Италии госкомпании контролируют металлургию, электротехническую и судостроительную промышленность.

В США госсектор незначителен. Госсобственностью является НАСА, Эксимбанк, почтовая служба США, корпорация по железнодорожным пассажирским перевозкам - собственниками являются министерства обороны, энергетики, транспорта. В странах Азии (Япония, Южная Корея, Китай) грань между частным бизнесом и госсектором размыта, интересы государства и бизнеса переплетены. По существу в азиатской модели с небольшим госсектором наблюдается очень тесное партнерство государства.

Глобальные тренды в управлении госсектором:

Решение экономических и социальных проблем государства с экономической эффективностью, Акционирование госпредприятий. Мировой тренд – реструктуризация госпредприятий; Создание государственно-частных предприятий. Концентрация госсектора только в  стратегических отраслях. Внедрение эффективной корпоративной системы управления.

Дуальная модель управления госсектором. Модель является промежуточной при переходе от отраслевой к централизованной. Модель предполагает наряду с отраслевым наличие в стране единого органа для всех госпредприятий, основная функция которого – приумножение активов госпредприятий. Таким органом в Австралии является Министерство финансов и управления, в Италии – Министерство экономики и финансов и Министерство Госимущества, во Франции – Министерство экономики, в Турции – Министерство финансов и управления по вопросам приватизации, в Венгрии – государственное управление приватизацией и имуществом.

Централизованная модель. Возникла в Сингапуре и Малайзии. В этой модели функции собственника относительно госпредприятий 24 в стране выполняет одно ведомство. В Бельгии для этой цели существует специальное министерство – Министерство государственных и корпоративных прав государства. Во Франции при Министерстве финансов существует автономное агентство госимущества, в Китае – Госкомитет управления и контроля госимущества (известный SASAC). Централизованная модель в конце 1990-х – начале XXI века реализована также в развитых странах – Нидерландах, Дании, Швеции, Норвегии, Великобритании. Централизованную модель выбрали и большинство постсоциалистических стран Восточной Европы. В Польше большинство госпредприятий находятся под контролем управлений по приватизации и корпоративному управлению Министерства финансов и его региональных ведомств. Централизация была осуществлена с целью обеспечить унифицированную политику в сфере собственности, включающую: • контроль и аудит финансовых потоков с целью повышения экономической эффективности и снижения коррупции; • управление инвестиционными процессами и процессами приватизации.

В Казахстане управление госактивами осуществляет государственная холдинговая компания – Самрук Казына. Фактически это управляющий фонд для 576 госкомпаний Казахстана. Самрук Казына подотчетно Комитету госсобственности и приватизации, являющимся структурным ведомством министерства финансов. Владелец активов Самрук Казына – министерство экономики.

В современной экономике все большую роль играют интегрированные корпоративные структуры, в роли которых чаще всего выступают холдинги. В мировой практике под холдингом или холдинговой компанией традиционно понимают особый тип компании, которая создается для владения контрольными пакетами акций других компаний с целью контроля и управления их деятельностью. Этимология слова «холдинг» (от англ. To hold – «держать») объясняет исторические корни этого понятия. На основании обобщения литературных источников можно предложить следующую классификацию холдингов: 1. Функциональную: • чистые холдинги – управляющая компания владеет контрольными пакетами акций дочерних компаний, но сама выполняет только лишь контрольно-управленческие функции; • смешанные холдинги – управляющая компания ведет хозяйственную деятельность и  выполняет контрольно-управленческие функции в холдинге по отношению к дочерним предприятиям. 2. Корпоративную: • перекрестный – когда помимо управляющей еще и дочерние компании имеют долю в уставном капитале других участников холдинга, соответственно механизм выработки решений усложнен, высока вероятность возникновения связанных с этим проблем; • круговой – тот случай, когда единым центром холдинга, участвующим в уставном капитале компаний является управляющая компания, она является единым центром выработки решений и в случае эмитирования акций участников холдинга организует их круговое распространение. 3. По характеру выработки решений и степени централизации функций: • централизованные – решения вырабатываются наблюдательным советом управляющей компании; • децентрализованные – решения вырабатываются участниками холдинга, в зависимости от юридически оформленной степени участия в уставном капитале других компаний. 4. По степени участия в капитале: • полное слияние – случай, когда компании полностью объединяют свои активы, когда участники объединяют свои капиталы в объеме контрольного или блокирующего пакета, при этом существует управляющая компания, которая наделена соответствующими правами; • доверительные структуры – случай, когда совместная деятельность базируется на доверительном управлении участников. По мнению авторов к кризисным холдингам она неприменима из-за возможностей возникновения проблем с управляемостью; • договорное управление – деятельность участников внутри холдинга координируется и организуется на договорной основе без консолидации капиталов. Данная форма не исключает спорных ситуаций, связанных с трактованием и интерпретацией прав и обязанностей участников.

Стратегические объекты экономики, как правило госпредприятия, предназначены обеспечивать жизненно важные и необходимые обществу услуги и блага и по конкретным критериям стран и  выделяют их в отдельную группу. На современном этапе роста угроз и нестабильной глобализации одними из наиболее актуальных являются новые механизмы государственного регулирования стратегических объектов экономики, входящих в систему обеспечения экономической безопасности государства, экономического суверенитета и соблюдения национальных экономических интересов.

Существуют два противоположных взгляда на развитие стратегического сектора экономики. Сторонники приватизации и снижения прямого государственного участия доказывают, что: 1) частный сектор гораздо эффективнее государственного в вопросах, касающихся распределения ресурсов и общего развития; 2) конкуренция и уменьшение объема вмешательства государства послужат экономическому росту, и, следовательно, скажутся на снижении стоимости стратегической продукции для потребителей; 3) политика рыночного благоприятствования (marketfriendlypolicies) cделает стратегический сектор доступным контролю через потребительский спрос; 4) либерализация сделает возможным замену устаревших и экологически грязных технологий новыми разработками, учитывающими экологические стандарты, что благотворно скажется на состоянии окружающей среды. Сторонники сохранения государственной собственности в стратегических отраслях экономики считают, что основная цель приватизации – это предоставление в пользование ТНК природных ресурсов развивающихся государств и что главная причина либерализации,

Анализ последних тенденций в отношении ограничений на приобретение акций иностранными инвесторами позволяет сделать вывод, что основные ограничения существуют в таких стратегических отраслях, как освоение природных ресурсов, оборонная промышленность, транспорт и инфраструктура, энергетика, телекоммуникации, финансы и средства массовой информации.  В большинстве европейских стран ограничения на осуществление сделки по приобретению акций стратегического предприятия существуют в форме требования получить одобрение компетентных государственных органов.

В США насчитывается 42 вида деятельности, которые считаются стратегическими. Совет безопасности США может наложить вето на любую сделку, в которой увидит угрозу безопасности и национальным интересам страны.

. В Казахстане стратегические объекты могут находиться в государственной и частной собственности. Так, в Постановлении Правительства от 30 июня 2008 года указан перечень 164 стратегических объектов экономики, где на частную и государственную форму собственности приходится определенное количество долей и акций предприятий – 88. Согласно Гражданскому кодексу Казахстана (ст. 193) стратегическим объектом является имущество, имеющее социально-экономическое значение для устойчивого развития казахстанского общества, владение и (или) пользование и (или) распоряжение которым будут оказывать влияние на состояние национальной безопасности. К стратегическим объектам (всего 14 направлений) могут быть отнесены магистральные железнодорожные сети; магистральные нефтепроводы; магистральные газопроводы; национальная электрическая сеть; магистральные линии связи; национальная почтовая сеть; международные аэропорты; морские порты, имеющие статус международного значения; аэронавигационные устройства, системы управления воздушным движением; устройства и навигационные знаки, регулирующие и гарантирующие безопасность судоходства; объекты использования атомной энергии; объекты космической отрасли; водохозяйственные сооружения; автомобильные дороги общего пользования; а также пакеты акций (доли участия, паи) в юридических лицах, в собственности которых находятся стратегические объекты, пакеты акций (доли участия, паи) физических и юридических лиц, которые имеют возможность прямо или косвенно определять решения или оказывать влияние на принимаемые решения юридических лиц, в собственности которых находятся стратегические объекты.

В Постановлении Правительства от 30 июня 2008 года указан детализированный перечень стратегических объектов экономики Казахстана. Постановлением Правительства РК от 13 августа 2009 года (№ 213) «Об утверждении перечня участков недр (местоположений), имеющих стратегическое значение». Утвержден список из 231 участка) стратегических месторождений, в нем такие объекты как 19 % акций КТК–Р, 50 % доли участия Казахстанско-Китайского трубопровода, 51 % пакета акций Северо-Западной трубопроводной компании МунайТас, 99,17321 % доли Атырауского нефтеперерабатывающего завода, 100 % акций Интергаз Центральная Азия, 100 % акций КазТрансГаз–Аймак, 90  % акций Академии гражданской авиации, 100 % акций Национальной компании ҚазақстанӘарышСапары, 100 % акций КаzSаt, 51 % акций Казахтелекома, 100 % акций Казпочты, 100 % акций Транстелекома, 100 % акций Аэропорт Павлодар и т. д.

В 2007 году в Закон «О национальной безопасности» был внесен ряд изменений. Одной из поправок стала следующая: «В целях обеспечения национальной безопасности Казахстана Правительством устанавливаются ограничения на переход и возникновение права собственности на стратегические ресурсы (объекты) Республики Казахстан». Наиболее существенными являются требования по обеспечению национальной безопасности в обязательном порядке при заключении (изменении) контрактов по использованию стратегических ресурсов Республики Казахстан. В Казахстане функционирует Комиссия по стратегическим объектам при Правительстве. Рабочим органом Комиссии ранее являлось Министерство экономики и бюджетного планирования, а сейчас Министерство экономического развития и торговли. Существует также Комиссия по концессиям в отношении объектов, относящихся к республиканской собственности. Совет безопасности вправе наложить вето на сделку, если речь идет о национальной безопасности.

В каждой стране сектор экономики, производящий вооружение, находится на особом положении. Во-первых, в силу особого режима охраны ноу-хау, как правило, секретного. Во-вторых, в силу особого характера реализации продукции, как правило, это спецзаказ, и особых режимов ценообразования. Цены на вооружение даже при экспорте серийных образцов устанавливает не рынок, а особые договоренности правительств. Поэтому в военном секторе даже частные предприятия развиваются в результате их своеобразного партнерства с государством. Военная (оборонная) экономика – отрасль экономики государства, которая обеспечивает оборонный (военный) потенциал государства. Военная экономика включает создание современных отраслей оборонной (военной) промышленности, наращивание их производственных возможностей, освоение новых военных технологий, строительство сетей защищенной связи и  транспортных сетей с учетом обеспечения возможных военных операций.

Функционально военная экономика состоит из трех взаимосвязанных секторов: 1) производство конечной военной продукции по всему ассортименту товаров военного назначения, используемых вооруженными силами как в мирных условиях, так и в условиях войны: боевая техника и оружие, средства ведения войны; 2) производство средств производства для военного производства; 3) производство предметов потребления для личного состава вооруженных сил (снаряжение, обмундирование, продукты питания, медикаменты). Обособление военной экономики обусловлено ее секретностью, связанной с соперничеством стран за качество армий. Военно-экономический (оборонный) потенциал – это объективные экономические возможности, которые могут быть использованы для решения оборонных задач государства. Масштабы оборонного потенциала государства определяются количественными и качественными характеристиками его вооруженных сил и производительных сил: людских ресурсов, производственных мощностей, их структуры и территориального размещения, инфраструктуры, обеспеченности природными ресурсами (особенно основными видами сырья и топлива), сельского хозяйства, транспорта и связи, уровня развития науки и техники, размеров национального богатства, запасов золота и иностранной валюты, стратегических резервов различных материальных средств и др. В качестве показателей военной экономики используют объем людских ресурсов занятых в производстве вооружений, стоимостные и натуральные показатели объемов производства вооружений. Наиболее важный показатель – доля ВВП, расходуемая на поддержание военно-экономического потенциала (некоторые ее обозначают ВЭМ – военно-экономическая мощь): в СССР в 1980-е гг. она достигала 20 %, сегодня в РФ – около 3 %. В войнах ХХ в. в ряде стран достигала 50 %. Совокупные военные расходы в мире приближаются к 2 трлн. долл. и составляют около 2,5 % мирового ВВП. В США в иные годы, например в 2009 г. военные расходы достигали 5,32 % ВВП, в 2015 г. они снизились до 3,36 %. В ЕС самая большая доля ВВП на военные расходы идет в Греции – 2,46 %, Польше – 2,18 %, Великобритании – 2,07 %, Эстонии – 2,04 % (данные с сайта НАТО за 2015 г.). Наиболее важный показатель – доля ВВП, расходуемая на поддержание военно-экономического потенциала (некоторые ее обозначают ВЭМ – военноэкономическая мощь): в СССР в 1980-е гг. она достигала 20%, сегодня в РФ – около 3%. В войнах ХХ в. в ряде стран достигала 50%. Совокупные военные расходы в мире приближаются к 2 трлн. долл. и составляют около 2,5% мирового ВВП. В США в иные годы, например в 2009 г. военные расходы достигали 5,32% ВВП, в 2015 г. они снизились до 3,36%. В ЕС самая большая доля ВВП на военные расходы идет в Греции – 2,46%, Польше – 2,18%, Великобритании – 2,07%, Эстонии – 2,04% . В системе государственного финансирования обороны страны или военных приготовлений главную роль играет военный бюджет, под которым понимается централизованный фонд денежных средств, находящихся в  непосредственном распоряжении правительства и предназначенный для финансирования подготовки и ведения вооруженной борьбы.

В Европе находится около трети мирового производства вооружений, занято в нем более 300 тыс. чел. и ежегодный оборот оборонной промышленности составляет примерно 60 млрд. долл. Лидируют по военным затратам Великобритания и Франция – по 55 млрд. долл., Германия – около 40 млрд. долл. Производство современных вооружений отличает исключительная наукоемкость. Этот сектор тесно связан с гражданской электронной промышленностью, информационно-коммуникационными технологиями, транспортом, био- и нанотехнологиями и выделить исключительно военные затраты на НИОКР трудно. Управление государственным сектором экономики МОНОГРАФИЯ Минск Издательский центр БГУ 2018