

## СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

В настоящее время единого подхода к оценке эффективности управления государственной собственностью не существует. На практике размерность оценок управления достаточно велика, количественные сравнения параметров управляемых объектов государственного имущества провести невозможно, следовательно, оценить эффективность управления объектом госсобственности не представляется возможным.

Общая нормативная база оценки эффективности управления государственным имуществом в настоящее время включает в себя Гражданский кодекс РФ, федеральные законы «Об акционерных обществах», «О приватизации государственной и об основах приватизации муниципальной собственности», указы Президента РФ и распоряжения Правительства РФ по акционированию и приватизации. При этом необходимо отметить нехватку нормативных правовых и подзаконных актов, регулирующих конкретный порядок управления госсобственностью.

Основной проблемой управления государственным имуществом и собственностью является низкая эффективность по каждому виду объектов управления – государственными унитарными предприятиями и учреждениями, акциями, долями в уставных капиталах хозяйственных товариществ и акционерных обществ, федеральной недвижимостью. Кроме этого, федеральные государственные учреждения создаются на основании решений федеральных органов исполнительной власти без соответствующего решения Правительства РФ в пределах лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансирование его деятельности. При организации названных учреждений на финансирование их деятельности выделяются минимальные средства, что, с одной стороны, привело к неконтролируемому росту числа бюджетных учреждений, а с другой - растут расходы федерального бюджета на вновь созданные учреждения – исполнительный орган власти имеет право запрашивать дополнительные средства на обеспечение его деятельности (табл. 1). При этом преобладают мелкие учреждения с численностью работающих от 2 до 50 человек (табл. 2).

Таблица 1

Наименование отраслей	Количество учреждений	Процент к итогу
Управление	12870	34,70
Народное образование	6746	18,20
Сельское и лесное хозяйство	6665	18,00
Финансы, кредит, страхование, пенс. обеспеч.	2508	6,80
Здравоохранение, физ. культура, соц. обеспеч.	3589	9,70
Прочие виды деятельности матер. пр-ва	1716	4,60
Наука и научное обслуживание	1477	4,00
Транспорт и связь	404	1,10
Культура и искусство	272	0,70
Жилищно-коммунальное хозяйство	222	0,60
Прочие отрасли	612	1,70
Итого	37081	100

Таблица 2

Среднесписочная численность работающих, чел	Количество учреждений	Процент к итогу
Свыше 100	9898	26,70
От 50 до 100	7464	20,10
От 20 до 50	8284	22,30
От 10 до 20	5275	14,20
Менее 10	6160	16,60
ИТОГО	37081	100,00

Отсутствуют законодательно оформленные принципы, приоритеты и механизмы управления, распоряжения и оценки эффективности государственным имуществом, а также правила о разграничении федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и собственности муниципальных образований, правила о порядке отнесения государственного имущества к каждому из перечисленных видов и общие правила управления и оценки эффективности управления собственностью субъектов Федерации и муниципальных образований.

Повышение эффективности управления государственным имуществом и оценки деятельности органов управления связано прежде всего с определением критериев эффективности управления по каждому виду объектов, при этом приоритет должны иметь не только критерии бюджетной эффективности (табл. 3), но и критерии достижения определенных целей государственного управления по каждому виду объектов.

Таблица 3

Вид дохода, млн руб.	Годы					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Дивиденды	271	575	848	3675	6478	10259
Часть прибыли ФГУП	-	-	-	-	209,6	902,9
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собствен.	305	466,6	2191,4	3427,2	4896,1	7843,3
Доходы от приватизации федерального имущества	18100	15442	8547,4	31368	9991	32514

Основным программным документом в области оценки эффективности управления государственным имуществом является в настоящее время «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ» согласно Постановлению Правительства РФ от 9.09.1999 г. № 1024. Данной Концепцией установлено, что применительно к каждому объекту управления государством должна быть определена и зафиксирована цель, которую оно преследует и достижению которой служит объект. Соответственно, эффективность управления заключается в достижении цели управления (определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) посредством максимальной экономии ресурсов.

Данное классическое определение эффективности управления не дает, однако, никаких прикладных количественных критериев, которые могли бы применяться для оценки эффективности управления госсобственностью в рамках субъекта Федерации. А анализировать каждый объект управления, его микроцели и пути их достижения органы управления имуществом не могут физически и, по-видимому, не должны этого делать.

«Концепцией...» установлены следующие цели и задачи управления госсобственностью (в т.ч. унитарными предприятиями и учреждениями и акциями и долями хозяйственных обществ):

- повышение эффективности деятельности унитарных предприятий и учреждений, а также эффективности использования закрепленного за ними имущества;
- оптимизация количества унитарных предприятий и учреждений;
- создание системы экономического мониторинга и ужесточение контроля за деятельностью унитарных предприятий и учреждений;
- погашение унитарными предприятиями и учреждениями кредиторской задолженности, прежде всего по налогам, обязательным платежам и по заработной плате, т.е. увеличение поступлений в федеральный бюджет от использования государственного имущества, закрепленного за унитарными предприятиями;
- снижение расходов федерального бюджета на содержание казенных предприятий и учреждений;
- увеличение неналоговых доходов федерального бюджета, создающее предпосылки для снижения государством налогов на результаты деятельности;
- обеспечение выполнения хозяйственными товариществами и обществами общегосударственных функций, а также достижения иных целей, определенных названной Концепцией;
- стимулирование развития производства, улучшение финансово-экономических показателей деятельности хозяйствующих субъектов и привлечение инвестиций;

- оптимизация управленческих затрат (сокращение количества хозяйственных обществ, в уставном капитале которых имеется доля государства, сокращение расходов, связанных с управлением);
- осуществление институциональных преобразований (реструктуризация предприятий, создание вертикально интегрированных структур).

Эффективным, в соответствии с «Концепцией...», признается управление, которое повлечет:

- поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет от коммерческого использования имущества, высвобождаемого в результате реорганизации унитарных предприятий и учреждений, а также вследствие получения чистой прибыли предприятий;
- снижение цен на определенные виды товаров и услуг;
- сокращение количества унитарных предприятий и учреждений, снижение расходов федерального бюджета на их содержание, снижение издержек производства, улучшение финансово-экономического состояния унитарных предприятий и учреждений;
- увеличение доходов от управления находящимися в федеральной собственности акциями;
- сокращение количества закрепленных в федеральной собственности пакетов акций;
- функционирование механизма учета и контроля за деятельностью организаций, в которых государство участвует, а также отчетности и контроля управляющих организациями;
- полноту реестра пакетов акций;
- сокращение числа мелких неликвидных пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

Из всех перечисленных критериев эффективности управления, к количественным критериям можно отнести:

- а) погашение предприятиями кредиторской задолженности по налогам, обязательным платежам и по заработной плате;
- б) снижение расходов федерального бюджета на содержание федеральных государственных унитарных предприятий;
- в) увеличение неналоговых доходов федерального бюджета (в т.ч. от управления акциями).

Отсюда возникают следующие проблемы:

1. Если предприятие погасило кредиторскую задолженность перед бюджетом ценой продажи своих производственных фондов и остановилось (прекратило деятельность), разве это эффективно?
2. Как оценить эффективность управления после того, как предприятие погасит свою кредиторскую задолженность?
3. Если предприятие выплатило большие дивиденды, при этом остановив инвестиционную программу и потеряв конкурентоспособность, разве это эффективно?

Методические рекомендации по организации и проведению анализа эффективности деятельности органов управления государственным имуществом, утвержденные распоряжением Мингосимущества РФ от 10.07.2000 г. № 183-р, также не устанавливают четких критериев оценки эффективности управления, ограничиваясь формулировками: «повысить эффективность», «оптимизировать затраты» и т.п.

Таким образом, можно сделать вывод, что четких количественных экономических критериев оценки эффективности органов управления государственным имуществом пока не установлено. При этом очевидно, что механическое перенесение стандартных методов оценки эффективности управления, используемых на негосударственных предприятиях, на управление госсобственностью не вполне корректно.

**Предлагаемые системы критериев оценки эффективности органов управления государственным имуществом и собственностью:**

Предлагаемые системы критериев оценки деятельности органов управления государственным имуществом применимы к коммерческим объектам государственной собственности – унитарным предприятиям и принадлежащим государству (полностью или частично) хозяйственным обществам, а также к используемой в целях получения дохода недвижимости.

Предлагаем установить в качестве критериев оценки эффективности органов управления государственным имуществом следующие:

1. Концепцию управления финансовыми потоками на основе роста прибыли от управления.
2. Концепцию портфеля собственности, основанную на совокупном росте стоимости государственного имущества, входящего в данный портфель.
3. Концепцию капитализации активов.
4. Концепцию эффективности управления в зависимости от размера выплаченных налогов.
5. Концепцию эффективности управления в зависимости от размера выплаченной заработной платы.
6. Концепцию оценки эффективности управления в зависимости от размера осуществленных инвестиций.

Рассмотрим кратко названные системы критериев оценки органов управления государственным имуществом.

**Первая концепция** основана на построении модели финансовых потоков, в которой прибыль государства от управления госсобственностью равна разности доходов от управления и затратами на управление госсобственностью. При этом затраты на управление делятся на постоянные и переменные.

Основным условием повышения эффективности управления госимуществом является максимизация доходов при заданных расходах или минимизация расходов при заданных доходах.

**Вторая концепция** основана на рассмотрении интегральной совокупности элементов государственной собственности как портфеля собственности. Главным принципом этой концепции является повышение совокупной стоимости портфеля собственности, состоящей из суммы рыночных стоимостей ее элементов.

В данном случае критерии эффективности дивидендов по госпакетам не учитываются, т.к. они опосредованно влияют на рыночную (текущую) стоимость элементов госсобственности.

Основное условие повышения эффективности управления государственным имуществом - максимизация показателя текущей рыночной эффективности.

**Третьей концепцией является капитализации активов** – суммарная оценочная стоимость принадлежащих государству коммерческих активов. Это наиболее емкий комплексный показатель, который учитывает в себе практически все остальные критерии.

Управление эффективно, если суммарная капитализация увеличивается. Это, безусловно, верно для конкретных объектов собственности, а для совокупности объектов это положение верно с учетом сумм, полученных от приватизации имущества.

Основным методом оценки капитализации считается анализ результатов деятельности объекта собственности. При этом к финансовым результатам оценки госимущества необходимо отнести помимо прибыли также суммы уплаченных налогов и заработной платы.

Оценка стоимости акций должна проводиться стандартными приемами: через мониторинг сделок с акциями и получение оферт на приобретение акций со стороны инвесторов.

Показатель капитализации коммерческих активов предприятий, который рассчитывается на ежегодной основе, свидетельствует об эффективности управления государственным имуществом.

**Концепция выплаченных налогов.** В отличие от негосударственных предприятий, где выплата налогов не служит показателем эффективности управления, на госпредприятиях увеличение суммы выплаченных налогов должно рассматриваться как положительный результат. Причем основным показателем должно быть изменение абсолютных показателей фактически выплаченных налогов (в независимости от сумм имеющейся задолженности).

Таким образом, критерий эффективности управления госсобственностью в виде размера выплаченных за год налогов во все бюджеты и внебюджетные фонды может рассчитываться как для конкретного предприятия, так и в целом для отрасли в регионе.

**Концепция эффективности управления в зависимости от размера выплаченной зарплаты.** Наличие платежеспособного спроса в регионе – лучший стимулятор для рыночной экономики. Государство может стимулировать спрос, не только осуществляя прямые государственные закупки, но и путем увеличения заработной платы на подконтрольных предприятиях. Поэтому использование размера выплаченной за год заработной платы становится критерием оценки эффективности управления госимуществом.

**Концепция в зависимости от осуществленных инвестиций.** Данный показатель в первую очередь ориентирован на оценку перспектив развития государственных предприятий. Динамика данного показателя как для отдельного предприятия, так и для совокупности предприятий в целом будет еще одним критерием эффективности управления.

Три последних показателя эффективности управления могут рассматриваться как по отдельности, так и в сумме, поскольку у них один источник образования – добавленная стоимость (увеличение инвестиций может привести к уменьшению налоговых выплат, но, рассматривая динамику суммарного показателя, можно вывести положительную тенденцию).

Предлагаемая система критериев оценки эффективности органов управления государственным имуществом может служить для установления целей деятельности управляющих органов и для оценки их деятельности.