

Доклад 2-жи Аниты Ринг
Министерство финансов
Польша*

1. Министерство финансов (МФ)- основные задачи и сферы ответственности

По мере того как экономика и права собственности в Польше переживают радикальную трансформацию, все большее значение обретают проблемы, связанные с корпоративным управлением в области государственной (казенной) собственности. Корпоративное управление понимается как набор видов деятельности, при котором собственник капитала контролирует подчиненные ему структуры, а также деятельность, связанную с органами корпоративного управления этих структур.

Основные цели корпоративного управления заключаются в:

- а) повышении операционной эффективности, результативности менеджмента и рыночной стоимости казенных предприятий;
- б) рациональном управлении государственными активами, чтобы обеспечить должный уровень функционирования национальной экономики;
- в) эффективной реализации прав собственности государства для последующей реализации экономической политики государства;
- г) осуществлении эффективной приватизации для того, чтобы достичь намеченных целей в области строительства государственного сектора в экономике, подготовке хозяйственных единиц к процессу трансформации;
- д) достижении прозрачности в казенных компаниях, по уровню своему сопоставимой с информационными стандартами, предъявляемыми к публичным компаниям, чьи акции котируются на биржевых площадках;

Эти цели достигаются посредством реализации следующих задач:

- а) реализацией форм и процедур в области корпоративного управления, которые бы выходили за пределы существующих юридических норм регулятивного характера, для предприятий, в которых МФ принадлежит часть капитала;
- б) назначение адекватно подготовленных членов наблюдательного совета, чтобы обеспечить соответствующий уровень корпоративного управления в таких компаниях;
- в) проверка и должный уровень отбора менеджмента в компаниях, где МФ принадлежит часть капитала;
- г) разработка и реализация новых стандартов и механизмов мониторинга и анализа, которые призваны обеспечивать контроль и оценку экономической и финансовой ситуации в компаниях, где МФ принадлежит часть капитала, что позволяет незамедлительно реагировать на все негативные проявления.

2. Государственные предприятия Польши

По состоянию на 31 марта 2005 г., государственное Казначейство владело долей акционерного капитала 1519 компаний, причем в 967 оно было миноритарным, а в 552-мажоритарным акционером (причем из числа последних 453 компании были со 100% участием государства).

ГК было собственником 366 работающих государственных предприятий – особый юридический статус, приданный им законом о государственных предприятиях от 1981 г. (по еще 504 государственным предприятиям шли судебные процессы с целью прекратить их деятельность)

По данным на 30 июня 2004 г., стоимость активов, подконтрольных Казначейству (включая и стоимость земли в сельскохозяйственных активах ведомства, и чистую стоимость активов Агентства по сельскохозяйственной собственности) приближалась, по некоторым оценкам, к сумме более чем 110 млрд. злотых, включая и существенную часть активов, не подлежащих приватизации.

* Этот доклад подготовлен в рамках работы Круглого стола по корпоративному управлению России. Этот проект финансируется совместно Европейским Союзом в рамках программы ТАСИС и Глобальным форумом по корпоративному управлению.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Доклад Аниты Ринг

Статус и условия тех активов Казначейства, которые подлежат приватизации, различны. Казначейство имеет в своем распоряжении ряд еле сводящих концы с концами компаний, а также те, которым в отсутствие инвестиционного капитала и технологическо-организационной модернизации грозит ликвидация или банкротство, что, в свою очередь, приводит к падению стоимости активов казначейства, намеченных к приватизации. Лишь небольшая часть от общего объема активов ведомства может быть приватизирована без инвестиционных расходов. Это означает наличие дилеммы: либо «впрыск» капитала на ранней стадии и реструктуризация, либо перенос затрат на необходимую модернизацию и адаптацию к рыночным реалиям на плечи потенциальных инвесторов, что приводит к более низкой продажной цене подобных компаний.

3. Институциональные рамки

Организация Министерства

В большинстве государственных предприятий и коммерческих компаний с участием Казначейства права собственности реализует Министерство финансов (примерно 800 чел. персонала). Внутри Министерства существуют несколько департаментов, отвечающих за корпоративное управление (18 департаментов, в среднем с 7-8 чиновниками в каждом).

Их задача – реализация прав собственности Казначейства в компаниях и организациях различных секторов национальной экономики. Они анализируют экономические, юридические и финансовые условия деятельности организаций, попадающих в сферу их компетенции, проводят соответствующий мониторинг и предоставляют соответствующие отчеты Министру. На практике работники указанных департаментов обладают квалификацией и опытом, необходимыми для того, чтобы представлять казначейство в указанных организациях.

Прочие организации, вовлеченные в управление государственными активами

Кроме того, в нескольких коммерческих компаниях и государственных предприятиях права собственности реализуют соответствующие департаменты Министерства обороны, Министерства экономики, Министерства инфраструктуры и Министерства юстиции.

Большинство государственных предприятий находятся под надзором воевод (глав провинций, представляющих интересы центрального правительства).

Необходимо особо остановиться на работе двух холдинговых компаний – Агентства по промышленному развитию и Польской нефтяной компании. Обе фирмы - акционерные общества со 100% участием Казначейства. Они функционируют в соответствии с национальным Кодексом коммерческих компаний.

Цель деятельности Агентства по промышленному развитию – поддержка процесса трансформации национальных предприятий в конкурентные и эффективные организации. Агентство содействует реструктуризации компаний, а также является активным инвестором и управляет подконтрольными ему государственными активами.

Основная цель деятельности Польской нефтяной компании – проведение реструктуризации и приватизации в нефтяном секторе, нефтехимии, а также обеспечение устойчивого роста в этих секторах в условиях свободного рынка. До сих пор Польская нефтяная компания выполняла государственную программу по продаже государственной доли участия в четырех компаниях (PKN Orlen S.A., DEC Ltd, нефтеперерабатывающих заводов Jedlicze S.A. и Trzebinia S.A.), а также созданию группы LOTOS (в составе Гданьского нефтеперерабатывающего завода и Южных заводов по нефтепереработке).

Разделение полномочий между организациями, ответственными за реализацию функций собственности государства и организациями, осуществляющими регуляторные функции

Функции государства как собственника и регулятора разделены в таких секторах, как почтовые услуги, телекоммуникационные услуги и энергетический сектор. Министерство Казначейства отвечает за реализацию функций собственности и проведения приватизации. В ведении Министерства экономики – общая ответственность за выработку политики государства в энергетическом секторе, Министерство инфраструктуры отвечает за почтовый и

Круглый стол России по корпоративному управлению

Доклад Аниты Ринг

телекоммуникационный секторы. Каждое из министерств ответственно за подготовку и реализацию законодательных инициатив и разработку стратегии в соответствующем секторе. Регуляторные функции приданы Президенту Агентства по регулированию энергии и Президенту Агентства по регулированию почтового и телекоммуникационного секторов.

4. Государственная политика в области корпоративного управления

Казначейство в лице Министра Казначейства, с одной стороны, выступает на рынке как акционер, а с другой, - предпринимает также некоторые конкретные действия, связанные с управлением компаниями со 100%-ным государственным участием или теми, где государству принадлежит 50 и более процентов акций. Это означает, что государство должно искать компромисс между экономическими или бизнес-интересами подобных компаний с одной стороны, государства, политикой. Надо ли упоминать, что эти интересы зачастую прямо противоположны. Казначейство реализует свои задачи с помощью свода международных процедур в области корпоративного управления, которые нашли свое отражение в национальном законодательстве Польши. В связи с активной ролью, которую страна играет в ОЭСР и развитием польского рынка капитала Министерство Казначейства приняло решение о подготовке документа, озаглавленного «Правила корпоративного управления в компаниях с государственным участием и других юридических лицах». Документ конкретизирует правила и вопросы корпоративного управления в государственных компаниях.

Документ этот обязателен лишь для тех организаций, которые подконтрольны Министерству Казначейства. Последнее ожидает, что этот документ подвигнет другие министерства и ведомства на разработку внутриминистерских процедур в сфере корпоративного управления, которые будут основываться на их собственных, индивидуально созданных правилах. В результате положения документа, подготовленного Казначейством, будут содействовать стандартизации правил и процедур реализации функций корпоративного контроля.

Представленные в документе правила, прошедшие сверку и адаптированные так, чтобы соответствовать целям государственной экономической политики, будут подлежать модификации, направленной на повышение эффективности реализации Казначейством его прав собственника.

Процедуры корпоративного управления, представленные в документе, были сформулированы как на основании обязательных, безусловных решений в данной области, так и с учетом новых предложений, результатом реализации которых должно стать повышение эффективности функций корпоративного контроля.

Основные каналы и способы реализации государством функций собственника

Министерство Казначейства, руководствуясь в своей деятельности, как и любой другой акционер, Кодексом коммерческих компаний, реализует функции контроля и собственника в отношении его компаний посредством Наблюдательных советов (НС). Последние осуществляют постоянный надзор за деятельностью компаний и всех ее подразделений. Однако у них нет права принимать обязательные к исполнению решения. Особые обязанности НС включают анализ финансовой отчетности и годовых отчетов компании, схемы распределения прибыли и подготовку отчетности к общим собраниям акционеров. НС может проверять все области деятельности компании, требовать предоставления отчетов и разъяснений от Правления и работников компании, проводить инспекции, а также изучать документы компании. У НС есть право, руководствуясь важными причинами, приостанавливать деятельность членов Правления и назначать членов НС для временного исполнения ими обязанностей тех членов Правления, чьи обязанности были приостановлены. В таких случаях НС должен немедленно предпринять должные шаги для восстановления численности Правления.

В компаниях, где государство является единственным собственником, Министерство Казначейства исполняет роль общего собрания акционеров и принимает все те решения, которые, в соответствии с Кодексом коммерческих компаний, входят в сферу компетенции подобных собраний. По окончании финансового года Министерство Казначейства организует собрания

Круглый стол России по корпоративному управлению

Доклад Аниты Ринг

правлений государственных предприятий, на которых оно представляет основные направления подготовки финансовой отчетности за истекший год.

Государство как миноритарный акционер

В компаниях, где государство – миноритарный акционер, оно принимает участие в общих собраниях акционеров в соответствии с национальным Кодексом коммерческих компаний. В этих случаях государство представляют сотрудники Министерства, которые действуют на основании полномочий, предоставленных им Министром. Они получают подробные инструкции относительно голосования по всем вопросам, которые входят в компетенцию общих собраний акционеров.

В большинстве приватизированных компаний (где у Министерства остается миноритарный блок акций) Министерство применяет стратегию «Руки прочь», которая означает, что Министерство не вмешивается в оперативную стратегию мажоритарных (стратегических инвесторов), если такая стратегия не нарушает условия приватизационного контракта. Министерство тщательно следит за тем, выполняют ли инвесторы свои обязательства по подобным контрактам. Такого рода контроль осуществляется либо через представителей Министерства в НС (если у Казначейства есть пакте акций, достаточный, чтобы кооптировать своего представителя в НС), либо посредством изучения аудиторской отчетности. Министерство обеспечивает исполнение инвесторами их обязательств посредством системы штрафов или предпринимая шаги юридического характера.

В некоторых случаях Казначейство имеет определенные дополнительные права – владеет т.н. «золотой акцией», которая дает ему определенные привилегии по условиям приватизационного оглашения, что обосновывается конкретными условиями данного проекта. Наиболее частым является случай, когда «золотая акция» позволяет Казначейству осуществлять эффективный контроль за выполнением инвесторами обязательств по приватизационным контрактам. Во многих случаях это относится к компаниям, приватизация которых требует существенных финансовых и прочих инвестиций, обеспечения гарантированных уровней занятости в течение конкретного периода времени, что накладывает серьезные обязательства на будущих стратегических инвесторов.

Особые права Министерства могут заключаться в:

- Назначении его представителей в состав НС,
- Утверждении решений, связанных с изменениями в капитале, а также утверждении решений о приобретении или размещении компанией активов.

В настоящее время, в связи со вступлением Польши в ЕС, Министерство Казначейства предпринимает шаги по ликвидации указанных специальных прав государства во всех случаях, которые не соответствуют законодательству ЕС.

5. Коммуникация

Коммуникация между Министерством и государственными предприятиями

Обязанность государственных предприятий – подготавливать и представлять Министерство квартальные отчеты по специальной форме, установленной последним. Эти отчеты содержат наиболее важную информацию по следующим вопросам: финансовое состояние компании, заработная плата персоналу, включая членов Правления, финансовая надежность компании, потенциальные угрозы ее будущему существованию. Отчеты подлежат утверждению НС. Последние должны включать в отчеты информацию о мерах дисциплинарного воздействия по отношению к членам Правления, предпринятых в связи с их проступками. В тоже время государственные компании обязаны готовить и предоставлять в Министерство финансов свои финансовые отчеты и другие документы, которые подлежат утверждению общим собранием акционеров в соответствии с ежегодно разрабатываемыми Министерством Казначейства рекомендациями на этот счет.

Коммуникация Министерства с общественностью

У Министерства нет обязанности отчитываться перед правительством и общественностью об итогах деятельности государственных предприятий. Однако каждый год оно готовит годовой отчет о состоянии государственных активов, который подлежит утверждению парламентом и правительством. Как и все другие предприятия, государственные компании должны, в соответствии с законом, публиковать извещения в газете Monitor Sadowy i Gospodarczy. Например, они обязаны публиковать в этом издании финансовый отчет за истекший финансовый год и аудиторское заключение по нему, постановления общих собраний акционеров, а также изменения в уставных документах компаний и всех объявлениях о созыве общих собраний акционеров.

6. Вопросы, относящиеся к компетенции управляющих органов компании

Процесс номинарования и состав Наблюдательного совета

Состав НС и Правления подчиняется некоторым особым правилам. Прежде всего, в соответствии с законодательством в области приватизации, представители Казначейства в НС могут назначаться из числа лиц, которые сдали особые квалификационные испытания и выказали знания в следующих областях: правила работы предприятия, государственное содействие предприятиям, рынки капитала, Гражданский кодекс (отдельные его части), коммерческие компании (процедуры их создания, функционирования, слияния, разделы и ликвидация), коммерциализация и приватизация, Трудовой кодекс (отдельные его части), роль управляющих органов компании (общее собрание акционеров, НС, Правление), закон о банкротстве и судебные согласительные процедуры, управление компанией, проблемы маркетинга в компании, бизнес план, бухгалтерский учет и корпоративные финансы, методы оценки, реструктуризация предприятия. Оценка производится в два этапа. Те, кто успешно проходит испытания, получают специальный сертификат и их имена заносят в базу данных кандидатов на должности представителей Казначейства в НС (сегодня таких кандидатов насчитывается 44223 чел., а позиций в НС – 4952). Имена всех членов управляющих органов компаний, номинированных государством, размещены на странице Министерства в сети Интернет. Представительство государства в органах управления публичных компаний регулируется исключительно процедурами, установленными национальным Кодексом коммерческих компаний. Это означает, что государство может назначать своих представителей в управляющие органы, если ему принадлежит, по крайней мере, 20% уставного капитала, если только законом не установлено иное (закон может дать полномочия назначать представителей в НС также и тем акционерам, во владении которых имеется менее 20% акций предприятия). Члены Правления обычно назначаются по решению НС.

В казенных компаниях работники могут предлагать две пятых состава НС (в предприятиях пищевой отрасли – одна пятая предлагается работниками, а еще одна пятая кооптируется фермерами и (или) рыбаками. Работники (фермеры, рыбаки) сохраняют право на избрание своих представителей в НС и после приватизации компании. Кроме того, в соответствии с приватизационным законодательством, если компания полностью принадлежит Казначейству и в ней заняты более 500 работников, последним разрешено избирать и одного члена Правления (это положение в равной степени относится и к компаниям, где приватизация уже прошла). Вышеупомянутые процедуры не подразумевают каких-либо исключений.

На практике Казначейство предлагает в состав НС государственных компаний 2 представителей работников, избираемых трудовым коллективом компании, и 3 представителей государства. Последние должны обладать соответствующим опытом работы в области экономики, юриспруденции и знаниями о текущей деятельности предприятия. Министерство стремится номинировать в состав каждого НС одного юриста, одного экономиста, и одного представителя с практическим опытом работы в сфере, основной для деятельности компании.

Казначейство не имеет представительства в составе правлений собственных компаний, члены которых назначаются решением НС. Недавно Совет Министров страны принял

Круглый стол России по корпоративному управлению

Доклад Аниты Ринг

специальное решение, которое обязывает НС избирать членов правлений казенных компаний на конкурентной основе.

Министерство Казначейства устанавливает процедуры функционирования НС в законодательстве о компаниях. Эти установления одинаковы для всех государственных компаний и содержат очень точные положения относительно сфер компетенции НС, Правления и общего собрания акционеров, включая обязательный минимум собраний в год, - по крайней мере, 1 собрание каждые 2 месяца. Стоит отметить, что Кодекс коммерческих компаний устанавливает минимальное количество собраний на уровне 3 собраний в течение финансового года.

Стоит также упомянуть, что, по крайней мере, раз в год Министерство организует специальные курсы повышения квалификации для членов НС в области экономики, юриспруденции и корпоративного управления.

Оплата труда членов Правления

Процедуры выплаты вознаграждения членам Правления установлены «Законом о вознаграждении лиц, управляющих некоторыми юридическими лицами». Положениями этого закона устанавливается потолок вознаграждений членам Правлений государственных и коммерческих компаний с долей участия Казначейства более 50%. В таких случаях вознаграждение членов Правления не может более чем в 6 раз превышать средний уровень заработной платы данной отрасли. В особенно важных для национальной экономики компаниях оно может быть еще выше примерно на 50%. Что же до членов НС, их вознаграждение устанавливается на уровне средней заработной платы в данной отрасли.

В частных компаниях уровень вознаграждения членов Правления зависит от финансового состояния компании и соответствующего решения акционеров. Однако в самых крупных компаниях, работающих, например, в банковском или финансовом секторах, уровень вознаграждения, выплачиваемого членам правления, значительно выше (порой в десять раз), чем в государственных компаниях.

Анализ

Министерство Казначейства регулярно проводит обследование качества исполнения членами НС их обязанностей. В то же время по завершении каждого финансового года общие собрания акционеров (функции которых в компаниях со 100%-ым участием государства выполняет Министерство Казначейства) утверждают результаты деятельности членов органов корпоративного управления подобных компаний. Отказ общего собрания акционеров утвердить результаты их работы составляет существенную причину для увольнения членов управляющих органов с занимаемой должности.