

«Новая приватизация»: группы интересов и временные компромиссы, возможный выбор

*Юрий Симачев,
Александр Радыгин,
Михаил Кузык*

XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества,
Высшая школа экономики при участии Всемирного банка и Международного валютного фонда,
Москва, 6 апреля 2011 года

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации;*

Межведомственный аналитический центр

Предпосылки к разгосударствлению российской экономики и к пересмотру приоритетных задач приватизации

Общие

- Двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний)
- Недостаточное развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства
- Активность крупных компаний с государственным участием по приобретению активов, в том числе по расширению непрофильных активов
- Объективные ограничения в принципиальном повышении качества корпоративного управления в компаниях госсектора
- Множественность субъектов госсектора, ограниченные возможности государства по эффективному управлению и контролю за их деятельностью

Посткризисные

- Расширение участия (влияния) государства в экономике в кризисный период; риск дальнейшего разрастания госкомпаний и усиления модели государственного капитализма
- Четко проявившаяся недостаточная конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации
- Необходимость привлечения существенных внебюджетных инвестиций, в том числе в важнейших инфраструктурных секторах
- Усилившиеся сомнения в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширение бюджетных расходов социальной направленности

Декларируемые задачи в приватизации: расширение «модернизационной повестки» в посткризисный период

| 2009 год | 2010 год | 2011 год |
|---|--|--|
| Проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики | Проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики | |
| | Создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ | Создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий |
| | | Сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов |
| | | Улучшение корпоративного управления |
| | | Стимулирование развития фондового рынка |
| Преобразование ФГУП в ОАО | | |
| Приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций | Приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций | |
| Создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики | Формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики | Формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики |
| Формирование доходов федерального бюджета | Формирование доходов федерального бюджета | Формирование доходов федерального бюджета |

Практические шаги и изменения в приватизационной политике в 2010 году



Внесен комплекс существенных изменений и дополнений в Закон о приватизации (среднесрочное планирование, возможность принятия индивидуальных решений на уровне Правительства РФ по отдельным предприятиям, передача функций продавца юридическим лицам, продажи в электронной форме, развитие схемы «голландский» аукцион, снижение залога для участия в качестве покупателя, расширение требований к прозрачности процедур приватизации)



Кардинально сокращен перечень стратегических предприятий и организаций (исключены 267 субъектов - сокращение более чем в 2 раза; в большей степени исключались акционерные общества – их удельный вес в числе организаций перечня снизился до 1/3; существенная часть исключенных организаций – предприятия транспорта и транспортной инфраструктуры)



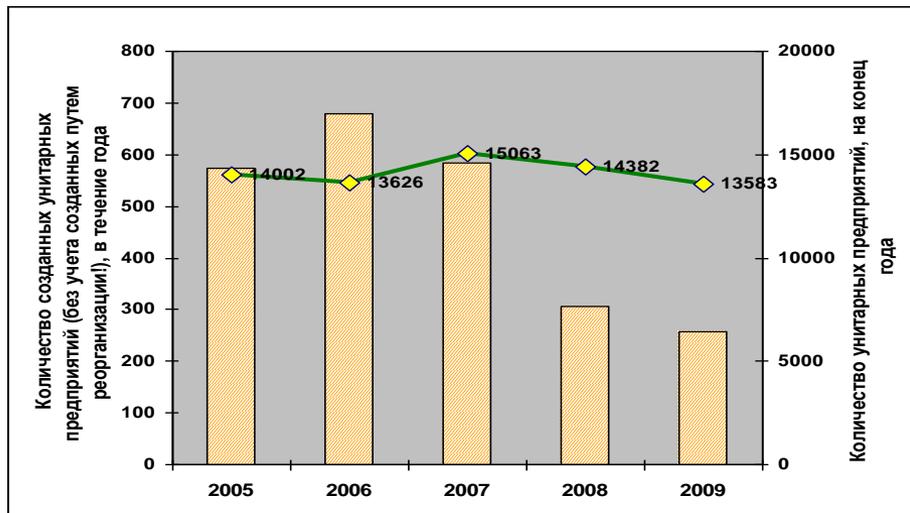
Определены ориентировочные сроки и индивидуальные схемы приватизации 10 крупнейших компаний и банков, по некоторым из них начался процесс приватизации (в том числе путем сочетания (1) продажи части государственного пакета акций и (2) снижения государственного участия в капитале за счет эмиссии, размещения акций и привлечения внебюджетных инвестиций в развитие компании)



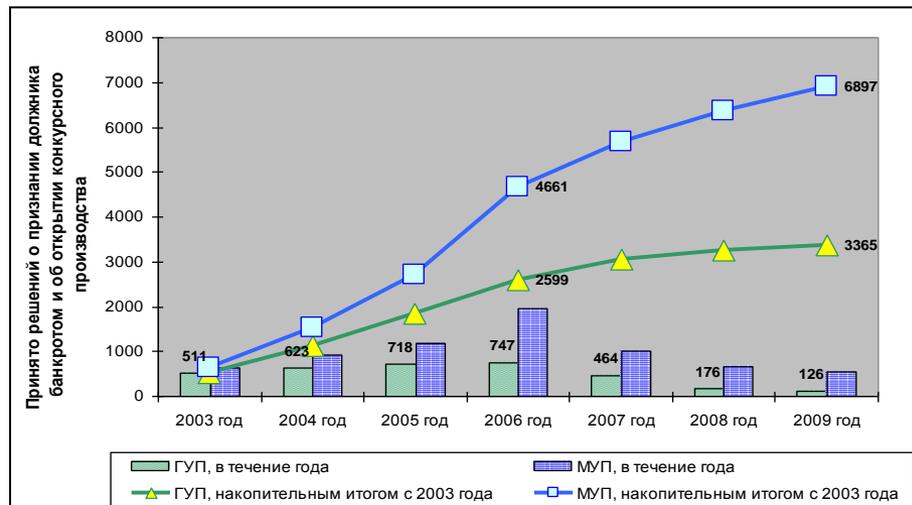
Существенная активизация процессов практической подготовки и осуществления приватизации компаний (в 2010 году планировалась приватизация находящихся в федеральной собственности акций примерно 750 АО, 250 ФГУПов – были проданы 134 пакета акций, приватизация оставшихся пакетов перенесена на 2011 год; поступления от приватизации планировались на 2010 год уровне 18 млрд. руб. – было получено порядка 23 млрд. руб., наиболее крупные продажи – Росгосстрах, Московский метрострой, НАТИ)

«Многоликость» процесса разгосударствления

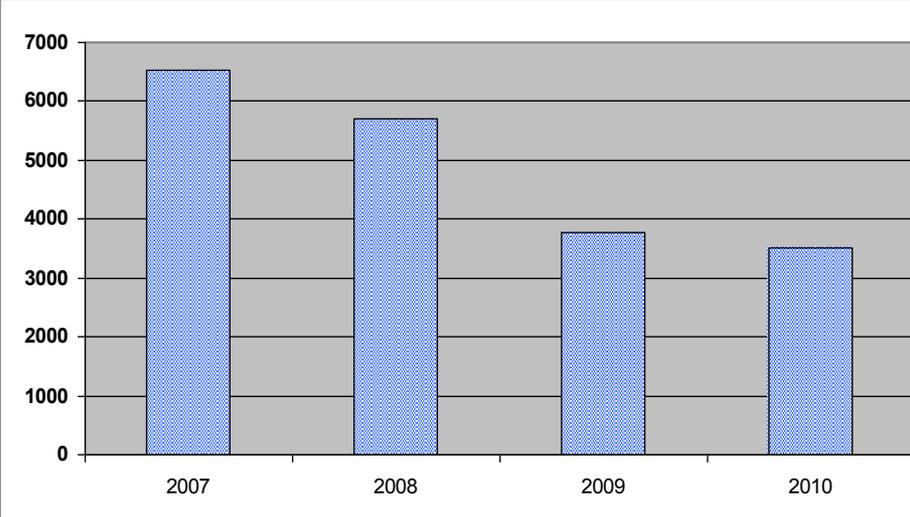
Динамика количества унитарных предприятий



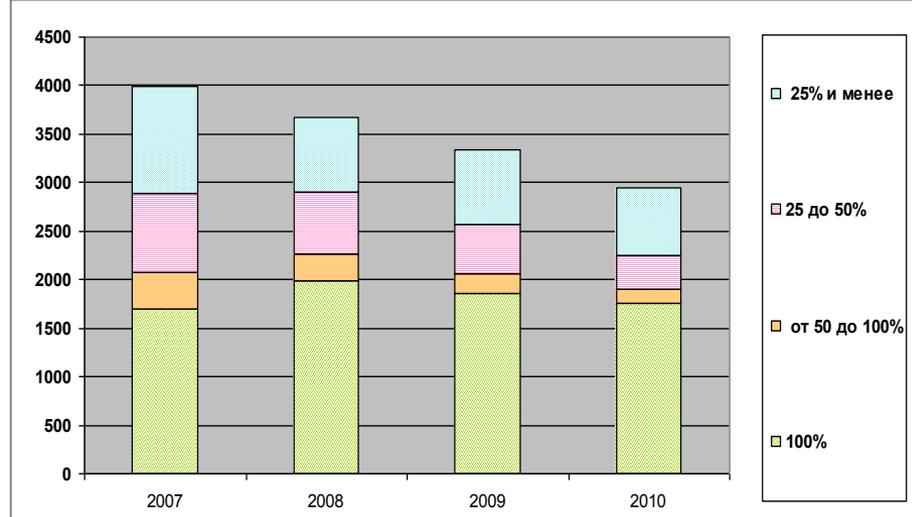
Динамика конкурсных производств в отношении унитарных предприятий



Динамика количества ФГУП (на конец года)



Динамика количества АО с федеральным участием (на конец года)



Условные «группы интересов» в формировании идеологии и механизмов приватизации

| (1) «Бюджетная» | (2) «Структурная» | (3) «Отраслевая» |
|--|---|---|
| Обеспечение макроэкономической стабильности | Сокращение прямого участия государства в хозяйственной деятельности | Обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, за ценами на рынке |
| Увеличение дополнительных доходов бюджета от приватизации | Привлечение инвестиций в развитие компаний в ходе приватизации | Сохранение (усиление) прямого влияния на развитие отдельных, «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов |
| Ограничение возможностей использования дополнительных доходов для наращивания текущих расходов бюджета | Повышение качества корпоративного управления в компаниях госсектора | Реализация крупных инвестиционных программ, обеспечение значимых инновационных сдвигов |
| Сокращение числа «реципиентов» регулярной государственной поддержки | Развитие инфраструктурных секторов, финансового сектора | Реформирование крупных компаний, интеграция, формирование «национальных чемпионов» |

Проекция «групп интересов» на возможные преимущества и проблемы

Преимущества

Проблемы

«Бюджетный»

- обеспечение широкой конкуренции, снижение барьеров для покупателей
- ориентация на приватизацию крупнейших компаний
- общее сокращение количества ГУПов ОАО с государственным участием

- непринципиальность уровня снижения государственного участия
- больше внимания к продаже «беспроblemных» дорогих активов
- ориентация на относительно близкую перспективу

«Структурный»

- усиление инвестиционной направленности использования доходов от приватизации
- привлечение стратегических инвесторов
- сокращение госсектора в экономике

- поводы для вмешательства в будущем в деятельность приватизированных компаний
- проблемы эффективного использования привлеченных компаниями внебюджетных средств
- больше возможностей для модернизации крупного бизнеса

«Отраслевой»

- опережающая модернизация крупнейших компаний госсектора
- повышение привлекательности крупных госкомпаний после реструктуризации для потенциальных инвесторов

- слабая мотивация к развитию секторального регулирования
- предпосылки к «непрозрачным обменам»
- «разрастание» компаний с государственным участием, ухудшение условий для конкуренции

Особенности современного этапа приватизационной политики как результат соперничества и компромисса государственных «групп интересов»

Размытость условий и принципов приватизации крупных компаний, отсутствие четких рамок, недостаточная прозрачность аргументов по принятым решениям – предпосылки к усилению лоббирования и принятия «конъюнктурных» решений, к сомнениям в обществе

Основное внимание, административные ресурсы государства сосредоточены на сверхкрупных компаниях – расширение предпосылок для «оппортунизма» в небольших компаниях с государственным участием

Неразвитость «типовых» инструментов, которые обеспечивали бы структурную направленность приватизации для широкого круга приватизируемых компаний

Недостаточная сбалансированность в рамках приватизационной политики интересов различных стейкхолдеров (регионов, населения, предприятий)

Запаздывающий характер «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата, совершенствованию КУ, развитию условий для конкуренции, развитию института независимых директоров, без которых позитивный структурный эффект от приватизации - под вопросом

Отсутствие ясных ориентиров для формирования региональных приватизационных политик

«Встречные» процессы консолидации государственных активов, «разрастания» компаний с государственным участием за счет приобретения новых активов

Продолжение процесса создания новых унитарных предприятий, проработка новых форм «публичного права»

Отдельные схематичные «развилки» в государственной приватизационной политике в рамках структурного приоритета

1. Использование доходов от приватизации

Аккумуляция доходов от приватизации в специальном фонде

Часть средств от разгосударствления - непосредственно в развитие приватизируемых компаний

Фонд социальной направленности

Фонд будущих инвестиций

Опция для крупных компаний

Для всех потенциально-привлекательных компаний

2. Сокращение госсектора

Сокращение количества субъектов в государственной собственности, оптимизация состава

Сокращение рыночной мощи госсектора

Акционирование ГУП

Приватизация ОАО

Расширение круга крупных компаний со смешанной собственностью

Отказ от государственного контроля в отдельных крупных компаниях

Возможные радикальные («политические») инициативы в реализации «структурной» приватизации

- Определение круга крупнейших компаний с государственным участием, которые предполагается приватизировать в ближайшие 10 лет и нескольких базовых вариантов приватизации крупнейших компаний
- Определение долгосрочного плана по поэтапному снижению государственного участия в финансовых институтах развития, например - до блокирующего пакета (при этом в основном за счет размещения акций и привлечения для расширения их деятельности внебюджетных инвестиций – в сочетании с уточнением целевой направленности этих институтов и принципов деятельности)
- Создание Фонда будущих инвестиций за счет части средств от приватизации (быть может - при ограничении возможностей использования его средств в ближайшие 2-3 года)
- Привлечение внебюджетных инвестиций в развитие компаний за счет снижения государственной доли – только после снижения государственного участия ниже контрольного пакета акций
- Запрет (либо жесткая процедура согласования, с участием независимых директоров) приобретения новых крупных активов (с установлением номинала таких крупных сделок) компаниями, в которых доля государственного участия более 25%
- Запрет на любые формы и способы участия в приватизации в качестве покупателей банков и компаний с государственным участием, их дочерних и зависимых структур
- Сокращение видов и направлений деятельности, при осуществлении которых приватизация соответствующих предприятий запрещена (пересмотр ограничений, содержащихся в Указе Президента РФ от 24 декабря 1993 года №2284)
- Определение возможных схем ускоренной приватизации части унитарных предприятий (акционирование и продажа пакета акций – в рамках единого цикла)
- Введение моратория на «изобретение» новых форм публичного права; запрет на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения
- Для некрупных унитарных предприятий, акционерных обществ со 100-% государственным участием – кардинальное расширение нормативных возможностей для преобразования в различные организационно-правовые формы (ООО, ГУ, АУ), в том числе в формы некоммерческих организаций (в частности, для предприятий непромышленной сферы, сферы общественных услуг)