

**Новый этап в государственной приватизационной политике:
возможные «развилки» и направления для экспертной оценки**

(данная презентация предназначена исключительно для «старта» экспертного обсуждения)

**А. Радыгин
Ю.Симачев**

**Первое заседание экспертной группы №15
«Управление государственной собственностью и приватизация»
Москва, 2 марта 2011 года**

Оценка масштабов госсектора в России

Доля частного сектора в

ВВП, %	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Чехия	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	н/д	н/д
Венгрия	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Польша	65	65	65	70	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Словакия	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Словения	60	60	60	65	65	65	65	65	65	65	70	70	70
Эстония	70	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80
Латвия	60	65	65	65	65	70	70	70	70	70	70	70	70
Литва	70	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75	75
Болгария	60	65	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75
Румыния	60	60	60	60	65	65	65	70	70	70	70	70	70
Россия	70	70	70	70	70	70	70	70	65	65	65	65	65
Украина	55	55	55	60	60	65	65	65	65	65	65	65	60

Источник: European Bank for Reconstruction and Development. Transition Reports.

* С 2008 г. данные по Чехии не включаются в отчет ЕБРР по переходным экономикам

- В конце 2007 г. федеральные и региональные власти контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка по сравнению с 24% в 2004 г. («Тройка Диалог», 2008)
- К началу 2008 года «глубина концентрации собственности» в руках государства (в рамках базы «Эксперт-400») составила порядка 40–45%, в 2009 году этот показатель оценивался различными экспертами уже на уровне 50%
- По экспертным оценкам, доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства

Отдельные негативные следствия для развития предпринимательской среды

- **Двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний)**
- **Отсутствие у государства значимых мотиваций к развитию регулирования в ряде секторов при наличии прямых инструментов влияния**
- **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**
- **Преимущественная ориентация компаний госсектора на государственную поддержку и преференции**
- **Множественность субъектов госсектора, ограниченные возможности государства по управлению и контролю за их деятельностью**

Декларируемые задачи в рамках приватизации

Прогнозный план на 2010-2012 годы	Прогнозный план на 2011-2013 годы
<p>1. Проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики;</p> <p>2. Формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;</p> <p>3. Приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Российской Федерации;</p> <p>4. Создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;</p> <p>5. Формирование доходов федерального бюджета.</p>	<p>1. Создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий;</p> <p>2. Сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;</p> <p>3. Улучшение корпоративного управления;</p> <p>4. Стимулирование развития фондового рынка;</p> <p>5. Формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;</p> <p>6. Формирование доходов федерального бюджета.</p>

Предварительные комментарии по составу задач

Приватизация – инструмент, множественность разноплановых задач

Задачи модернизации – на первом плане, но в явном виде отсутствует задача развития конкуренции

Альтернативность задач, специфичность подходов для их достижения

«Дрейф» состава задач, где суть и где лозунги

Существенные бюджетные ограничения, условия для борьбы групп интересов и принятия конъюнктурных решений

Социально-чувствительная тема

Проблема оценки влияния на экономическое развитие

Ограничения, связанные с административными возможностями государства

Новации в регулировании приватизации

1. Преоставление Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации ...»

2. Определение возможности передачи Правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам

3. Отмена ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 миллионов МРОТ

4. Упрощение применения такого механизма приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ

5. Упрощение приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации

6. Существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации

Предварительная оценка изменений в регулировании

- Основные задачи: (1) расширение возможностей и развитие инструментария приватизации крупных и крупнейших компаний и (2) снижение издержек и ограничений для массовой приватизации относительно небольших компаний.
- Новации в рамках решения второй задачи представляются весьма позитивными, способствующими повышению прозрачности приватизационных сделок, обеспечению конкурсности, снижению барьеров для участия в приватизации имущества небольших компаний.
- Применительно к крупным компаниям расширен спектр допустимых способов приватизации, что представляется необходимым на этапе, когда получение дополнительных доходов бюджета от приватизации не рассматривается в качестве единственной задачи.
- Наиболее неоднозначными представляются новации, касающиеся приватизации крупнейших компаний и банков. Был устранен ряд препятствий для "структурной приватизации" крупных компаний, но с другой стороны, вообще не определены какие либо законодательные рамки для принятия соответствующих решений.
- Практические действия государства в сфере приватизации крупнейших компаний пока характеризуются

и прозрачностью, а принятые решения слабо публично аргументируются.

План приватизации на 2011-2013 годы

Отрасль экономики	Количество акционерных обществ с участием Российской Федерации	Количество федеральных государственных унитарных предприятий	Количество предприятий, где собственником имущества или акционером является Российская Федерация
Непроизводственная сфера	1162	1424	2586
Промышленность	674	653	1327
Сельское хозяйство	397	410	807
Транспорт и связь	269	338	607
Строительство	160	252	412
Прочие отрасли	288	440	728
ИТОГО:	2950	3517	6467
в том числе, СТРАТЕГИЧЕСКИЕ предприятия и общества	49	148	197
ПЛАН приватизации на 2011-2013 годы	809	114	923

Схемы приватизации

1. индивидуальные схемы (передача функции продавца, сочетание размещения акций и продажи госпакета)

10 крупнейших компаний и банков – ВТБ, Совкомфлот, Объединенная зерновая компания, ФСК ЕЭС, Сбербанк, Роснефть, РусГидро, Россельхозбанк, Росагролизинг, РЖД

2. «Стандартные» способы приватизации

Около 800 АО и более 100 ФГУП, в том числе 8 крупных компаний (стоимость каждой превышает 500 млн. руб.) – «Апатит», «Издательство «Просвещение», «Авиакомпания «Сибирь», «Архангельский траловый флот», «Ульяновский автомобильный завод», «Мурманский морской рыбный порт», «Восточный порт», «Алмазный Мир».

Компании, планируемые к приватизации по индивидуальным схемам на 2011-2015 годы

Крупнейшие приватизируемые компания и банки	Пакет в государственной собственности						
	По состоянию на 1 ноября 2010 года	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Банк ВТБ	85,5%	75,5%	65,5%	50%+1 акция			
Совкомфлот	100%	100%	75%	50%+1 акция		<50%	
Объединенная зерновая компания	100%	100%	0%				
«Федеральная сетевая компания ЕЭС»	79,11%	79,11%	75%+1 акция				
Сбербанк России	57,58%**	57,58%	50%+1 акция				
«Нефтяная компания «Роснефть»	75,1%	75,1%	50%+1 акция				
«РусГидро»	57,9%	57,9%	50%+1 акция				
Россельхозбанк	100%	100%	75%+1 акция				
Росагролизинг	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	50%+1 акция		
РЖД	100%	100%	100%	100%	75%+1 акция		

Предварительная оценка рисков

- Первое – риск усиления неформального государственного давления на приватизированные компании в случае недостаточного развития регулирования в соответствующих секторах .
- Второе – риск сохранения неравных условий для конкуренции при сохранении преференций для отдельных приватизируемых крупных компаний.
- Третье – риск задействия в приватизации средств крупных госкомпаний и госбанков, разрастания компаний, находящихся под государственным контролем (влиянием).
- Четвертое – риск расширения государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе внесения государственного имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ, затягивания процессов приватизации за счет новых планов по реформированию крупных госкомпаний
- Пятое – риск, связанный с неразвитостью (нечеткостью) законодательных процедур приватизации крупных компаний. Индивидуализированность принимаемых решений способны в будущем породить сомнения в справедливости приватизации и расширить условия для борьбы групп интересов.

Возможные развилки в приватизационной политике (1)

Привлечение
внебюджетных
инвестиций

Стимулирование
инновационных
инициатив частного
сектора

Сокращение
госсектора

Эффективное
использование
госимущества

- ❑ дополнительные ресурсы или инновационная направленность (например, ПИР)
- ❑ только для индивидуальных схем (узкого) круга или для широкого круга относительно крупных компаний (но тогда на основе каких инструментов)
- ❑ нужны ли прозрачные критерии оценки потребности компании в дополнительных инвестициях (потери для доходов бюджета)
- ❑ только разгосударствление или выравнивание условий (сокращение преференций для отдельных субъектов)
- ❑ сокращение преференций – до или после привлечения внебюджетных инвестиций
- ❑ что первично – сокращение прямого государственного участия или развитие регулирования в секторах
- ❑ акценты: «в глубину» (отказ от полного контроля) или формирование смешанной собственности в секторе крупных компаний?
- ❑ сокращение количества субъектов государственной собственности или снижение рыночной мощи госсектора (акцент на крупных компаниях)
- ❑ сокращение нормативных ограничений для приватизации?
- ❑ создание фондов по управлению имуществом
- ❑ неликвидные активы?
- ❑ неэффективные предприятия: банкротство, санация, передача на региональный уровень?
- ❑ формирование интегрированных структур: ограничения на будущее (только достройка)?

Возможные развилки в приватизационной политике (2)

Стимулирование
развития фондового
рынка

- обязательность размещения части акций в России?
- координация с процессом формирования МФЦ?

Улучшение
корпоративного
управления

- ГУП или ОАО со 100-% государственной собственностью
- есть ли необходимость градации государственного контроля (75%, 50%+1)?
- только снижение доли государственного участия или также расширение роли независимых директоров
- миноритарное участие: специальное право или блокирующий пакет; представители ФОИВ или независимые директор

Формирование
доходов федерального
бюджета

- соотношение доходов от приватизации и дивидендов по пакетам акций
- средства от приватизации: непосредственно в бюджет или создание специального целевого фонда от части доходов
- создание фондов по управлению отдельными видами имущества?

Регулирование,
определение
перспектив
приватизации

- широкие возможности для принятия индивидуальных решений или некоторые нормативные рамки
- определение потенциального круга крупных объектов для приватизации на долгосрочную перспективу?