

«Новая приватизация» крупных компаний в России: смена подходов, ключевые институциональные изменения и риски практической реализации

*М.Кузык
Ю.Симачев*

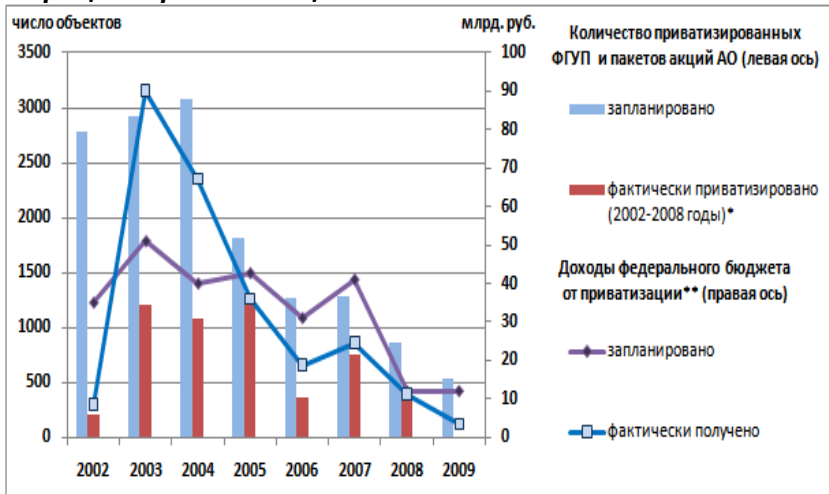
ХII-я международная научная конференция по проблемам реформирования
общественного сектора «Public Sector Transition: Innovation Prospects»

Высшая школа менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета,
Ассоциация исследователей экономики общественного сектора

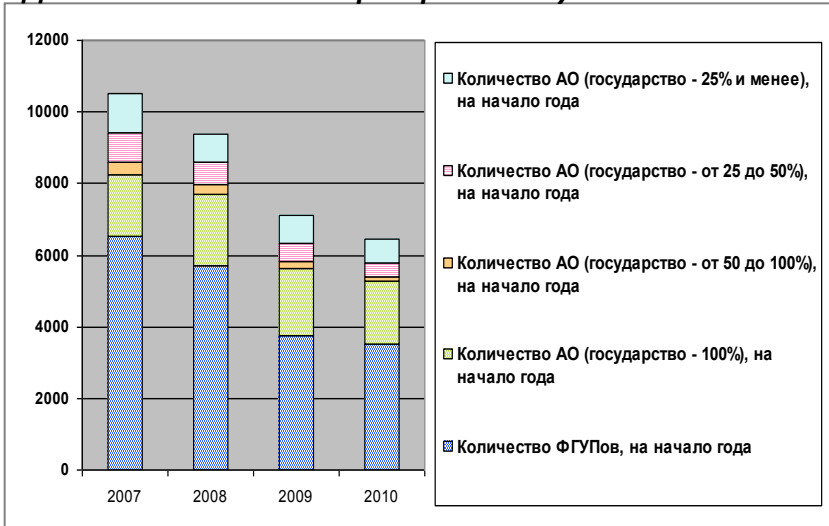
Санкт-Петербург, 11-12 марта 2011 года

Процесс приватизации федерального имущества в 2002-2009 годах

Процесс приватизации



Динамика ФГУП и АО с федеральным участием



- законодательные основы приватизации в 2002-2009 годах (ФЗ от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества») не претерпели каких либо существенных изменений
- в 2004-2009 годах наблюдалась устойчивая тенденция к снижению интенсивности приватизационных процессов (сокращение планируемых доходов от приватизации и количества планируемых к приватизации организаций)
- среди «типовых» задач приватизации в 2005-2009 годах – (1) приватизация имущества, не задействованного в осуществлении государственных функций, (2) формирование доходов федерального бюджета, (3) сокращение количества унитарных предприятий
- в 2002-2009 годах реальное количество приватизированных объектов неизменно уступало плановому
- «размерность» федерального сектора экономики сокращалась, но его экономическая мощь скорее возросла, чем снизилась

Общие проблемы, связанные с избыточным прямым участием государства в экономике

- **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**
- **Преимущественная ориентация компаний госсектора на государственную поддержку и преференции**
- **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**

Дополнительные предпосылки к активизации государственной приватизационной политики (октябрь 2009 года – июнь 2010 года)

- **чрезмерный уровень участия и влияния государства в экономике, который, по оценкам, в период кризиса усилился, некоторые признаки ухудшения предпринимательской среды;**
- **риск усиления прямого государственного участия в экономике в посткризисный период, в том числе вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, которые были переданы в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов ;**
- **четко проявившаяся недостаточная конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации, необходимость кардинального повышения качества корпоративного управления и 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 и, как следствие, обострение проблемы бюджетного дефицита на ближайшие годы, необходимость расширения дополнительных доходов бюджета.**

Декларируемые задачи в рамках «нового этапа» приватизации

Прогнозный план на 2010-2012 годы	Прогнозный план на 2011-2013 годы
<p>проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики;</p> <p>формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;</p> <p>приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Российской Федерации;</p> <p>создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;</p> <p>формирование доходов федерального бюджета</p>	<p>создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий;</p> <p>сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;</p> <p>улучшение корпоративного управления;</p> <p>стимулирование развития фондового рынка;</p> <p>формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;</p> <p>формирование доходов федерального бюджета</p>

Смена приоритетов государственной приватизационной политики

(1) повышение приоритетности задачи структурных преобразований в отраслях экономики (ранее на первом месте была задача приватизации имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий);

(2) определение в качестве приоритетной задачи по созданию условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;

(3) существенное расширение перечня секторов (отраслей), в рамках которых планируется приватизация (в частности водный и воздушный транспорт, машиностроение, химическая, нефтехимическая и полиграфическая промышленность);

(4) ориентация на приватизацию ряда крупнейших (бюджетообразующих) компаний, на возможность прекращения или снижения доли участия государства в управлении предприятиями, включенными в перечень стратегических (в частности морские и речные порты, аэропорты).

Множественность разноплановых задач, решение которых связывается с приватизацией

«Дрейф» состава и содержания структурных задач, признаки усиления декларативности

Ужесточение бюджетных ограничений, расширение предпосылок для борьбы групп интересов

Социально-чувствительная тема

Ограничения, связанные с административными возможностями государства

Нормативные барьеры (до внесения изменений в закон о приватизации в 2010 году) в проведении структурной приватизации крупных компаний

Первое - неразвитость законодательных механизмов процедур приватизации крупных компаний. Инструментарий приватизации крупных компаний (балансовая стоимость основных средств которых превышает 5 миллионов МРОТ) исчерпывался аукционными формами, акционированием унитарных предприятий и внесением имущества в качестве вклада в уставные капиталы стратегических обществ.

Второе - отсутствие эффективных инструментов привлечения внебюджетных инвестиций в ходе приватизации. Единственный механизм приватизации, предполагающий выполнение определенных условий - конкурс, при этом в соответствии с п. 20 Статьи 20 Закона о приватизации определен исчерпывающий перечень возможных условий конкурса (сохранение рабочих мест, переподготовка работников, сохранение профиля деятельности, проведение реставрации, ремонта объектов культурного наследия и социальной сферы).

Третье – ограничения на сокращение участия государства в капитале компаний при проведении дополнительных эмиссий акций в Ст. 40 (сохранение доли государства в уставном капитале открытых акционерных обществ) Закона о приватизации.

Принципиальные законодательные новации (май 2010 года) в регулировании приватизации крупных и сверхкрупных компаний

1. Предоставление 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 ограничений по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 миллионов МРОТ

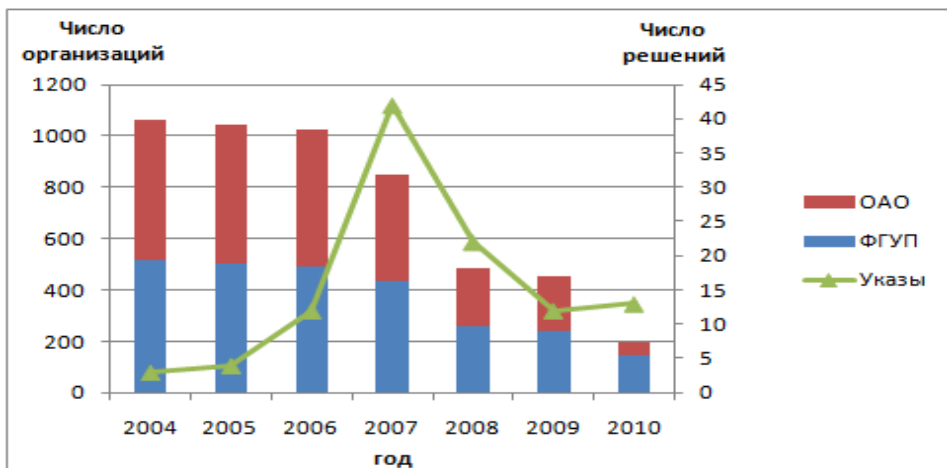
4. Упрощение применения такого механизма приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ

Оценка изменений в регулировании приватизации

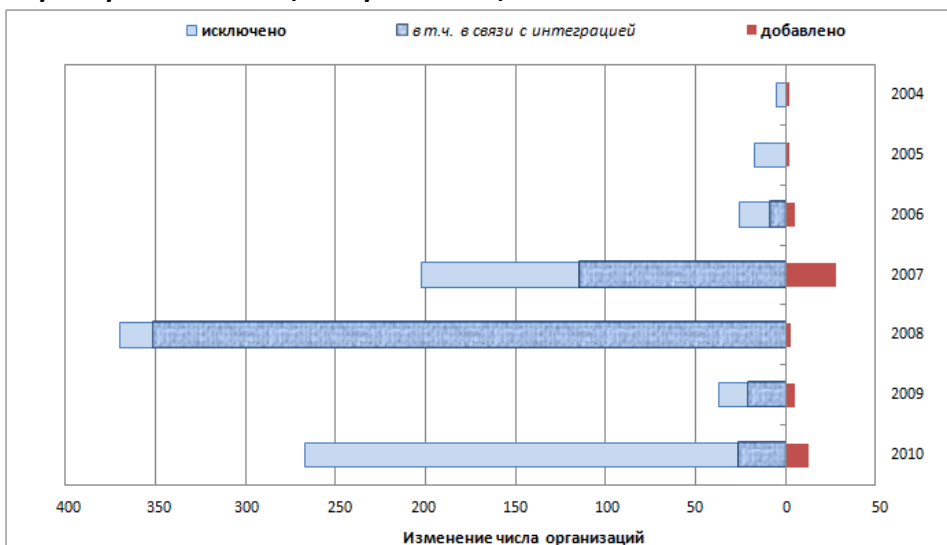
- **Основные задачи:** (1) расширение возможностей и развитие инструментария приватизации крупных и крупнейших компаний и (2) снижение издержек и ограничений для массовой приватизации относительно небольших компаний.
- **Новации в рамках решения второй задачи** представляются весьма позитивными, способствующими 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.

Расширение потенциальной базы для разгосударствления: сокращение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (июнь 2010 года)

Перечень стратегических предприятий и акционерных обществ, количество на конец года



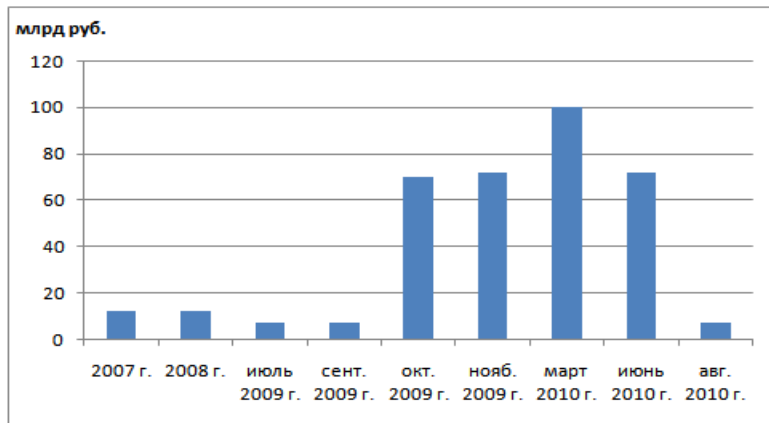
Изменение количества организаций в перечне стратегических предприятий и акционерных обществ за год



- в 2010 году из перечня стратегических организаций исключены 267 субъектов (сокращение более чем в 2 раза)
- интеграция не являлась основной причиной исключения в 2010 году организаций из перечня
- среди исключенных из перечня организаций в 2010 году преобладали акционерные общества (доля АО в перечне сократилась примерно до 1/3)
- основную массу (более 4/5) исключенных из перечня в 2010 году акционерных обществ составили организации, размер участия РФ в капитале которых составлял менее 50%
- существенная часть исключенных в 2010 году из перечня организаций связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой

Процесс согласования в 2010 году перечня крупных компаний для приватизации в среднесрочной перспективе

Изменение официальных оценок планируемых доходов от приватизации в 2010 году



Обсуждавшиеся в 2010 году сверхкрупные компании для приватизации

1. ВТБ
2. Сбербанк
3. Россельхозбанк
4. Росагролизинг
5. Совкомфлот
6. ФСК ЕЭС
7. Русгидро
8. Объединенная зерновая компания
9. Роснефть
10. РЖД
11. Аэрофлот
12. Шереметьево
13. Связьинвест
14. АИЖК
15. Транснефть
16. Зарубежнефть

- По отдельным крупным компаниям продолжается борьба относительно сроков и масштабов их приватизации ("РЖД", "Аэрофлот", "Связьинвест", АИЖК, "Транснефть", "Зарубежнефть")
- Процесс обсуждения перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, был мало публичным (что впрочем компенсировалось избытком комментариев в СМИ по поводу принятых решений и противоречий)
- Все более значимой линией в планировании приватизации становилось обеспечение дополнительных доходов бюджета, это сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций
- Государство, сокращая долю своего участия в капитале крупных компаний, тем не менее, пока не планирует переходить границу контрольного пакета, таким образом, вопрос о существенном сокращении доли госсектора в экономике (в ВВП) остается открытым

Основные схемы и масштабы планируемой приватизации на 2011-2013 годы

1. «Индивидуальные» схемы (передача функций 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

Крупнейшие приватизируемые компания и банки	Пакет в государственной собственности						
	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		

2. «Стандартные» способы приватизации (конкурс, внесение пакетов акций, продажа по результатам доверительного управления, аукцион)

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»

Некоторые риски реализации «нового этапа» государственной приватизационной политики

- 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 задействования 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 ОАО, 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.

Отдельные рекомендации по совершенствованию государственной приватизационной политики

1. Необходима разработка и реализация комплекса мер, лежащих в более широкой области, нежели только приватизация (улучшение корпоративного регулирования, регулирование в отношении иностранных инвестиций в стратегические сектора экономики, сокращение прямых преференций отдельным субъектам, улучшение предпринимательского климата)
2. Для расширения возможностей государства по отказу от контроля в крупных компаниях важно повысить качество законодательного регулирования в соответствующих сферах деятельности, секторах экономики
3. Для предотвращения разрастания госсектора на основе остающихся в государственной собственности компаний: существенно ограничить возможности компаний с государственным участием по приобретению новых активов в рамках приватизации; в отношении интегрированных структур, формирование которых государством не завершено, целесообразно определить планы по их приватизации в перспективе; "институционализировать" обязательства крупных госкомпаний по выводу непрофильных активов
4. Для повышения прозрачности и предсказуемости приватизационных процессов постепенно формировать хотя общие рамки условий приватизации крупнейших компаний
5. Наряду с активизацией процессов приватизации государственной собственности важны дальнейшие действия по совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием (развитие политики по введению независимых директоров в управление госкомпаниями, уточнение требований к таким директорам, определение стратегических задач и основных целевых «вех» в деятельности ключевых компаний госсектора)
6. Необходимо определить ключевые показатели, характеризующие «качество» (структурные эффекты) от приватизации, и обеспечить их независимый мониторинг