



Управлять нельзя приватизировать: от фискального искушения к «греху нирваны»?



С.А.Афонцев

д.э.н., зав. отделом ИМЭМО РАН
профессор МГИМО(У) МИД России

**Актуальные проблемы управления
государственной собственностью
Москва, 14 июня 2013 г.**

Основные аргументы в пользу приватизации

1.

Бюджетные доходы

2.

Рост эффективности

3.

Развитие конкуренции

А если эти аргументы «не работают»?

В российских условиях все три аргумента работают плохо. Ввиду этого растет популярность стратегий, направленных на отказ от приватизации государственных активов и повышение эффективности их использования в рамках государственного сектора – с целью дальнейшей продажи либо обеспечения продолжительного присутствия государства в стратегических отраслях экономики.

Но адекватна ли альтернатива?

Хотя данные стратегии отталкиваются от эмпирически доказанного факта низкого прироста эффективности в результате приватизации, они не представляют встречных доказательств, связанных с возможностью обеспечить высокий прирост эффективности в рамках государственного сектора.

Таким образом, предложения в пользу сохранения активов в государственной собственности формулируются на основе сравнения реальных проблем использования приватизированных активов с идеальными представлениями о том, чего следовало бы добиться государству в управлении соответствующими активами.

«Грех нирваны»...

Сравнение «реального с идеальным»,
получившее в литературе название
«грех нирваны» (Nirvana Fallacy – Demsetz, 1969),
страдает внутренним логическим противоречием
и не может использоваться для формулировки
рекомендаций в области экономической
политики.



...и как с ним бороться

Оптимальная стратегия борьбы с «грехом нирваны» связана с идентификацией, **на основе результатов эмпирических исследований**, условий повышения эффективности реальных приватизационных сделок.



Тридцать лет эмпирических исследований: ключевые результаты

- Фискальный эффект приватизации ограничен и не позволяет решать масштабные бюджетные проблемы
- Однозначное влияние приватизации на рост эффективности отсутствует
- Рост эффективности более выражен в отраслях с конкурентной структурой, но сама приватизация не всегда ведет к росту конкуренции
- Влияние остаточного госучастия в собственности и управлении часто оказывается нейтральным

Ограниченность бюджетного эффекта: Индия, 1991-2009 гг.

Table 1: Privatization Receipts in India Compared to the Fiscal Deficit [in USD million unless stated otherwise]

YEAR	TARGET	PRIVATIZATION RECEIPTS	FISCAL DEFICIT	PRIVATIZATION RECEIPTS/ FISCAL DEFICIT (PERCENT)
1991-92	\$1,087	\$1,321	\$15,793	8.4
1992-93	962	736	15,451	4.8
1993-94	1,167	0	20,086	0
1994-95	1,290	1,562	18,614	8.4
1995-96	2,188	53	15,704	0.3
1996-97	1,429	109	16,018	0.7
1997-98	1,333	253	20,335	1.2
1998-99	1,220	1,310	21,844	6
1999-2000	2,326	433	24,353	1.8
2000-01	2,222	416	26,404	1.6
2001-02	2,553	1,204	29,990	4
2002-03	2,449	683	29,607	2.3
2003-04	3,085	3,308	26,228	12.6
2004-05	889	614	27,954	2.2
2005-06	NOT TARGET FIXED	357	33,281	1.1
2006-07	NOT TARGET FIXED	0	31,683	0
2007-08	NOT TARGET FIXED	588	31,523	1.9
2008-09	2,210	0	70,997	0
TOTAL	\$26,408	\$12,945	\$475,864	2.60%

Source: Government of India, Ministry of Finance, *Economic Survey* (various issues); Government of India, Ministry of Finance, *Union Budget* (various years); Government of India, Department of Disinvestment website (www.divest.in), accessed July 20, 2009; World Bank, *World Development Indicators*, Washington DC, 2008.

Источник: Pratar, 2011.

Роль структуры отрасли и уровня госучастия

- Мексика: уровень конкуренции в отрасли положительно влияет на рост прибыльности и производительности; вклад роста цен в рост прибыльности – менее 10 п.п. (La Porta and Lopez-De-Silanes, 1999)
- Турция: эффект смены собственника достаточен для роста производительности, но для роста аллокативной эффективности необходимо развитие конкурентной среды (Okten and Arin, 2005).

Роль структуры отрасли и уровня госучастия

- Тайвань: конкурентная структура отрасли способствует росту производительности и прибыльности; степень госпредставительства в совете директоров не оказывает значимого влияния (Wu and Parker, 2007)
- Китай: структура собственности и управления оказывает критически важное влияние на перспективы реструктуризации и роста эффективности; сохранение высокой доли госучастия препятствует росту эффективности (Gan, Guo and Xu, 2010)

Влияние госучастия на эффективность приватизированных предприятий в Китае

Table 5. State Control in Privatized Firms and Its Influence on Performance

This table presents the effect on state control on performance. Performance measures are calculated as operating profits (earnings before interest, tax, and depreciation) over assets and number of employees, respectively. Robust standard errors are in parentheses. Significance at the 1%, 5%, and 10% levels is indicated by ***, **, and *, respectively.

	Performance Measures		Performance Measures	
	Profits / Assets	Profits / #Employee	Profits / Assets	Profits / #Employee
	(1)	(2)	(3)	(4)
Lag of Performance	0.055 (0.173)	0.054 (0.077)	0.052 (0.173)	0.053 (0.077)
Log (sales)	0.067*** (0.013)	13.697*** (1.362)	0.068*** (0.013)	13.759*** (1.361)
Leverage	-0.009 (0.020)	5.67 (3.730)	-0.012 (0.020)	5.399 (3.707)
Post Dummy	0.020* (0.010)	0.995 (1.334)	0.033*** (0.012)	2.095 (1.410)
State Share Above Mean * Post	-0.051* (0.031)	-7.203* (3.964)		
State Control in Decision Making * Post			-0.065*** (0.018)	-6.846** (2.699)
Year Dummies	Yes	Yes	Yes	Yes
Firm Fixed Effects	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	4168	4062	4168	4062
R-squared	0.62	0.62	0.63	0.62

Источник: Gan, Guo and Xu, 2010, p.34.

Особенности процесса приватизации в России, 2011-2013 гг.

- Четкая ориентация на достижение фискального эффекта («на низкой конъюнктуре продавать не будем»)
- Приватизация крупных компаний: продажа миноритарных пакетов без реального доступа новых собственников к управлению
- Приватизация SME: малоперспективные объекты по завышенным ценам
- Минимальное внимание к созданию стимулов для повышения эффективности и развития конкуренции

Рекомендации на период до 2018 г.

1 БОРЬБА С ФИСКАЛЬНЫМ ИСКУШЕНИЕМ:

Если приватизация ведет к росту эффективности, ее фискальный эффект имеет вторичное значение.

2 ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ:

Обязательный допуск новых собственников (включая миноритариев) к управлению активами и снижение представительства государства в советах директоров.

Рекомендации на период до 2018 г.

- 3 РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ:** Приватизация активов должна вести к снижению отраслевой концентрации и рыночной власти компаний.
- 4 СМЯГЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ БАРЬЕРОВ:** Приватизация (в т.ч. с привлечением иностранных участников) должна получить более широкий охват, включая нефтегазовый сектор и большинство «стратегических отраслей».



Спасибо за внимание!

