

Новая приватизационная политика в России: приоритеты, риски и ограничения

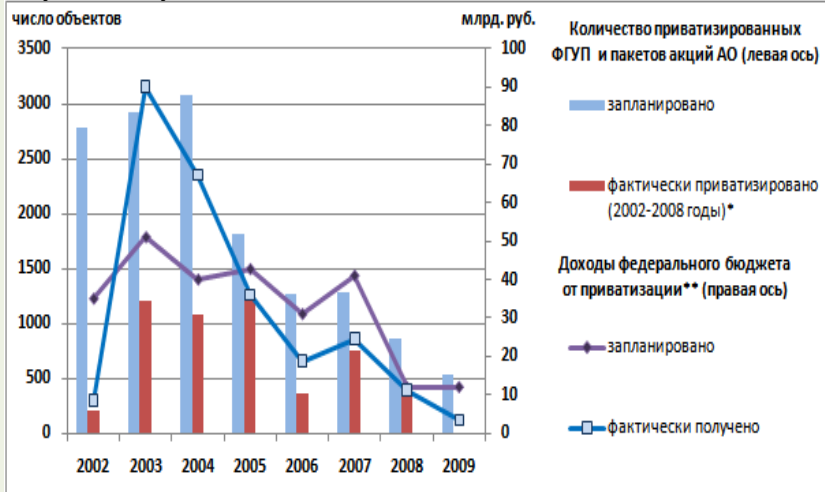
Соруководители экспертной группы №15
«Управление государственной собственностью и
приватизация»

Ю.Симачев
А.Радыгин

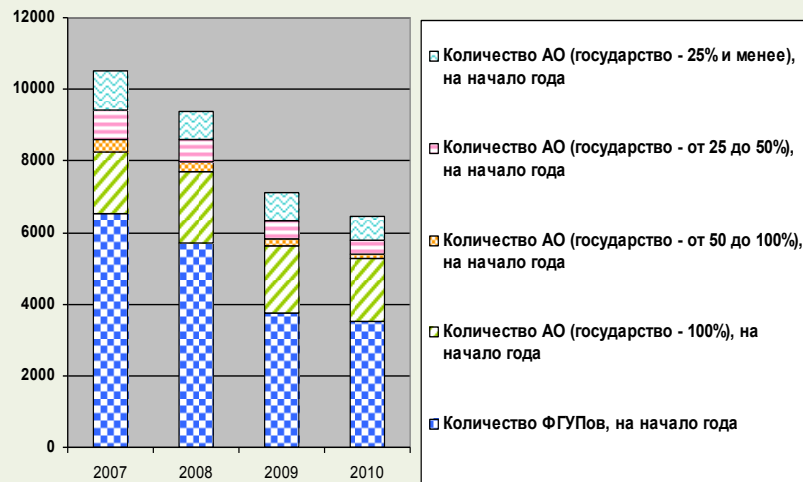
VI ЕЖЕГОДНАЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«ТОЧКИ РОСТА ЭКОНОМИКИ БОЛЬШОГО УРАЛА: НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ»
Екатеринбург, 11 ноября 2011 года

Особенности процесса приватизации федерального имущества в 2005-2009 годах

Процесс приватизации в 2002-2009 годах



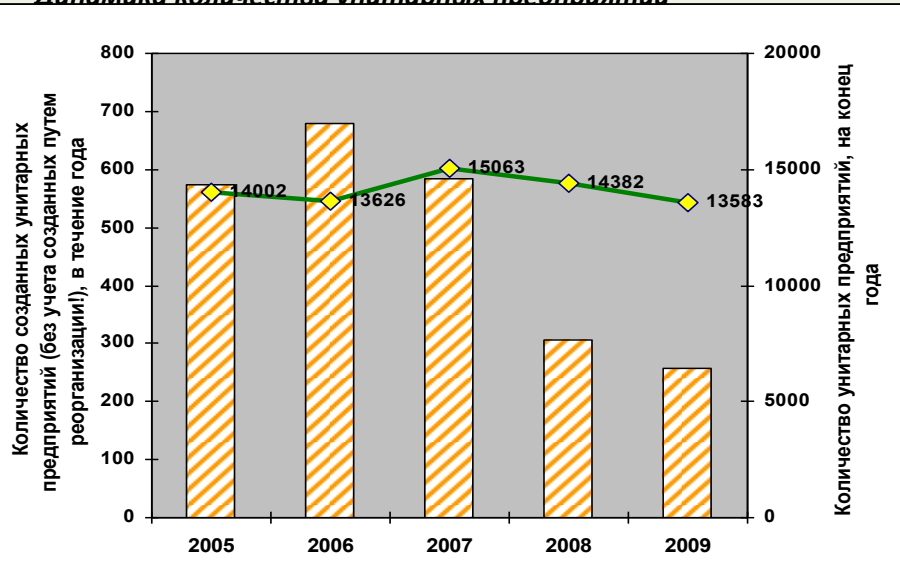
Динамика ФГУП и АО с федеральным участием



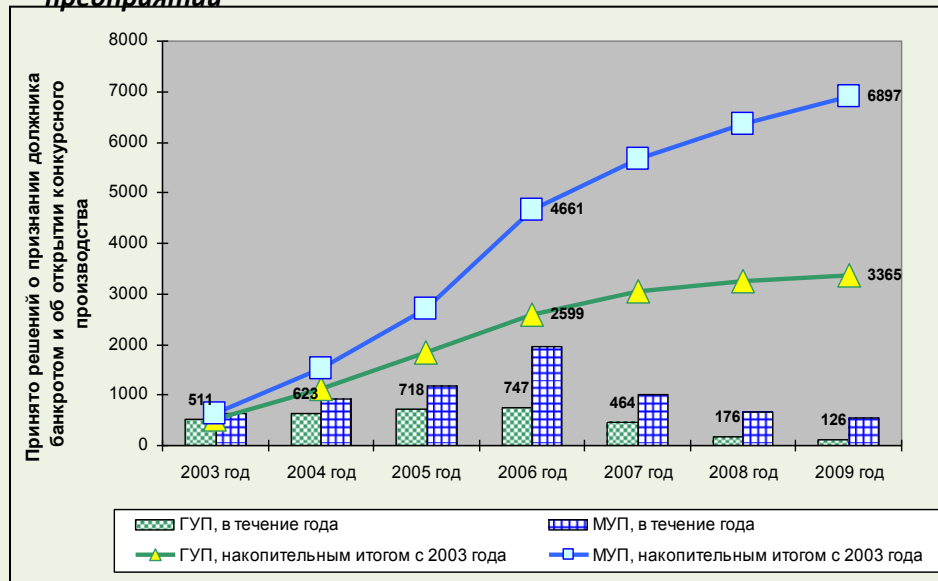
- законодательные основы приватизации в 2002-2009 годах (ФЗ от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества») не претерпели каких либо существенных изменений
- в 2004-2009 годах наблюдалась устойчивая тенденция к снижению интенсивности приватизационных процессов (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

Динамика количества унитарных предприятий

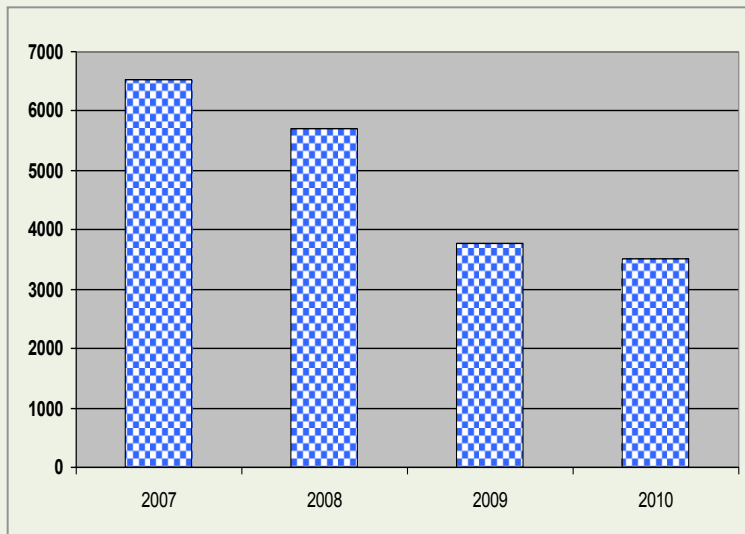
Динамика количества унитарных предприятий



Динамика конкурсных производств в отношении унитарных предприятий



Динамика количества ФГУП (на конец года)



- В целом, с учетом федерального, регионального и местного уровней, изменение числа унитарных предприятий в период 2005-2009 годов было разнонаправленным. Заметным был «встречный» процесс создания новых унитарных предприятий: даже в в 2008-2009 годах число вновь созданных унитарных предприятий достигало 250-300 в год
- Четкий тренд к сокращению числа унитарных предприятий характерен скорее для федерального уровня, причем заметное сокращение их числа в существенной мере связано с формированием интегрированных структур, госкорпораций
- Наряду с замедленностью и постоянным отставанием от планов фактической приватизации (акционирования) унитарных предприятий в силу необходимости преодоления существующих общих нормативных ограничений и значительных административных издержек, достаточно активно шли процессы «разгосударствления» (ликвидации унитарных предприятий) через процедуры несостоятельности

Масштабы госсектора: оценки и тенденции

Сокращение?

- Росстат: на протяжении всех 2000-х гг. доля государственного сектора по большинству показателей хозяйственной деятельности снижалась или не превышала 15-20%
- Исключения: инвестиции и занятость (24-25%), транспортные перевозки (от 55-60 до 93-94% в зависимости от показателя) и внутренние затраты на НИОКР (более 75%)
- Рост удельного веса государственного сектора в 2009-2010 гг. по сравнению с 2007-2008 гг. в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, по услугам связи, в инвестициях в основной капитал, объеме платных услуг населению, выручке нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг
- В 2007-2010 г. доля госсектора в добыче полезных ископаемых («объем отгруженных товаров») снизилась на 3 % (ниже 10%).

Рост?

- 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 оценке ЕБРР, доля госсектора России в ВВП с 1997 по 2009 год увеличилась с 30 до 35 %
- По экспертным оценкам, доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие антикризисных мер государства

Оценка динамики 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

Госсектор: эмпирические и теоретические аргументы «за» и «против»

Частная собственность более эффективна

- Данные 50 исследований стран Запада XX в. свидетельствуют о том, что при учете широкого круга факторов [влияющих на эффективность хозяйственных операций] крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают **существенно меньшую эффективность** по сравнению с подобными им частными компаниями
- Данные 10 исследований сравнительной эффективности компаний с доминированием государства и частных владельцев в России 90-х – 2000-х гг. [ИЭПП, БЭА, ВШЭ и др.] различаются в оценках влияния разных типов частных собственников, но в отношении **компаний с доминированием государства выводы аналогичны**
- Исследования 2000-х гг. стран ЦВЕ и СНГ показывают, что приватизация может оказывать **положительное влияние на уровень ВВП и экономический рост**

Приватизация - инструмент, но не панацея

- Современная экономическая теория: **не существует «универсально пригодной» формы собственности**, которая неизменно и независимо от конкретно – исторических условий превосходила бы другие формы собственности в любой стране во всех отраслях и секторах экономики
- **Рыночная структура и конкуренция в гораздо большей степени важны для эффективности** предприятия, чем природа права собственности и различия между владельцами активов
- **Приватизация** предприятий, предоставляющих услуги **общественного сектора, и естественных монополистов** может нанести вред потребителям даже в тех случаях, когда производственная эффективность компаний возрастает, если не налажена соответствующая система регулирования и контроля.
- Приватизация в некоторых случаях не только не ведет к росту инновационной активности компании, но и вызывает **свертывание инновационных программ**.
- Когда государству действительно удастся превратить государственные компании в **«институты развития»**, они могут на протяжении некоторого времени использовать свой особый статус, в том числе правительственную финансовую поддержку, чтобы ускорить ломку консервативных хозяйственных структур и обеспечить более благоприятные условия для развития высокотехнологичных отраслей

Сокращение госсектора в российской экономике: прикладные аргументы

- обострение **конфликта интересов**, когда государство выступает как законодатель, регулятор и активный самостоятельный игрок (через госкомпании и банки) на рынке корпоративного контроля
- недостаточное развитие **условий для справедливой конкуренции** и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства
- у государства нет значимых **мотиваций к развитию регулирования** в ряде секторов при наличии прямых инструментов влияния
- **экспансия госкомпаний и банков в другие отрасли** вступает в противоречие с усилиями по сокращению участия в непрофильных бизнесах и инвестиционными потребностями основной деятельности
- преимущественная ориентация компаний госсектора на государственную **поддержку и преференции**
- объективные ограничения в принципиальном повышении **качества корпоративного управления** в компаниях госсектора (издержки мажоритарной модели)
- несмотря на **позитивное** развитие нормативно-правовой базы (1999-2011 гг.), **качество управления** в госсекторе незначительно отличается от уровня 90-х гг.
- **организационно-управленческие возможности** госорганов находятся в хроническом противоречии с количественными ограничениями – сохраняющимися масштабами и множественностью субъектов госсектора
- государственные холдинговые структуры в 2000-е гг. не относятся к группе лидеров в рейтингах **транспарентности** финансовых потоков

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

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

Расширение состава структурных задач

Ужесточение бюджетных ограничений, расширение предпосылок для борьбы групп интересов

Социально-чувствительная тема

Ограничения, связанные с административными возможностями государства

Практические шаги и изменения в приватизационной политике в 2010-2011 годах



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 больше 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)



Произошла существенная активизация процессов практической подготовки и осуществления приватизации компаний (в 2010 году планировалась приватизация находящихся в федеральной собственности акций примерно 750 АО, 250 ФГУП – 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.)



Внесение изменений в законодательство о государственных корпорациях, ужесточающее режим их функционирования и отчетности



Новые политические решения об ускорении приватизационного процесса в 2011 году, расширение перечня подлежащих приватизации крупнейших компаний и банков



Вывод высших государственных чиновников из состава советов директоров компаний с государственным участием



Новации в сфере электронных торгов, разработка стратегий ФГУП, расширение способов трансформации унитарных предприятий

Определение идеологии и механизмов приватизации: базовые государственные «группы интересов»

(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 акценты в приватизационной политике

Преимущества

Проблемы

«Бюджетный»

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

- ❑ неприципиальность 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 приватизационной политики 2010-2011 годов

(1) Периодичность усиления (или ослабления) влияния отдельных «групп интересов» на принимаемые решения в сфере приватизации, как следствие определенный «дрейф» приватизационной политики

В определяющей мере связана с ситуацией (ожиданиями) в плане обеспечения сбалансированности бюджета, от возникновения существенных проблем на отдельных «социально-чувствительных» рынках. В период обсуждения параметров проекта бюджета (май-июнь) усиливается линия на повышение роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета, а когда проявляются недостатки в регулировании определенных рынков – усиливается аргументация в необходимости сохранения прямого участия государства для «компенсации провалов рынка».

(2) Компромиссность принятых решений и, зачастую, неполнота, иногда -противоречивость реализуемых мер

В частности:

решение о расширении представительства независимых директоров в компаниях с государственным участием пока не дополнено мерами по повышению роли и ответственности советов директоров, по изменению порядка назначения высших менеджеров в этих компаниях;

отказ от использования в качестве организационно-правовой формы государственных корпораций сопровождается постановкой задачи по проработке новой формы «юридического лица публичного права»;

при общей ориентации на сокращение использования института унитарных предприятий - отсутствуют значимые усилия по определению инструментов прозрачного финансирования выполнения публичных задач (функций) через компании, в том числе частного сектора.

(3) Необходимость осуществления периодических воздействий на высшем политическом уровне в плане осуществления дальнейшей приватизации

В частности по дальнейшему углублению приватизации крупнейших компаний, работающих в конкурентных секторах.

(4) Скрытый характер лоббирования интересов в рамках приватизации, расширенные возможности принятия индивидуальных решений при неясности нормативных рамок, неразвитость официальной аргументации принятых решений.

«Размытость» условий приватизации крупных компаний – издержки стремления изменить в разумные сроки ситуацию при наличии высоких административных барьеров согласования. Но это же приводит к усилению «соперничества» различных подходов к приватизации и снижению предсказуемости условий приватизации уже на уровне каждой отдельной крупной компании с государственным участием.

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



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 совершенствованию отраслевого регулирования, 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»

Риски

1. Риск расширения государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов.

Данный риск представляется наиболее существенным в ближнесрочной перспективе, так как в негативном варианте вместо расширения в ходе приватизации частного сектора, привлечения эффективных собственников и внебюджетных средств, улучшения условий для конкуренции может произойти перераспределение активов в секторе смешанной собственности, их дальнейшая консолидация на уровне отдельных хозяйствующих субъектов с государственным участием, задействование в приватизации средств крупных госбанков.

2. Риск последующего усиления неформального воздействия на приватизированные компании них со стороны при недостаточности усилий по развитию регулирования, при нечеткости условий приватизации .

При неразвитости регулирования в отдельных секторах, которая ранее «компенсировалась» прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями, при выходе государства из такого управления ему потребуются иные инструменты для решения общественно-значимых задач. Главная проблема – непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале.

Нечеткость условий, критериев приватизации крупных компаний с привлечением для их развития инвестиций, индивидуальность таких решений в будущем могут создать предпосылки к расхождению государства и собственников таких компаний в представлениях о взаимных обязательствах, к давлению сторон друг на друга в различных формах; к расширению возможностей политиков по апеллированию к той части общества, которая традиционно отмечает «несправедливость» и «дешевизну» приватизации.

3. Риск ограниченности ресурсов, привлекаемых в ходе российской приватизации, в условиях усиления международной конкуренции за финансовые ресурсы и активизации других стран в проведении приватизации.

Необходимо создать благоприятные условия для привлечения иностранных финансовых ресурсов, снизить ограничения для участия иностранных инвесторов в стратегических секторах (видах деятельности).

Есть риск «переключения» российских крупных компаний с решения задач модернизации на приобретение новых активов в ходе приватизации.

4.Риск ограниченности позитивных структурных эффектов от приватизации при запаздывающем характере «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата, развитию условий для конкуренции, совершенствованию корпоративного управления.

«Новое измерение» приватизационной политики

ГРАДУАЛИСТСКАЯ МОДЕЛЬ: Сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют осуществить новый аналог ускоренной «массовой» приватизации. Излишняя радикализация подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери.

МУЛЬТИСЕКТОРНАЯ МОДЕЛЬ: Множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей (планирования) приватизации и управления

МОДЕЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ЯДРА: не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но существуют аргументы в пользу снижения порогов контроля, равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления

СТРУКТУРНАЯ МОДЕЛЬ:

- невозможность экономического эффекта приватизации (эффективного собственника) без модернизации сектора
- невозможность модернизации сектора при доминировании государства/без расширения сегмента частной собственности
- бесполезность расширения частного сектора без изменения качества институциональной среды

ПРАГМАТИЧНОСТЬ ЦЕЛЕЙ:

- определение стратегического ядра экономики (стратегические, системообразующие предприятия)
- приватизация крупных компаний с государственным участием важнее, нежели формальное радикальное сокращение субъектного состава госсектора в целом
- бюджетные (возобновляемые и невозобновляемые) и инвестиционные доходы, адекватные рыночной стоимости
- избавление от анахроничных и паллиативных ОПФ и неликвидов

Предлагаемые общие принципы государственной политики по управлению государственной собственностью и приватизации

- (1) общая «презумпция полезности» приватизации; принцип, что за исключением заявленного узкого круга компаний, в период до 2020 года все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании могут стать объектом приватизации;**
- (2) «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных;**
- (3) приватизация не означает отказа от существующих социальных обязательств и (или) прямого сокращения функций общественного сектора;**
- (4) развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов; постоянное сочетание усилий по собственно приватизации и по расширению институционально-экономических предпосылок для приватизации;**
- (5) любые шаги, прямо или косвенно увеличивающие «вес» государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, относятся к «красной зоне», соответствующие решения должны быть исключительными и с максимальным «обременением» в части обоснований и согласований;**
- (6) компании, находящиеся под контролем государства, с одной стороны, не должны входить в сферы деятельности, сектора, где есть частная предпринимательская инициатива, где есть условия для конкуренции, а с другой стороны, формировать барьеры для входа новых компаний на «свои» рынки;**
- (7) приоритет обеспечения структурных эффектов для экономического развития от приватизации;**
- (8) прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки;**
- (9) формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с государством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.**

Приоритетные задачи на 2012-2020 годы

1. **Ограничение «разрастания» госсектора в экономике** = система запретов и ограничений
2. **Обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого участия государства в экономике** = «презумпция полезности» приватизации, гарантии долгосрочности заявленных планов, априорная подготовка «поля» приватизации
3. **Сокращение масштабов прямого участия государства в экономике** = «глубина» приватизации крупных компаний, модернизация сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием
4. **Сокращение круга субъектов госсобственности** = «чистка» госсектора (множественная трансформация ГУП, неликвиды в корпоративном секторе, санация)
5. **Повышение качества государственного управления в компаниях с госучастием** = модификация корпоративного управления и систематизация интересов государства в «стратегическом ядре»

Предлагаемые меры: структура по задачам и направлениям

1. Ограничение рисков «разрастания» государственного сектора в экономике и повышения его «веса» в отдельных секторах

- ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием;
- ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур;
- ограничения по расширению активов компаний с государственным участием.

2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике

- формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы;
- расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности;
- формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации;
- повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации.

3. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики

- улучшение условий для участия в приватизации инвесторов и обеспечение конкурсности в приобретении государственных активов;
- расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции;
- развитие конкурентной среды.

4. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов

- «чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора;
- преобразование и приватизация унитарных предприятий.

5. Повышение эффективности функционирования госсектора

- определение «ядра» госсектора и целевых функций всех его субъектов;
- уточнение границ госсектора;
- определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях.

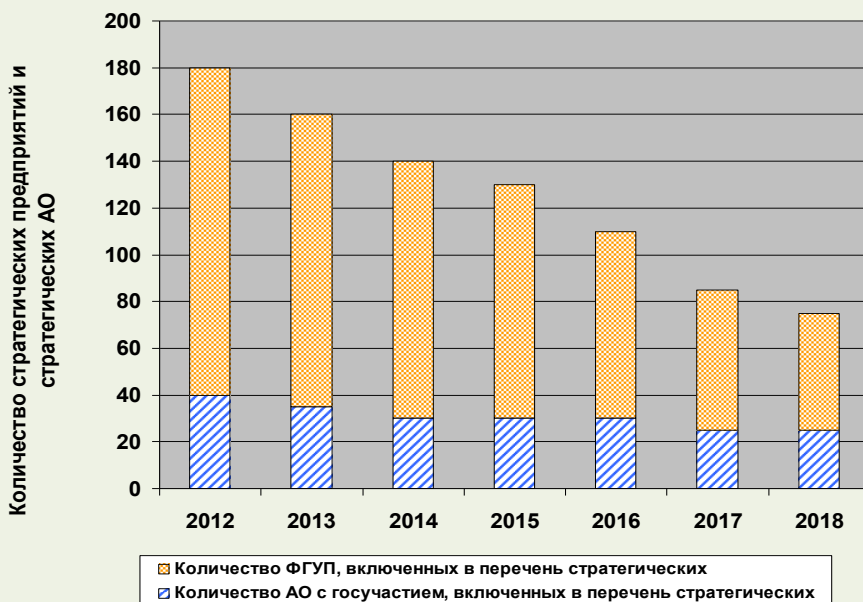
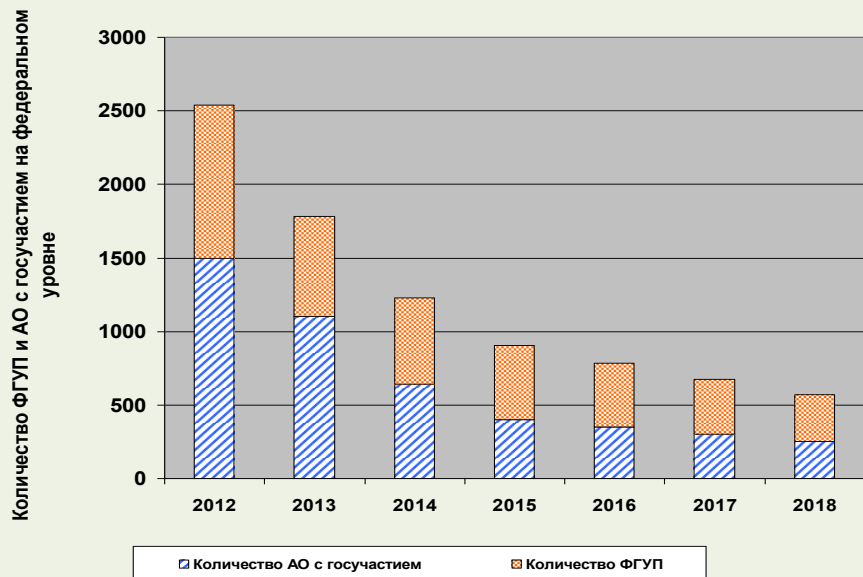
6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием

- совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием;
- совершенствование механизмов представления интересов государства;
- развитие института независимых директоров.

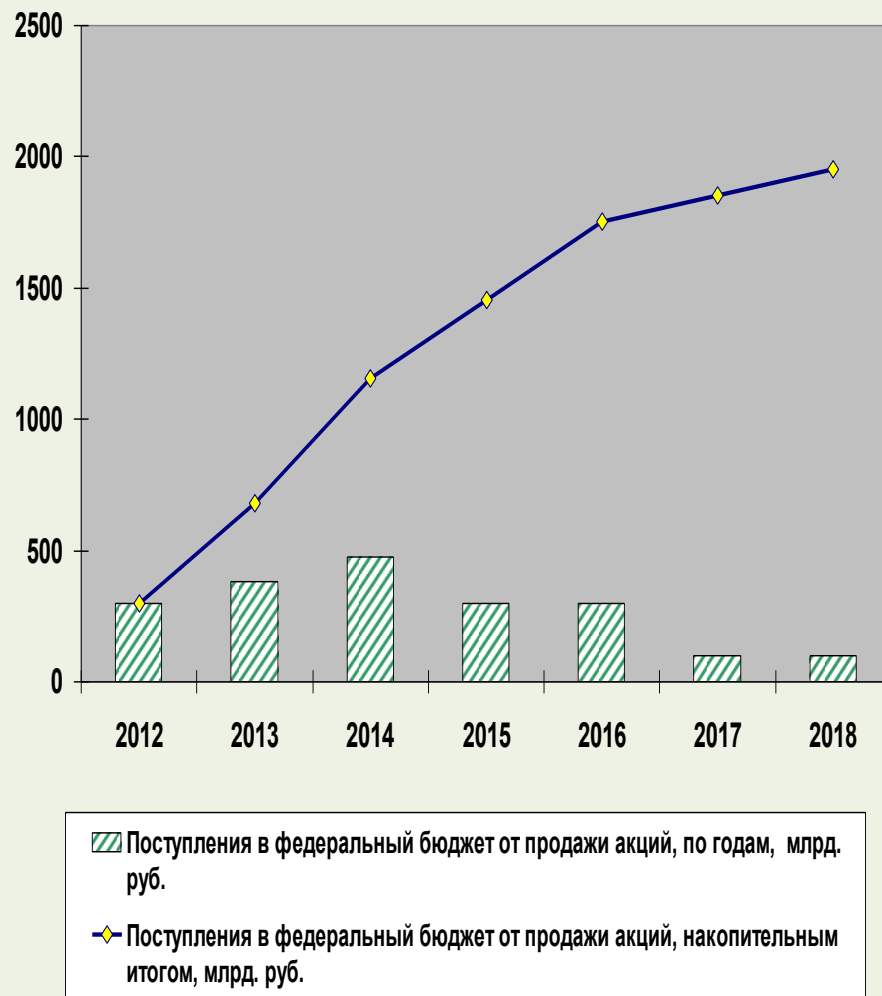
Основные предлагаемые новации

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Определение состава объектов государственной собственности для приватизации	Формирование приватизационных планов по предложениям ФОИВ.	«Заявительный принцип» – приоритетное формирование приватизационных планов по предложениям бизнеса, потенциальных инвесторов в сочетании с принципом «приватизируй или публично объясняй»
Планирование приватизации	Порядок планирования приватизации – сложная процедура, решения по всем активам принимаются на высоком уровне.	Определение возможностей приватизации небольших и (или) неликвидных объектов государственной собственности без включения в прогнозные планы. Информация о приватизации должна в полном объеме включаться в отчет о ее исполнении.
Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации	Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам	Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн. МРОТ)
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельных процедуры: акционирование, продажа акций	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций). Активизация множественной трансформации унитарных предприятий.
Приватизация низколиквидных активов	Невозможность продажи за «1 рубль» в силу рисков ответственности санкционирующих такое решение ФОИВ	Разработка прозрачных критериев допустимости таких продаж. Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций)
Интересы в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса, издержки мажоритарной модели корпоративного управления	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные стратегические интересы государства – краткосрочные коммерческие интересы миноритариев) с наделением председателя и членов совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние – независимость – информированность»
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Сохранение института директив для 50-60 крупнейших компаний и банков как переходная мера. Для прочих (до приватизации) - институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением их прав.
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием
Институт независимых директоров	Требование о наличии независимых директоров во всех АО с участием государства	Разумный круг компаний, где наличие независимых директоров является обязательным. Разработка критериев обязательного использования института независимых директоров.
Назначение топ-менеджеров в компании с госучастием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров	Конкурсность, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров
Прозрачность компаний с госучастием	Отсутствие единых требований к публичной отчетности и массивам размещаемой публично информации	Разработка и публикация долгосрочных стратегий развития. Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход – оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по ОПФ, по доле государственного участия, по отраслям)	Экономический подход – оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т.п.)

Предварительные планы государства по сокращению на федеральном уровне количества ФГУП и АО с государственным участием на период до 2018 года и ожидаемые доходы от приватизации (оценки Минэкономразвития России)



Поступления в федеральный бюджет от приватизации



Необходимо распределение во времени усилий и действий в рамках приватизационной политики

- Радикальность планов, но в сочетании с долгосрочной перспективой и возможностью «маневра»**

- Умеренность рисков на каждом из этапов, постепенность**

- Возможности для эффективного администрирования реализации мер**

- Регулярная оценка достигаемых эффектов и уточнение последовательности действий**

- Согласованность действий по разгосударствлению с мерами, обеспечивающими расширение позитивных эффектов от разгосударствления**

Возможные акценты в ближнесрочной и среднесрочной перспективе

Ближнесрочные задачи	Среднесрочные задачи
Расширение круга компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75%+1 акция)	Определение «ядра» госсектора (компаний, в отношении которых целесообразно сохранение прямого участия государства); приватизация большей части компаний (вне «ядра»)
Приватизация крупнейших компаний при сохранении в государственной собственности контрольных пакетов акций	«Углубление» приватизации отдельных крупнейших компаний (снижение уровня государственного участия до блокирующего пакета или полный выход из их капитала)
Сокращение прямого государственного участия в крупных компаниях	Сокращение опосредованного государственного участия в крупных компаниях через институты, подконтрольные государству
Ограничения (усиление контроля) для крупных компаний с государственным участием по приобретению новых активов, в том числе в рамках приватизации	Реструктуризация активов крупных госкомпаний, преобразование госкорпораций, привлечение частных инвестиций государственными институтами развития
Вывод непрофильных активов крупных госкомпаний	Продажа подразделений крупных госкомпаний, осуществляющих деятельность в конкурентных секторах
«Чистка» госсектора (ликвидация не работающих ФГУП, приватизация неликвидных пакетов акций) и санация отдельных объектов	Множественное институциональное преобразование ФГУП: в ОАО, ООО, НКАО
Определение принципов и особенностей приватизации на региональном уровне, развитие системы мотиваций	Проведение приватизации на региональном уровне

Совершенствование организации секторов, в которых приватизируются крупные компании; развитие отраслевого регулирования	Развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов; определение механизмов субсидирования деятельности в интересах общественного сектора
Определение стратегий развития компаний с государственным участием	Определение целей и задач государственного участия для каждой из компаний, входящих в «ядро» госсектора
Формирование и реализация программ инновационного развития крупных госкомпаний, повышение качества корпоративного управления в секторе смешанной собственности	«Переформатирование» стратегий развития отдельных секторов и отраслей с инструментов прямого участия государства в компаниях на инструменты ЧП
Определение модели управления в компаниях смешанной собственности	Определение модели управления компаниями, входящими в «ядро» госсектора
Мониторинг хода процессов разгосударствления и их влияния на экономическое развитие	Мониторинг эффективности и результативности «ядра» госсектора