

## V. Реформа государственных предприятий<sup>1</sup>

Главные аргументы работы Ха-Джун Чанга можно сформулировать так. У нас нет твердых теоретических доказательств, что частная собственность всегда лучше государственной. Обычные доводы против госсобственности — проблема «принципал — агент» (principal-agent problem: контроль государства над госкорпорациями доверен менеджерам, у которых есть собственные интересы, не совпадающие с интересами государства-собственника, они никогда не будут стремиться обеспечить эффективность этих предприятий с тем же рвением, что и менеджеры, нанятые акционерами частных корпораций) и проблема «безбилетника» (free rider problem — граждане страны, которым формально принадлежат государственные корпорации, не заинтересованы затрачивать усилия, чтобы следить за их эффективностью, так как результат этих усилий достается всему обществу, а не только тем, кто эти усилия непосредственно затрачивает).

Однако эти же проблемы в отношениях между акционерами и менеджерами существуют во всех крупных частных организациях. В больших частных компаниях с распыленной структурой собственности менеджеры тоже не заинтересованы прилагать оптимальные (с точки зрения акционеров) усилия, а мелкие акционеры не имеют достаточно стимулов контролировать нанятых менеджеров. Однако с этими проблемами так или иначе справляются. Если профессиональные менеджеры, будь то частных или государственных предприятий, знают, что будут сурово наказаны за плохое качество работы, скажем, снижением зарплаты или даже увольнением, у них не будет стимулов к плохому управлению.

В качестве аргументов за создание госпредприятий обычно приводят следующие. В отраслях, являющихся естественными монополиями (железные дороги, водо- и электроснабжение), монопольный производитель, если не регулировать цены, может занижать выпуск и завышать цену, получая таким образом ренту за счет потребителя. Из-за несовершенства рынка капитала частный сектор может отказаться инвестировать в капиталоемкие отрасли с длительным сроком окупаемости

<sup>1</sup> Комментарии к: Chang, Ha-Joon. State-owned Enterprise Reform.

(примеры: авиационная промышленность Бразилии и сталелитейная промышленность в Корее). Частные инвесторы не имеют должных стимулов инвестировать в отрасли с экстермальными эффектами (развитие которых помогает другим отраслям «задаром» из-за побочных эффектов; примером может служить производство базовых материалов, таких как сталь и химические продукты). И наконец, есть еще и соображения социального равенства: частные предприятия, работающие ради прибыли, могут отказаться предоставлять базовые товары и услуги (почтовые, транспортные, коммунальные, образовательные) бедным слоям населения или же гражданам, живущим в отдаленных районах.

В теории все эти проблемы частных предприятий можно преодолеть соответствующими мерами госрегулирования — предоставлением субсидий и введением специальных налогов, которые уравнивали бы частные и общественные издержки и выгоды. Например, государство могло бы субсидировать фирмы, которые работают в отраслях со значительными экстерналиями (скажем, в сфере НИОКР). Но на практике регулирование естественных монополий, экстерналий и т. д. с помощью контроля над ценами, дотаций и налогов и прочих инструментов предполагает четкое выполнение контрактных обязательств, а с этим в развивающихся странах как раз и существуют большие проблемы.

Вне идеального мира экономических учебников невозможно заранее предвидеть все обстоятельства, которые могут потребовать пересмотра условий контракта, — например ценовых потолков или размера субсидий. Такие изменения условий контракта обычно влекут за собой дополнительные переговоры и иногда судебные разбирательства, связанные со значительными издержками, которые на экономическом жаргоне называют «транзакционными издержками». В этом как раз и состоит объяснение Рональда Коуза, Нобелевского лауреата по экономике 1991 г., почему рынок не может всего отрегулировать и почему существуют фирмы (внутри которых рынка нет — В. П.).

Конечно, экономию на транзакционных издержках при создании госпредприятий вместо предоставления соответствующих услуг частным сектором, регулируемым государством с помощью контрактов о ценах, налогах и субсидиях, надо сопоставить с организационными издержками создания самих госпредприятий... Однако даже при учете этих организационных издержек существование транзакционных издержек означает, что чаще бывает менее затратно создать госпредприятие и реагировать на непредвиденные обстоятельства с помощью внутриправительственных директив, чем создавать основанный на заключении и исполнении контрактов режим регулирования, субсидий и налогов, чтобы добиться такого же результата [Chang, 2007].

Особенно трудно разрабатывать и заключать правильные контракты на разработку природных ресурсов. Кроме того, эти ресурсы не созда-

### НАДО ЛИ НАЦИОНАЛИЗИРОВАТЬ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ?

Коммунисты хотели провести плебисцит по 17 вопросам. Среди прочего на обсуждение планировалось вынести вопросы о повышении минимального размера оплаты труда, о повышении пенсий, о национализации природных ресурсов и стратегических объектов экономики, о восстановлении государственности на землю и об отмене монетизации льгот.

В апреле 2005 г., однако, Центризбирком признал, что 15 из 17 вопросов, в том числе и вопрос о национализации природных ресурсов, не соответствуют требованиям закона «О референдуме РФ», поскольку касаются изменения финансовых обязательств государства и допускают множественность толкований. Летом 2005 г. Верховный Суд признал законным решение Центризбиркома.

ны усилиями тех, кому принадлежит территория, на которой они находятся, а их эксплуатация уменьшит их величину (если ресурсы невозпроизводимы) и сделает их недоступными для следующих поколений. Так что большинство экспертов согласно в том, что эти ресурсы должны принадлежать всему обществу (государству). Поэтому в большинстве стран минеральные ресурсы действительно принадлежат государству, а госсектор в таких странах обычно больше, чем в странах, которые бедны природными ресурсами.

Можно думать о природных ресурсах как о капитале, который заключен под землей. Когда вы продаете нефть, то вы перемещаете этот капитал из-под земли на поверхность. Становится ли страна богаче, если капитал перемещается из земных недр на поверхность? Ответ зависит от того, что вы делаете с выручкой от продаж. Если вы просто тратите эту выручку на потребление, то вы становитесь беднее. У вас было богатство, а теперь его больше нет, богатство исчезло. Если же вы перемещаете нефть из недр на поверхность и превращаете ее в дороги или другой основной капитал, то вы становитесь богаче, если те инвестиции, которыми вы заменили нефть, высокопроизводительны. Это как проблема выбора оптимального портфеля активов: вы превращаете один вид капитала в другой вид, и, если в процессе капитал становится более производительным, вы богатеете. ИСТОЧНИК: Stiglitz, 2003b, цитируемый в: [Chang, 2007].

Вариант, чаще всего предлагаемый развивающимся странам в отношении присвоения ренты от природных ресурсов, заключается в том, чтобы продать права на эксплуатацию и жить далее с доходов от этой продажи. Те, кто защищает такой подход, подчеркивают, что развивающиеся страны не могут вести эффективную добычу ресурсов и ра-

зумно использовать получаемую ренту. Теоретически такой вариант может быть рациональным, но требуются два критических условия, чтобы реализовать потенциальные выгоды. Во-первых, правительство развивающей страны должно разрабатывать и продавать контракты на эксплуатацию природных ресурсов должным образом. Во-вторых, в процессе продажи прав на эксплуатацию и использования ренты не должно быть никакой коррупции. Эти условия часто отсутствуют в развивающихся странах [Chang, 2007].

Если в развивающейся стране институты слабы и не могут обеспечить некоррупционные, технически грамотные, строго контролируемые и исполняемые контракты на разработку природных ресурсов, возможно, что создание госпредприятия, которому передаются права на эксплуатацию таких ресурсов, оказывается меньшим злом, чем продажа прав на аукционах фирмам, предлагающим наибольшую цену.

Таким образом, теория не дает однозначных предсказаний, а на практике, хотя есть множество коррумпированных, закостенелых и неэффективных государственных предприятий, есть и противоположные примеры. «Сингапурские авиалинии» (Singapore Airlines), часто признаваемые лучшей авиакомпанией мира, на 57% принадлежат государству. Весьма уважаемое Бомбейское транспортное управление Индии (Bombay Transport Authority of India) тоже является государственной компанией. Компании мирового класса, такие как бразильский производитель самолетов Embraer, французский автоконцерн Renault, корейский производитель стали POSCO, добились первоначального успеха именно как государственные компании, причем в случае с Embraer и Renault государство все еще играет ключевую роль. В ходе тайваньского «экономического чуда» доля госсектора в ВВП увеличилась с 14,7% в 1951 г. до 15,9% в 1961 г. до 16,7% в 1971 г. и даже в 1981 г. оставалась на уровне 16% — выше, чем в большинстве развивающихся стран.

Многие страны достигли экономического успеха именно с помощью сильного госсектора. Правительство Сингапура владеет предприятиями не только в отраслях, традиционно находящихся в собственности государства (телекоммуникации, газо- и водоснабжение, транспорт, порты), но и в производстве полупроводников, судостроении, машиностроении и банковской сфере. Госсектор Сингапура — один из крупнейших в мире. «Экономическое чудо» в китайской провинции Тайвань основывалось на большом госсекторе, который почти не был приватизирован. На протяжении большей части второй половины XX века такие страны, как Австрия, Норвегия, Франция, ФРГ, имели большой госсектор и развивались успешно. Особенно Франция, где госпредприятия были часто на переднем крае промышленной модернизации...

Напротив, многие страны, которые не особенно преуспели в экономическом развитии, не обладали большим госсектором. Даже и до начала масштабной приватизации 90-х годов госсектор в Аргентине в % к ВВП составлял менее половины от средней величины для 40 развивающихся стран, изученных в исследовании Всемирного банка [World Bank, 1995, Table A. 1] В 1978–1991 гг. продукция госпредприятий в Аргентине составляла 4,7% ВВП против 10,7% в среднем в 40 развивающихся странах и 9,9% в Южной Корее. Госсектор на Филиппинах — в другой стране, которая повсеместно признается примером неудачного развития, был и того меньше. В тот же период он составил всего 1,9% ВВП... Несмотря на это, Аргентина и Филиппины традиционно рекламируются как примеры провалов в экономическом развитии, вызванных слишком большим госсектором» [Chang, 2007].

Далее, смена форм собственности иногда является требованием экономического прогресса.

Самый известный пример — политика огораживания в Англии, которая разрушила права собственности прежних владельцев (общин), но способствовала развитию производства и обработки шерсти, позволив разведение овец на конфискованных землях. Де Сото [De Soto, 2000] показывает, как признание скваттерских прав, которые нарушали права прежних владельцев, способствовало развитию американского Запада. Земельные реформы на Тайване, в Южной Корее и Японии после Второй мировой войны нарушили права собственности прежних землевладельцев, но способствовали последующему развитию этих стран» [Chang, 2007].

Дискуссия о правах собственности не покрывает всех возможных форм собственности. Обычно признаются три формы собственности — открытый доступ, государственная собственность и чисто частная собственность, причем последняя считается наилучшей. Однако есть и другие важные формы собственности.

В традиционной литературе обычно не рассматриваются коммунальные права собственности, которые не допускают индивидуальной собственности, но основаны на четких правилах доступа и использования. Например, в большинстве деревенских поселений существуют общинные правила заготовки дров в лесах, принадлежащих общине; в Интернете существуют правила, регулирующие прибыли от открытого программного обеспечения, распространяемого в рамках универсальной общественной лицензии (General Public License — GPL).

Более того, постсоциалистическое развитие Китая дало примеры гибридных форм собственности. Так, коммунальные предприятия (TVE — township and village enterprises) де-юре принадлежат местным властям, но в большинстве случаев действуют под юридически неоформленным контролем влиятельных местных политических лиц» [Chang, 2007].

## ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ

Если институты в данной стране достаточно сильны, контракты исполняются, а правительство имеет достаточно административных возможностей претворять в жизнь свои декреты и предписания, то, скорее всего, госпредприятия будут хорошо контролироваться и эффективно управляться. С другой стороны, если у правительства нет возможности строго контролировать управление госпредприятиями, то, видимо, у него и не будет способности провести эффективную приватизацию.

Во-первых, опыт показывает, что приватизация прибыльных предприятий не особенно сказывается на эффективности их работы, так что правительство должно сосредоточиться на приватизации неприбыльных предприятий. Но частный сектор, к сожалению, не заинтересован в покупке убыточных предприятий. Следовательно, чтобы подхлестнуть интерес частного сектора в приобретении неприбыльных предприятий, правительство должно сначала произвести инвестиции в реструктуризацию. Это создает дилемму — если работа госпредприятий может быть таким образом улучшена еще при государственном владении, зачем их вообще приватизировать?..

Во-вторых, процесс приватизации предполагает финансовые затраты, которые могут быть непосильными для нуждающихся правительств развивающихся стран. Оценка государственных предприятий и котировка их акций на рынке обходятся дорого, особенно если осуществляются международными аудиторскими фирмами и инвестиционными банками, к которым часто должны обращаться развивающиеся страны, не имеющие таких фирм внутри страны.

В-третьих, приватизация во многих странах была связана с коррупцией... нелегальными взятками и легальными посредническими услугами правительственных «инсайдеров», становящихся консультантами. Ирония заключается в том, что частый аргумент против госсектора состоит как раз в том, что госпредприятия коррумпированы...

В-четвертых, приватизация может чрезмерно увеличить бремя административных обязанностей правительства, особенно приватизация в крупных масштабах. Если приватизируются предприятия в сфере естественных монополий, приватизация без надлежащих административных возможностей может ухудшить положение, заменив неэффективную, но контролируемую госмонополию неконтролируемой частной монополией...

В-пятых, временные рамки и масштабы приватизации имеют значение. К примеру, попытки продать много предприятий в относительно короткий промежуток времени — так называемые продажи в пожарном порядке — ослабляют переговорные позиции правительства, уменьшая таким образом получаемую им выручку. Или же приватизация во время спада на рынке акций при прочих равных условиях приводит к сни-

жению доходов от приватизации. В этом смысле установление твердых сроков для приватизации, на чем часто настаивает МВФ и которые некоторые правительства устанавливают по собственной инициативе, является плохой идеей, так как в этом случае правительства вынуждены проводить приватизацию независимо от состояния рынка акций.

В-шестых, приватизация должна проводиться для достижения «правильных» целей. Она должна преследовать цель улучшить работу предприятий, а не использоваться как средство пополнения казны („продажа фамильных драгоценностей“). Например, во многих латиноамериканских странах в 90-е годы масштабные приватизации проводились с целью получить большие валютные доходы в короткий промежуток времени. Эти доходы затем использовались для выплаты внешнего долга, для финансирования расточительного потребления (в основном импортных товаров) и/или для поддержания завышенного валютного курса. Таких «злоупотреблений» приватизацией следует избегать.

В-седьмых, в развивающихся странах, особенно в Латинской Америке, госпредприятия часто продавались иностранным государственным предприятиям. Так, испанская государственная авиакомпания «Иберия» купила несколько государственных латиноамериканских компаний, а государственная испанская «Телефоника» купила ряд государственных телефонных компаний в Латинской Америке. Если государственная собственность является проблемой, то продавать одну государственную компанию другой, хоть и иностранной, довольно странно. Единственный аргумент в пользу такой продажи состоит в том, что правительство будет менее склонно предоставлять по политическим причинам режим «мягких бюджетных ограничений» государственным компаниям иностранного происхождения. Однако очень часто иностранные государственные компании имеют даже большее влияние, чем отечественные, благодаря просто своему размеру и международному престижу правительств, которые ими владеют.

В-восьмых, правильное заключение и исполнение приватизационных контрактов должно быть предметом пристальной заботы... Одной из проблем является нарушение контракта покупателем приватизируемого госпредприятия. Фирма может просто извлечь из государственного предприятия прибыль, а когда прибыли сменятся убытками, уйти, оставив правительство разбираться с проблемами. В некоторых случаях, таких как частоты для связи, радио- и телевидения, где базовый ресурс не разрушается при прекращении обслуживания, это не является проблемой. Но в других случаях, где приватизируемые активы требуют затрат на поддержание в надлежащем состоянии (водоснабжение, дороги), может произойти ухудшение и даже разрушение активов.

Поэтому приватизационные контракты должны предусматривать срочные процедуры возвращения приватизируемых активов в случае нарушения контракта. Связанный вопрос — критерии оценки деятельности приватизируемых предприятий... Скажем, прибыльность не может быть лучшим критерием деятельности в приватизационных

контрактах по предоставлению жизненно важных услуг, таких как вода. Или же вопрос о том, как не позволить компаниям (например, транснациональным) подтасовывать данные для соответствия установленным критериям (например, по инвестициям), используя трансфертные цены [Chang, 2007].

Драма приватизации в посткоммунистических странах заключается среди прочего в большом разрыве между спросом на активы и их предложением. Предложение активов — остаточная воспроизводственная стоимость собственности для приватизации, которая сопоставима с размером годового ВВП, какими бы сомнительными ни были ее оценки. Спрос же на активы в лучшем случае равен нескольким процентам ВВП, поскольку он финансируется из ограниченного запаса национальных сбережений, которые обычно не превышают 20–30% ВВП. Эти сбережения, как правило, в основном поглощаются инвестициями, дефицитом бюджета и бегством капитала.

Только приток иностранного капитала может изменить ситуацию и способствовать значительному повышению спроса на активы. До сих пор иностранный капитал играл существенную роль только в Китае, Венгрии (в 1997 г. совокупные накопленные прямые иностранные инвестиции равнялись 30% ВВП) и в несколько меньшей степени в Чешской Республике и Эстонии (16% и 18% ВВП соответственно).

Дисбаланс спроса и предложения государственной собственности во всех программах быстрой приватизации приводит к тому, что активы оказываются в целом недооцененными — их рыночная стоимость, как правило, значительно ниже балансовой. А относительная капитализация компаний в переходных экономиках в период приватизации чаще всего была ниже, чем у их западных конкурентов. И это естественно, поскольку даже в западных странах приватизация крупных государственных компаний может подорвать фондовый рынок, если она проводится слишком быстро.

Ваучерная приватизация 1993–1994 гг. и залоговые аукционы 1995–1996 гг. привели к распродаже госсобственности за бесценок — и это при том, что государству в это время, как никогда, были нужны деньги. В течение всего полуторагодового периода их действия ваучеры не котировались выше 20 долл. за штуку, так что около 150 млн выпущенных ваучеров, по одному на каждого жителя, стоили все вместе менее 3 млрд долл. За эту сумму можно было скупить порядка трети всех активов в стране с ежегодным ВВП более 500 млрд долл. (по паритету покупательной способности). На залоговых аукционах компании с годовым выпуском несколько миллиардов долларов уходили с молотка за сотни миллионов. Да, в основном приватизация проходила по закону, но ведь законы были такие, что предложение собственности в десятки раз превышало платежеспособный спрос, так что заводы, фабрики и банки

## V. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

ТАБЛИЦА V.1. Рыночная капитализация в расчете на единицу производства или производственных мощностей в 1994 г., долл.

Отрасли	Северная Америка	Западная Европа	Восточная Европа	Россия	
				Март 1994 г.	Декабрь 1994 г.
Телекоммуникации (в расчете на 1 линию доступа)	1637	848	2083	70	105
Электроэнергетика (в расчете на 1 МВт мощности)	372 000	650 000	448 000	2260	21 000
Нефтяная промышленность (в расчете на 1 баррель доказанных запасов)	7,06	3,58	Нет данных	0,17	0,08
Табачная промышленность (в расчете на 1000 сигарет)	5,61	4,07	7,35	2,42	4,18
Цемент (в расчете на 1 т)	144	162	40	1,92	8

ИСТОЧНИК: Economist. 1994. May 14; Russian Capital Markets. CS First Boston, 1994. P. 63.

стоили просто смешные деньги. В итоге мало-мальски состоятельные люди в этот период получили не только безграничные возможности скачкообразного обогащения, но взяли под контроль экономику бывшей сверхдержавы. По меткому выражению журналистов, в стране установилась «семибанкирщина» — по аналогии с семибоярщиной периода великой смуты начала XVII века, самого безвластного периода российской истории между двумя царскими династиями.

Правильность оценки рынком компаний — насколько стоимость фирм завышена или занижена рынком — часто проверяется с помощью Q Тобина, отношения рыночной стоимости фирмы (стоимости всех акций по рыночной стоимости) к воспроизводственной стоимости всех ее активов. С оценкой воспроизводственной стоимости основных фондов, конечно, возникают проблемы (нужна текущая рыночная стоимость основного капитала, которая даже в западных экономиках оценивается расчетным путем — методом непрерывной инвентаризации, *perpetual inventory method*, который основан на экспертных оценках сроков службы различных элементов основных фондов), так что часто пользуются показателем объема производства или производственной мощности, памятуя, что отношение основного капитала к объему производства довольно стабильно.

Как видно из табл. V.1, рыночная капитализация российских фирм в расчете на единицу мощности в 1994 г., в разгар приватизации, была даже

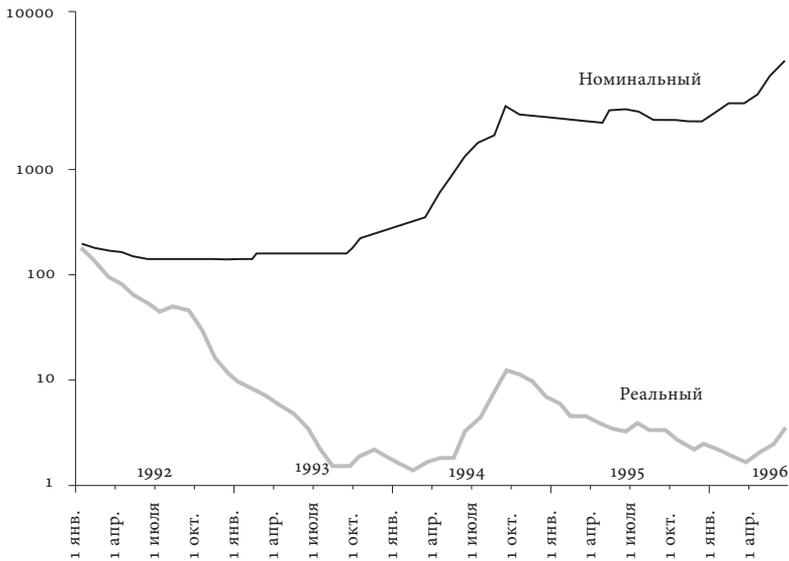


РИС. V.1. Индекс курса акций в номинальном и реальном (дефлирован по индексу оптовых цен промышленности) исчислении, январь 1992 г. = 100%

ИСТОЧНИК: Обзоры экономики России в 1992, 1993, 1994 гг., подготовленные ВШМБ Академии народного хозяйства при Правительстве России.

не в разы, а в десятки и сотни раз ниже аналогичных показателей в восточноевропейских странах, и тем более в западных странах.

Об этом же свидетельствует динамика индекса курсов российских акций в 1992–1994 гг.<sup>2</sup> К началу 1994 г. этот индекс был не намного выше своего уровня начала 1992 г., что в условиях тогдашней гиперинфляции означало гигантское реальное обесценение. Если дефлировать курс номинальной стоимости акций по индексу оптовых цен промышленности (рис. V.1), получится, что реальный курс акций в 1992–1994 гг. упал более чем на 97%! Здесь нет опечатки: если курс января 1992 г. принять за 100%, то в начале 1994 г. реальный курс был на уровне 2–3%.

Как видно из рис. V.2, очень немногим странам удавалось получить от приватизации доходы в размере более 2% ВВП. Причем переходные

<sup>2</sup> Этот индекс рассчитан на основе данных о ценах предложения и покупки (а когда возможно, фактических цен сделок) нескольких десятков компаний, которые котировались тогда на рынке, и является очень приблизительным (см. обзоры экономики России в 1992, 1993, 1994 гг., подготовленные ВШМБ Академии народного хозяйства при Правительстве России).

## V. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

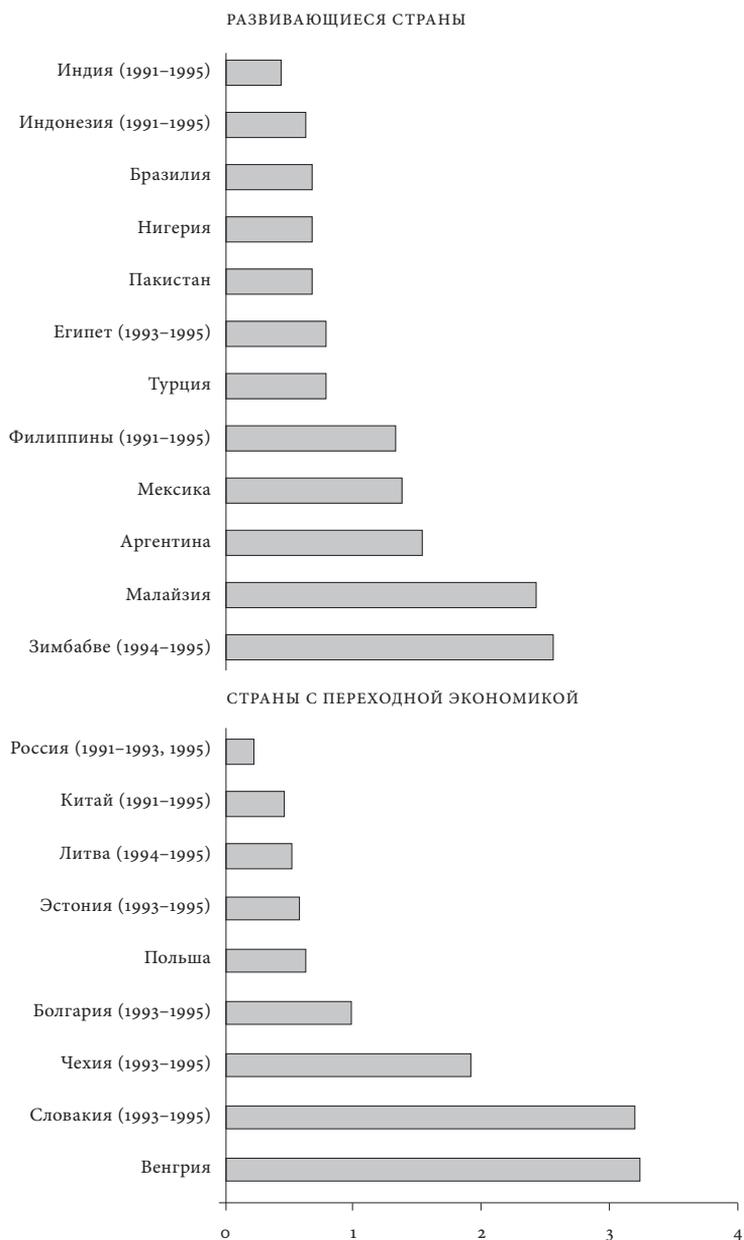


РИС. V.2. Доходы от приватизации в развивающихся и переходных экономиках (в % к ВВП) в среднем в год за 1990–1995 гг.

ИСТОЧНИК: Global Development Finance 1997. Vol.1. Analysis and Summary Tables. World Bank, Wash. D. C., 1997, p.116–120; Emerging Stock Markets Factbook 1997. IFC, Wash., D. C., 1997; Sutela, 1996.

экономики, в которых шла массовая приватизация в начале 90-х годов, в большинстве своем не получили больше, чем развивающиеся страны, которые приватизировали активы, конечно, более «штучно», а не массово, как переходные экономики. Причина этого, как уже говорилось, в ограниченности спроса на приватизируемые активы, а поскольку спрос ограничен, то чем больше предложение, тем ниже цена, так что общие доходы от приватизации оказываются довольно скромными даже при очень быстрой и массовой приватизации.

Посткоммунистические страны использовали в основном три модели приватизации: 1) передача активов работникам бесплатно или за символическую плату; 2) передача собственности через ваучеры; 3) продажа активов на аукционах и тендерах тому, кто предложил более высокую цену. Была еще и реституция — возвращение собственности прежним (до коммунистического периода) владельцам, но даже в Эстонии, Чехии и Венгрии, где формальная возможность реституции существовала, объем приватизированных таким образом активов оказался незначительным (табл. V.2). Первые две модели оказались столь популярными, поскольку позволяли преодолеть разрыв между ограниченным спросом и огромным предложением и не обрушивали цены на акции. Третья схема — продажа активов на открытых аукционах и тендерах тому, кто предложил более высокую цену, — оказывала сильный подавляющий эффект на цены акций. Она была более или менее удачно реализована лишь в тех странах, которым удалось привлечь большие объемы иностранного капитала. Бывшая ГДР, Венгрия и Эстония воспользовались этой моделью приватизации, и все они возглавляют список стран, ранжированных по показателю доли прямых иностранных инвестиций в ВВП.

Передача собственности трудовым коллективам и менеджерам и ваучерная приватизация имеют тот недостаток, что не обеспечивают доходами бюджет и не ведут к появлению эффективного собственника, так как способствуют распылению акций и появлению миллионов акционеров. Продажа акций тому, кто дороже заплатит, приводит к появлению внешних стратегических инвесторов. Они готовы и способны мобилизовать внешние фонды для проведения реструктуризации новоприобретенного предприятия. Во многих случаях компании были проданы на инвестиционных конкурсах по символической цене (1 немецкая марка в Восточной Германии, 1 эстонская крона в Эстонии), но соглашения о продаже включали обязательства инвестиций.

Социальная справедливость теоретически лучше обеспечивается при ваучерной приватизации, так как каждый гражданин получает титул на часть приватизируемой собственности, равной ее рыночной стоимости в расчете на душу. При передаче предприятий трудовым коллек-

## V. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

ТАБЛИЦА V.2. Методы приватизации средних и крупных предприятий в некоторых посткоммунистических странах (в % к итогу, на конец 1995 г., цифры, выделенные жирным шрифтом, показывают преобладающий метод)

Страна	Продажа аутсайдерам на открытых торгах	Выкуп трудовыми коллективами (или передача им активов)	Ваучерная приватизация	Реституция	Прочие методы	Остающиеся в госсобственности
<b>Чехия</b>						
По числу предприятий	32	0	22	9	28	10
По стоимости	5	0	50	2	3	40
<b>Эстония*</b>						
По числу предприятий	64	30	0	0	2	4
По стоимости	60	12	3	10	0	15
<b>Венгрия</b>						
По числу предприятий	38	7	0	0	33	22
По стоимости	40	2	0	4	12	42
<b>Литва</b>						
По числу предприятий	<1	5	70	0	0	25
По стоимости	<1	5	60	0	0	35
<b>Монголия</b>						
По числу предприятий	0	0	70	0	0	30
По стоимости	0	0	55	0	0	45
<b>Польша</b>						
По числу предприятий	3	14	6	0	23	54
<b>Россия</b>						
По числу предприятий	0	55	11	0	0	34

\* Все выкупы трудовыми коллективами были произведены на открытых тендерах.  
ИСТОЧНИК: From Plan to Market. World Development Report. World Bank, 1996. P. 53.

тивам несправедливое распределение активов неизбежно: одни предприятия прибыльные, другие убыточные, одни имеют большие активы в расчете на одного работника, другие маленькие, и, кроме того, работники предприятий, не подлежащих приватизации (образование, здравоохранение, «оборонка» и т. д.), не получают вообще ничего. При продаже собственности на аукционах выигрывают больше богатые, у которых есть сбережения: купив акции, неизбежно (из-за разрыва спроса и предложения) продаваемые за бесценок, они через несколько лет имеют возможность перепродать их с огромной прибылью.

Но даже и при ваучерной приватизации справедливость только потенциально возможна. На практике же более бедные слои, не имеющие сбережений, продают свои ваучеры (или же купленные за них акции, как только это становится возможным), что не позволяет им получить выигранный от последующего прироста капитальной стоимости.

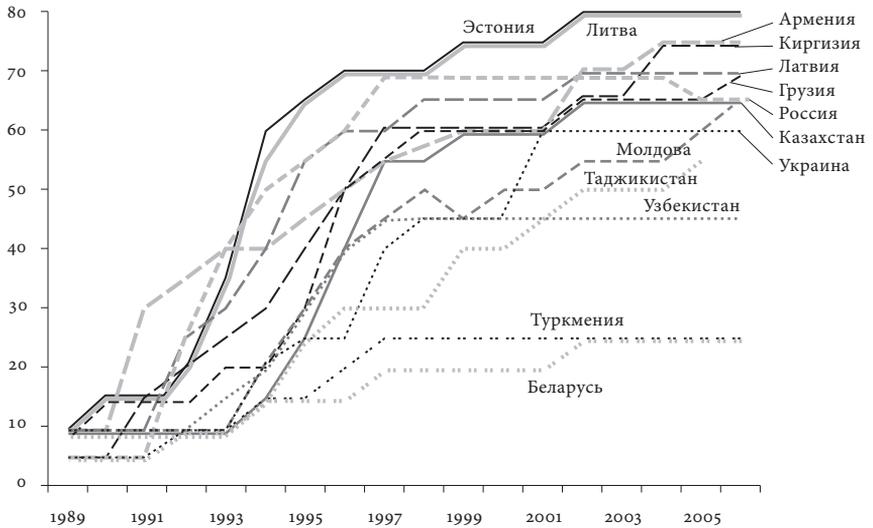


РИС. V.3. Доля частного сектора (в % к ВВП) в 1989–2006 гг. в бывших советских республиках  
ИСТОЧНИК: Transition Report. EBRD, разные годы.

Как видно из табл. V.2, продажа на открытых торгах была доминирующим методом только в Венгрии и Эстонии (еще и в ГДР, которой нет в табл. V.2). А передача трудовым коллективам или выкуп предприятий рабочими и менеджерами (часто за символическую плату) была доминирующим методом в России (и некоторых других странах СНГ). Россия получила от приватизации в 1990–95 гг. меньше всех — всего 0,1% ВВП в год, в отличие от Венгрии, которая получала по 3% ВВП в год (рис. V.2).

В настоящее время доля частного сектора в России оценивается в 65%, примерно столько же, сколько и в восточноевропейских странах. Эта доля выросла с 5% в 1990 г. до 70% в 1997 г. и оставалась стабильной до 2004 г., после чего снизилась до 65% (рис. V.3). Снижение было в основном связано с банкротством нефтяной компании М. Ходорковского «Юкос» и передачей части ее активов государству в уплату за долги. Кроме того, другая нефтяная компания «Сибнефть» была приобретена контролируемым государством «Газпромом» на открытом рынке, так что доля госсектора в нефтяной промышленности повысилась с менее 15% в 2004 г. до более 30% в 2005 г.

На 1 января 2007 г. из 4,5 млн российских предприятий 3,6 млн (81%) были частными отечественными, 0,4 млн (9%) государственными и поч-

ти 0,5 млн (10%) приходилось на общественные организации, иностранные предприятия и предприятия смешанной формы собственности (табл. V.3). Доля же государственных предприятий в выпуске продукции, в занятости и основном капитале, видимо, составляет много больше — 35–45%, так как государственные предприятия являются в основном крупными. Приблизительное представление о масштабах госсектора в российской экономике дает следующая информация.

**ОБЩИЕ ПАРАМЕТРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА:**

- объем реализованной продукции 10 самых больших государственных корпораций составляет более 20% российского ВВП;
- в десятке наиболее крупных по объемам реализации российских компаний шесть принадлежат государству;
- Газпром, формирующий около 8% бюджета страны, по уровню капитализации вошел в тройку мировых лидеров;
- доля госсектора в экономике страны оценивается на уровне не менее 50% ВВП.

**Крупнейшие государственные компании можно разделить на несколько групп предприятий, монопольно контролирующих определенные виды деятельности:**

- инфраструктура — транспортная (РЖД, «Газпром», Транснефть, Транснефтепродукт, Госкорпорация по организации воздушного движения), коммуникационная (Связьинвест, Почта России, ФАПСИ, собственные системы связи Минобороны России, «Газпрома», РЖД, РАО «ЕЭС»), энергетическая («ЕЭС» России, Росэнергоатом, ТВЭЛ);
- добыча и экспорт сырья — «Роснефть», алмазная монополия АЛРОСА, «Газпром», «дочка» «Газпрома» — нефтяная компания «Газпромнефть» (бывшая «Сибнефть»). По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), госкомпании контролируют 33% добычи нефти и 80% газа в России;
- оборонно-промышленный комплекс — Росавиакосмос, судостроение, авиационная промышленность, ФПГУ по видам вооружений. Уже несколько лет государство пытается объединить предприятия ВПК в холдинги, специализирующиеся на производстве отдельных видов вооружения;
- финансовый комплекс — государственные банки и негосударственные, но так или иначе аффилированные с государством пенсионные фонды и страховые компании, прежде всего Сбербанк, Внешторгбанк, Россельхозбанк, Газпромбанк, Внешэкономбанк, Еврофинанс-Моснарбанк, Росэкимбанк, Российский банк развития, НПФ «Газпром», СОГАЗ и т. д.

Доля около двух десятков таких кредитных организаций в совокупных активах сектора приближается к 40%. Сбербанк контролирует около 54% рынка банковских вкладов физических лиц. Группировка госбанков активно растет. Внешторгбанк, в свое время купивший Гута-банк и преобразовавший его в ВТБ24, в 2007 г. поглотил Санкт-Петербургский Промстройбанк. Газпромбанк объявил о своих планах купить в разных регионах России 3–5 мелких банков и преобразовать их в свои филиалы;

- информационный комплекс включает в себя ВГТРК с радио- и телеканалами, холдинг Газпроммедиа, контролирующей многие средства массовой информации (НТВ, «Известия», «Эхо Москвы» и др.), РАО «ЕЭС» (REN TV и др.), «Российская газета» и другие издания, включая издания Федерального собрания, министерств и ведомств.

ИСТОЧНИК: [Нещадин, Кузнецов, Кашин, 2007].

ТАБЛИЦА V.3. Распределение предприятий и организаций по формам собственности (на 1 января), тыс. предприятий (% к итогу)

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Всего	2250 [100]	3346 [100]	3594 [100]	3845 [100]	4150 [100]	4417 [100]	4767 [100]	4507 [100]
Государственная	322 [14,3]	151 [4,5]	155 [4,3]	157 [4,1]	161 [3,9]	159 [3,6]	160 [3,4]	149 [3,3]
Муниципальная	198 [8,8]	217 [6,5]	231 [6,4]	239 [6,2]	246 [5,9]	248 [5,6]	252 [5,3]	264 [5,9]
Частная	1426 [63,4]	2510 [75,0]	2726 [75,8]	2957 [76,9]	3238 [78,0]	3499 [79,2]	3838 [80,5]	3639 [80,7]
Собственность общественных и религиозных организаций (объединений)	95 [4,2]	223 [6,7]	237 [6,6]	244 [6,4]	252 [6,1]	253 [5,7]	253 [5,3]	239 [5,3]
Прочие формы собственности, включая смешанную российскую, иностранную, совместную российскую и иностранную	181 [9,3]	209 [9,3]	240 [7,3]	234 [6,8]	247 [6,4]	245 [6,1]	265 [5,6]	215 [4,8]

ИСТОЧНИК: Госкомстат.

По структуре собственности и контроля Россия в начале XXI века находилась посередине между развивающимися и развитыми странами. В 2003 г., согласно недавнему исследованию Всемирного банка, 23 олигарха контролировали 35% выпуска в промышленности (государство —

25%) и 17% активов банковской системы (государство — 26%). В США 15 богатейших семей контролировали в конце 90-х годов около 3% ВВП, в Японии — 2%, но в Индонезии — 62%, в Южной Корее — 38%, в Таиланде — 53%. Однако вряд ли найдется много стран, в которых олигархи, во-первых, выросли с нуля до уровня «мировых лидеров» всего за 10 лет, а во-вторых, открыто противопоставили себя государству, потребовав его фактической приватизации. Аналогии, видимо, можно искать разве что в латиноамериканской истории — свержение правительства Арбенса в Гватемале в 1954 г. американской United Fruit или правительства Альенде в Чили в 1973 г. Anaconda Copper Mining Company и International Telephone and Telegraph — в обоих случаях при поддержке ЦРУ. Правда, в России вызов государству бросили доморощенные олигархи, а не американские ТНК, да и армия в России все-таки была на стороне государства — ценное наследие советского прошлого, которое еще предстоит оценить будущим историкам.

Трудно назвать страны со схожим с Россией уровнем развития, в которых государство настолько утратило самостоятельность в отношениях с крупным капиталом в 90-е годы. В России произошло фактически слияние крупного бизнеса и бюрократии среднего звена, их интересы стали практически неразличимы. Противиться этой силе не могли ни гражданские министерства, ни даже высшая бюрократия; стали «приватизироваться» даже силовые ведомства, такие как МВД, армия и госбезопасность.

Можно легко представить себе, что случилось бы в России при продолжении тенденций 90-х годов. Дальнейшая криминализация страны, полная «приватизация» госаппарата олигархами, распад гражданского общества, ослабление центра за счет перемещения реальной власти в регионы, борьба криминальных группировок с олигархами и с губернаторами за остатки власти в океане безвластия... В общем, не «дикий Запад», а «дикий Восток».

Сейчас, возможно, такой сценарий смотрится как «коммунистическая страшилка», но десять лет назад он представлялся не просто возможным, но и самым вероятным. Действительно, что бы сделали российские «олигархи», если бы смогли полностью определять правительственную политику? Известно, что — снизили бы налоги, которые «душат бизнес и поддерживают бюрократов», как теперь «знает каждый ребенок». Пришлось бы либо печатать деньги, чтобы покрыть дефицит бюджета, либо сокращать расходы — на образование, здравоохранение, пенсии, охрану порядка. В обоих случаях недовольство населения ухудшило бы инвестиционный климат, так что олигархи почли бы за благо переместить свои деньги и самих себя в более безопасные страны, как сделал в 2004 г. чукотский губернатор-олигарх Роман Абрамович, купивший английский футбольный клуб «Челси» за четверть миллиарда долларов и фактически переехавший в Англию.

Перефразируя Маркса, можно сказать, что самое плохое государство отличается от наилучших олигархов тем, что имеет более длительный горизонт планирования. Олигархи, несмотря на всю свою «цивизованность» и приверженность демократическим идеалам, все-таки больше думают о прибыли сегодня и сейчас, а не о долгосрочных национальных интересах.

В этом, видимо, и состоит главная особенность российской приватизации 90-х годов — она сопровождалась беспрецедентным ослаблением государственных институтов, при котором исполнение приватизационных контрактов вообще не могло быть гарантировано. Неудивительно, что многочисленные исследования эффективности работы предприятий до и после приватизации не смогли выявить никакого устойчивого положительного влияния приватизации на эффективность. Вновь создаваемые (с нуля) предприятия явно отличались в лучшую сторону по показателям эффективности от аналогичных старых предприятий, будь то частных или государственных; некоторые исследования выявляли и более высокую эффективность работы предприятий с участием иностранного капитала [Bessonova, Kozlov, Yudaeva, 2003], но вот доказать, что после приватизации предприятия начинают работать лучше, не получалось [Капелюшников, 1999; Filatochev, 1997; Commander, Fan, Schaffer, 1996]. Недавнее исследование конкурентоспособности российских предприятий не выявило связи между формами собственности и конкурентоспособностью, но установило, что смена основных собственников в 2002–2004 гг. имела значимое отрицательное воздействие [Яковлев, Лукьянова, Голикова и др., 2008].

Китайский путь «вырастания» из социализма (growing out of socialism) — разрешение на создание негосударственных предприятий с нуля при одновременном отказе от широкомасштабной приватизации существующих предприятий — и здесь оказался самым эффективным.

### ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В КИТАЕ<sup>3</sup>

В отличие от стран Восточной Европы и бывшего СССР, в Китае не было масштабной приватизации. Экономика страны, как говорят, «вырастала из социализма», то есть негосударственный сектор рос в несколько раз быстрее, чем государственный, так что через 25 лет после начала реформ соотношение этих секторов кардинальным образом изменилось в пользу негосударственных укладов. Государственные предприятия в промышленности, включая и компании, где государство держит контрольный пай, или пакет акций, производят сейчас только 20% всей продукции (против почти 80% в 1978 г.), или менее 10% китайского ВВП.

<sup>3</sup> Попов, 2005.

Еще 9% приходится на коллективные предприятия (тоже государственные, но пониже рангом и не получающие правительственных субсидий), а остаток — на, по сути, частные предприятия с участием иностранного капитала (29%) и без такого участия (более трети). Ранее такие негосударственные предприятия назывались TVE (township and village enterprises), теперь такая форма собственности из китайской официальной классификации пропала.

Да, госпредприятия остаются самым неэффективным сектором китайской экономики: в тех провинциях, где их больше, темпы роста ниже. Да, грядущую приватизацию и реструктуризацию госпредприятий (то есть часто — банкротство и закрытие) называют в числе главных экономических опасностей, грозящих Китаю. Да, закрытие неэффективных госпредприятий и увольнение рабочих сопровождается порой многотысячными демонстрациями протеста, как, например, на нефтепромыслах в Дацине в марте 2002 г. Эти нефтепромыслы были гордостью китайской индустриализации 40 лет назад, но теперь неконкурентоспособны.

Однако государственных предприятий уже и не так много. Если быстрый экономический рост продолжится, то реструктуризация госпредприятий пройдет безболезненно. Даже если все они будут закрыты в будущие 10 лет, при расширении других, негосударственных, секторов прежними темпами, экономический рост в Китае в целом замедлится в это десятилетие на 1 п. п. в год — скажем, с 10 до 9%. Плохо, конечно, но далеко не смертельно. Нам бы, как говорится, их проблемы.

Кроме того, многие государственные предприятия в Китае буквально бьют рекорды эффективности и демонстрируют чудеса предприимчивости. Скажем, зарплата 80% руководителей госпредприятий в провинции Гуандун (провинциального, а не центрального подчинения, то есть не самых крупных) в 2005 г. составила 50–100 тыс. долл. Средняя зарплата рабочих госпредприятий центрального подчинения (таких всего осталось 178) в 2005 г. составила около 300 долл. в месяц (умножайте на 4, чтобы было сравнимо с США, так как в Китае все в 4 раза дешевле).

Менеджеры госпредприятий очень хотят их приватизировать, в 2004 г. китайская печать была полна сообщений о передаче предприятий госсектора менеджерам за бесценок. В сентябре того же года Комиссия по управлению и надзору за государственными активами Госсовета КНР запретила приватизацию крупных госпредприятий (свыше 2000 занятых и/или 50 млн долл. активов) через выкуп управленческим персоналом (МВО — management buy-out), чтобы предотвратить злоупотребления. Факт, однако, состоит в том, что многие, если не большинство, госпредприятий эффективны и конкурентоспособны, так что и отечественный частный капитал, и менеджеры, и иностранные компании спят и видят как бы их приватизировать.

Вот одно из самых известных коллективно-государственных предприятий — корпорация Haier из города Циндао провинции Шаньдун, что на одноименном полуострове на Востоке Китая напротив Даляня (Дальнего, бывшего российского Порт-Артура). Сегодня Haier — символ предпринимательского успеха, живая легенда китайского бизнеса. Если вы еще не слышали о Haier, то это уже проблема не Haier, а ваша личная.

В 1985 г. Чжан Жуйминь был назначен директором захудалого обанкротившегося завода холодильников с оборотом всего 35 тыс. долл. в год и 600 рабочими, которым не платили зарплату. Чжану пришлось поначалу отучать рабочих мочиться на пол в заводском цеху и воровать оконные рамы на дрова. Затем он стал устанавливать стандарты качества — теперь уже весь Китай знает, как он сам, собственноручно, вместе с виновными в дефектах рабочими разбил кувалдой 76 из 400 бракованных холодильников.

Через 15 лет корпорация Haier стала одним из главных в мире производителей бытовой техники — холодильников, кондиционеров, стиральных машин, микроволновых печей и т. д. — с продажами более 5 млрд. долл. и заводами на трех континентах. У лидеров отрасли — американской Whirlpool и шведской Electrolux — продажи под 10 млрд долл., но Haier собирается утроить свои продажи в ближайшее десятилетие и войти в список «Fortune-500». В предыдущие 15 лет своего существования Haier увеличивала продажи средним темпом 83% в год (то есть утраивала продажи каждые 3 года), так что планы на ближайшее десятилетие легковесными не кажутся.

Сегодня Haier производит, помимо бытовой техники, еще и телевизоры, компьютеры, DVD-плееры, сотовые телефоны и массу других изделий — вплоть до сушилок целебных трав по южнокорейским заказам. У корпорации 26 тысяч занятых, 22 завода за границей — в Алжире, Индонезии, Италии, Иране, Малайзии, Мексике, США, на Филиппинах, дизайнерские и сервисные центры в Европе, США, Японии, Новой Зеландии, 62 дистрибьютора. Продукция Haier продается в 160 странах мира через 30 тысяч магазинов розничной торговли, продается с 1996 г. под собственной торговой маркой «Haier» — довольно редкая до недавнего времени практика в Китае.

В 1999 г. лондонская Financial Times объявила Чжана одним из 26 наиболее уважаемых лидеров бизнеса в мире; из других азиатов в список попали только Хироши Окуда (Toyota) и Набоюки Идеи (Sony). В десятке ведущих азиатских транснациональных корпораций Financial Times поставила Haier на седьмое место — это единственная пока китайская компания в первой десятке.

В Америке Haier известна давно, успех завораживает, тем более успех «красной» коллективно-государственной корпорации из коммунистического Китая. В Гарвардской школе бизнеса про историю возвышения

Haier написан «кейс-стади» — будущие капитаны американского бизнеса разбираются, каким образом успех Haier, находящейся в собственности трудового коллектива, контролируемой городским правительством Циндао и котирующей акции на Шанхайской бирже, совмещается с традиционной мудростью о том, что залог экономического процветания — четкое разграничение прав собственности. Каждый четвертый малогабаритный холодильник (которые используются в основном как минибары в гостиничных номерах) продается в США под маркой Haier. В марте 2000 г. Haier приобрела небольшой (180 рабочих) завод в США, в городе Камден, штат Южная Каролина, — экспортировать продукцию в США с мексиканских и других заводов компании и сейчас выгоднее, так как в Америке очень дорога рабочая сила, но Haier посчитала, что важнее приобрести имидж американской компании, работающей в Америке для американцев.

Рассказывают, что когда на южнокаролинском заводе компании ввели обычные хайеровские правила, в том числе и запрет на жевательную резинку на рабочем месте, американские рабочие расценили это как посягательство на личную свободу. Тем более что в английском есть обидное выражение о людях с замедленной реакцией: *he can't walk and chew* — он не может идти и жевать одновременно. Однако производительность возросла, и с запретом пришлось смириться: чего не сделаешь ради повышения конкурентоспособности! Haier только в 2002 г. исполнилось 20 лет, но уже есть история и традиции, компания заботится о своем имидже. В 2001 г. Haier прикупила для своей новой американской штаб-квартиры солидное старое здание банка с коринфскими колоннами на Манхэттене.

А вслед за Haier идут пока что менее известные и менее крупные многочисленные и амбициозные «мини-хайеры», среди которых и старые государственные компании, как «Циндао бир» (пиво стали производить в Циндао, еще когда эта территория была немецкой колонией), и новые, как Legend/Lenova, производитель компьютеров, в которой главным акционером является китайская Академия наук и которая выкупила недавно у IBM все ее производство персональных компьютеров в США.

В общем, «вырастая из социализма», Китай добился лучших результатов, чем кто бы то ни было, через массовую приватизацию с ваучерами и без оных. А в аргументы типа «с приватизацией Китай добился бы еще больших успехов» не очень верится — ведь ни одна страна «бóльших успехов», чем Китай, в последние три десятилетия не продемонстрировала.