

## Приватизация в теории и на практике

18 февраля 2011

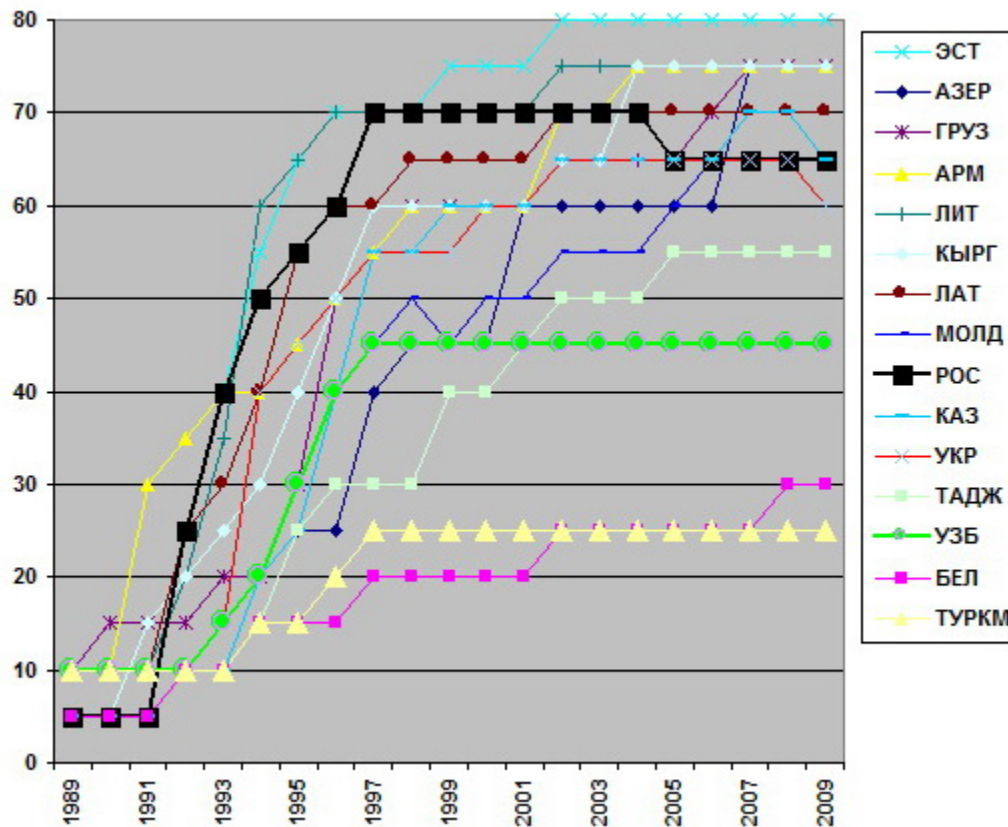


Владимир Попов

В экономике нет однозначных свидетельств большей эффективности частного сектора в сравнении с государственным. Зачастую более «приватизированные» экономики не показывают лучших результатов, чем экономики со значительной долей госсектора. Последние дают немало примеров успешного развития, причем не только на постсоветском пространстве, обращает внимание профессор Российской экономической школы **Владимир Попов**

В настоящее время доля частного сектора в России оценивается в 65%, т.е. 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 (см. Рис. 1). Снижение было в основном связано с банкротством нефтяной компании «Юкос» Михаила Ходорковского и передачей части ее активов государству в уплату за долги. Кроме того, другая нефтяная компания — «Сибнефть» была приобретена контролируемым государством «Газпромом», так что доля госсектора в нефтяной промышленности повысилась с менее 15% в 2004 г. до более 30% в 2005 г.

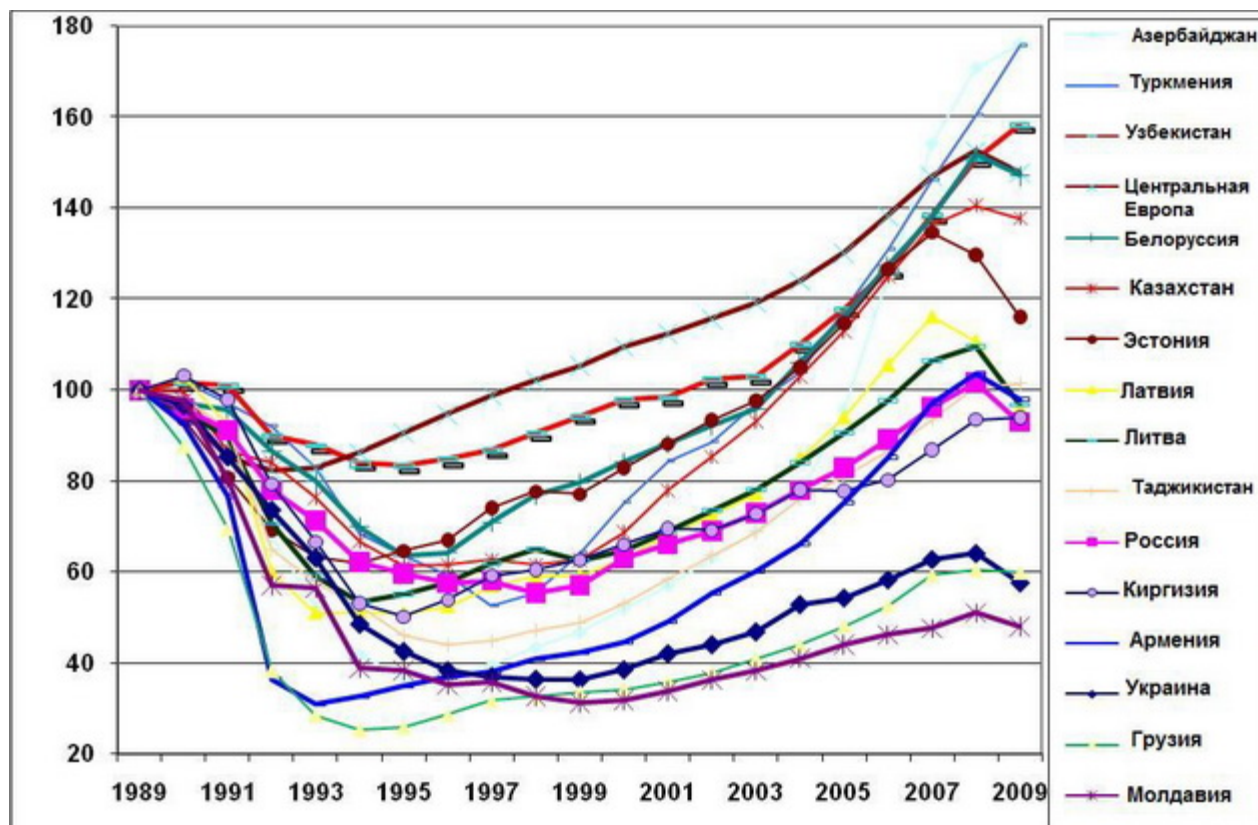
Рисунок 1. Доля частного сектора в ВВП в 1989–2006 гг. в бывших советских республиках, %



Источник: Transition Report, EBRD, разные годы

Из всех постсоветских республик только в Белоруссии, Узбекистане и Туркменистане доля госсектора сохраняется на уровне более 50% (см. Рис. 1). За последние 20 лет рост производства в этих трех странах, в сравнении с предкризисным пиком (1989 годом) составил 50% и более. В то время как в более «приватизированных» странах рост ВВП в 1989–2009 гг. едва дотягивает до положительной величины, а то и вообще отрицательный. К примеру, на Украине — минус 40% (см. Рис. 2).

Рисунок 2. Динамика ВВП в бывших советских республиках, 1989 г. = 100%



Источник: Transition Report, EBRD, разные годы

## Доводы «за» и «против»

Интересна в этой связи работа кембриджского экономиста Ха-Чжун Чана ([Ha-Joon Chang](#)), в которой суммируются аргументы, высказываемые в литературе «за» и «против» государственных предприятий. (Chang, Ha-Joon. [State-owned Enterprise Reform](#) UN DESA, 2007).

Твердых теоретических доказательств, что частная собственность всегда лучше государственной, нет, отмечает Ха-Джун Чан. Обычно доводы против госсобственности связаны с проблемой «[принципал — агент](#)», то есть проблемой контроля государства над госкорпорациями, управление которыми доверено менеджерам, преследующим собственные интересы, не совпадающие с интересами государства-собственника. Якобы менеджеры госпредприятий никогда не будут стремиться обеспечить эффективность этих предприятий с тем же рвением, что и менеджеры, нанятые акционерами частных корпораций.

Еще один аргумент — проблема «безбилетника». Якобы граждане страны, которым формально принадлежат госкорпорации, не заинтересованы

затрачивать усилия, чтобы следить за их эффективностью, так как результат этих усилий достается всему обществу, а не только им.

Однако ровно те 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 ни стимулов, ни возможности достаточно эффективно контролировать нанятых менеджеров. Однако с этими проблемами так или иначе справляются.

В качестве аргументов «за» создание госпредприятий обычно приводят следующие: в отраслях, являющихся естественными монополиями (железные дороги, водо- и электроснабжение), отсутствие ценового регулирования открывает для монополиста возможности занижать выпуск и завышать цену, получая ренту за счет потребителя. Но ведь и рынок частного капитала не идеальный: частный сектор может отказаться инвестировать в капиталоемкие отрасли с длительным сроком окупаемости (примеры: авиапром Бразилии и сталелитейная промышленность в Корее).

Частные инвесторы не имеют должных стимулов инвестировать в отрасли с экстернальными эффектами, развитие в которых помогает другим отраслям «задаром» (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 гражданам, живущим в отдаленных районах.

## Госрегулирование против госсобственности в теории и на практике

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). Однако на практике регулирование естественных монополий, экстерналий и т. д. с помощью контроля над ценами, дотаций, налогов и прочих инструментов предполагает четкое выполнение контрактных обязательств, но именно с этим в развивающихся странах как раз и существуют большие проблемы.

Вне идеального мира экономических учебников, отмечает Чан, 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, иногда и судебные разбирательства, связанные со значительными издержками, которые на экономическом жаргоне называют «транзакционными издержками».

Конечно, экономию на транзакционных издержках надо сравнивать с оргиздержками по созданию госкомпаний. Однако даже при учете этих организационных издержек 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, отмечает Ха-Джун Чан.

Особенно трудно разрабатывать и заключать правильные контракты на разработку природных ресурсов, эксплуатация которых уменьшит их величину, если ресурсы невозпроизводимы, и сделает их недоступными для следующих поколений.

Большинство экспертов согласно в том, что природные ресурсы должны принадлежать всему обществу (государству), и в большинстве стран они действительно принадлежат государству, а госсектор в таких странах обычно больше, чем в странах, которые бедны природными ресурсами.

Часто предлагаемый развивающимся странам вариант заключается в том, чтобы продать права на эксплуатацию ресурсов и жить далее с доходов от этой продажи. Те, кто защищают такой подход, подчеркивают, что развивающиеся страны не могут вести эффективную добычу ресурсов и разумно использовать получаемую ренту. Теоретически такой вариант может быть рациональным, но требуются два критических условия, чтобы реализовать потенциальные выгоды. Во-первых, правительство развивающейся 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.

То есть, если в стране институты слабые и не могут обеспечить некоррупционные, технически грамотные, строго контролируемые и исполняемые контракты на разработку природных ресурсов, то создание госпредприятия по их эксплуатации оказывается меньшим злом, чем продажа прав на аукционах фирмам, пусть даже за самую высокую цену. Именно меньшим злом, то есть не исключающим существования множества коррумпированных, закостенелых и неэффективных государственных предприятий.

Но есть и примеры очень успешных госкомпаний. Одна их лучших авиакомпаний мира Singapore Airlines на 57% принадлежит государству. Весьма уважаемое Бомбейское транспортное управление Индии (Bombay Transport Authority of India) тоже является госкомпанией. Такие компании мирового класса, как бразильский производитель самолетов Embraer, французский автоконцерн Renault, корейский производитель стали Posco добились первоначального успеха именно как госкомпании, причем в случае с Embraer и Renault государство и сегодня сохраняет ключевую роль.

## Секреты экономического успеха

Многие страны, как отмечает Ха-Джун Чан, 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. В ходе тайваньского «экономического чуда» доля госсектора в ВВП увеличилась с 14,7% в 1951 г. до 15,9% в 1961 г. и до 16,7% в 1971 г. Даже в 1981 г. эта доля оставалась на уровне 16% — выше, чем в большинстве развивающихся стран. Такие страны, как Австрия, Норвегия, Франция, ФРГ на протяжении большей части второй половины XX века имели большой госсектор и развивались успешно. Особенно Франция, где госпредприятия были часто на переднем крае промышленной модернизации.

Напротив, многие страны, не особенно преуспевшие в экономическом развитии, не обладали большим госсектором. Даже и до начала масштабной приватизации 1990-х гг. доля госсектора в Аргентине (в % к ВВП) составляла менее половины от средней величины для изученных в исследовании Всемирного банка 40 развивающихся стран. (World Bank, *Bureaucrats in Business – The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press. 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 — другой стране, которая всеми 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 приводятся в качестве примеров провалов в экономическом развитии, «вызванных слишком большим госсектором».

Отметим, что время и обстоятельства нередко серьезно меняют подходы к таким основополагающим вещам, как приватизация и национализация. Например, во время азиатского кризиса 1997 г. США настаивали, чтобы пострадавшие от него страны не национализировали банки. А во время нынешнего экономического кризиса США сделали именно так, как не рекомендовали поступать другим.

*Владимир Попов*