



Аналітична довідка

Політико-економічні фактори приватизації в Україні

Київ 2007

Думки, викладені у цьому звіті, не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Республіки Польща та CASE – Центру соціально-економічних досліджень

Цей звіт підготовлено за результатами проекту „Розробка аналітичної основи для удосконалення Державної програми приватизації”. Проект було співфінансовано Програмою підтримки (Polish Aid) 2007 Міністерства закордонних справ Республіки Польща.

Автори публікації вдячні за фінансову підтримку Міністерству закордонних справ Республіки Польща



© Центр соціально-економічних досліджень CASE, Варшава-Київ, 2007

CASE - Центр соціально-економічних досліджень

вул. Сенкевича, 12, 00-010 Варшава, Польща

тел.: (4822) – 622-66-27, 828-61-33,

факс: (4822) – 828-60-69

E-mail: case@case-research.eu

<http://www.case.com.pl>

Центр соціально-економічних досліджень – CASE Україна

вул. Старокиївська, 10, оф 107,

Київ, 04116, Україна.

тел/факс: (38044) – 227-53-17

E-mail: info@case-ukraine.kiev.ua

<http://www.case-ukraine.com.ua>

Політико-економічні фактори приватизації в Україні

Як і будь-яка економічна політика чи реформа, приватизація державного майна в Україні від самого початку просувалася під впливом певних інтересів. Інші інтереси навпаки, гальмували її. Взаємодія інтересів обумовила перебіг приватизації, а отже значним чином – і її наслідки. Нарешті, одним із головних досягнень приватизації було виникнення класу нових власників, що мав бути зацікавленим в укріпленні прав власності. Але за низки обставин, в тому числі зумовлених складною взаємодією інтересів, дії цих власників виявилися дещо відмінними від очікуваних. Приватизація та її безпосередні наслідки також істотно вплинули на настрої у суспільстві, а отже мали чималий (якщо не вирішальний) вплив на перебіг політичного процесу в країні. Отже, будь-які плани та рекомендації мають шанси на успіх, а їхні наслідки будуть більш-менш відповідати очікуванню, тільки якщо вони розроблені з урахуванням політико-економічних факторів.

Можна виділити два головних типи таких інтересів: настрої, поширені у суспільстві (тобто, серед електорату), і майнові інтереси фактичних чи потенційних власників, або тих, хто де-факто узурпував права власності на державні активи (зокрема, щодо управління та одержання прибутку). Окрім того, державна політика іноді визначається нагальною необхідністю, яка за умов кризи може домінувати над прагненнями електорату, і, навіть, над переважаючими приватними інтересами – саме завдяки цьому в Україні відбулися ринкові реформи.

Як свідчать соціологічні дослідження, населення України завжди негативно ставилося до приватизації середніх та великих підприємств. Попри це, приватизація більшості з них успішно відбулася. Але останнім часом, як результат Помаранчевої революції, настрої електорату мають дедалі більший вплив на політику уряду. Водночас, під впливом політичної агітації (а також, можливо, і деяких аспектів поведінки нових власників) спостерігається подальше погіршення ставлення населення до великої приватизації. Це є однією з причин уповільнення приватизації, та спроб щодо перегляду її результатів. Отже, продовження приватизації скоро стане політично неможливим без супроводу ретельно спланованої політики популяризації приватизації, та суспільної легітимізації її результатів.

Ще важливішою причиною є криза механізму узгодження інтересів потенційних власників.

Початкова приватизація (1992-94 рр.) відбувалася здебільшого під тиском найбільш підприємливих „червоних директорів”. У такий спосіб останні відновлювали рівновагу у правах власності, беручи на себе відповідальність за долю підприємств, які вони вже де-факто контролювали, і водночас закріплюючи цей контроль. Їм протистояли чиновники галузевих міністерств, що намагалися зберегти свою частину контролю над підприємствами. ФДМУ був створений, почасти, як протипага цим намаганням.

Масова приватизація (1995-97 рр.) впроваджувалася саме як реформа під тиском нагальної необхідності – адже на той час стало очевидним, що держава остаточно втратила можливість контролювати „загальнонародну” власність, не кажучи вже про ефективне господарювання, а отже без приватизації неможливо було вийти з економічної кризи. Втім, на той час Президент Л.Кучма став „арбітром” бізнес-адміністративних груп (БАГ), зацікавлених брати участь у приватизації. Крім того, він отримав підтримку з боку міжнародних фінансових інститутів – Світового Банку та МВФ.

Але, оскільки приватизація не мала достатньої підтримки у суспільстві, конче знадобився компроміс. Зокрема:

складова компромісу	наслідки
БАГ, як основні союзники і опора режиму Л.Кучми, мали отримувати найбільший зиск, при чому Кучма, як арбітр, мав особисто розподіляти між ними „подарунки” – в обмін на політичну лояльність;	• відбувся масований перерозподіл на користь не завжди найефективніших власників (хоча і кращих, за директорів). • постраждала легітимність прав власності, набутих у ході приватизації. Остання багатьма сприймається як „великий хапок” • встановилося домінування БАГ, що, втім, виявилися незацікавленими у подальшому зміцненні інституту прав власності
Директори отримали значні привілеї, як прямі (викуп за пільговою ціною 5% акцій), так і непрямі (привілейована участь трудового колективу у первинній підписці на акції, можливість створення ЗАТ на базі достатньо великих підприємств, тощо), які дозволили їм принаймні на декілька років зберігати контроль над підприємствами;	процес переходу основних фондів до більш ефективних власників був штучно уповільнений, що відсунуло у часі початок економічного зростання, та призвело до занепаду значної частини фондів через недбалість, розкрадання, та неефективне використання
На задоволення директорів та чиновників був збережений державний патерналізм по відношенню до підприємств (взаємозаліки, пільгове кредитування, державні гарантії під кредити, поблажливе ставлення до заборгованостей за енергію та податкових, тощо.);	на додаток до попереднього – фінансова стабілізація опинилася відсунутою у часі, що зрештою призвело до кризи 1998 року, і накопичення зовнішнього боргу
Населення отримало приватизаційні сертифікати, які принаймні на певний час створили враження „справедливої” приватизації. Частина власників сертифікатів (здебільшого, працівники „перспективних” підприємств) навіть змогли їх вигідно вкласти	акції виявилися розпорошеними, що надалі утруднює контроль над директорами підприємств з боку акціонерів. Як результат, міноритарні акціонери зазвичай не отримують дивідендів, вартість та ліквідність більшості акцій вкрай низька – що надалі зменшує популярність приватизації
Вирішення низки проблемних питань було відкладено (як, наприклад, приватизація земельних ділянок під підприємствами) .	зараз їх вирішувати набагато складніше, а наявність такого роду проблем робить права власності неповними

Зауважимо, що розподіл фактичних прав власності (можливостей впливати на управління підприємствами та відповідної участі у прибутках) в результаті приватизації майже не змінився, і насправді відбивав величезний розрив, що утворився між формальними та фактичними правами ще за часів СРСР. Зокрема, мізерні безпосередні здобутки широких верств населення від реалізації ними свого формального права власності через приватизаційні сертифікати просто відбивали той факт, що фактично ця категорія „власників” ніколи не мала впливу на управління „загальнонародною” власністю, а отже і зиску від неї.

Подальша приватизація (1998-2004) просувалася переважно під тиском БАГ, які завдяки непрозорим схемам (як-от передачі державних пакетів акцій в управління з подальшим викупом), обмеженій конкуренції покупців, та іншим подібним методам зазвичай отримували об'єкти за цінами, набагато меншими від їхньої потенційної ринкової вартості. Саме такий розрив у ціні становив головну привабливість приватизації для потенційного покупця, а отже створював потужний приватний інтерес, здатний подолати аналогічні інтереси директорів, які побоювалися звільнення, а також тих, хто має зиск з „приватизації фінансових потоків” підприємства без переходу титульних прав власності (зазвичай, це самі директори, або певні БАГ, частіше за все у змові з директорами).

З іншого боку, оскільки кожна така „замовна” приватизація була своєрідним „подарунком” покупцеві, вона викликала ревності з боку конкуруючих бізнес-груп. Разом такі конкуренти завжди були сильніше за кожного окремого покупця, а отже потенційно здатні заблокувати приватизацію аби не допустити підсилення суперника. Президент Кучма, як „арбітр”, успішно вирішував цю проблему, роздаючи такі „подарунки” по черзі всім наближеним до нього БАГ, які (почасти завдяки цьому) разом складали левову частку економіки.

Однак, цей механізм перестав працювати після 2004 року у зв’язку з зникненням фігури „арбітра” як такого¹. Відповідно, неузгодженість інтересів потенційних покупців призвела до патової ситуації, що фактично (разом з іншими факторами, передусім масовим невдоволенням населення та впливом менших бізнес-груп, раніше відсторонених від розподілу власності) унеможливило продовження непрозорої приватизації. В той самий час, подальше ігнорування настроїв електорату, в тому числі щодо приватизації та можливої ревізії її результатів, стає політично неможливим. Нарешті, за відсутності конкретного інтересу певної бізнес-групи у приватизації (непрозорій!) даного об’єкту, поточні інтереси директорів та описаних вище „власників” фінансових потоків переважають, і в результаті їхньої лобістської діяльності приватизація гальмується². Саме цим можна пояснити різке збільшення кількості підприємств, заборонених до приватизації.

Найбільш ймовірний шлях виходу з цієї кризи в перспективі бачиться у досягненні домовленості між головними гравцями щодо подальшої приватизації виключно через відкриті аукціони з мінімальними та чіткими умовами для покупців. З одного боку, такі аукціони самі по собі не збагачують жодну з бізнес-груп, адже покупець має сплатити справжню ринкову вартість об’єкту. Більше того, у багатьох випадках найбільш платоспроможним покупцем може виявитися іноземна компанія, взагалі нейтральна відносно конкуренції українських бізнес-груп. З іншого боку, широкі верстви суспільства при цьому отримуватимуть певну частину надходжень від приватизації у вигляді соціальних виплат та різного роду суспільних благ, отже їхнє ставлення до приватизації може дещо пом’якшитися. Відповідно, політичні партії, що представляють великий та середній бізнес мали б ставитися до приватизації прихильно (хоча, з можливим лобюванням протекціонізму по відношенню до вітчизняних покупців), а партії, що представляють широкі верстви населення мали б відстоювати її як джерело бюджетних надходжень. Цей спільний інтерес може виявитися достатнім, аби подолати супротив описаних вище поточних інтересів, пов’язаних із державною власністю.

Але відновлення приватизації на нових умовах потребує вирішення низки проблем.

1. На відміну від „замовної” приватизації, за нових умов домінуючий інтерес буде полягати у збільшенні ціни активів. Тому нагального вирішення потребує проблема земельних ділянок під підприємствами, що приватизуються. Також, конче необхідно легітимізувати результати приватизації, аби знизити очікувані ризики для майбутніх власників; а також зміцнити права власності загалом. Серед іншого, це потребує прийняття закону про акціонерні товариства з урахуванням міжнародного досвіду захисту прав міноритарних акціонерів, а також вирішення питання про приватизацію землі під раніше приватизованими об’єктами.

¹ У свою чергу, зникнення „арбітра” було викликане зменшенням суспільної потреби у ньому. Це знайшло відображення, зокрема, і у конституційній реформі, яка позбавила президента можливостей бути арбітром; і у відсутності відповідних персоналій, здатних виконувати цю роль; і у неприйнятті більшістю населення подовження елементів авторитаризму.

² Одним із наслідків цього ефекту є, зокрема, хронічне недовиконання планів з фінансових надходжень від приватизації. Із збільшенням ймовірної ціни продажу (тобто, із запровадженням більш прозорих процедур приватизації), приватний інтерес у приватизації зменшується. При цьому загальносуспільний інтерес може виявитися занадто розпорошеним, аби переважити концентровані та платоспроможні поточні інтереси. Отже, за таких умов збільшення очікуваної ціни продажу кожного окремого об’єкту зовсім не обов’язково призводить до загального збільшення приватизаційних надходжень до бюджету.

2. Оскільки найбільш прозорим критерієм при продажі є ціна, інші умови мають бути чітко окресленими, та базуватися на загальних принципах державного регулювання відповідної галузі (особливо, якщо йдеться про приватизацію природних монополій чи пов'язаних з ними активів). Ці умови та принципи належить розробляти заздалегідь, аби уникнути політичних суперечок та звинувачень в упередженості чи сприянні певному покупцеві. Серед іншого, нечіткість умов регулювання теж сприймається добросовісними покупцями як ризик, і тому сприяє зниженню ціни продажу, та водночас загрожує самовідбором тих покупців, які покладаються на свої адміністративні або політичні можливості у „захопленні” державного регулюючого органу (як це свого часу відбувалося з обленерго)
3. Прозорість приватизації, а також характер значної частини активів, які наразі залишаються у державній власності (інфраструктура, підприємства оборонного комплексу, інші стратегічно важливі підприємства) загострює питання законодавчого врегулювання проблеми доступу іноземних покупців.
4. З високою ймовірністю кожний наступний уряд буде намагатися не тільки вирішити свої поточні фінансові проблеми за допомогою приватизації, але і скористатися додатковими надходженнями у популістських цілях. Це може призвести до хаотичного продажу активів, безвідносно до об'єктивної гостроти фінансових проблем, і без відповідної підготовки. Крім того, постійне збільшення соціальних виплат за рахунок приватизації, не підкріплене відповідним зростанням економіки, може з часом призвести до завищених очікувань. Із вичерпанням об'єктів приватизації, наслідком таких очікувань цілком може стати або соціальна нестабільність, або фінансова криза, або вимушений продаж тих активів, які мали б залишатися у державній власності з міркувань національної безпеки.
5. Для запобігання такому розвитку подій, має бути прийнято політичне рішення щодо чітких критеріїв, за якими певні види активів набуватимуть статусу „казених”, а отже не підлягатимуть приватизації за жодних умов (як це сталося, приміром, з газотранспортною системою). Щодо решти, має бути складений певний графік продажу, або законодавчо встановлено певні ліміти та рамки, аби зробити приватизаційні надходження збалансованими на макроекономічному рівні.
6. Перспективний розвиток приватизаційного процесу в Україні, з одного боку, повинний відображати загальну тенденцію до лібералізації економіки, що пов'язане з переходом до відкритих для всіх інвесторів конкурентних способів продаж, з іншого боку, при переході до роздержавлення стратегічних підприємств, природних монополій та складних технологічних комплексів приватизація примушена виконувати нову функцію – захисту національних інтересів. Це потребує відповідного правового регламенту і технології, інакше виникає ризик появи неформальної системи регулювання, коли можлива підміна національних інтересів корпоративними, на користь окремих інвесторів.

З політико-економічної точки зору, варто було б скористатися з вимушеного уповільнення приватизаційних процесів, та періоду зміни головних рушійних сил приватизації, аби вирішити деякі нагрілі проблеми, залишені з попереднього періоду, та підготуватися до викликів наступних часів. Представлена робота стосується трьох із перерахованих вище проблем саме такого ґатунку: приватизації земельних ділянок під об'єктами; врегулювання доступу іноземних покупців до приватизації; та легітимізації результатів великої приватизації. Вони є найбільш загальними з числа описаних вище, спільними для всіх галузей економіки, політично чутливими, і водночас можуть бути вирішені на даному етапі і силами відповідного колективу.