

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

За последнее десятилетие вдвое возросло значение государственных предприятий (ГП) среди крупнейших компаний мира: их активы стоимостью 45 трлн долларов США составляют 20 процентов от общей суммы. ГП представлены практически во всех странах, а, например, в Германии, Италии и России они исчисляются тысячами. Прирост числа ГП на мировой арене за последнее время главным образом отражает подъем экономики Китая, где ГП до сих пор играют большую роль, а также других стран с формирующимся рынком. ГП часто оказывают базовые услуги, такие как снабжение водой, которую люди пьют, услуги общественного транспорта, на котором они ездят, и снабжение электричеством, которое необходимо в повседневной жизни. Такие ГП, как государственные банки, также являются важными источниками кредитования семей, фермеров и малого бизнеса, особенно в странах с формирующейся рыночной экономикой.

Промежуточное положение ГП, которые не являются ни государственными, ни частными, а также их различие по размерам, секторам экономики и государственным обязательствам, означает, что их часто упускают из внимания, и многим правительствам известно не обо всех ГП, которые находятся в их собственности или под их контролем. Однако иногда серьезные трудности, испытываемые ГП, могут спровоцировать замедление экономики, рецессию или необходимость оказания экстренной помощи государством (среди стран Группы двадцати недавние примеры можно найти в Бразилии и ЮАР). Поэтому правительствам следует задаться следующими вопросами: является ли каждое ГП наилучшим поставщиком товаров и услуг? Если да, то как мы можем гарантировать, что ГП эффективно расходуют средства налогоплательщиков? И какие меры политики мы можем реализовать, чтобы обеспечить справедливую конкуренцию между ГП и частными компаниями?

В целом ГП показывают недостаточно высокие результаты. В этой главе на примере приблизительно одного миллиона компаний из 109 стран показано, что продуктивность ГП в среднем на треть ниже, чем у частных компаний. Такая пониженная продуктивность может мешать экономическому росту, поскольку ряд крупнейших ГП обеспечивает

остальную экономику ключевыми факторами производства (например, источниками энергии). Несмотря на то, что ГП играют центральную роль в предоставлении услуг населению в странах с развитой экономикой, они не справляются со своими задачами во многих развивающихся странах, где более 2 млрд человек остаются без доступа к питьевой воде и более чем у 0,8 млрд человек отсутствует надежное электроснабжение. Это часто отражает отсутствие у ГП возможности взимать достаточно высокую плату, чтобы покрывать свои расходы и оплачивать расширение необходимой инфраструктуры. Кроме того, многие ГП страдают от коррупции, являясь как получателями, так и источниками взяток, внутри страны и за рубежом. Продуктивность ГП в странах с ощутимо более низким уровнем коррупции более чем в три раза выше, чем у ГП в странах, где сильно развита коррупция.

Такие слабые показатели отражают неспособность правительств многих стран создавать правильные стимулы и содействовать повышению прозрачности и подотчетности. Требования, предъявляемые правительствами к ГП (то есть их мандаты), часто нечетко определены, оценены или должным образом профинансированы. Также ГП часто используются для содействия занятости и поддержки роста кредита без учета издержек. В развивающихся странах с высоким уровнем государственного долга государственные банки держат больше государственных облигаций, чем частные. Кроме того, государственные чиновники или избранные политики используют ГП, чтобы обойти государственный бюджет или вознаградить политических сторонников контрактами, дешевыми кредитами или рабочими местами.

Государственная поддержка ГП также может дать им несправедливое конкурентное преимущество перед частными компаниями. Такая проблема давно существует на внутренних рынках, но совсем недавно, в связи с интернационализацией ГП и их крупным размером, она вышла за пределы государственных границ. На внутреннем рынке ряда стран существуют механизмы, направленные на обеспечение справедливой конкуренции между ГП и частными компаниями (например, в Австралии и Европейском союзе). Однако на глобальном уровне общий механизм отсутствует.

Как получить максимальную пользу от ГП

Основной принцип — не тратить государственные ресурсы. Хотя ГП существуют по многим причинам, включая исторические и политические обстоятельства, важно регулярно проверять обоснованность существования ГП и охват их деятельности на предмет актуальности, а также эффективность расходования средств налогоплательщиков. Например, ГП, работающие в конкурентных отраслях, проигрывают частным компаниям, которые обычно более эффективны в предоставлении товаров и услуг. Приватизация таких компаний может принести пользу при наличии организационно-правовых предпосылок для обеспечения беспристрастности продажи и надлежащего регулирования приватизированной компании.

Эффективные основы для ГП (многие аспекты надлежащих мер применяются, например, в странах Северной Европы и в Новой Зеландии) включают в себя следующие компоненты:

- *Полная интеграция всех ГП в бюджетные счета.* Это позволяет правительству и общественности лучше оценить результаты деятельности ГП.

- *Обеспечение правильных стимулов.* ГП должны иметь право устанавливать цены, которые отражают их затраты, и получать компенсацию за свои мандаты (например, всеобщее электро- и водоснабжение). Независимые регулирующие органы могут сбалансировать интересы различных групп (потребителей, компаний и органов государственной власти).

- *Финансовый надзор и управление.* Первым шагом является сбор информации обо всех ГП и предоставление четких мандатов. Большинство стран может улучшить надзор и корпоративное управление.

- *Прозрачность показателей ГП и их отношений с органами государственной власти.* Здесь может помочь годовой отчет с анализом общих и индивидуальных показателей деятельности ГП (как в Бразилии, Индии и Швеции).

Правительства должны обеспечивать справедливую конкуренцию между ГП и частными компаниями на внутреннем и международном рынке, чтобы содействовать экономическому росту и более эффективно использовать государственные средства. Многие страны могут сделать больше, чтобы обеспечить равные условия, что принесет непосредственную пользу их экономике. В мировом масштабе возможным путем дальнейшего развития будет согласование принципов, регулирующих деятельность ГП на международных рынках (например, прозрачность поручений и поддержки правительства) и ответные действия стран-получателей (а именно, обеспечение отсутствия дискриминации ГП, если они придерживаются этих принципов). Такие принципы помогут построить взаимное доверие.

ГП могут содействовать в осуществлении глобальной повестки дня, участвуя в борьбе с коррупцией, способствуя развитию «зеленой» экономики и поддерживая осуществление Целей в области устойчивого развития. Для достижения этих целей многим странам необходим более жесткий отбор и надзор за их ГП.