ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

TD

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.14/2
12 September 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ
Комиссия по инвестициям, технологии
и смежным финансовым вопросам
Совещание экспертов по ПИИ и развитию
Женева, 29-31 октября 2003 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

ПИИ И РАЗВИТИЕ НА ПРИМЕРЕ СЕКТОРА УСЛУГ: ПИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИВАТИЗАЦИЕЙ: ТЕНДЕНЦИИ, ВОЗДЕЙСТВИЕ И ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящей записке рассматривается значение конкурентоспособности сектора услуг для процесса развития. В секторе услуг создается бóльшая часть ВВП стран с переходной экономикой и развивающихся стран, и поэтому его конкурентоспособность имеет значение для всей экономики. ПИИ в сектор услуг быстро растут, и сегодня на долю этого сектора приходится бóльшая часть притока ПИИ в эти страны. Поэтому ПИИ все больше влияют на конкурентоспособность их сферы услуг. Значительная часть притока ПИИ в такие отрасли, как телекоммуникации, энерго- и водоснабжение, транспорт и банковское дело, которые отражаются на общей конкурентоспособности, пришлась на период приватизации государственных предприятий. В настоящей записке описываются тенденции связанных с приватизацией потоков ПИИ в сектор услуг и анализируется их экономическое значение. В заключение в ней рассматривается роль политики в этой области.

GE.03-52548 (R) 151003 201003

СОДЕРЖАНИЕ

Глава *Стр.*

Введение: Услуги и конкурентоспособность 3

I. ПИИ, связанные с приватизацией: тенденции, воздействие и вопросы политики 6

A. Тенденции 6

B. Воздействие 11

C. Итоги политики 17

Справочная литература 23

ВВЕДЕНИЕ: УСЛУГИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ

1. На своей седьмой сессии (22-24 января 2003 года) Комиссия по инвестициям, технологии и смежным финансовым вопросам постановила провести Совещание экспертов по ПИИ и развитию. Комиссия конкретно указала, что "по многим причинам принимающие страны стремятся привлечь ПИИ в целях ускорения долгосрочного развития. В основе их усилий лежит желание повысить свою конкурентоспособность. Вопросы, требующие внимания в этом контексте, разноплановы и включают в себя, в частности, вид ПИИ, привлекаемых принимающими странами (свыше половины из них приходится на сектор услуг), а также различные нормы и регламентации, затрагивающие конкурентоспособность, при этом следует учитывать необходимость повышения отдачи ПИИ в аспекте развития" (ЮНКТАД, 2003а, приложение II, стр. 36).

2. Таким образом, на Совещании экспертов и в настоящей записке будут рассматриваться ПИИ на примере сектора услуг, который в большинстве стран является основным с точки зрения не только массы вложенных ПИИ, но масштабов хозяйственной деятельности. Кроме того, участвуя с начала и до конца в процессе создания других товаров и услуг и имея все бóльшую экспортную ориентацию, услуги оказывают сильное прямое и косвенное влияние на конкурентоспособность стран. Значительная часть ПИИ в сектор услуг, имеющих большое значение для конкурентоспособности, поступила благодаря участию иностранных инвесторов в программах приватизации, в первую очередь инфраструктуры. Их отдача для процесса развития во многом зависела от тех норм и правил, а также политики, которым следовали принимающие страны, привлекая ПИИ к этим программам. Таким образом, после рассмотрения общих вопросов конкурентоспособности услуг и изучения тенденций в потоках ПИИ в этот сектор, в настоящей записке речь пойдет о последствиях, связанных с приватизацией ПИИ для принимающих стран, и в частности для их конкурентоспособности и итогов проводимой политики.

3. Доступ к эффективным и высококачественным услугам является тем фактором, который определяет производительность и конкурентоспособность фирм и отраслей, а также уровень жизни населения. Таким образом, задача развития и повышения конкурентоспособности сферы услуг приобретает все большее значение во всех странах. Для развитых стран это важно для повышения доходов и как можно более полного задействования всех факторов производства на устойчивой основе в условиях

международной конкуренции. Для развивающихся стран создание конкурентоспособных отраслей услуг очень важно для того, чтобы начать и ускорить процесс развития за счет повышения производительности труда и уровня жизни, расширения экспорта, получения эффекта экономии за счет масштабов производства, а также наращивания кадрового и технологического потенциала (UNCTAD, 2002a, pp. 117-118).

4. Конкурентоспособность услуг имеет несколько аспектов. Во-первых, ее можно определить в узком смысле слова, как конкурентоспособность экспорта, и измерить по доле экспорта услуг той или иной страны в глобальном экспорте. В то же время развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в первую очередь выражают заинтересованность в повышении конкурентоспособности экспорта (с учетом соответствующей роли ТНК) главным образом товаров, и в первую очередь промышленной продукции. Отчасти это объясняется тем, что непосредственная роль услуг в конкурентоспособности экспорта, повышение которой для многих развивающихся стран является одной из важнейших задач, считается ограниченной, поскольку многие услуги носят нетоварный характер и, следовательно, на международный рынок поступает лишь небольшая доля произведенных услуг (менее одной десятой в 2001 году)[1], а промышленной продукции - свыше половины. Однако такое положение быстро меняется по мере того, как информационные услуги, используемые во всех видах хозяйственной деятельности, приобретают все более товарный характер под влиянием развития информационно-коммуникационных технологий (Sauvant, 1990). Соответственно повышается и роль ПИИ в экспорте услуг из принимающих стран. Сегодня ТНК, работающие на рынках как услуг, так и товаров, могут при производстве услуг следовать комплексным международным стратегиям, дробя процесс производства услуг на отдельные составляющие и перенося их в те страны, где это производство стоит дешевле. Кроме того, повышается роль ПИИ и в сфере традиционных (географических или нетранспортабельных) услуг, таких, как туризм, реализация которых на международном рынке может служить важным источником доходов[2].

5. Во-вторых, что еще важнее, потенциал предложения услуг косвенно влияет на конкурентоспособность и экономический рост в целом, поскольку услуги являются исходными факторами производства товаров и других услуг, поставляемых как на отечественный, так и на международный рынок. Помимо этого, поскольку многие услуги

---

[1] Рассчитано Всемирным банком (2003a) как отношение экспорта услуг к общему объему произведенных услуг.

[2] Поскольку технически эти услуги не могут продаваться на трансграничной основе подобно информационным услугам, их реализация происходит посредством размещения производителей в принимающих странах и передвижения потребителей.

являются конечными потребительскими продуктами, этим услугам следует уделять не менее пристальное внимание, поскольку они вносят вклад в повышение темпов роста и уровня жизни населения в целом. Следовательно, доступ к эффективным и высококачественным услугам влияет на производительность и конкурентоспособность всей экономики. Данный аспект конкурентоспособности проявляется в ценах на услуги, их качестве и доступности, и что самое важное - в устойчивом росте производительности.

6. Среди основных видов услуг, влияющих на конкурентоспособность, фигурируют инфраструктурные услуги, а также финансовое и банковское обслуживание. Их конкурентоспособность является важным условием привлечения дополнительных ПИИ, в том числе имеющих экспортную ориентацию. В свою очередь ПИИ могут способствовать повышению их конкурентоспособности за счет притока капитала и технологии, повышения профессиональной подготовки, реструктурирования неэффективных предприятий и т.д., что снижает стоимость и повышает качество услуг. Благодаря ПИИ на рынке могут появляться услуги, которые не предлагаются отечественными фирмами, но которые необходимы как экспортерам и зарубежным инвесторам, так и отечественным предприятиям. Действительно, благодаря участию иностранных инвесторов в программах приватизации в Латинской Америке и Карибском бассейне, а также в странах Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) наблюдался ощутимый приток ПИИ в эти сферы услуг во многих странах и отраслях. В ряде стран такие программы еще продолжаются, а в других разрабатываются новые приватизационные инициативы.

7. С учетом значения конкурентоспособности услуг эксперты, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Почему и каким образом ТНК могут прямо и косвенно способствовать повышению конкурентоспособности услуг в принимающих странах?

- Каковы основные области и каналы передачи воздействия? Чем они отличаются при этом от ситуации с товарами? Какова роль неакционерных форм участия, таких, как франшизные соглашения, контракты на управление и партнерские связи? Каким образом это воздействие меняется по мере развития информационно-коммуникационных технологий?

- Какова роль международных производственных сетей в сфере услуг?

- Существует много признаков того, что компании в странах базирования все чаще осуществляют перенос или аутсорсинг услуг в районы с низкими издержками производства. Какие виды услуг охватываются этой тенденцией?

Будет ли этот процесс набирать обороты? Открывает ли он такие же возможности перед развивающимися странами, как и перенос промышленного производства в районы с низкими издержками несколько десятилетий назад? Происходит ли такой перенос на основе соглашений между сторонами, неакционерных форм участия или ПИИ?

- Какова косвенная роль связанных с приватизацией ПИИ в повышении конкурентоспособности принимающих стран? По-прежнему ли эта связь является важнейшим аспектом того влияния, которое ПИИ оказывают на конкурентоспособность? Выйдет ли на первый план прямое воздействие на экспорт услуг?

I. ПИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИВАТИЗАЦИЕЙ: ТЕНДЕНЦИИ, ВОЗДЕЙСТВИЕ И ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ

A. Тенденции

8. Услуги представляют собой крупнейший сектор мировой экономики. Экономика развитых стран превратилась в экономику услуг уже давно[3], в то время как в развивающихся странах и странах с переходной экономикой сектор услуг перешел 50-процентный рубеж ВВП в 90-х годах, и в 2000 году на его долю приходилось соответственно 52 и 58% ВВП этих стран (UNCTAD, 2002b). В 90-х годах этот сектор стал крупнейшим объектом ПИИ во всем мире и во всех группах стран (в 2001 году на него приходилось 56% суммы поступивших прямых иностранных инвестиций; см. таблицу 1). Такое повышение доли услуг в ПИИ в принимающих странах первоначально было характерно для принимающих развитых стран (которые, помимо этого, всегда являлись основными странами происхождения ПИИ в сферу услуг), в то время как развивающиеся принимающие страны присоединились к этому процессу во второй половине 80-х годов (когда они стали открывать свой сектор услуг для ПИИ, в первую очередь в ходе приватизации)[4], а страны с переходной экономикой - в начале 90-х годов.

---

[3] Уже в 1965 году на долю услуг приходилось 57% ВВП развитых стран, а к 2000 году эта доля возросла почти до 70% (UNCTAD, 2002b, p. 330).

[4] С 1970 по 1985 годы доля услуг в суммарном притоке ПИИ в развивающиеся страны оставалась на уровне 20% (Mallampally and Zimny, 2000).

9. В рамках сектора услуг основная сумма ПИИ в большинстве стран происхождения и принимающих стран на протяжении многих лет в основном приходилась на финансовые и торговые услуги. Это отчасти объяснялось быстрой международной экспансией банков и торговых компаний на начальном этапе (например, японских *сого шоша*), и, что еще более важно, притоком крупных ПИИ в оптовые и маркетинговые филиалы нефтяных и промышленных ТНК, а также в зарубежные финансовые филиалы (которые зачастую принимали форму холдинговых компаний) ТНК из всех секторов (Mallampally and Zimny, 2000).

10. С либерализацией ПИИ в сферу услуг в 90-х годах стала формироваться их новая отраслевая структура[5]. Хотя торговая и финансовая сфера и остаются важными рынками для ПИИ в сектор услуг (на них по-прежнему приходится половина суммы инвестиций), их нельзя назвать наиболее динамичными (таблица 1). Открытие коммунально-бытовых предприятий для ПИИ в рамках программ приватизации дало толчок беспрецедентному росту инвестиций в телекоммуникации, а также энергоснабжение: с 1990 по 2001 годы сумма ПИИ в эти отрасли во всем мире возросла соответственно в 16 раз (в развивающихся странах в 9 раз) и в 13 раз (в развивающихся странах в 16 раз). Еще одной крупной и динамично развивающейся отраслью являются коммерческие услуги, инвестиции в которые возросли более чем в 5 раз во всем мире и в 12 раз в развивающихся странах. Быстро растут ПИИ и в услуги здравоохранения (в 9 раз), хотя их сумма в этой отрасли по-прежнему сравнительно невелика. С 1990 по 2001 годы суммарная доля динамичных отраслей услуг в общемировой массе полученных инвестиций удвоилась - с 18% до 36%. На другом конце спектра находятся строительная индустрия, гостиничный и ресторанный бизнес, сумма ПИИ в которые за аналогичный период более чем удвоилась. ПИИ в торговые и финансовые услуги возросли примерно втрое.

---

[5] Следует отметить, что международная экспансия сетей закусочных, аренды автомобилей, предприятий розничной торговли, гостиниц и деловых услуг происходит в рамках не связанных с участием в акционерном капитале механизмов, таких, как франчайзинг, контракты на управление или партнерства. Таким образом, данные о ПИИ не отражают такой экспансии в странах происхождения.

Таблица 1. Сумма ПИИ, поступивших в сектор услуг, 1990 и 2001 годы

(в млн. долл.)

Сектор/отрасль	1990[a]			2001[a]				Индекс прироста 2001/1990	
	Развитые страны[b]	Развивающиеся страны[c]	Все страны мира[d]	Развитые страны[b]	Развивающиеся страны[c]	Центральная и Восточная Европа[e]	Все страны мира[d]	Развивающиеся страны[c]	Все страны мира[d]
Услуги	**597 695**	**61 456**	**659 151**	**2 071 473**	**375 346**	**40 889**	**2 487 708**	**611**	**377**
Электроэнергетика, газо - и водоснабжение	5 347	2 324	7 671	54 943	38 133	2 789	95 865	1 641	1 250
Строительство	13 292	2 929	16 221	22 212	11 931	927	35 070	407	216
Торговля	159 309	9 124	168 433	426 134	58 215	9 830	494 179	638	293
Гостиницы и рестораны	16 899	2 905	19 804	33 557	7 428	601	41 586	256	210
Транспорт, хранение и связь	12 702	5 512	18 214	228 483	47 644	11 642	287 768	864	1 580
Финансы	220 498	23 199	243 697	656 736	116 703	9460	782 899	503	321
Коммерческая деятельность	89 460	4 253	93 713	451 856	53 027	4 927	509 810	1 247	544
Образование	75	..	75	323	1	12	337	-	448
Здравоохранение и социальные услуги	795	-	795	6 210	537	18	6 765	-	851
Общественные, социальные и личные услуги	10 683	5	10 688	20 934	2 475	190	23 599	47 214	221
Прочие услуги	57 641	10 403	68 044	37 435	25 632	492	63 559	246	93
Третичный сектор (конкретно не указано)	10 994	803	11 797	132 651	13 619	-	146 270	1 697	1 240
Для справки:									
ПИИ во все сектора	1 221 921	201 670	1 423 591	3 441 843	938 205	71 953	4 452 001	465	313

Источник: База данных по ПИИ, ЮНКТАД.

[a] Или последний год, за который имеются данные.

[b] Данные охватывают 16 стран, на которые приходилось 87% и 86% суммы вложенных в развитые страны инвестиций соответственно в 1990 и 2001 годах.

[c] В 1990 году данными охватывались 32 страны, на которые приходилось 38% суммы инвестиций, вложенных в развивающиеся страны. В 2001 году данные охватывают 31 страну, на которые приходилось 40% суммы инвестиций, вложенных в развивающиеся страны. При отсутствии фактических данных по некоторым странам использовались оценочные данные.

[d] Данные охватывают 48 стран в 1990 году и 57 стран в 2001 году. В 1990 и 2001 годах на них приходилось 73% и 70% мирового суммарного притока инвестиций. При отсутствии фактических данных по некоторым странам использовались оценочные данные. Данные за 1990 год не включают в себя агрегированных показателей по Центральной и Восточной Европе, информация по которым отсутствует.

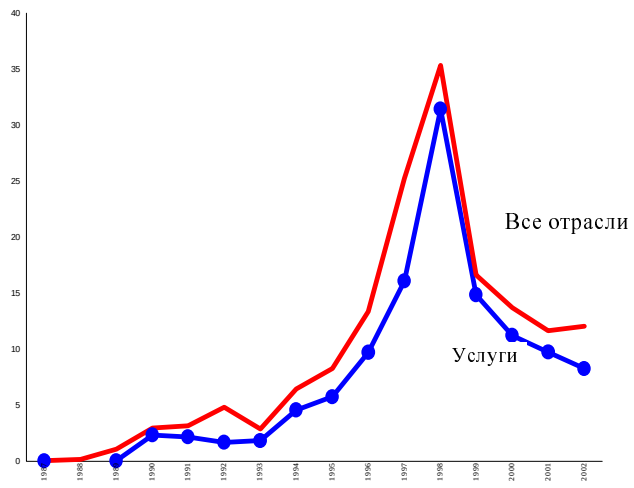
[e] Данные охватывают 10 стран, на которые приходится 62% суммы инвестиций, поступивших в страны Центральной и Восточной Европы.

11. Приватизация служит важным каналом привлечения ПИИ в сектор услуг СЦВЕ с переходной экономикой и развивающихся стран, в первую очередь в Латинской Америке. Судя по данным о трансграничных слияниях и поглощениях (СиП), связанные с приватизацией ПИИ поступают в экономику этих стран главным образом в сектор услуг (диаграмма 1). С конца 80-х годов число приобретаемых государственных предприятий сектора услуг непрерывно росло, достигнув пика примерно в 1997-1998 годах, после чего оно стало снижаться. Эта понижательная тенденция продолжалась и в период экономического спада начала 2000-х годов.

12. В рамках сектора услуг приобретение зарубежными предприятиями государственных компаний в разных группах стран характеризовалось разными масштабами. Наиболее активно этот процесс шел в СЦВЕ, где приватизация за счет ПИИ являлась составной частью перехода к рыночной экономике, и в Латинской Америке, где крупные страны, в первую очередь Бразилия, Мексика и Аргентина, продавали зарубежным инвесторам государственные компании телекоммуникационного и энергетического секторов. В развивающихся странах Азии приобретение отечественных предприятий сектора услуг (главным образом финансовых компаний) в большинстве случаев не было связано с приватизацией, особенно после финансового кризиса второй половины 90-х годов. В результате, после 1997 года суммарная доля приватизационных инвестиций в ЦВЕ и развивающиеся страны в общем объеме трансграничных СиП в секторе услуг стала снижаться (диаграмма 2).

Диаграмма 1. Приобретение отечественных фирм зарубежными компаниями в рамках процесса приватизации[a], всего и в секторе услуг развивающихся стран и СЦВЕ, 1987–2002 годы

(В млрд. долл.)

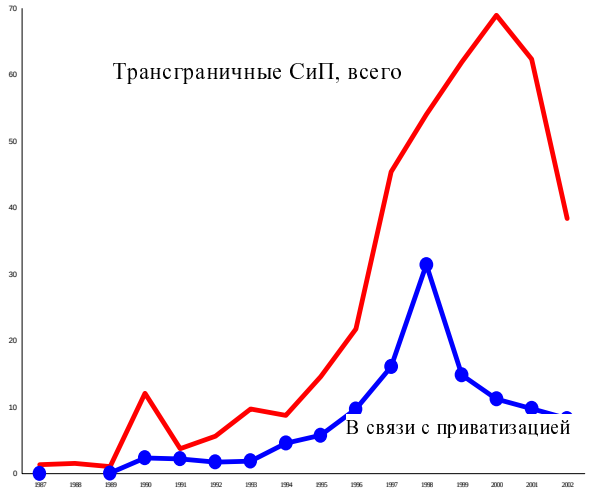


Источник: База данных ЮНКТАД о трансграничных СиП.

[a] Трансграничные СиП, которые в соответствующей базе данных ЮНКТАД учитываются как связанные с приватизацией.

Диаграмма 2. Трансграничные СиП в секторе услуг развивающихся стран и СЦВЕ, всего и в связи с приватизацией[a], 1987–2002 годы

(В млрд. долл.)



Источник: База данных ЮНКТАД о трансграничных СиП.

[a] Трансграничные СиП, которые в соответствующей базе данных ЮНКТАД учитываются как связанные с приватизацией.

13. С самого начала страны Азии, в первую очередь Восточной Азии и Тихоокеанского региона, избрали такую общую модель приватизации инфраструктуры, которая отличалась от той, которой придерживались латиноамериканские страны, страны Карибского бассейна и СЦВЕ. В то время как в этих последних регионах преобладала такая форма, как разукрупнение (и сдача в концессию) существующих активов (что стимулировало связанные с приватизацией ПИИ), в первом регионе акцент был сделан на создание новых активов благодаря новым проектам, дополняющим инвестиции

предприятий государственного сектора. Северная Африка пошла по схожему с Восточной Азией пути[6]. Именно этим объясняются межрегиональные различия в значении связанных с приватизацией ПИИ[7].

B. Воздействие

14. В теории экономический смысл приватизации заключается в том, что она способствует повышению эффективности *распределения ресурсов* (что ведет к увеличению или совершенствованию производимой продукции и/или снижению цен) и *производства* (за счет более эффективного использования ресурсов в рамках фирм), содействуя таким образом росту конкурентоспособности компаний, развитию и повышению благосостояния. Однако на практике эти провозглашаемые задачи нередко выполняются недостаточно активно. Кроме того, страны в ходе приватизации зачастую преследуют и другие цели (получение бюджетных или валютных поступлений, сохранение рабочих мест, оказание услуг бедным слоям населения или защита местных интересов), которые могут противоречить целям повышения конкурентоспособности и эффективности (Stiglitz, 1998). Постановка таких противоречивых задач вызывает напряженность и зачастую ведет к непоследовательности в политике. В то же время в связи с приватизацией услуг возникают, например, такие конкретные проблемы, как возможность злоупотребления монопольным положением со всеми вытекающими отсюда последствиями для распределения благ или занятости. Правительствам необходимо четко определиться с тем, что следует приватизировать, а что сохранить в государственной собственности, с тем чтобы максимально эффективно решать более широкие общественные задачи, и лишь затем рассматривать вопрос о том, следует ли привлекать зарубежных инвесторов в приватизируемые отрасли.

---

[6] См. World Bank (2003b).

[7] Страны Африки, расположенные к югу от Сахары, где в ходе приватизации акцент был сделан на телекоммуникационный сектор, избрали промежуточный подход, распродавая существующие государственные компании и выдавая лицензии вновь создаваемым предприятиям мобильной связи (ibid, p. 3). Неизвестно, в какой степени новые частные проекты в азиатских странах стимулировали приток ПИИ.

15. Для приглашения иностранных компаний к участию в приватизации услуг существуют различные причины. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, начавших крупномасштабные программы приватизации, причиной для привлечения ПИИ стало отсутствие необходимого капитала, технологий и управленческих навыков, необходимых для реструктурирования "больных" предприятий и оживления ключевых отраслей экономики. Однако с учетом мощи и превосходства многих ТНК над отечественными фирмами высказываются опасения в отношении того, что иностранные инвесторы будут вытеснять с рынка местные компании и игнорировать их интересы, злоупотреблять монопольным положением со всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями для конкуренции и благосостояния потребителей и преследовать свои собственные интересы без достаточного учета потребностей принимающих стран.

16. Большинство эмпирических оценок последствий приватизации проводятся с точки зрения баланса частной и государственной собственности без проведения различия между зарубежными и отечественными владельцами. Однако с учетом того факта, что более чем в двух третях всех приватизационных сделок в развивающихся странах участвуют зарубежные инвесторы (Nellis, 2000), эти оценки все же дают представление о плюсах и минусах привлечения иностранцев к процессу приватизации в этих странах. Несколько иной является ситуация в отношении СЦВЕ, поскольку вопросы зарубежной собственности в этих странах анализируются в целом ряде исследований. Кроме того, поскольку подавляющее большинство государственных компаний, приобретенных в этих двух группах стран зарубежными инвесторами, работали в секторе услуг (диаграмма 1), исследования, в которых может и не проводиться различие между секторами, все же отражают масштабы воздействия ПИИ на сферу услуг принимающих стран. Основные эмпирические выводы кратко обобщаются ниже[8].

17. Что касается результатов работы приватизированных предприятий (без проведения различия по принципу собственности), результаты исследований говорят о том, что приватизируемые фирмы становятся более эффективными и прибыльными, увеличивают свои инвестиционные расходы и улучшают свое финансовое положение (Megginson and Netter, 2001). В то же время повышение прибыльности компаний еще не означает повышения эффективности экономики в целом, особенно если фирмы работают в неконкурентных условиях. Не означает это и выполнения всех общественных задач. Что же касается воздействия на рынок труда, в большинстве (хотя и не во всех) исследований делается вывод о том, что занятость в приватизированных фирмах, как правило,

---

[8] В основе этого резюме лежат главным образом результаты работ следующих авторов: Sheshinski and López-Calva (2003), Megginson and Netter (2001).

снижается[9]. В то же время сокращение, как правило, раздутой рабочей силы обычно является одной из важнейших предпосылок улучшения работы предприятий. Основной вопрос заключается в том, какова связь между повышением производительности труда и ростом объема производства и товарооборота приватизированных фирм. Результаты исследований говорят о том, что, хотя в краткосрочном плане влияние на занятость является негативным, оно является позитивным в среднесрочной и долгосрочной перспективе (Sheshinski and López-Calva, 2003).

18. В данных по странам с переходной экономикой проводится различие между предприятиями, приватизированными зарубежными и отечественными инвесторами. Они, как правило, говорят о том, что переход в иностранную собственность сопровождался более заметными положительными изменениями, чем переход в собственность отечественных инвесторов[10]. Кроме того, предприятия, перешедшие в мажоритарную собственность зарубежных инвесторов, после приватизации добились гораздо больших результатов, чем те, которые остались под местным контролем (Megginson and Netter, 2001).

19. Кроме того, во многих исследованиях зачастую утверждается, что приватизация способствовала развитию финансового сектора и системы корпоративного управления. В большинстве стран, помимо Соединенных Штатов, в число двух-трех наиболее дорогостоящих компаний входят приватизированные фирмы, причем 10 крупнейших пакетов акций, выпущенных за всю финансовую историю, все без исключения были связаны с приватизацией. Страны, начинающие крупномасштабные программы приватизации, часто сильно заинтересованы также в модернизации своих систем корпоративного управления, в том числе норм регулирования рынков ценных бумаг, раскрытия информации и других компонентов финансовых систем (Megginson and Netter, 2001).

---

[9] Например, в СЦВЕ, где на государственных предприятиях до начала преобразований было занято не меньше половины всей рабочей силы, последующая приватизация трансграничными инвесторами (а также отечественными) и структурная перестройка привели к сильному сокращению занятости на распроданных предприятиях. В ходе проведенного в 1999 году ЮНКТАД обследования работы до и после приватизации 23 крупных компаний в семи странах СЦВЕ, приобретенных зарубежными инвесторами, был сделан вывод о том, что число занятых на этих предприятиях уменьшалось как до, так и после приватизации (Kalotay and Hunya, 2000).

[10] По данным Mihályi (2001) в случае Венгрии без участия ТНК приватизация попросту не дала бы желаемых результатов.

20. В ряде случаев приватизация отрицательно сказалась на уровне благосостояния. С этой точки зрения особенно чувствительными являются такие отрасли, как энерговодоснабжение. Поскольку считается, что доступ к воде является одним из основных прав человека[11], социальные последствия приватизации в этой области особенно серьезны. Вот почему часто утверждают, что подобные услуги должны оставаться в государственной собственности. Приватизацию предприятий водоснабжения в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки критикуют за то, что она не смогла обеспечить доступ бедному населению к воде высокого качества и привела к чрезмерному повышению цен (вставка 1). Нежелательные последствия могут объясняться различными причинами. Одной из них является недостаточное внимание к созданию адекватной нормативно-правовой основы, которая обеспечивала бы получение отдачи от приватизации. Слабость регулятивных органов может позволить зарубежным инвесторам получить больше привилегий от правительств благодаря своей стратегической позиции на постприватизационном этапе. Правительства могут оказаться в сложном положении и в связи с тем, что страны, стремящиеся к привлечению иностранных инвестиций в водоснабжение, зачастую имеют возможность выбирать лишь из ограниченного числа кандидатов. В мировой индустрии водоснабжения доминируют три корпоративные группы, входящие в число 25 крупнейших ТНК планеты (UNCTAD 2003b, p. 187): "Вивенди уотер" и "Суэз" из Франции и "Темз уотер" (принадлежит немецкому конгломерату РВЕ). В развивающихся странах такие крупные компании могут свободнее занять и консолидировать свое господствующее место по сравнению с другими странами. Другой причиной, возможно, является то, что приватизация водоснабжения зачастую происходит путем предоставления концессий, что может удерживать частных поставщиков услуг от осуществления необходимых инвестиций (или не стимулировать их к вложению достаточных средств). Более того, в некоторых странах, таких, как Эквадор и Чили, концессии на водоснабжение присуждались на 70 лет или даже на неограниченный срок.

---

[11] 27 ноября 2002 года Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам принял "Замечание общего порядка", согласно которому право на воду является правом человека. В этом Замечании содержится толкование положений Международного пакта об экономических, социальных и гражданских правах. Оно предполагает, что 145 ратифицировавших Пакт стран будут обязаны постепенно предоставить гарантированный доступ всему населению к безопасной питьевой воде и услугам санитарии - на справедливой основе и без какой-либо дискриминации (см. www.who.int/mediacentre/releases/pr91/en).

21. Ввиду немногочисленности проведенных исследований требуется дополнительное изучение той роли, которую играет приватизация с привлечением ПИИ в сфере услуг, помогая развивающимся странам повышать свою конкурентоспособность и более эффективно решать проблемы глобализации.

22. На фоне этого эксперты, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- Каковы основные преимущества и недостатки привлечения ПИИ при приватизации сферы услуг?

- Какое влияние ПИИ оказали на результаты работы приватизированных фирм в различных странах?

- Каким образом приток ПИИ в контексте приватизации сферы услуг повлиял на качество, цены и номенклатуру услуг, предлагаемых потребителям и другим компаниям?

- Каким образом приватизация сферы услуг с привлечением ПИИ отразилась на их предложении бедным слоям населения и домашним хозяйствам в малонаселенных районах?

- Каким образом переход в собственность зарубежных инвесторов отразился на занятости в приватизированных фирмах?

- Каковы различия в воздействии на отдельные отрасли, такие, как финансовые услуги, телекоммуникации, электроэнергетика, водоснабжение и транспорт?

- Каковы примеры успешной и неуспешной приватизации в ваших странах?

Вставка 1. Приватизация водоснабжения в Аргентине

В 1991 году правительство Аргентины начало приватизацию государственной системы водоснабжения. С 1991 по 1999 год было приватизировано около 30% компаний водоснабжения, обслуживающих примерно 60% населения Аргентины. Крупнейшей была сделка по передаче федерального коммунально-бытового предприятия Буэнос-Айреса "Обрас санитариас де ла насьон" (ОСН) в собственность "Агуас архентинас" - консорциума, возглавляемого компанией "Лионез дез о" (входящей во французскую ТНК "Суэз"). Цель сделки заключалась в повышении производительности и качества обслуживания при меньших расходах.

Спустя десять лет по-прежнему нет единого мнения относительно преимуществ этой приватизации, которая часто подвергается критике. Указывается на то, что многие районы Буэнос-Айреса по-прежнему не подключены к магистральной сети водоснабжения и канализации, качество обслуживания не улучшилось, цены удвоились, а удаление сточных вод оставляет желать лучшего.

До приватизации ОСН была не в состоянии удовлетворить спрос. Она страдала от недостатка инвестиций: доступ к трубопроводной воде имела лишь половина жителей окраинных городских районов, а две трети из них не были подключены к городской канализационной системе. В 1993 году компания "Агуас архентинас" согласилась инвестировать 4 млрд. долл. США в развитие инфраструктуры и расширение систем водоснабжения и канализации для охвата ими соответственно еще 4,2 млн. и 4,8 млн. человек. Со своей стороны правительство согласилось с уменьшением штата компании с 7 600 до 4 000 человек. Для наблюдения за работой предприятия после приватизации был создан специальный орган.

На начальном этапе "Агуас архентинас" снизила цены на 26,9%. По сравнению с инвестициями ОСН, которые в течение 10 лет, предшествующих приватизации, ежегодно составляли 25 млн. долл., инвестиции новой компании в период с 1993 по 2000 год ежегодно равнялись 200 млн. долл. США. Число подсоединений к сети водоснабжения и канализации возросло, а количество клиентов, оплачивающих счета, увеличилось до 90%.

К 2001 году цены возросли более чем на 100%. И хотя компания утверждает, что с 1993 по 2001 год она инвестировала 1,7 млрд. долл. и подключила к системе водоснабжения 2 млн. человек, а к канализационной системе 1,15 млн. человек, власти провинции заявляют, что среди потенциальных клиентов компании "Агуас архентинас" 3,5 млн. человек по-прежнему не имеют доступа к водоснабжению и канализации. В то же время сообщается, что в 90-е годы средняя прибыльность компании составляла 23% по сравнению с 7-8% в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве. Поступают жалобы и на то, что компания не уделяет достаточного внимания очистке сточных вод.

В связи с разразившимся в Аргентине финансовым кризисом правительство в 2002 году отменило систему "конвертируемости", в рамках которой курс песо оставался фиксированным. В результате "Агуас архентинас" подала жалобу в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС). К 2002 году компания "Суэз" вынуждена была списать 500 млн. долл. в счет потерь, понесенных в связи с концессией в Буэнос-Айресе.

Другие специалисты не столь критично высказываются о приватизационной программе в Аргентине, утверждая, что бедные слои населения выиграли от приватизации водоснабжения. В одном из исследований говорится, что государственные системы водоснабжения в Аргентине оказались в столь плачевном состоянии, что приватизация позволила не только сделать их прибыльными и привлечь инвестиции, но и расширить обслуживание и снизить детскую смертность. Авторы этого исследования утверждают, что, даже если оказываемые частным сектором услуги в некоторых случаях и не являются оптимальными, он справляется со своими задачами гораздо лучше, чем государственный или некоммерческий кооперативный сектор (Galiani et al., 2002).

Источники: "Water and sewage privatisation gone sour", *Inter Press Service News Agency*, 15 August 2003; "Raise a glass: How to improve child health", *The Economist*, 22 March 2003, p. 70; Galiani et al., 2002; Grusky, 2003.

C. Итоги политики

23. Хотя опубликованные труды говорят о том, что приватизация в целом способствовала повышению эффективности производства в тех странах, где она проводилась, на ее конечных результатах, безусловно, сильно отразились избранная стратегия приватизации, характер конкуренции в приватизированных отраслях и национальная нормативно-правовая и институциональная основа деятельности приватизированных фирм. Какие политические уроки можно вынести в этой связи и что можно сделать, чтобы максимально повысить отдачу от ПИИ?

24. Если правительства действительно готовы продавать предприятия сферы услуг иностранным инвесторам, при разработке и осуществлении соответствующей политики следует учитывать ряд факторов. Во-первых, правительствам необходимо определить цели привлечения ПИИ к приватизации и решить, не могут ли они быть выполнены лишь за счет отечественных инвесторов; выявить в приоритетном порядке эти и другие цели, для достижения которых ПИИ не очень подходят; и связать их с методами приватизации. В то время как достижению некоторых задач лучше всего помогает продажа активов конкретным "стратегическим" зарубежным инвесторам, другие лучше решать посредством первоначального публичного размещения акций на отечественном и зарубежном фондовых рынках, продажи предприятий сотрудникам или ликвидации и последующей распродажи активов. Например, в дополнение к задаче приватизации конкретных предприятий через ПИИ (например, с целью повышения их конкурентоспособности), правительства могут стремиться также к решению общеэкономических задач, таких, как макроэкономическая стабилизация (с акцентом на доходы) и развитие рынка капитала, для которых связанная с ПИИ приватизация не совсем подходит.

25. Положение государства как продавца активов налагает особую ответственность на директивные органы, согласовывающие конкретные приватизационные сделки. Особенно важно добиться равновесия между бюджетными и другими требованиями. Директивные органы зачастую вынуждены искать компромисс между необходимостью повышения эффективности и конкурентоспособности услуг и необходимостью их оказания по приемлемым ценам бедным слоям населения и/или жителям малонаселенных районов. Бюджетные соображения могут заставлять правительства добиваться максимально высокой цены и использовать поступления для решения социальных задач в ущерб конкурентоспособности. Другие соображения, такие, как необходимость сохранения рабочих мест или удовлетворение региональных потребностей, могут потребовать оговорки конкретных обязательств со стороны инвесторов. Кроме того, общество может не получить максимальной отдачи в том случае, если правительство заботиться лишь о продажной цене государственной компании с целью получения максимальных поступлений, не уделяя при этом должного внимания нормативно-правовой и институциональной основе, которая требуется для поддержания или повышения эффективности работы естественных монополий. Примером этому могут служить противоречия, связанные с приватизацией предприятий энерго- и водоснабжения.

26. С учетом политизированности и деликатности процесса крупномасштабной приватизации с привлечением ПИИ, важно также создавать необходимые институциональные условия, которые гарантировали бы последовательность, согласованность и эффективность проводимой политики. Особые проблемы возникают в

связи с приватизационными программами, ориентированными конкретно на ПИИ, поскольку партнерами в этом случае являются могущественные частные учреждения, обладающие большой юридической и финансовой мощью. Высокая специфичность сделок зачастую требует принятия многочисленных постприватизационных обязательств и контроль за их выполнением. В то же время институциональная основа в развивающихся странах и странах с переходной экономикой часто страдает структурной слабостью. Большинство стран, продающих активы прямым иностранным инвесторам, прибегают к услугам специализированных приватизационных агентств. Это упрощает бюрократические процедуры для инвесторов, позволяет использовать накопленный опыт, снижает опасность того, что продавцы и органы регулирования станут заложниками покупателей и гарантирует независимость от правительства и тех групп, интересы которых представлены в государственных предприятиях. В то же время такие агентства должны быть подотчетны парламенту и надлежащим образом аудироваться.

27. С точки зрения определения цен активов, одна из основных опасностей для принимающей стороны заключается в том, что, если предприятие продается по цене ниже его "справедливой" (общественной) стоимости, бюджет и экономика несут потери. При определенных условиях, например когда рынки акционерного капитала недоразвиты или экономическая система находится в процессе трансформации, может быть довольно сложно правильно определить цену активов. Возможность ее занижения возрастает в том случае, когда позиции принимающей страны на переговорах с зарубежными инвесторами слабы или когда принимающая страна не проводит торги, заставляющие потенциальных инвесторов конкурировать друг с другом. На ценообразование может влиять также экономический и политический климат. Общая ситуация такова, что четкая политическая приверженность к неукоснительному соблюдению правил игры способствует повышению цен.

28. Процесс приватизации сам по себе влияет на цену продаваемых активов. Одним из возможных подходов является организация торгов с привлечением большого числа конкурентов (отечественных и зарубежных), а если единственными претендентами являются зарубежные фирмы, то и известных ТНК, имеющих хорошую репутацию. В тех случаях, когда цель заключается в поиске стратегического партнера, обладающего конкретными технологическими или другими активами, может возникнуть необходимость

пожертвовать ценой ради других требований[12]. Важным институциональным требованием в этой связи является организация конкурентного процесса отбора. Правительство сможет получить за свои активы конкурентную цену и добиться максимальных уступок от продавца на постприватизационном этапе лишь благодаря участию в торгах максимально большого числа зарубежных инвесторов. Важно также заблаговременно информировать потенциальных участников торгов о правилах и критериях отбора.

29. Непростым является вопрос о том, каких конкретных обязательств страны должны добиваться от инвесторов, приватизируя свой сектор услуг. Поскольку в связи с приватизационными ПИИ одним из важнейших пожеланий является дальнейшая работа инвесторов в стране, обеспечивающая новые инвестиции, новые рабочие места и способствующая долгосрочному экономическому росту, некоторые правительства считают, что они должны оговаривать будущие объемы инвестиций и даже в договорном порядке устанавливать конкретные сроки. Подобные договорные обязательства являются широко распространенными, хотя во многих странах (таких, как бывшая Восточная Германия, Венгрия и Польша) процедура обеспечения их принудительного выполнения и штрафные санкции зачастую оказывались неэффективными. Как правило, достигается компромисс между принимаемыми на себя обязательствами и продажной ценой приватизируемой компании. С точки зрения государства, весьма дорогостоящим является и контроль за выполнением многочисленных постприватизационных обязательств, поскольку он требует проверки значительного количества контрактов и судебных исков против инвесторов.

30. Другой непростой задачей является регулирование монополий, особенно в контексте услуг. Хотя приватизируемые активы компаний, получающих монопольную или олигопольную ренту, часто привлекают иностранных инвесторов, принимающие страны и их правительства заинтересованы в сведении такой ренты к минимуму, например посредством регулирования соответствующих отраслей. Действительно, крайне важно обеспечить, чтобы государственная монополия попросту не стала частной. В этой связи

---

[12] Например, приватизация телекоммуникационных компаний стратегическим зарубежным инвесторам, как правило, проводится в рамках "регулируемых аукционов", цель которых заключается в том, чтобы продать акции по максимально высокой цене одному из нескольких заранее отобранных кандидатов, удовлетворяющих определенным критериям.

встают непростые вопросы, касающиеся того, в какой степени можно терпеть временное монопольное положение в обмен на модернизацию технологии и оборудования; какие методы следует использовать для ограничения монопольной практики; как правильно определять временные рамки, а также последовательность мер регулирования и приватизации.

31. Мощный орган регулирования должен быть наделен достаточными возможностями для защиты интересов потребителей. Хорошо спланированная система регулирования, нацеленная на обеспечение качества, широкого предложения и доступности услуг, способствует повышению отдачи как от ПИИ, так и от капиталовложений местных (государственных или частных) владельцев. Для сведения к минимуму тех опасностей, которые возникают в связи с практикой регулирования, очень важна независимость органа регулирования, поскольку она делает его работу предсказуемой и позволяет привлекать высококвалифицированных сотрудников за счет более высокого вознаграждения и более гибких условий занятости по сравнению с теми, которые существуют в государственной гражданской службе. В некоторых странах, таких, как Боливия и Перу, были созданы многопрофильные органы регулирования, что позволяет решить проблему нехватки квалифицированных кадров и не допустить того, чтобы эти органы стали заложниками компаний, деятельность которых они призваны контролировать.

32. Что касается сетевых/инфраструктурных отраслей, обязательства в отношении качества и надежности обслуживания и стимулирование будущих инвестиций на основе соответствующего нормативно-правового режима, возможно, лучше, чем согласование конкретных требований к результатам хозяйственной деятельности и их включения в приватизационные документы. Например, Чили и Перу включили детальные требования в нормативно-правовой режим регулирования электроэнергетики. С другой стороны, Венгрия продала свои энергетические компании, мало заботясь о результатах их постприватизационной деятельности. В итоге после приватизации возникли серьезные проблемы с инвесторами и потребителями (Nestor and Mahboobi, 2000).

33. Адекватная нормативно-правовая основа должна дополняться соответствующей политикой, стимулирующей конкуренцию. Единственным потенциальным источником серьезной конкурентной угрозы для крупных ТНК являются другие ТНК.
В развивающихся странах зарубежные инвесторы часто приобретают (или укрепляют) господствующее положение быстрее и решительнее, чем в развитых странах. В ряде

случаев, например в сфере водоснабжения, существуют лишь несколько ТНК, имеющих потенциал, который дает возможность вести конкурентную борьбу на глобальном уровне. В других случаях, например на телекоммуникационном рынке Латинской Америки, укрепление региональной гегемонии на некоторых рынках может еще более ослабить конкурентные позиции национальных рынков.

34. Одним из путей дальнейшего повышения благосостояния потребителей и защиты общественных интересов в этой области является конкурентная структурная перестройка соответствующей индустрии до начала приватизации. Цель такой доприватизационной конкурентной перестройки заключается в развитии конкуренции посредством дробления вертикально интегрированных фирм на отдельные подразделения вниз или вверх по технологической цепочке. Например, в чилийском энергетическом секторе две основные компании - "Эндеса" и "Чилетра" - были разделены на семь компаний-производителей и восемь компаний - распределителей электроэнергии, которые приватизировались по отдельности. Энергетическая сеть также была продана в качестве отдельного предприятия (Nestor and Mahboobi, 2000). В Боливии правительство разделило свою основную компанию по производству электроэнергии на четыре подразделения и продала их различным иностранным инвесторам; оно передало энергетическую сеть одной из действующих распределительных компаний (Nestor and Mahboobi, 2000). Конкурентную структурную перестройку можно провести также путем горизонтального дробления по географическому или функциональному принципу. Это произошло с компанией "Телебрас" в Бразилии, где правительство разделило основной холдинг на три географических рынка/компании, одного оператора междугородней связи и восемь операторов мобильной связи (Nestor and Mahboobi, 2000).

35. В свете вышесказанного эксперты, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- При каких обстоятельствах желательно привлекать иностранных инвесторов к приватизации услуг?

- Каков опыт использования конкретных обязательств в ходе переговоров с инвесторами в этом контексте? Как это влияет на цену приватизируемого предприятия? Как осуществляется контроль за выполнением обязательств? В какой степени приватизированные компании выполняют свои обязательства?

- Должно ли регулирование осуществляться до или после приватизации?

- В какой степени следует использовать "золотые акции" для сохранения контроля?

- Каковы наилучшие пути поощрения конкуренции в отраслях, в которых ранее господствовали монополии?

- Какую роль может сыграть техническая помощь в области приватизации услуг с участием ТНК?

- Каковы основные плюсы и минусы, о которых следует помнить правительствам, привлекая ПИИ к осуществлению программам приватизации?

СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Galiani Sebastian, Paul Gertler and Ernesto Schargrodsky (2002). "Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality", Working Paper No. 154 (Stanford: Stanford University), mimeo.

Grusky Sara (2003). "Water privatization fiascos: Broken promises and social turmoil", Report by the Public Citizen's Critical Mass Energy and Environment Program, www.citizen.org/cmep.

Kalotay Kálmán and Gábor Hunya (2000). "Privatization and FDI in Central and Eastern Europe", *Transnational Corporations*, 9, 1, pp. 39–66.

Mallampally Padma and Zbigniew Zimny (2000). "Foreign direct investment in services: Trends and patterns", in Y. Aharoni and L. Nachum (eds.), *Globalization of Services: Some Implications for Theory and Practice* (London and New York: Routledge).

Megginson William L. and Jeffery M. Netter (2001). "From state to market: A survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39, 2, pp. 321–389.

Mihályi Peter (2001). "Foreign direct investment in Hungary: The post-communist privatisation story re-considered", *Acta Oeconomica*, 51, 1, pp. 107–130.

Nellis John (2000). "Privatization in transition economies: What next?" (Washington DC: World Bank), mimeo.

Nestor Stilpon and Ladan Mahboobi (2000). "Privatisation of public utilities: The OECD experience" in OECD, *Privatisation Competition and Regulation* (Paris: OECD).

Sauvant Karl P. (1990). "The tradability of services", in P. A. Messerlin and K. P. Sauvant (eds.), *The Uruguay Round: Services in the World Economy* (Washington DC and New York: World Bank and United Nations Centre on Transnational Corporations).

Sheshinski Eytan and Luiz F. López-Calva (2003). “Privatization and its benefits: Theory, evidence, and challenges”, in Kaushik, Basu, Ranjan Ray and Pulin Nayak (eds.), *Markets and Governments* (New Delhi: Oxford University Press).

Stiglitz Joseph (1998). "The private uses of public interests: Incentives and institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 3–22.

UNCTAD (2002a). *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness* (New York and Geneva: United Nations), United Nations publication, Sales No. E.02.II.D.4.

UNCTAD (2002b). *UNCTAD Handbook of Statistics* (New York and Geneva: United Nations), United Nations publication, Sales No. E/F.03.II.D.2.

UNCTAD (2003a). “Доклад Комиссии по инвестициям, технологии и смежным финансовым вопросам о работе ее седьмой сессии”, проходившей во Дворце Наций в Женеве 20-24 января 2003 года, (Женева, Организация Объединенных Наций, документ № TD/B/EX(31)/3, TD/B/COM.2/50.

UNCTAD (2003b). *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, (New York and Geneva: United Nations).

World Bank (2003a). *2003. World Development Indicators* (Washington DC: World Bank).

World Bank (2003b). *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990–2001* (Washington DC: World Bank).