

МАТЕРИАЛЫ



О РАСЦВЕТЕ ЭКОНОМИКИ

Приватизация государственных предприятий

Приватизация представляет собой потенциальную революцию роли правительства в обеспечении экономического роста и развития, а также его роли в обществе в целом. Эта революция, которая набирала силу с 80-х годов, продолжает нарастать. По данным исследования, предпринятого Мировым банком, более 6800 государственных предприятий приватизированы в мире с 1980-го года, при этом более двух тысяч из них в развивающихся странах. Страны, имеющие значительные различия в уровне благосостояния, степени индустриализации и даже культуры – от Великобритании до Ганы, от Польши до Пакистана, от Аргентины до Алжира – вступили на этот путь, при этом некоторые из них достигли впечатляющих успехов в области приватизации.

Однако несмотря на глубину и масштабы революции в сфере приватизации, приватизация сама по себе остается неясным понятием для многих людей. И действительно, приватизация включает в себя огромное количество различных подходов, целей и результатов. Данное исследование не претендует на глубокий ана-

лиз всех тонкостей приватизации, такая задача более уместна для специальных изданий. Вместо этого будет предложен широкий обзор того, как и почему развивается это явление, а также почему оно так важно в качестве основополагающей концепции управления в период, когда повсюду делаются попытки улучшить систему управления, особенно в рыночных, демократических политических системах.

Приватизации можно дать простое определение как процессу, в результате которого правительства продают свои государственные предприятия полностью или пакетами акций частным инвесторам, местным и иностранным. Хотя государственные предприятия являются наиболее традиционным и хорошо известным примером, правительства могут также приватизировать землю, жилье (как это было сделано в Великобритании и других странах) и даже сферы услуг. В некоторых городах Соединенных Штатов, к примеру, осуществлялись эксперименты в области приватизации образования, строительства и ремонта дорог, сбора отходов и других услуг путем передачи их

на контрактной основе частным фирмам.

Более важным, чем понимание процесса приватизации самой по себе, является понимание ее основополагающего принципа – а именно, что существуют пределы возможностей правительства и что некоторые экономические предприятия, особенно промышленные предприятия, управляются более эффективно частным сектором.

Почему страны осуществляют приватизацию? Ответ заключается в потребности сокращения масштабов регулирования в тех случаях, когда правительство слишком разрослось и потребляет слишком много ресурсов и не позволяет частному сектору действовать эффективно и функционировать в качестве двигателя экономического роста. Опыт ясно свидетельствует о том, что страны, полагающиеся на частный сектор как источник экономического роста, добились значительно лучших результатов, чем страны, которые делали ставку на государственный сектор.

Для того, чтобы понять, почему приватизация так важна сегодня, полезно проанализировать этот опыт

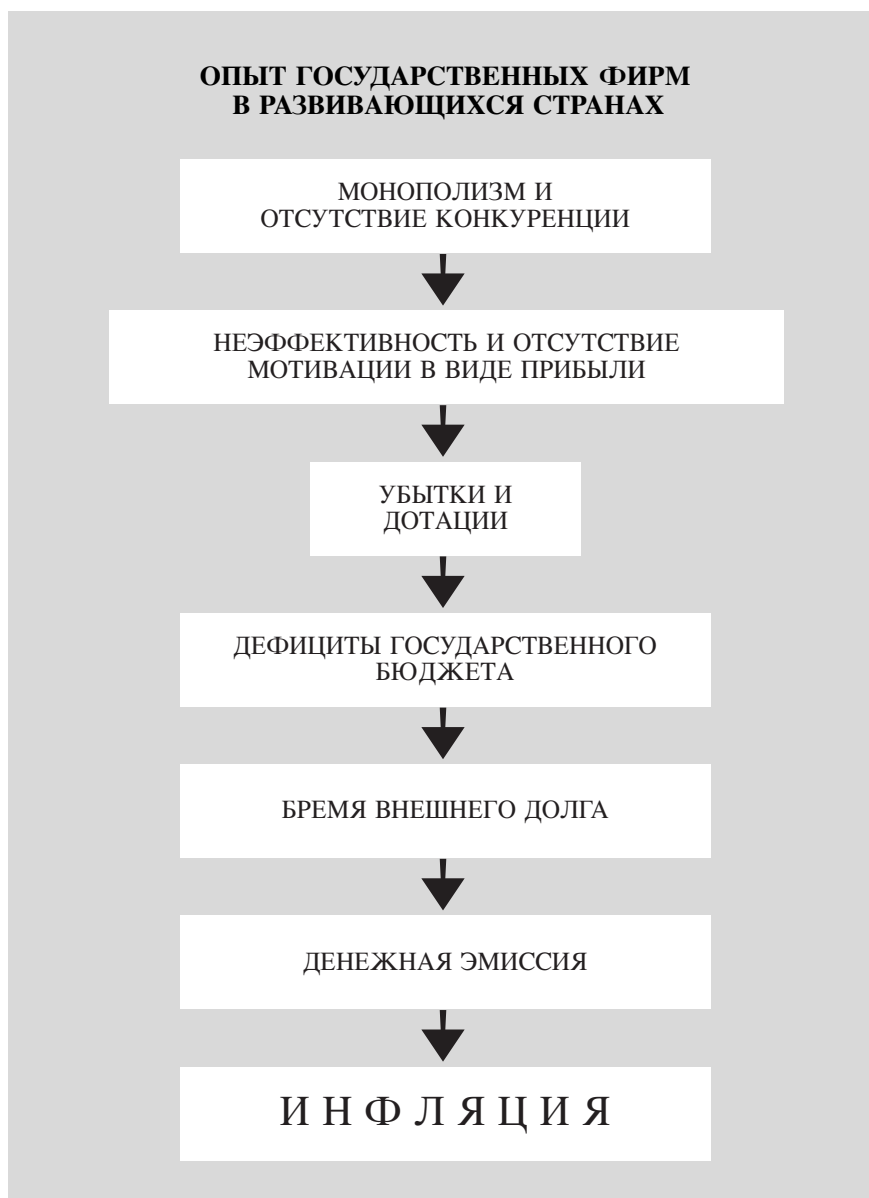
более подробно. Мы можем начать с выделения двух групп стран, использующих регулирование в качестве центрального элемента своей экономической стратегии: развивающиеся страны, которые осуществляют контролируемую государством политику экономического роста и развития, и социалистические страны, экономика которых полностью контролируется на основе центрального планирования.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Осуществляемые под контролем государства стратегии экономического роста были популярны в 50-х, 60-х и 70-х годах, когда считалось, что государственный сектор лучше приспособлен чем частный сектор для обеспечения развития и управления отраслей промышленности, имеющих ключевое значение для экономического роста. Кроме этого государственные предприятия рассматривались как способ создания рабочих мест, активизации регионального развития и предотвращения установления контроля над экономикой со стороны иностранных фирм. На первых порах правительства становились владельцами промышленных предприятий и предприятий в сфере услуг в ключевых секторах, таких как сталелитейная промышленность, телекоммуникации, производство удобрений, автомобилей, нефтехимических продуктов, а также гостиницы, авиакомпании и банковское дело. По мере распространения государственной стратегии управления, функции, которые брало на себя правительство, также росли, до тех пор пока во многих странах государственные предприятия не стали практически доминирующей формой экономической деятельности. Например, в Замбии, Бирме и Венесуэле к 1984-му году государственные предприятия осуществляли более половины валового внутреннего инвестирования.

Когда государственный сектор контролирует такую значительную долю экономической деятельности, даже в рыночной системе зачастую

РИСУНОК 1



возникают серьезные экономические проблемы. Опыт многих развивающихся стран следовал модели, показанной на рисунке 1. Как правило, эта модель имеет следующий характер:

- **Отсутствие конкуренции.** Во многих случаях государственные предприятия защищены от конкуренции государственными регулятивными актами, предоставляющими им монопольную власть в ключевых отраслях. Защита также обеспечивается путем высоких тарифных барьеров или других мер, направленных на ограничение или ликвидацию иностранной конкуренции.

- **Отсутствие стимулов к получению прибыли.** Поскольку государственные предприятия не вынуждены вести конкурентную борьбу, они лишены стимула для эффективного производства продукции и услуг. Например, государственные предприятия печально известны тем, что нанимают слишком много работников. В качестве одного такого примера можно сослаться на ситуацию в начале 60-х годов в Египте, где было гарантировано трудоустройство всем выпускникам колледжей и призывникам на военную службу. Эта гарантия означала, что в конце концов государственные предприятия Египта

были вынуждены брать на работу много ненужных работников. Более того, рабочие места на государственных предприятиях часто используются как политические взятки, что способствует широкому развитию коррупции.

С отсутствием стимулов к получению прибыли связана проблема использования государственных предприятий для субсидирования потребителей, производителей и других групп. Субсидии со стороны правительства, например, позволяют государственным предприятиям назначать цены значительно ниже рыночных, скажем, на электричество, бензин и другие товары и услуги. Эта косвенная поддержка со стороны правительства также приводит к убыткам на государственных предприятиях и представляет собой растрату ресурсов государственного сектора.

- **Отсутствие прибыли.** Отсутствие материальных стимулов для получения прибыли и отсутствие эффективности, иными словами, отсутствие дисциплины, обеспечиваемой в результате открытых конкурирующих рынков – означает, что основная масса государственных предприятий в большинстве развивающихся стран несет серьезные, систематические убытки. Например, более половины из 350 предприятий Танзании понесли убытки в 80-х годах. В Мозамбике тридцать пять процентов общего объема государственных расходов пошло на субсидирование государственных предприятий в 1986-м году. В Аргентине убытки государственных предприятий с 1989 по 1991 годы достигли 9 процентов валового внутреннего продукта – приблизительно 8,4 миллиарда долларов в 1990-м году.

- **Макроэкономический дисбаланс.** Большой дефицит государственного сектора и бремя внешней задолженности являются прямым следствием малоэффективного функционирования государственных предприятий во многих развивающихся странах. Хронические убытки, которые терпят государственные компании, зачастую вынуждают правительство занимать или печатать

деньги для их покрытия. Эти меры ведут к росту инфляции, которая препятствует инвестициям и вызывает отток капитала. Кроме того, потребность правительства в капитале поглощает ресурсы, которые в противном случае могли бы быть предоставлены частным предпринимателям, затрудняя частному сектору обеспечение экономического роста.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В рамках системы централизованного планирования государство полностью контролирует экономическую деятельность, что по определению означает формальное отсутствие частного сектора. Опыт этой системы в бывшем Советском Союзе продемонстрировал, что рынок при системе централизованного планирования не функционирует. В результате отсутствует конкурентная дисциплина, которая навязывается открытыми рыночными системами отдельным предприятиям.

Этот принципиальный недостаток централизованного планирования вызвал целый ряд серьезных проблем как для отдельных компаний, так и для экономики в целом. Некоторые из этих проблем аналогичны описанным в предшествующем разделе, а другие типичны исключительно для социалистической системы.

- **Искусственное регулирование цен.** В системе централизованной экономики государство устанавливает цены вместо того, чтобы позволить рынку определять их. Бывшие социалистические страны, начавшие переход к рыночной экономике, в качестве одного из первых шагов приняли либерализацию цен. В большинстве случаев этот шаг привел к высокому уровню инфляции, по крайней мере на начальном периоде. Хотя цены несколько стабилизировались в некоторых социалистических странах, в других, по-прежнему предпринимаются попытки обуздать безудержный рост инфляции.

- **Избыточная занятость.** Государственные предприятия в централизованной экономической системе нани-

мали больше работников, чем им было необходимо на самом деле, поскольку государство гарантировало работу для всех. Эта гарантия также означала, что работники получали зарплату независимо от результатов деятельности государственных предприятий мешало наличие работников, которые не беспокоились о качестве своего труда. В результате производительность труда в бывших социалистических странах гораздо ниже, чем в промышленно развитых странах, недавно индустриализованных странах. Это серьезная проблема, поскольку эти работники должны теперь конкурировать с более производительными работниками из всех этих стран.

- **Неконкурентная промышленная основа.** Централизованное планирование привело к существованию в бывших социалистических странах множества промышленных предприятий, которые просто неспособны к конкуренции на международном рынке. Большая часть этих предприятий будет вынуждена закрыться вследствие отсутствия государственной поддержки. Хотя уже налицо крупный спад производства во многих странах с бывшей централизованной экономикой, включая бывшую Восточную Германию, Прибалтийские страны и Россию, крупные предприятия тяжелой промышленности сумели остаться на плаву, благодаря банковским кредитам, а также бартерным сделкам и кредитным соглашениям между отдельными фирмами. В этих условиях лица, принимающие политические решения стоят перед трудным выбором, поскольку прекращение таких кредитов приведет к закрытию предприятий, а предоставление их усилит инфляцию. Даже при наличии кредитов количество временных увольнений начало увеличиваться, хотя в целом уровень безработицы остается сравнительно низким. Помимо этих проблем, устаревшие технологии, использовавшиеся государственными предприятиями, привели к серьезным экологическим последствиям и проблеме борьбы с загрязнением окружающей среды во

ПРИВАТИЗАЦИЯ ТУНГСРАМ

Крупнейшая венгерская компания по производству электрических лампочек Тунгсрам была акционерным обществом, в котором контрольный пакет акций в 1989 г. приобрела компания Дженерал электрик, многонациональная корпорация со штаб-квартирой в США. До приобретения компанией Дженерал электрик Тунгсрам была преуспевающей фирмой. Ее продукция пользовалась мировой репутацией и среди основных ее покупателей были такие компании, как БМВ, Даймлер-Бенц, Ниссан и Тойота. Тунгсрам была одной из немногих успешных экспортирующих предприятий в Венгрии. Она контролировала пять процентов западноевропейского рынка.

Несмотря на то, что дела у нее шли хорошо, Тунгсрам сталкивалась с целым рядом проблем, связанных с государственной собственностью. В течение 80-х годов фирма сильно задолжала и, хотя долги списывались, тем не менее, у фирмы не было достаточных ресурсов для инвестиций и для поддержания конкурентоспособности. Еще одна крупная проблема – это раздутость штатов. Тунгсрам настолько погряз в бюрократии, что для оформления заказа на закупку требовалось не менее 24 подписей. Кроме того, рабочие были слабо заинтересованы в результатах труда, не отличались дисциплинированностью и не имели возможности влиять на политику администрации.

Учитывая эти и другие проблемы, Дженерал электрик начала широкую программу реструктуризации деятельности Тунгсрам под руководством группы администраторов из США. Проведение широкого сокращения штатов снизило себестоимость и сделало менее громоздкой бюрократическую систему. В результате компания заработала более эффективно. Дженерал электрик создала фонд помощи работникам для переобучения и переквалификации, организовала новую программу инвестиций, затратив 55 миллионов долларов на закупку оборудования в 1990–91 гг., и ввела новую систему оплаты в зависимости от результатов труда. Были введены дополнительные программы обучения с тем, чтобы изменить отношение работников к труду и поднять культуру производства до западных стандартов.

Пока что результаты этих усилий нельзя назвать вполне успешными. В связи с проблемами бухгалтерского учета и завышенным курсом валюты Тунгсрам потерпел в 1990, 1991 и 1992 гг. большие убытки (в 1989 г. предприятие работало рентабельно). В целом Дженерал электрик рассчитывает на то, что в конечном счете усилия ее принесут плоды и Тунгсрам сможет занять прочное место на европейском рынке, несмотря на значительные проблемы, связанные с экономикой переходного периода.

всех странах Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза.

ПРИВАТИЗАЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА

Столкнувшись с экономическими проблемами в результате того, что они строили свою экономику, основываясь на государственных предприятиях, многие развивающиеся страны приняли новые экономические программы, облегчающие развитие торговли и иностранные инвестиции, а также принятие других мер для развития конкуренции и частного сектора. В Центральной Европе и в бывшем Советском Союзе крах социализма также обусловил фундаментальный переход к рыночной экономике, основанной на частной собственности и развитии частного сектора. В обеих группах стран недавний опыт демонстрирует, что приватизация тесно связана с экономической реформой, и что она может служить важным показателем приверженности правительства реформам.

Разумеется, также ясно, что для того, чтобы быть эффективной, при-

ватизации должны сопутствовать реформы, направленные на укрепление частного сектора и создание более открытых и конкурентных рынков и экономики. Приватизация, разумеется, не является панацеей от всех экономических бед, но вместе со структурными реформами она может сыграть важную роль и помочь странам достичь процветания. Программы приватизации также могут служить показателем того, насколько успешны усилия той или иной страны в проведении фундаментальных экономических реформ. В 1990–1991 годах Центр международного частного предпринимательства провел исследование экономической реформы в 32 странах, включая все основные развивающиеся страны, а также бывшие социалистические страны в Центральной и Восточной Европе. Исследование показало, что страны, которые успешно осуществляли программы приватизации, такие как Малайзия, Чили, Мексика, Ямайка и Аргентина, достигли наибольшего успеха в реформировании своих стран. Однако это не значит, что успешное выполнение программ приватизации

обязательно ведет к успешной экономической реформе. Наиболее важным является то, что успешная приватизация создает условия для достижения стабилизации и проведения структурной реформы.

ПРЕИМУЩЕСТВА ПРИВАТИЗАЦИИ

Почему же приватизация является столь важным элементом экономической реформы? Говоря кратко, приватизация может улучшить работу экономики и создать благоприятные условия для местных и иностранных частных инвестиций, которые являются несомненным условием реформирования экономики в современных условиях. Другими словами, приватизация выгодна государственному и частному сектору и потребителям, а не только государственным предприятиям, которые приватизируются. Некоторые результаты улучшения работы венгерской фирмы Тунгсрам в результате приватизации отражены в таблице на этой странице.

• **Микроэкономические преимущества.** Случай с Тунгсрамом пока-

зывает, что приватизация создает ряд важных микроэкономических преимуществ для государственных фирм.

– *Инвестиции капитала.* Многие государственные предприятия страдают от недостатка инвестиций в результате своей неэффективной работы, а также слишком многие хотели бы получать средства от государства. Недостаток инвестиций особенно ощущается государственными предприятиями в тяжелой промышленности, а также в отраслях, которые зависят от развития технологии, таких как телекоммуникация. Приватизация может принести дополнительные средства от продажи акций и/или вложений капитала новыми владельцами, особенно, если эти новые владельцы являются иностранными инвесторами.

– *Снижение себестоимости/повышение эффективности.* Сокращение излишних работников несомненно повышает эффективность работы и увеличивает прибыль приватизированных компаний. Эффективность также повышается, поскольку работники участвуют в принятии решений и у них повышается мотивация к труду, так как государство больше не гарантирует им рабочие места.

– *Новое руководство.* Способности руководителей большинства государственных предприятий не соответствуют мировым стандартам. В развивающихся странах зарплата на государственных предприятиях обычно ниже, чем в частном секторе. В результате, последний привлекает наиболее способных. В бывших социалистических странах существуют еще большие проблемы: руководители государственных предприятий не обладают знаниями, необходимыми для руководства ими, так как большинство решений, такие как что производить, сколько производить и какую цену назначать, принимались центральными планирующими организациями. Иностранные инвесторы почти всегда привлекают новых работников, как произошло в случае с Дженерал электрик, когда эта компания приобрела Тунгсрам. Даже если в приватизации не участвуют иностранные инвесторы, местные

владельцы или инвесторы могут заменять руководителей, если они считают это необходимым.

Более того, менеджеры работали бы более свободно, так как им не пришлось бы учитывать политические факторы, которые предопределяют работу правительства. Поскольку обычно государственные предприятия получают противоречащие друг другу указания, а также поскольку их руководители являются государственными чиновниками, управляющие не всегда могут стремиться к увеличению прибыли, что является важнейшим принципом в деятельности частных фирм. Хотя каждая компания сталкивается с политическими условиями, частные фирмы проявляют большую гибкость, что позволяет им быстрее приспосабливаться к меняющимся условиям рынка.

– *Технологии и профессиональная подготовка.* Новые инвестиции и новое руководство обычно несут с собой вливание новых технологий. Это особенно важно, ибо, как мы отмечали выше, многие государственные предприятия страдают от необходимости использовать устаревшие технологии, а также от отсутствия инвестиционного капитала, необходимого для приведения их в соответствие с современными требованиями. Подобным же образом, переподготовка как управленческого аппарата, так и персонала сотрудников весьма выгодна для приватизируемых фирм.

• **Макроэкономические преимущества.** Преимущества приватизации дадут о себе знать не только на бывших государственных предприятиях, но и в частном секторе, а также во всей экономике в целом. Чтобы реализовать эти преимущества на практике, необходимо, однако, чтобы разработка и выполнение программ приватизации были тщательно продуманы. Приватизация будет успешной только тогда, когда она проводится на фоне реформ, нацеленных на создание более открытых и конкурентоспособных рынков. По иронии судьбы рыночные реформы могут в кратковременном плане дестабилизировать экономические системы и усложнить начало и дальнейшее осуществление программ приватизации.

Дестабилизирующие аспекты переходного периода – такие, как спад производства или рост безработицы – часто порождают политические проблемы. Поэтому правительства должны обращать внимание на необходимость склонения общественного мнения в пользу приватизации и экономических реформ вообще, поскольку даже хорошо продуманные в техническом смысле программы реформ могут остаться неосуществленными из-за воздействия политических факторов.

Несмотря на экономические трудности кратковременного характера, приватизация представляет собой крупный шаг в сторону экономического роста и долговременного процветания. Она служит источником целого ряда макроэкономических преимуществ.

– *Усиление конкуренции.* Местные бизнесмены получают доступ к новым рынкам, поскольку бывшие государственные предприятия станут постепенно отказываться от протекционистских мер, которые прежде защищали их от конкуренции. Иностранные инвесторы также смогут выйти на наиболее привлекательные рынки. Увеличение количества конкурирующих между собой фирм заставит каждую из них повышать качество своих товаров и услуг, а также снижать их стоимость для потребителей. Это конкурентное давление и составляет сердцевину рыночных экономических систем. Однако важно помнить, что потеря государственными предприятиями своих монопольных прав не произойдет автоматически: государству придется создать необходимые структуры регулирования, которые обеспечат достаточный уровень конкуренции на рынках, которые прежде использовались государственными предприятиями.

– *Финансовая стабильность.* Финансовая деятельность правительства улучшится в двух аспектах. Затраты на субсидирование работы государственных предприятий и покрытие их потерь в результате приватизации этих предприятий уменьшатся, либо вообще сведутся к нулю. Это, в свою очередь, снизит инфляционное давле-

ние, которое дестабилизирует экономику и подрывает реформы.

С другой стороны, из продажи государственных предприятий правительства смогут извлекать доходы. В России, например, местные правительства получили значительные прибыли от продажи малых предприятий. (Некоторые правительства, однако, пытаются перед продажей государственных предприятий изменить их структуру, чтобы извлечь из приватизации максимальный доход. Большинство экспертов считают этот подход ошибочным. Причины этого рассматриваются на примере приватизации в Замбии на стр. 12.)

Используя такие финансовые рычаги, как обмен облигаций на акции (при котором иностранные кредиторы обменивают суммы, причитающиеся им с должников, на акции государственных предприятий), правительства могут использовать продажу государственных предприятий для уменьшения бремени своих внешних долгов – особенно в Латинской Америке и Африке, где обслуживание долгов поглощает столь необходимые капитальные ресурсы. Кроме того, если приватизированные компании станут доходными, то правительства могут рассчитывать на получение дополнительных денежных доходов через взимание налога на корпорации.

С другой стороны, увеличение правительственных доходов может стать инфляционным, поскольку оно увеличит массу находящейся в обращении местной валюты. Эта проблема возникает, например, при обмене облигаций на акции. Поэтому некоторые считают, что средства, полученные в результате отторжения государственных предприятий, следует реинвестировать в развитие этих предприятий, а не вкладывать в общественную казну.

Статистические данные по Латинской Америке ярко демонстрируют финансовые преимущества, которые открываются развивающимся странам в связи с приватизацией:

- Начав осуществление программы приватизации, Аргентина добилась значительных улучшений в области дефицита государственного сектора,

за исключением сферы финансов, который сократился с 7,2 процентов ВВП в 1989 году до 4,9 процентов в 1990 и примерно до 0,7 процентов в 1991.

- На Ямайке, где государственный бюджетный дефицит достигал в начале 80-х годов 14 проц. ВВП, в 1991 году он был преодолен, и была получена примерно пятипроцентная прибыль.

- В Чили бюджетный дефицит, наблюдавшийся в 1982–86 гг., уступил место прибыли, ежегодно получаемой с 1987 года.

- В Мексике произошли еще более внушительные перемены к лучшему. Не связанный с финансами дефицит государственного сектора, который в 1987 году составлял 16 процентов ВВП, в 1990 году сократился там до 3,9 процентов, а в 1991 году сменился прибылью примерно в 1,8 процента.

Такие индикаторы укрепляющей финансовой стабильности свидетельствуют об успехе экономических реформ. Разумеется, было бы неправильным утверждать, что эти позитивные перемены стали результатом одной лишь приватизации. Но главное в том, что успешная приватизация неразрывно связана с успешным осуществлением программ реформ. Финансовая стабильность, например, является одним из основных инструментов удержания инфляции под контролем – а это, в свою очередь, весьма способствует укреплению макроэкономической стабильности. Этот вывод наглядно подтверждается результатами исследований, проведенных Центром международного частного предпринимательства и упомянутых выше.

– *Развитие рынка капитала.* Взаимосвязь между приватизацией и рынками капитала является сложной, но важной. В целом, программы приватизации вряд ли могут в широком масштабе осуществляться в странах с недоразвитыми рынками капитала. Например, в странах с небольшими фондовыми рынками вновь приватизируемые государственные предприятия испытывают затруднения с продажей своих акций местным или зарубежным инвесто-

рам. Инвесторам же трудно бывает избавиться от приобретенных акций, что заставляет их хорошо подумать, прежде чем решиться на покупку. По той же причине рабочие не особо расположены владеть акциями в подобной ситуации.

Некоторые страны, однако, с успехом использовали программы приватизации для создания больших блоков акционеров, что, в свою очередь, может способствовать развитию местного рынка капитала. Так в Чили была приватизирована государственная пенсионная система, и созданные в результате этого частные пенсионные фонды смогли осуществлять собственные инвестиции. Такой же подход к созданию инвестиционных фондов был опробован в Польше и Чешской Республике. Организации-инвесторы помогают увеличению объема и ликвидности на местных рынках капитала, а также в большей степени, чем индивидуальные акционеры, влияют на управление фирмами, в которые они вкладывают средства. (Теоретически большая подотчетность руководства фирм ее акционерам способствует более эффективной деятельности фирмы.)

В долгосрочной перспективе местные предприниматели должны получать больший доступ к капиталу по мере того, как государственная потребность в капитале уменьшается в связи с ликвидацией убыточных государственных фирм и постепенным прекращением прямых и не прямых дотаций (например, беспроцентные ссуды, налоговые льготы), за счет которых существуют неэффективные государственные фирмы. Однако в краткосрочной перспективе государство может проводить политику высоких процентных ставок для борьбы с инфляцией, тем самым ограничивая развитие капитала. Такая политика проводится в Польше и Венгрии.

– *Социальные программы.* Продажа госпредприятий позволяет государству использовать ресурсы, освобождающиеся в результате ликвидации убыточных предприятий. Эти фонды могут, например, использоваться для социального обеспечения, что крайне важно для смягчения

трудностей переходного периода и обеспечения общественной поддержки экономических реформ. Фонды, высвободившиеся в результате приватизации государственных предприятий, были использованы правительством Салинаса в Мексике для того, чтобы в соответствии с Пактом солидарности организовать осуществление социальных программ и тем самым заручиться поддержкой предпринимателей и профсоюзов в проведении реформ.

– *Привлечение иностранных инвестиций.* Несмотря на то, что в непосредственной перспективе приватизация и осуществление экономических реформ оказывают дестабилизирующее влияние, эффективная приватизационная программа способна стабилизировать денежную ситуацию в стране и ее экономику в долгосрочной перспективе. Макроэкономическая стабильность в свою очередь является решающим фактором в привлечении иностранных инвестиций, которые сулят большие выгоды странам-получателям, в частности передачу технологии, создание новых рабочих мест и развитие экспорта. Эти три цели жизненно важны для будущего экономического роста и развития.

Недостаток капитала в глобальном масштабе для финансирования и развития означает, что привлечение иностранных инвестиций – это одна из важнейших целей. Стремление привлечь иностранные инвестиции явилось главным мотивирующим фактором усилий развивающихся стран по проведению рыночных реформ и движения бывших социалистических стран в сторону рыночной экономики.

• **Выгоды для иностранных инвесторов.** Приватизация потенциально может быть очень выгодной для иностранных инвесторов. Вот почему многие страны разрабатывают приватизационные программы с прицелом на максимальное привлечение иностранных участников. Однако приватизационная программа сама по себе не всегда является достаточным условием для привлечения иностранного капитала, поскольку иностранные инвесторы принимают во внима-

ние и другие факторы, включая общий экономический климат и политическую стабильность.

Чем может приватизация быть привлекательной для иностранных инвесторов?

– *Новые рынки.* Приватизация дает возможность иностранным инвесторам выйти на новые рынки развивающихся стран и регионов. Перспективы роста и получения прибыли во многих таких странах и регионах гораздо выше, чем в зрелых, высоконасыщенных рынках промышленно развитых стран. Наличие дешевой рабочей силы, как высококвалифицированной, так и неквалифицированной, может создать для иностранных инвесторов плацдарм для экспорта, что является стратегически необходимым в обстановке ужесточающейся глобальной конкуренции.

Приобретая государственные фирмы, иностранные инвесторы могут организовать деятельность гораздо быстрее, нежели путем инвестирования в создание новых производств. Иностранные инвесторы могут также захватить уже готовую часть рынка, покупая государственные предприятия. Так, например, купив фирму Тунгсрам, Джeneral электрик тем самым приобрела и ее долю западноевропейского рынка электрических лампочек. Точно так же в 1991 году компания Пепсико приобрела контрольный пакет акций в известном польском кондитерском предприятии Ведэль, тем самым воспользовавшись обладающей хорошей репутацией торговой маркой для проникновения на рынки Восточной Европы.

Следует, однако, отметить, что создание совместного предприятия с приватизированной фирмой не всегда предпочтительно по сравнению с началом зарубежной деятельности «с нуля». Приватизация может быть связана для иностранного инвестора с большими издержками. Завершение процесса может занять много времени и при этом иностранные фирмы могут столкнуться с необходимостью оплачивать долги государственных предприятий, решать скрытые экологические проблемы, финансировать издержки по модернизации

предприятий и системы отношений между рабочими и администрацией. Поэтому многие страны предпочитают на практике создавать новые предприятия с нуля.

– *Снижение риска.* Используя совместные предприятия или приобретая неконтрольные пакеты акций, иностранные инвесторы могут благодаря приватизации оградить себя от крупных издержек и от более высокой степени риска и других опасностей, связанных с инвестицией в создание новых предприятий. Такие трудности становятся особенно заметны, когда инвесторам приходится иметь дело с профсоюзами или представителями местной администрации, выступающими против реформ и в принципе – против иностранных инвестиций. Приобретая землю, инвесторы подвергаются риску экспроприации этой земли. Кроме того, нередко получение лицензий связано с обременительными бюрократическими процедурами.

– *Более низкие барьеры вхождения в рынок.* Приобретение государственных фирм может оказаться более выгодным в капиталоемких отраслях, где высоки пусковые издержки и барьеры вхождения в рынок. Та же стратегия может быть оптимальной и в странах со слаборазвитой инфраструктурой снабжения и распределения. Так, например, американская фирма детского питания Гербер приобрела контрольный пакет акций местного предприятия Алима в Польше, тем самым получив возможность использовать существующую снабженческую и распределительную систему, а также установившиеся тесные связи с местными фермерами и со стекольным заводом.

• **Выгоды для потребителей.** Приватизация государственных фирм выгодна также и потребителям. Фирма, вынужденная бороться с конкурентами (поскольку ее лишили монопольных привилегий) и получающая новый инвестиционный капитал, новую систему управления, технологию и т.д., как правило, обеспечивает лучшее качество услуг по более низкой цене. Однако для того, чтобы создать такую конкурентную среду,

необходимо следить за тем, чтобы процесс приватизации не привел к замене государственных монополий частными. Так, например, во многих бывших социалистических странах с доминирующим госсектором приватизация была связана с разукрупнением больших госпредприятий, разделением их на более мелкие фирмы с тем, чтобы положить конец монополии госпредприятий. Кроме того, необходимо снизить или вообще устранить высокие тарифы и другие барьеры, стоящие на пути свободной конкуренции.

Примером того, как государство может регулировать процесс приватизации для обеспечения более высокого качества предоставляемых услуг, является государственная компания связи Аргентины ENTEL. В течение многих лет ENTEL была известна низким уровнем услуг. Жители Буэнос-Айреса годами стояли в очереди на установку телефона. Когда ENTEL была приватизирована, купившая ее иностранная компания сформулировала конкретные цели, направленные на улучшение обслуживания многострадальных аргентинских абонентов (данный пример более подробно рассматривается на стр. 13.).

ЦЕНА ПРИВАТИЗАЦИИ

При всем разнообразии возможных выгод – для правительства, экономики, частного сектора и рядового покупателя – несведущему человеку приватизация представляется как процесс, широко охватывавший все страны, в которых ее пытались проводить. Тем не менее, опыт показывает, что ответная реакция чаще всего однозначна: почти во всех странах, где приватизация носила крупномасштабный характер, результаты ее были противоречивы. Даже в странах, добившихся успеха в реализации приватизационных программ, проведение ее стало возможным только после значительного политического противостояния.

Почему же проведение приватизации настолько противоречиво и встречает такие трудности? Коротко говоря, приватизация сопряжена с многочисленными трудностями,

которые не находят поддержки у определенных слоев населения. Противники приватизации опираются на социальные выгоды действующей экономической системы, опасаясь, что перемены, связанные с приватизацией и перестройкой экономики, приведут к негативным результатам.

Трудности, сопутствующие экономической перестройке, не новы. В 1980-х годах жесткие требования, выдвинутые Международным валютным фондом (МВФ) в качестве условия дальнейшего предоставления кредитов, вызвали широкую оппозицию в политических кругах этих стран. Так как приватизация обычно является частью широкомасштабной перестройки экономики, противодействие приватизации чаще всего отражает трудности, связанные с собственно перестройкой. Более того, приватизация это наиболее заметный элемент программы перестройки экономики, по сравнению, скажем, с жесткой денежной политикой – и поэтому привлекает больше внимания и политического противоборства.

Нет сомнения, что трудности, связанные с проведением приватизации и экономической перестройки – которые могут привести к росту безработицы, падению промышленного производства и усилению инфляции, нелегко переносятся широкими слоями населения. Чаще всего к экономической перестройке и/или приватизации прибегают в случае, когда ухудшение экономической ситуации достигает той точки, когда проведение прежней политики становится невозможным. Таким образом, населению, переносившему трудности прежней экономической политики, предлагаются тяготы новой политики под обещания будущих выгод, чтобы получить поддержку своим планам. В странах с неразвитыми демократическими системами правительство и политические институты не имеют достаточной силы или устойчивого положения в обществе для противостояния такому широкому политическому давлению.

ИСТОЧНИКИ ОППОЗИЦИИ

Тремя основными источниками сопротивления приватизации и пере-

стройке экономики являются профсоюзы, директорский корпус государственных предприятий и различные политические группы националистического или популистского оттенка.

В ходе реформ многим рабочим, занятым на государственных предприятиях, придется заплатить высокую социальную цену, так как приватизация может привести к сокращению рабочих мест и введению новых правил трудового распорядка, включая увеличение рабочего дня и сокращение заработной платы. Во многих странах, проводящих приватизацию, большой проблемой является высокий уровень безработицы, так как возможности альтернативной занятости ограничены в связи с проведением структурных изменений в процессе реформы или перехода к рыночной системе. Эта проблема вызывает особую озабоченность в странах Центральной и Восточной Европы, прежде всего в бывшей Восточной Германии и России.

Для государственных предприятий прекращение субсидирования, кредитов и других форм государственной поддержки, которые в большинстве случаев позволяли, несмотря на хроническую убыточность, продолжать выпуск продукции, представляет большую угрозу. Важно помнить, что отдельные отрасли получали государственную поддержку благодаря политическим связям. (Это является решающей проблемой там, где роль государства в экономике значительна.) Руководители важнейших отраслей промышленности обычно имеют большое политическое влияние, основанное не только на личных связях с государственными чиновниками, но и на способности организовывать влиятельные группировки с четкими политическими позициями.

В России связи между производителями и политическими кругами особенно тесны. Союз промышленников и предпринимателей, включающий, в основном, руководителей государственных предприятий, смог создать коалицию с профсоюзами с целью замедления наиболее радикальных шагов реформы, одобрен-

ной президентом Ельциным и исполнявшим обязанности премьер-министра Егором Гайдаром. Оппозиция, сложившаяся на российском съезде народных депутатов, заставила президента Ельцина сменить Гайдара на посту премьер-министра и назначить на его место Виктора Черномырдина.

Другое серьезное, хотя и менее заметное, препятствие на пути приватизации напрямую связано с вопросом национальной независимости и ее связи с экономической безопасностью. В развивающихся и бывших социалистических странах у местных инвесторов часто не хватает достаточных средств для инвестирования в приватизируемые предприятия, что вызывает опасения общественности в том, что приватизация сведется к передаче «национального достояния» в руки иностранных инвесторов. Установление иностранного контроля над государственными предприятиями – частое явление при приватизации – порождает опасения о политических манипуляциях и/или экономическом саботаже, с которыми обычно связывалось в прошлом участие иностранного капитала. Основанием для беспокойства служит вывоз зарубежными инвесторами полученной прибыли, когда средства, полученные в результате деятельности местного предприятия, чаще всего вывозятся из страны, вместо того, чтобы быть инвестированными в местную экономику.

Большую озабоченность в Танзании, например, вызывает тот факт, что единственными людьми, располагающими достаточными средствами для покупки приватизируемых предприятий, являются иностранцы и бывшие граждане страны. Подобный переход предприятий в собственность иностранных инвесторов рассматривается как серьезная угроза планам национализации, в ходе которой жители страны должны были получить долю участия в национальной экономике. В Мозамбике – преимущественно аграрной стране – существуют подобные опасения, что земли с лучшими ирригационными системами перейдут в руки бывших граждан страны, проживающих за рубежом.

МЕТОДЫ ПРИВАТИЗАЦИИ

Изучив доводы в пользу приватизации, а также выгоды и цену, связанную с ее проведением, обратимся теперь в тому, как собственно проводится приватизация. Приватизационные программы могут включать широкий спектр методов и способов. Ниже приводятся семь основных подходов к приватизации:

(1) Проведение открытых продаж акций государственных предприятий. Хотя открытая продажа акций может оказаться трудной и дорогостоящей в странах со слабо развитыми фондовыми рынками, эти трудности могут окупиться в ходе широко масштабной рекламной кампании. На Ямайке, например, рекламная компания помогла успешному проведению аукциона по продаже прибыльного государственного банка.

(2) Продажа акций гражданам. Этот тип приватизации, получивший широкое распространение, должен проводиться через аукционные торги с тем, чтобы избежать коррупции и предоставление привилегий отдельным гражданам. Начальный этап приватизации в Мексике вызвал много споров из-за обвинений в распродаже предприятий лицам, приближенным к правящей партии, по значительно заниженным ценам.

(3) Частное инвестирование государственных предприятий. Теоретически, частное инвестирование не считают формой приватизации, так как в большинстве случаев государство сохраняет контрольный пакет акций предприятия, что может отразиться на принятии решений об инвестициях в решающий для будущего успеха момент. Новые инвестиции могут быть привлечены либо путем открытой продажи акций либо с помощью частных взносов.

(4) Распродажа имущества государственного предприятия путем ликвидации предприятия с последующей выплатой существующих задолженностей. Позднее оставшееся имущество может быть предложено для покупки инвесторам, но по более низкой, по сравнению с существовавшей на период ликвидации, цене. Этот подход используется только тогда, когда все надежды на спасе-

ние предприятия путем внутренней перестройки исчерпаны. Такой метод широко применялся при приватизации промышленных предприятий в Польше.

(5) Выделение, или разбивка и/или перестройка государственного предприятия на отдельные подразделения с последующей продажей их по частям, при этом прибыльные подразделения предприятия распределяются как отдельные предприятия. Во многих странах с централизованной экономикой крупные предприятия включают в себя множество предприятий различного типа, которые следует разделить и разукрупнить до начала любого вида приватизации.

(6) Покупка предприятия руководителями и/или членами трудового коллектива. Наиболее известным способом в этом случае является Программа акционирования предприятия трудовым коллективом (ESOP), когда предприятие выкупается рабочими, привлекающими для этого свои личные средства и кредиты. Впоследствии вновь созданное предприятие выкупает существующее государственное предприятие, переводя его таким образом в частные руки. Программа ESOP часто используется в Соединенных Штатах в связи с предоставлением в этом случае налоговых льгот, и ранее к ней прибегали как к средству защиты против перехода предприятий в другие руки или для ослабления безработицы, когда единственной альтернативой остается закрытие предприятия.

(7) Аренда государственного предприятия частным лицом или заключение соглашения об управлении предприятием между государственным и частным предприятиями, когда активы и пассивы предприятия фактически остаются в собственности государства. Такой подход, широко применявшийся в африканских странах, имеет существенные ограничения в долгосрочной перспективе. В Кот-д'Ивуаре, например, после передачи предприятий в аренду частному капиталу повысилась эффективность водоснабжения, однако это улучшение оказалось временным, так как правительство сохранило контроль

за выделением инвестиций и не отказалось от дискриминационной ценовой политики. В общем, подписание с правительством контракта об управлении предприятием обычно приводит к снижению самостоятельности предприятия, так как контракт позволяет правительству оговаривать сроки и условия его деятельности.

ВЫБОР СТРАТЕГИИ И МЕТОДА ПРИВАТИЗАЦИИ

Каждая страна, вступающая на путь приватизации, стоит перед выбором, какие государственные предприятия приватизировать, как разделить имущество предприятия и как выбрать будущего покупателя этого имущества. В широком смысле, выбранная стратегия будет отражать цели национальной приватизационной программы, которая, естественно, будет особой в зависимости от политической и экономической ситуации в отдельно взятой стране.

Выбор подходящей приватизационной схемы является трудной задачей, так как предприятия работают в разных условиях и находятся под воздействием разных обстоятельств. Например, если предприятие приносит большие убытки, имеет устаревшее оборудование и на нем сильно влияние профсоюзов, продать его будет значительно сложнее. В отдельных случаях приватизация может проходить в несколько этапов, включая несколько из описанных выше схем.

В двух последующих частях рассматриваются особенности подходов к приватизации и излагаются частные условия и ситуации, возникающие при проведении различных приватизационных программ. Эти особые условия проистекают из различий в экономических условиях, культуре и политических системах, а также из различий форм собственности приватизируемых предприятий. В настоящем обзоре рассматриваются отличия, очерченные выше, между развивающимися странами, которые пытаются с помощью приватизации реформировать национальную экономику, и бывшими социалистическими странами, использующими приватизацию в качестве центрально-

го элемента при переходе к рыночной экономике.

Вначале полезно вспомнить, что семь подходов, описанных выше, являются типичными для развивающихся стран. В бывших социалистических странах различные экономические и политические обстоятельства породили особые приватизационные схемы помимо методов, широко используемых развивающимися странами, такие как массовая приватизация посредством выпуска ваучеров и создания инвестиционных фондов, крупномасштабная приватизация через государственные акционерные организации и малая приватизация через аукционы. Эти схемы будут рассмотрены ниже в части, посвященной приватизации в развивающихся странах.

ПРИВАТИЗАЦИЯ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

Приватизация в странах третьего мира, особенно в Латинской Америке и Африке, сопровождается различными обстоятельствами. Чили, Замбия и Аргентина представляют примеры того, как различные подходы и цели отражаются на ходе приватизации.

• **Приватизация системы социального страхования в Чили.** Чили, где после девяти лет экономического подъема валовой национальный продукт (ВНП) достиг 9,7 процентов в 1992 году, представляет одну из наиболее здоровых экономических систем Западного полушария. Начало этим выдающимся достижениям было положено в 1970-х годах, когда правительство отказалось от модели государственного управления экономикой в пользу ослабления торговых ограничений, развития конкурентных отношений среди местных производителей и приватизации.

Ключевым элементом успеха чилийской программы стала приватизация системы социального страхования, осуществленная в 1980 году, в соответствии с которой на смену программам государственного социального страхования пришли частные пенсионные фонды. Финансирование вновь образованных частных пенсионных фондов оказалось более привлекательным для инвесторов по сравне-

нию с прежней системой, что придало большую стройность административной структуре и повысило эффективность распределения льгот. Кроме того, новая система стимулировала рост сбережений и повышение пенсий в период с 1986 по 1990 год, а также развитие чилийского рынка капитала, который, в свою очередь, усилил внутреннее инвестирование и рост производства.

Прежняя система, состоявшая из 32 социальных фондов, критиковалась за высокие ставки взносов для рабочих (своего рода налог), низкое качество обслуживания и ограниченность перераспределения социальных выплат среди слоев с разным уровнем доходов. Пока старая система была достаточно прогрессивна, несоответствие условий взносов и распределения социальных выплат было выгодно привилегированным секторам экономики и политически влиятельным группам. Из-за неэффективности большинства этих фондов, управлявшихся правительственными чиновниками, которые не испытывали давления конкуренции, фонды обычно предлагали услуги низкого качества, а их финансовая деятельность была слаба.

Работой новой системы социальной защиты руководит частный Фонд пенсионного управления (PFA), в то время как правительство осуществляет функции гаранта и регулирующего органа. Рабочие должны вносить в фонды PFA 10 процентов заработка, но имеют право выбирать фонд по собственному усмотрению. Фонды PFA соревнуются между собой на основе показателей финансовой деятельности, качества услуг и размеров выплат. Размеры выплат членам фонда определяются объемом накоплений на личных счетах и размером прибыли, полученной в результате инвестиционной деятельности фонда. Для обеспечения выплат лицам с низкими доходами, не имеющим возможности вносить взносы в фонд, выплаты единовременных пособий на семью, социальных пенсий и пособий по безработице финансируются за счет специальных фондов, формируемых из отчислений от налоговых поступлений.

Правительство осуществляет контроль за деятельностью фондов и оказывает соответствующую поддержку с тем, чтобы обеспечить справедливость и стабильность. Государство выступает «гарантом», определяя минимальный размер пенсий, финансирует отдельные фонды, испытывающие недостаток средств, и защищает фонды от банкротства. Кроме того, государство принимает участие в сведении к минимуму риска, издавая законодательные акты, ограничивающие структуру портфеля инвестиций. В 1985 году было создано специальное ведомство – Комиссия оценки риска – которое оценивает результаты работы и дает разрешения на участие инвестиций фондов на рынке капитала. Возросшая опора на взносы отдельных граждан позволила правительству сконцентрировать свои ресурсы на помощи беднейшим слоям населения, не получающим минимальных пенсий.

Новые пенсионные фонды значительно повысили размеры выплат по взносам. Например, размер пенсий по старости возрос на 35 процентов по сравнению с прежней системой. С 1981 по 1990 гг. прибыльность фондов достигла в среднем 13 процентов в год, существенно превысив уровень в 8,7 процентов годовых (который можно было в то время получить, открыв счет в банке). Следует отметить, что эти данные охватывают ограниченное число участников пенсионных фондов и не учитывают тех, кто получает минимальные выплаты в рамках государственной помощи.

Новой системе присуща значительная степень соревновательности, поскольку вкладчики самостоятельно решают, в какой из 32 фондов вносить свои деньги. При выборе пенсионного фонда его будущие члены сами оценивают размеры получаемой в результате инвестирования прибыли и структурные особенности фонда. Хотя законодательство требует, чтобы фонды придерживались определенных рамок при определении структуры инвестиций, им предоставлена достаточная степень свободы при выборе направления деятельнос-

ти. Более того, фонды заинтересованы в поддержании низкого уровня административных затрат, так как они обычно отражаются на размере комиссионных.

Эта система стимулировала развитие чилийского рынка капитала, увеличивая накопления граждан и направляя их через пенсионные фонды на инвестирование рыночных структур. К концу 1990 года активы фондов PFA составляли 26,6 процентов ВВП в сравнении с 3,6 процента на конец 1982 года. Хотя большинство инвестиций существует в виде государственных ценных бумаг, инвестиции в акции и облигации компаний также существенно возросли, достигнув 13 процентов от общего размера инвестиций в 1990 году. В настоящее время фондам PFA разрешено инвестировать до 5 процентов средств в частные предприятия. Правительство также ограничивает круг предприятий, в которые фондам разрешается вкладывать средства: фонды в настоящее время могут инвестировать в 40 из 260 компаний, зарегистрированных на бирже в Сантьяго, и большинство этих компаний в недавнем прошлом были государственными предприятиями. На долю 8 компаний приходится 50 процентов инвестиций. Несмотря на эти ограничения, фонды PFA сыграли значительную роль в финансировании предприятий: с 1985 по 1990 годы рынок ценных бумаг пережил динамичный рост, достигнув уровня 200 процентов, а доля участия в нем пенсионных фондов составила 56 процентов в 1990 году.

Таким образом, фонды помогли финансировать значительную часть частного сектора и, в более широком плане, развитие всей чилийской экономики. Система частных инвестиционных фондов повысила эффективность, открытость и расширила поле деятельности рынка капитала в Чили, что также способствовало приватизации в целом. В дополнение к инвестированию приватизированных предприятий, фонды PFA улучшили ликвидность чилийского рынка капитала, облегчив покупку акций государственных предприятий, что сделало их более привлекательными в глазах потенциальных инвесторов.

Иностранные инвесторы, принимающие активное участие в чилийской программе приватизации посредством преобразования долговых обязательств в акционерный капитал и других схем, и придают чрезвычайно важное значение ликвидности предприятия.

Несмотря на очевидные достижения, трудности в пенсионной системе остаются. Правительство продолжает выплаты по обязательствам, взятым по отношению к тем, кто вышел на пенсию недавно, и к тем, кто вышел на пенсию, когда действовала прежняя пенсионная система, переводя выплаты долговых обязательств по вкладам, сделанным при прежней системе, в новые фонды, а также выплачивает разницу между взносами вкладчиков и установленным уровнем минимальной заработной платы. Разрыв между двумя системами порождает дополнительные операционные и административные затраты, хотя эти затраты должны исчезнуть по мере развития новой системы.

Кроме того, несмотря на упрощенную структуру издержек, твердые ставки взимаемых комиссионных действуют в качестве понижающего налога, что особенно важно для лиц со средними и низкими доходами. В условиях новой системы высокооплачиваемые слои населения могут получать более высокие выплаты в зависимости от размера своего взноса. С другой стороны, лицам с низким уровнем дохода приходится вносить в фонд большую часть от своего заработка, ограничивая таким образом свои финансовые возможности. И хотя правительство поддерживает слои населения с низкими доходами, установив минимальные пенсии, для среднего класса такой защищенности не существует. Вмешательство правительства в распределение прежних долговых обязательств, введение равных пенсионных условий и установление минимального уровня пенсий обусловлены политическими причинами и до сих пор представляют угрозу для новой пенсионной системы.

И наконец, доходы фондов столь же привлекательны, как их инвестиционные возможности и макроэкономический климат. Местные рынки

капитала представляют ограниченное поле для инвестиционных возможностей фондов из-за существующих законодательных ограничений. Тем не менее, новый пакет законов, который предстоит рассмотреть чилийским законодателям, расширит возможности фондов по финансированию частных компаний, приобретению акций иностранных фирм и выплате долгов предприятий, а также по операциям внутри страны, например с ценными бумагами, обеспеченными залогом. Посредством этих мер правительство сделает больший упор на фонды PFA для финансирования быстрорастущей экономики Чили.

• **Перестройка государственных предприятий в Замбии.** Замбия представляет классический пример тупика в централизованном подходе к развитию экономики, когда выбранная модель развития привела страну к непомерно раздутому общественному сектору и постоянным налоговым проблемам. Правительство президента Фредерика Чилубы, избранного в 1991 году, выдвинуло программу структурной перестройки, включающую приватизацию как центральный элемент реформы. В соответствии с программой 90 процентов государственных предприятий Замбии должны быть приватизированы в течение 5 лет, а остальные предприятия должны перестроить свою работу. Тем не менее, приватизация не принесла существенного успеха, так как в программе правительства отсутствовала стратегия борьбы за поддержку населения, и не получила одобрения общества, склонившегося в сторону оппозиции.

Спад производства, связанный с деятельностью государственных предприятий, начался еще в 1970-х годах, когда Кеннет Каунда национализировал меднодобывающую промышленность и использовал средства, получаемые от ее деятельности, для создания крупной холдинговой компании, Промышленной и добывающей корпорации Замбии (ZIMCO), получившей контроль над 120 государственными предприятиями. К началу 1990-х годов общественный сектор контролировал почти

всю экономику Замбии: 80 процентов рабочих в промышленности были в той или иной степени заняты в общественном секторе, а на долю государственных предприятий приходилось 80 процентов всей выпускаемой продукции и 93 процента валютных поступлений Замбии. Одни только медные рудники давали 80 процентов валютной выручки страны, несмотря на устаревшую технологию и снизившуюся производительность.

Главенствующая роль общественного сектора привела к глубоким перекосам в экономике страны. Жесткий контроль за уровнем заработной платы и ценами искажал механизм спроса и предложения. Для ограничения конкуренции и создания монополии государственных предприятий были введены ограничения на финансовую деятельность и торговые барьеры, а также издано множество инструкций на местном уровне. Большинство этих предприятий были убыточны и поддерживались на плаву за счет прямых государственных субсидий, что вело к гигантскому дефициту бюджета и закрывало частному сектору доступ к финансовым ресурсам страны. Под давлением возрастающей убыточности правительство Чилубы было вынуждено одобрить проведение программы структурной перестройки, предложенной Всемирным банком.

Однако несмотря на очевидную необходимость сократить долю общественного сектора, Замбия не достигла существенного успеха в проведении приватизации, в основном из-за своеобразия выбранной стратегии приватизации, которая опиралась скорее на реформирование и перестройку государственных предприятий, чем на собственно переход к частному предпринимательству. Правительство рассматривало частный сектор как средство для сдерживания безработицы и привлечения валютных поступлений и прибегло к контрактной системе найма руководящего персонала и перестройке предприятий, пытаясь повысить их рентабельность.

Эта стратегия привела к задержке в проведении общей реформы экономики Замбии, так как в стране

стали нарастать налоговые диспропорции из-за продолжающегося субсидирования и списания долгов убыточных предприятий. Более того, сохраняя равные для всех условия, независимо от рентабельности, правительство отпугивало предприятия от внедрения новых технологий и инвестиций и ставило их в зависимость от политических решений, что подрывало любые попытки повысить эффективность производства.

Правительство поняло, наконец, тщетность попыток реформировать по-прежнему убыточные государственные предприятия. Новая приватизационная программа получила дополнительный толчок, и стала очевидной необходимость сконцентрировать усилия на переходе к частной форме хозяйствования, с большим упором на участие частных инвесторов в экономике Замбии. Серьезно изучается возможность создания биржи ценных бумаг по модели биржи, существующей в Ботсване.

Правительство определило для продажи 130 государственных предприятий. К октябрю 1992 года были оформлены заявки по первой группе, состоящей из 17 небольших предприятий. Есть надежда, что начавшаяся приватизация небольших предприятий даст правительственным чиновникам достаточный опыт, необходимый для проведения более сложной приватизации крупных предприятий. Иностранные специалисты окажут поддержку в проведении оценки и выборе метода приватизации. Рассматривается целый набор возможных вариантов, включая продажу акций населению и организацию аукционов, продажу имущества и подразделений предприятия, выкуп предприятия его руководящим составом и рабочими, а также аренда и заключение трудовых соглашений с управленческим персоналом. Предприятия с высоким уровнем убыточности и непригодные для приватизации должны быть закрыты. Будут поощряться иностранные инвесторы как важнейший источник технологий и финансирования.

Тем не менее, прежде чем предприятия будут выставлены на продажу, зарубежные специалисты попы-

таются максимально повысить их стоимость и увеличить общественные доходы. В некоторых случаях, иностранные фирмы будут управлять государственными компаниями до тех пор, пока они не станут рентабельными и смогут быть предложены к продаже, а в остальных случаях перестройка будет проводиться новыми владельцами предприятий. Эта стратегия встретила озабоченность в местных деловых кругах, некоторые представители которых утверждают, что правительство уделяет слишком много внимания оценке государственных предприятий, что может замедлить собственно процесс приватизации. По их мнению, для быстрого подтверждения успеха приватизации и ускорения процесса, предприятия следует продать, вне зависимости от того, будет или нет выручена максимально возможная сумма.

Закон о приватизации, принятый в 1992 году, определил сферы применения и основу процесса приватизации. Был создан новый орган, Агентство приватизации Замбии (ZPA), которое сменило управленческие и отраслевые комитеты, существовавшие при прежнем правительстве. В состав правления агентства входят 11 человек, представляющих различные слои населения, назначаемые и подотчетные непосредственно парламенту.

С целью защиты мелких инвесторов закон запрещает продавать акции лицам, имеющим доступ к конфиденциальной информации, а государственные чиновники должны публично заявлять о своем участии в деятельности компаний, для того чтобы они были лишены возможности извлекать выгоды, связанные с большим доступом к информации. Возможное появление частных монополий будет пресекаться за счет продажи отдельных подразделений предприятий вместо их продажи целиком.

В соответствии с Законом о приватизации, жители Замбии, приобретающие государственные предприятия за валюту, получают доступ к стимулам, предусмотренным ранее в Законе об инвестициях, принятом в 1991 году, только для иностранных

инвесторов. Действует также специальное положение для поощрения инвестиций в агропромышленном секторе: Закон разрешает приватизированным предприятиям вывозить за пределы страны до 12,5 процентов прибыли, оставшейся после выплаты налогов, и запрещает конфискацию имущества государственными органами без согласия Национальной ассамблеи.

Хотя еще рано подводить итоги достижений нового подхода, проблемы, возникшие в ходе проведения прежней политики, свидетельствовали о необходимости перемен. Успех новой программы зависит от нескольких факторов, включающих быстроту проведения продаж и способность привлечь частных инвесторов. Многое также будет зависеть от того, сможет ли реформа заручиться поддержкой и одобрением общества, в особенности трудовых коллективов.

Первые попытки Замбии перестроить государственные предприятия с целью поддержать уровень занятости, оправдать прежние затраты и повысить отдачу предприятий привели к непрекращающимся потерям и отсрочкам в проведении всей реформы. И хотя быстрая распродажа государственных предприятий может оказаться менее выгодной на момент продажи и временно усилить безработицу, опыт показывает, что замедление приватизации продолжит налоговую политику, направленную на поддержание государственных предприятий, и может замедлить увеличение выпуска товаров и услуг, выгодных для страны. Реорганизация убыточных предприятий откроет перспективы для фундаментальной перестройки, необходимой для достижения долгосрочных целей.

• **Приватизация телекоммуникационных сетей в Аргентине.** Переход в частные руки аргентинской компании телекоммуникационных сетей (ENTEL) стал главной чертой начатого в 1990 году плана, который явился свидетельством нового этапа экономической реформы в Аргентине. С самого начала успешного проведения приватизационной программы правительство Карлоса Менема

подчеркивало свою приверженность глубоким экономическим преобразованиям, что упрочило доверие внутренних и зарубежных инвесторов к политике правительства и стало важной составляющей частью успеха реформ.

До приватизации в ноябре 1990 года ENTEL контролировала 92 процента телекоммуникаций Аргентины, включая городские сети и международную связь. Однако устаревшая технология в сочетании с ограниченными долгосрочными инвестициями и просчеты в финансовом планировании сдерживали продолжающийся рост. Проведенное исследование показало, что для того, чтобы установить телефон в 1988 году необходимо было ждать 21 год и 9 месяцев, т.е. компания ENTEL не могла удовлетворить каждую четвертую заявку.

Хотя линии, расположенные в центральном районе страны, работали на современном оборудовании, более 30 процентов городских сетей требовали ремонта. В результате линии часто выходили из строя, а ремонтные работы занимали в среднем 10 дней. Плата за телефон основывалась на размере затрат на услуги и не включала капиталовложений, амортизационных расходов и затрат на расширение сетей, что означало, что ENTEL не располагала достаточными финансовыми возможностями для обеспечения своих основных запросов.

ENTEL была продана через аукцион, организованный таким образом, чтобы привлечь иностранных инвесторов, которые были ключевым элементом приватизационной стратегии, так как могли предложить новые технологии, управленческий опыт и инвестиции. Правительство прибегло к двухступенчатой аукционной системе, в соответствии с которой финансовые и технические возможности претендентов должны были быть изучены до оценки их предложений.

До начала торгов ENTEL была разделена на две самостоятельные компании, за каждой из которых закреплялся определенный (северный или южный) район. Разделение на регионы должно было подстегнуть со-

ПРИМЕРЫ ПРИВАТИЗАЦИИ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

Опыт приватизации в Чили, Замбии и Аргентине позволяет сделать ряд общих выводов относительно приватизации:

- *Введение конкуренции в отраслях, прежде монополизированных государственными предприятиями, способствует большей эффективности работы предприятий и лучшему обслуживанию клиентов.*

- *Частные пенсионные фонды помогут облегчить приватизацию, поскольку они укрепляют рынок капитала и позволяют индивидуальным акционерам распоряжаться своими акциями и участвовать в программе. Этот опыт применен также в бывшей Чехословакии и Польше.*

- *Приватизационная программа идет быстрее, если государство не пытается перестроить предприятия до их продажи. Частные инвесторы, как правило, способны принять более эффективные экономические и финансовые меры по перестройке. Задержка с приватизацией подрывает доверие правительству и уменьшает общественную поддержку приватизации. Промедление с приватизацией также дорого обходится государству, что может создать или продлить дисбалансы на макроэкономическом уровне.*

- *Хотя государственные компании могут улучшить свою деятельность и без изменения формы собственности (путем более четкого определения коммерческих задач, ликвидации гарантированных ссуд, контроля за расходами и качественного обучения руководящего персонала), они по-прежнему склонны использовать методы, затрудняющие эффективную работу и, в конечном счете, убыточные – такие как специальные привилегии и политическая опека. В целом лишь разгосударствление предприятий обеспечивает возможность проведения глубоких реформ.*

- *Приватизация, при условии что она проводится организованно и эффективно, создает доверие к правительству, в особенности к новому правительству, среди потенциальных вкладчиков капитала внутри страны и за рубежом. Это, в свою очередь, ускорит дальнейшую приватизацию и будет способствовать успеху экономических реформ в целом.*

ревнование между компаниями. Кроме того, обе компании получили право оказывать дополнительные услуги в любом из районов. Победу на торгах одержали два концерна, принадлежащие Telefonica Española и STET/France, которые получили лицензии на управление региональными телефонными компаниями. Для регулирования деятельности в области телекоммуникаций было создано ведомство, финансировавшееся за счет отчислений от доходов действовавших компаний.

Однако до создания этого органа правительство внесло несколько важных изменений в свою приватизационную стратегию. Во время торгов, например, правительство оговорило некоторые направления деятельности компаний, проверку которых будет осуществлять новое ведомство. Определение этих направлений, предусматривавших ежегодное увеличение количества новых линий, а также сокращение сроков ремонта, требовалось для того, чтобы повысить эффективность деятельности созданных предприятий и поднять уровень обслуживания клиентов ENTEL, что помогло бы сохра-

нить политическую поддержку программы приватизации.

Переход компании в частные руки позволил правительству переложить груз возможных просчетов, связанный с колебаниями спроса и других факторов, на частный сектор. Приватизация ENTEL укрепляла финансовое положение страны тремя путями: прежде всего, в ходе продажи новые владельцы сразу оплатили часть приобретаемого имущества; во-вторых, они приобрели (и сократили) часть долга Аргентины, выплатив часть долгов предприятия (что ослабило, в свою очередь, размер внешнего долга Аргентины). И наконец, правительство получит соответствующие доходы в виде налогов от прибыли приватизированных компаний.

Для улучшения деятельности компаний, новые владельцы применили критерии экономической целесообразности, увеличив, например, ставки за пользование телефоном до уровня реальных затрат. Заключение новых трудовых соглашений дало больший простор при принятии решений; были также пересмотрены первоначальные ставки зарплаты. Кроме того, была увеличена с 35 до

40 часов рабочая неделя, и сокращены выплаты сверхурочных. Выплаты и пособия рабочим были сокращены или приведены в соответствие с личной производительностью.

Эти меры улучшили финансовое положение новых компаний. В 1991 году прибыль составила 118 миллионов долларов, а чистый доход за 1992 год (до сентября включительно) уже превысил эту сумму почти вдвое. Быстрый ввод новых линий и активная инвестиционная политика помогли повысить прибыльность компаний.

Однако достижения в области сервиса были незначительны. По оценкам деятельности телекоммуникационного сектора за 1991 год, количественные и качественные показатели свидетельствуют о существенном улучшении по сравнению с предыдущими годами, однако остаются по-прежнему скромными по некоторым стандартам. Например, ввод в строй оборудования для цифровых телефонных станций – важное условие при расширении передающих возможностей телефонных линий – значительно отстает от уровня, достигнутого Мексикой и Чили. Поступает

много жалоб на трудности телефонной связи между двумя районами. Абоненты также жалуются на высокие ставки на телефонные услуги, устанавливаемые компаниями. В ответ на критические замечания правительство изучает возможность введения более жестких требований.

Несмотря на эти проблемы, успешная приватизация ENTEL придала дополнительную силу правительственной программе приватизации и всей экономической реформе. Без сомнения, приватизационная программа Аргентины представляет впечатляющие результаты: к концу 1992 года было приватизировано 33 государственных предприятия при участии свыше 200 компаний из 18 стран, а доходы Аргентины возросли на 7600 миллионов аргентинских песо.

ПРИВАТИЗАЦИЯ В БЫВШИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Как отмечалось выше, приватизационный процесс в бывших социалистических странах строился на применении особых приемов, которые отражали особые условия, существовавшие в странах Центральной и Восточной Европы и в бывшем Советском Союзе. Эти условия состояли в слабом понимании или незнании рядовыми гражданами, политическими лидерами и руководителями государственных предприятий законов рыночной экономики, а также отсутствием экономических и политических институтов, необходимых для поддержания процесса приватизации, включая право на частную собственность, законодательную систему и рынки капитала.

Поскольку проблемы, испытываемые этими странами, слишком сложны, их детальное изучение не является целью данной работы. Вместо этого мы остановимся на двух частных вопросах – вовлечение широких слоев населения в становлении жизнеспособного частного сектора в Чехословакии и передача прав собственности в России.

• **Массовая приватизация: Система ваучеров в Чехословакии.** Бывшая Чехословакия приступила к привати-

зации в 1991 году, уже располагая опытом других стран для разработки собственной программы. В частности, было отмечено, что распродажа имущества государственных, особенно крупных предприятий, во многих странах неоднократно откладывалась и что в большинстве случаев эти отсрочки были связаны с попытками государства реформировать предприятия до того, как они будут предложены к торгам, как в случае с Замбией.

Для избежания подобных задержек и создания условий для быстрой приватизации крупных предприятий правительство пошло по пути массовой приватизации, основывающейся на выпуске приватизационных чеков. Каждый гражданин, уплатив регистрационный сбор в 1000 крон (около 25 процентов средней месячной зарплаты), получал приватизационный чек стоимостью 1000 инвестиционных талонов, которые могли быть использованы при покупке акций любых приватизируемых в соответствии с программой предприятий. Для первого этапа приватизации за ваучеры, который будет продолжаться до тех пор, пока не будут проданы все акции, правительство выбрало 1491 крупное предприятие.

Важно помнить, что: (1) в ходе приватизации государственных предприятий правительство располагало разнообразными методами, включая привычные схемы (например, открытие аукционы); и (2) приватизационная система позволяла любому гражданину, заинтересованному в приобретении государственного предприятия или части его имущества, передать свои предложения в федеральное Министерство приватизации. Проекты могли содержать любые приватизационные решения. Большинство проектов, получивших одобрение на начальном этапе приватизации, предлагали приватизацию за ваучеры, потому что федеральное правительство считало важным приоритетом введение в действие жизнеспособной системы приватизационных чеков.

Приоритет, отданный системе ваучеров, по мнению чешских и словацких политиков, происходил из ее

многих достоинств. Прежде всего, ваучеры сразу же сделали бы чешских и словацких граждан, не имеющих сбережений для покупки акций и не обладающих каким-либо опытом в оценке инвестиционных возможностей ценных бумаг, акционерами предприятий и участниками нарождающейся рыночной экономики страны. Система также максимально увеличивала число граждан, имеющих право принять участие в приобретении государственных предприятий, что придало процессу справедливости и упрочило поддержку приватизации среди населения.

Такая поддержка важна для успеха любой приватизационной программы. В Чехословакии приватизация получила большую поддержку, чем в Венгрии (где этот процесс рассматривался как поощрение иностранных инвестиций) или России (где, как считается, номенклатура, включающая руководителей бывших государственных предприятий, оказывает слишком большим влиянием, приспособляя форму приватизации к своим личным интересам).

Система ваучеров послужила толчком к развитию рынка капитала через Инвестиционные приватизационные фонды (IPF), которые распоряжались ваучерами, собранными у жителей, предпочитавшими, чтобы фонды IPF инвестировали их приватизационные чеки в действующие предприятия вместо того, чтобы самостоятельно заниматься размещением ваучеров. Некоторые фонды IPF предлагали огромные прибыли своим вкладчикам. Владельцам ваучеров отводился определенный период, так называемая «нулевая волна», в течение которого они должны были определить, в какой из фондов поместить свой чек. К концу этого срока почти 5,8 миллионов граждан, т.е. около двух третей владельцев ваучеров, вложили свои чеки в тот или иной фонд, а еще 420 000 жителей разместили в этих фондах часть своих ваучеров.

Фонды IPF были созданы в виде акционерных компаний, владельцами которых становились вкладчики приватизационных чеков, которые имеют право участия в принятии

решений о руководящем составе корпорации и распределении доходов. Фонды IPF основываются обычно инвестиционным фондом или банком. Фонд IPF обязан предоставить свои уставные документы в (чешское или словацкое) республиканское министерство приватизации, которое определит инвестиционную специализацию фонда (отрасль или регион), направление финансирования (направляются ли инвестиции на получения немедленной отдачи или в корпорации с долгосрочными перспективами роста), а также условия выплаты дивидендов.

Первая волна приватизации за ваучеры проводилась в 5 этапов, на каждом из которых покупатели использовали часть своих чеков для покупки предлагаемых акций выставляемых на приватизацию предприятий. Цены на акции устанавливались Министерством приватизации и изменялись на каждом этапе в зависимости от спроса на акции по начальной стоимости. Таким образом, цены на акции, спрос на которые превышал предложение, на каждом этапе росли, в то время как цена на акции, пользующиеся меньшим спросом, падала. Неиспользованные чеки возвращались покупателям для участия на следующих этапах торгов. Механизм корректировки цен, действовавший на каждом этапе торгов, гарантировал, что оценка акций предприятия происходила на основе рыночного механизма в зависимости от спроса и предложения.

Результаты первого этапа показали, что система ваучеров позволила добиться следующих успехов:

- Из 1491 предприятия, выставившего свои ценные бумаги на продажу, 291 предприятие продало все акции, и таким образом полностью перешло в частные руки. Следует отметить, что многие из этих предприятий не представляли особого интереса (из-за больших долгов, плохой оснащенности, экологических и других проблем), поэтому их и предложили к продаже за ваучеры. Кроме того, более 600 других предприятий продали свыше 90 процентов своих акций.
- Из почти 300 миллионов акций, предложенных за приватизационные

чеки, было продано свыше 90 процентов.

- В торгах участвовало 98,8 процентов из более чем 8500 миллионов выпущенных ваучеров, что свидетельствует о широком, прямом или через фонды IPF, участии населения в проведении программы.

Интересно также отметить, что первая волна приватизации выявила заметное межреспубликанское инвестирование: словацкие инвесторы приобрели 11,1 процентов акций чешских предприятий, в то время как чешские инвесторы купили 7,9 процентов акций словацких предприятий.

Есть и другие методы оценки успеха приватизации. В ходе реформы были не только преобразованы многие государственные предприятия, но и переход этот происходил организованно, в трудных экономических, социальных и политических условиях. Более того, создавая миллионы акционеров, система также создала широкую базу поддержки программы приватизации. Эта поддержка возросла по мере появления фондов IPF, что также способствовало становлению рынка капитала. Фонды IPF теперь отвечали за просчеты в управлении акционерным капиталом и, как следствие, за некомпетентность в управлении производством.

Тем не менее, в ходе программы ваучерной приватизации возникло несколько серьезных проблем. В действительности не было выдано или продано ни одной акции, так как отсутствовал соответствующий закон об операциях с ценными бумагами. Рынки капитала, в том виде, как они существуют на Западе, не начнут действовать до тех пор, пока фонды IPF не перейдут от операций с ваучерами к операциям с акциями. Более того, мелкие инвесторы слабо защищены от возможных махинаций со стороны распорядителей фондов IPF. Несмотря на большое число фондов (свыше 400), до сих пор не создано агентство по контролю за их деятельностью, равно как не существует ни одной ассоциации акционеров, которая контролировала бы работу фондов и защищала бы интересы мелких вкладчиков. Многие фонды IPF переживают финансовые труд-

ности, связанные с выплатой больших доходов, обещанных вкладов IPF потерпит провал, это станет чувствительным ударом по экономике Чехии и Словакии.

Другая проблема вызвана распадом Чехословакии на два независимых государства. Значительная активность межреспубликанского инвестирования в ходе первого этапа приватизации, особенно словацких инвестиций в чешские предприятия, дает основание предполагать, что страны и в дальнейшем будут поддерживать тесные экономические связи. Однако из-за того, что каждая страна имеет отдельное законодательство, регулирующее иностранные инвестирования и операции с ценными бумагами, необходимо, чтобы результаты первой волны приватизации были признаны каждой страной и чтобы обе страны провели второй этап реформы самостоятельно. А пока ситуация не прояснится, существующая неопределенность будет сдерживать экономический рост и инвестиционные перспективы.

• **Малая приватизация в России.**

В соответствии с «Государственной программой», которая определяет ход приватизации по всей территории России, малым предприятием считается предприятие, на котором занято менее 200 человек и основные средства которого оцениваются менее чем в 1 миллион рублей в ценах до 1 января 1992 г. Считается, что таких предприятий в России от 150 000 до 200 000. Правительство планировало провести в течение 1992 года приватизацию малых предприятий, которые, как считают, оказывают главное влияние на возникновение и функционирование рыночных структур, а именно: оптовую и розничную торговлю, включая торговлю промышленными товарами; предприятия общественного питания и обслуживания; транспортные услуги; строительство; легкую и пищевую промышленность, а также колхозы и совхозы.

В большинстве бывших социалистических стран малая приватизация, или приватизация небольших магазинов, предприятий розничной торговли, ресторанов и службы быта, стала

центральным элементом всей приватизационной программы, особенно на начальном этапе. Такой подход отражает две основные характерные особенности малой приватизации: небольшой магазин обычно легче приватизировать, чем крупное государственное предприятие, и во-вторых, появляется хорошая возможность заручиться поддержкой населения приватизационной программы в целом.

Во всех бывших странах Центральной и Восточной Европы малая приватизация проводилась путем аукционов либо с полной продажей предприятия в частные руки либо, что встречалось чаще, или с передачей на определенный срок прав на аренду помещений предприятия. Такие аукционы обычно проводились местной и/или районной властью, реже – на более высоком республиканском уровне, проводившем приватизацию более быстрыми темпами. Обычно аукционы проходят открыто без каких-либо ограничений на участие отдельных граждан, что открывает перспективы для более широкого распределения собственности и также способствует росту политической поддержки приватизации.

Однако приватизация в России носит более сложный и политически окрашенный характер, чем в любой другой восточноевропейской стране. Важность приватизации в России заключается в том, что ко времени падения коммунизма частный сектор в России отсутствовал вследствие более 70 лет централизованного планирования экономики. Другими словами, государственные предприятия были не просто важной или доминирующей частью экономики, а составляли ее полностью. Тем не менее, некоторые города, благодаря усилиям местных властей, первыми в России вступили на путь малой приватизации. За первую половину 1992 года в Петербурге, например, было приватизировано 47,7 процентов магазинов и 30,5 процентов ресторанов, тогда как в Москве – соответственно, 41,9 и 25,2 процента.

Впервые программа малой приватизации начала осуществляться в третьем по величине городе России,

Нижнем Новгороде, благодаря большому интересу к идеям приватизации у местной власти. Программа получила известность, и по отзывам Всемирного банка и других организаций, может рассматриваться как приватизационная модель для всей России. Для приватизации было выделено около 3000 предприятий трех различных категорий – предприятия розничной торговли, бытового обслуживания и общественного питания (рестораны). К концу первой половины 1992 года 39,5 процентов магазинов, 38,0 процента предприятий бытового обслуживания и подавляющее большинство ресторанов, 84,0 процентов, перешли в частные руки.

До начала приватизационной программы местной власти пришлось четко определить права на муниципальную собственность и подотчетность государственных предприятий, что потребовало упразднения структур оптовой торговли, которые прежде контролировали розничную торговлю. Городской совет постановил, что все малые предприятия, входящие в указанные три категории, получают статус независимых муниципальных предприятий, самостоятельно отвечающих за результаты своей деятельности, включая поставку, перевозку и решение правовых и финансовых вопросов. Бывшие структуры оптовой торговли прекратили свое существование как юридические лица и были преобразованы в посреднические организации и лишены права вмешиваться в деятельность созданных самостоятельных предприятий розничной торговли. Введя конкурентные механизмы в отношении с поставщиками предприятий розничной торговли, власти создали основу для приватизации мелких магазинов и торговых точек.

Было выработано несколько руководящих принципов при проведении приватизации:

- В качестве единственного метода приватизации были выбраны аукционы, т.е. продажа предприятий на открытых торгах без выдвижения предварительных условий.
- Было решено не продавать предприятия в настоящем виде, а сначала ликвидировать их с последующей

распродажей имущества. Город принимал на себя все обязательства предприятия, включая долги и обязательства по отношению к занятому на предприятии персоналу. Этот шаг упростил процесс приватизации и предоставил новым владельцам большую свободу в вопросах управления предприятием.

- Городские власти также решили, что лучше продать на пятилетний срок права на аренду предприятий розничной торговли, чем продавать занимаемые ими здания. Обычно в одном здании располагалось несколько магазинов, поэтому прямая продажа здания нескольким владельцам потребовала бы общего согласия всех будущих владельцев, что могло осложнить и замедлить процесс приватизации. По истечении пятилетнего срока аренды здания будут проданы, а арендаторам, занимающим общее здание, будет предоставлена заранее установленная 30-процентная скидка в случае покупки здания, что дает им финансовый стимул для достижения взаимной договоренности для совместного участия в торгах.

Как и следовало ожидать, российский подход к приватизации встречает определенные трудности. Наиболее острой проблемой является неравномерный ход реформы в различных регионах страны. По иронии судьбы сила программы – предоставление местной администрации большей власти и самостоятельности в реализации программы – оборачивается ее слабостью там, где приватизация не находит поддержки у местной власти. Это является основной проблемой в сельских районах, где сильна власть коммунистов старой закалки.

Тем не менее, сомнительно, что централизованный, спущенный сверху подход принес бы лучший результат. В долгосрочной перспективе может оказаться успешной стратегия, ставящая своей целью сдвинуть с места отстающие регионы вслед за регионами – лидерами в проведении реформы, такими как Нижний Новгород. Очевидно, главной проблемой в России является неопределенность в отношении углубления приватизации.

Другими словами, успех приватизации вряд ли возможен при отсутствии политической поддержки планов приватизации. Однако самой большой и наиболее трудной задачей, стоящей перед сторонниками реформы, является организация широкой политической поддержки программы приватизации в преддверии предстоящих глубоких экономических преобразований.

ВЫВОДЫ

Проследившая эволюцию приватизации и исследуя подходы и результаты программы приватизации, важно учитывать, что приватизация, в сущности, представляет собой политическую трансформацию, а именно: изменение роли государства в экономике и в обществе в целом. В связи с масштабностью этой трансформации проведение ее связано с большими трудностями, что характерно для любых коренных преобразований.

Это не означает, что приватизация решит все экономические проблемы, или даже те проблемы, которые она призвана решить. Это не означает также, что государство вообще не должно владеть никакими предприятиями. Важно помнить, что почти все страны имеют определенное количество госпредприятий, существование которых необходимо в отраслях, которые не могут действовать на основе частной конкуренции. Примерами являются такие системы жизнеобеспечения, как энергия, водоснабжение, переработка отходов.

Проблемы с госпредприятиями возникают тогда, когда приобретают слишком большую роль в экономике и действуют в таких областях, которые гораздо более эффективно могли бы действовать, находясь они в частном секторе. Приватизация стремится разрешить эту проблему, устранив накопившиеся за годы государственной собственности препятствия и позволив частному сектору проявить свой потенциал и занять подобающее ему место в качестве двигателя экономического прогресса.

Это стратегия может быть эффективной лишь в том случае, если существуют соответствующие условия для развития частного сектора.

Поэтому для успеха приватизации необходимо, чтобы она проводилась одновременно с реформами, направленными на создание и усиление рыночной экономики. Именно поэтому приватизацию особенно трудно проводить в бывших социалистических странах, которые должны в буквальном смысле слова создавать частный сектор одновременно с проведением приватизации – поистине путешествие в открытом море без карты.

Дискуссия о приватизации – это, по существу, политическая дискуссия. Ведь в демократических странах, старых и новых, само население должно решать, какие функции они хотят передать правительству. Когда сфера полномочий правительства сокращается, отдельные лица и группы лиц, ранее обладавшие связями и использовавшие их для получения поддержки от правительства, будут использовать те же самые связи для того, чтобы предотвратить перемены, которые, по их мнению, повредят их интересам.

Вот почему приватизация требует политического мужества. В новых и еще не укрепившихся демократических системах такое мужество способно проявить далеко не все. Это означает, что для проведения приватизации необходимо мобилизовать политическую поддержку этого процесса. Даже и в этом случае успех придет далеко не сразу, а в ближайшей перспективе наиболее зримым и непосредственным результатом является усугубление экономических трудностей.

По существу, государство должно умело балансировать, проводя болезненные краткосрочные меры в расчете на улучшение в более долгосрочной перспективе. Для граждан, надеющихся на лучшее будущее, в особенности в развивающихся и бывших социалистических странах, перспектива долгосрочных выгод весьма заманчива. Такую перспективу открывает приватизация. Кроме того, она дает возможность гражданам стать собственниками и вкладывать капитал в бывшие государственные предприятия и тем самым в большей степени контролировать свою экономическую судьбу. Так же, как и их

политические вожди, они тоже должны проявлять большое мужество в решении проблем, возникающих в связи с приватизацией.

БИБЛИОГРАФИЯ

Business Eastern Europe
“Privatization or Greenfield?
A Checklist for Companies,” March 2,
1992

Financial Times
“Privatization in Eastern Europe
(Survey),” July 3, 1992

Frydman, Roman, Andrzej
Rapaczynski, John S. Earle, et. al.
*The Privatization Process in the
Republics of the Former Soviet Union*
CEU Privatization Reports, Volume II,
Central European University Press,
1993

Inter-American Development Bank
1991 Annual Report
Washington, DC: 1991

International Center for
Entrepreneurial Studies
“Privatization, a Far Cry for
Romania?”
Quarterly Newsletter, Volume 2,
Number 2, 1993

International Finance Corporation
*Small-scale Privatization in Russia:
The Nizhny Novgorod Model*
Washington, DC.: 1992

Katz, S. Stanley
“From Central Planning to a Market
Economy: East Europe Should Learn
from Asia”
Financial Times. April 24, 1991

Kikeri, Sunita, John Nellis and
Mary Shirley
*Privatization:
The Lessons of Experience*
The International Bank for
Reconstruction and Development
Washington, DC.: World Bank
Publications, 1992

Mejstrik, Michael, Ed.
*Privatization Newsletter of
Czechoslovakia*
Prague: Center for Economic Research
and Graduate Education (CERGE)
Charles University, 1992, various
issues

Newman, Barry
“The Great Sell-off: Russians,
Czechoslovaks, Poles Find New Ways
to Make Proprietors of the Public”
The Wall Street Journal. October 1,
1992

The New York Times
“East’s Problems in Going Private”
May 19, 1992

Radio Free Europe/Radio Liberty, Inc.
“Privatization: A Special Report”
(RFE/RL Research Report, Volume 1,
Number 17), April 24, 1992

SPURT, Kiev Reforma and Harvard
University Project on Economic
Reform in Ukraine.
Privatization in Ukraine Newsletter.
1992, various issues

Suleiman, Ezra N. and John
Waterbury, eds.
*The Political Economy of Public Sector
Reform and Privatization*
Boulder, Colorado: Westview Press,
1990

The World Bank
World Development Report 1987
New York: Oxford University Press,
1987

The World Bank
World Development Report 1983
New York: Oxford University Press,
1983

КОНТАКТЫ

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ

Inter-American Development Bank
Department of Economic and
Social Development
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Phone: (202) 623-1000
Fax: (202) 623-3096

International Center for Economic
Growth (ICEG)
243 Kearny Street
San Francisco, California 94108
Phone: (415) 981-5353
Fax: (415) 986-4878

World Bank Cofinancing and
Advisory Services
Private Sector Development and
Privatization
Kevin Young, Manager
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Phone: (202) 473-1435
Fax: (202) 477-1822

АЗИЯ

Applied Economic Research Center
University of Karachi
P.O. Box 8403
Karachi 32, Pakistan
Phone: 465 749
Fax: 465 384

Asia Development Bank
P.O. Box 789
1099 Manila, Philippines
Phone: (632) 711 3851
Fax: (632) 741 7961

Center for Research & Communication
Bernardo Villegas, Senior Vice
President
P.O. Box 478
Greenhills Post Office
Metro Manila, Philippines
Phone: (632) 631 0935 to 0940
Fax: (632) 631 2174

Confederation of Indian Industry
Dilip Chenoy
23, 26 Institutional Area, Lodi Road
New Delhi, 110 003 India
Phone: (46) 29994
Fax: (46) 33168

Thailand Development Research
Institute Foundation (TDRI)
Narongchai Akrasanee, Director
Rajapark Bldg, 163 Asoke Rd
Bangkok 10110, Thailand
Phone: 258 9012
Fax: 258 8010

Turkish Democracy Foundation
Dr. Eugun Ozbudun, Vice President
27 Ahmet Rasin Sakak
Canhaga, Ankara, Turkey
Phone: (904) 438 6744
Fax: (904) 440 9106

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ЕВРОПА

Center for Research and Graduate
Education (CERGE)
Charles University
Taboritska 23, PO Box 114
130 87 Praha 3, Czech Republic
Phone: (422) 275 643 or 277 251
Fax: (422) 277 249

Center for the Study of Democracy
1 Lazar Stanev Street
Sofia 1113, Bulgaria
Phone: (3592) 70 61 65
Fax: (3592) 72 05 09

Foundation for Market Economy
Dombovari u. 17-19
Budapest XI, 1117 Hungary
Phone: (361) 161 0460
Fax: (361) 166 5594 or 161 1845

Gdansk Institute for
Market Economics
11 Gdynskich Kosynierow
80-866 Gdansk, Poland
Phone: (4858) 311 816 or 311 833
Fax: (4858) 310 133

National Association of Entrepreneurs
Szuret u. 15
1118 Budapest, Hungary
Phone: (361) 185 3377
Fax: (361) 182 0316

Polish Chamber of Commerce
Institute for Private Enterprise and
Democracy
ul. Trebacka 4
00-074 Warsaw, Poland
Phone: (4822) 260017 or 260143
Fax: (4822) 274-673

БЫВШИЙ СОВЕТСКИЙ СОЮЗ

Фонд Содружества
Екатеринбург 620000
Ленинский проспект, 37 к.18
Тел.: (3432) 51 10 06
Факс: (3432) 34 15 87 или 51 06 80

Кооперативные общества и
хозрасчетные научно-технические
организации (СПУРТ)
Украина, Киев
Московская улица, 5/2
Тел.: (044) 290 31 88
Факс: (044) 555 25 24

Estonian Small Business Association
Gonsiori 29-130
Tallinn, EE0104 Estonia
Phone/Fax: (70142) 422 279

Гарвардский проект по
экономической реформе
на Украине
Украина, Киев 252006
Артема 40, кв. 24
Тел.: (044) 269 74 60
Факс: (044) 216 27 95

Московский общественный
комитет по реформам в России
Россия, Москва 117049
Крымский вал, 8
Тел.: (095) 203 28 34
Факс: (095) 290 72 67

*Подготовлено Центром международного частного
предпринимательства (СИПЕ)*

Исполнительный директор – Джон Д. Салливан

Редактор – Джон А. Земко

Заместитель редактора – Маурицио Д. Перейя

*СИПЕ является филиалом Торговой палаты США и финансируется
Национальным фондом в поддержку демократии*

Серия «Материалы о расцвете экономики»

Редактор – Говард Синкотта

Заместители редактора: Стефен Бюрант, Джин Холден

Оформление: Линда Рей
