



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.3/7/Rev.1
22 September 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Специальная рабочая группа по
сравнительному анализу опыта
в области приватизации

Третья сессия

Женева, 29 ноября 1993 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ СТРАНАМИ, В СВЕТЕ ПРОВЕДЕННОГО
СЕКРЕТАРИАТОМ МЕЖСТРАНОВОГО АНАЛИЗА ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ И
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ ПРИВАТИЗАЦИИ И ИХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Разработка, осуществление и результаты программ приватизации:
межстрановой анализ национального опыта

Доклад, подготовленный секретариатом ВНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 3
I. ЦЕЛИ ПРИВАТИЗАЦИИ И СМЕЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	4 - 33
A. Цели	4 - 8
B. Стратегия приватизации	9 - 17
C. Разрешение противоречий в целях	18 - 21
D. Роль социальных целей	22 - 27
E. Связь с другими реформами предприятий	28 - 33
II. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ	34 - 40
III. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА	41 - 62
A. Изменение ролей государственного и частного секторов	41 - 49
B. Институциональные изменения	50 - 52
C. Конкуренция и регулирование	53 - 62
IV. ТЕХНИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ, ФИНАНСОВЫЕ И ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ ...	63 - 119
A. Правовые вопросы	63 - 67
B. Критерии отбора предприятий для приватизации	68 - 70
C. Методы и последовательность приватизации: способы продажи и передачи активов	71 - 87
1. Приватизация капитала	71 - 80
2. Приватизация управленческой деятельности	81 - 84
3. Подряд на оказание коммунальных услуг	85
4. Особые условия приватизации	86 - 87
D. Планы приватизации	88 - 89
E. Организация процесса приватизации	90 - 94
F. Информационная, рекламно-пропагандистская работа и маркетинг	95 - 100
G. Финансирование приватизации	101 - 108
H. Вопросы, относящиеся к конкретным предприятиям или секторам	109 - 112
I. Роль многосторонних учреждений и двусторонних доноров	113 - 115
J. Экологические вопросы	116 - 119
V. СОЦИАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ	120 - 129
A. Социальные последствия	120 - 122
B. Меры социальной поддержки	123 - 129
VI. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИВАТИЗАЦИИ И ИХ ОЦЕНКА	130 - 138
A. Анализ результатов	130 - 132
B. Результаты приватизации	133 - 138

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий межстрановой анализ подготовлен по просьбе Специальной рабочей группы в связи с проводимым ею обзором опыта стран (пункт 3 предварительной повестки дня ее третьей сессии). Он является пересмотренным вариантом документа (TD/B/WG.3/7), представленного ко второй сессии Специальной рабочей группы. Пересмотр сделан с тем, чтобы привлечь внимание национальные доклады, которые были получены слишком поздно для подготовки предыдущего документа, а также доклады, которые были представлены ко второй сессии Специальной рабочей группы. Структура анализа также изменена, с тем чтобы изложить обширный материал не слишком пространно, принимая во внимание предписанное количество страниц.

2. Анализ основывается на национальных докладах и заявлениях национальных экспертов, представленных на рассмотрение Специальной рабочей группы следующими странами: Австралией, Аргентиной, Болгарией, Бразилией, Венгрией, Венесуэлой, Ганой, Германией, Грецией, Египтом, Израилем, Индонезией, Иорданией, Китаем, Колумбией, Литвой, Малайзией, Марокко, Нигером, Нигерией, Нидерландами, Новой Зеландией, Объединенной Республикой Танзания, Пакистаном, Перу, Польшей, Португалией, Республикой Корея, Российской Федерацией, Румынией, Сенегалом, Словакией, Словенией, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами Америки, Таиландом, Тунисом, Турцией, Филиппинами, Финляндией, Францией, Чешской Республикой, Швецией, Шри-Ланкой и Ямайкой. В целях иллюстрации включены также некоторые примеры, касающиеся опыта других стран.

3. Анализ построен в соответствии со структурой программы работы Специальной рабочей группы, принятой на ее первой сессии. В нем делается попытка сравнить и обобщить различные элементы накопленного в отдельных странах опыта приватизации в том виде, как они изложены в национальных докладах. Он отражает неодинаковый уровень качества и количества представленной информации, а также разнообразие национального опыта, как об этом можно судить по полученным докладам. В каждом тематическом разделе кратко излагаются вопросы, возникающие в связи с национальным опытом, и соответствующие политические выводы, а также приводятся примеры, иллюстрирующие то, каким образом решались или решаются эти вопросы. Поскольку настоящая работа основывается на сопоставлении опыта, было сделано все возможное для того, чтобы опыт отдельных стран "говорил" сам за себя. Однако вследствие большого количества материала, содержащегося в представленных докладах, и в силу необходимости провести определенный отбор в настоящем документе невозможно было полностью воспроизвести этот опыт. Для того чтобы настоящий документ не был слишком пространным, были отобраны некоторые наглядные примеры. Предприняты все усилия к тому, чтобы отобрать примеры, которые были бы интересными, непохожими друг на друга и целесообразными и которые в то же время, по возможности, наиболее широко охватывали конкретные ситуации, складывающиеся в соответствующих странах.

I. ЦЕЛИ ПРИВАТИЗАЦИИ И СМЕЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

A. Цели

4. Хотя цели, провозглашаемые правительствами в своих программах приватизации, содержат некоторые общие элементы, в них имеются и определенные различия с точки зрения расстановки акцентов или общей направленности, что отражает неодинаковость положения и приоритетов в различных странах. Эти различия нашли свое отражение в широком разнообразии целей, перечисленных ниже. Многие из них, несомненно, имеют более общий характер, тогда как другие характерны только для конкретных стран.

5. Главная цель, широко разделяемая правительствами, состоит в содействии повышению эффективности экономики. Что касается развивающихся стран, то у них имеется и другая важная цель, которая состоит в том, чтобы укрепить, модернизировать и интернационализировать свою экономику со всем тем, что подразумевает достижение такой цели в смысле изменения ролей государства и частного сектора. Перед находящимися на переходном этапе странами Восточной и Центральной Европы и бывшим Советским Союзом, помимо цели обеспечения эффективности, стоит еще одна основополагающая цель, заключающаяся в превращении экономики из централизованно планируемой в ориентированную на рынок систему за счет стимулирования структурных сдвигов и создания институциональной базы современной рыночной экономики при ведущей роли частного сектора в трансформационном процессе. Еще одна широко разделяемая цель правительств заключается в том, чтобы блага экономического роста были доступны всем слоям населения.

6. В рамках этих общих целей соответствующие страны указывают более конкретные цели, а в некоторых случаях - средства их достижения. Эти цели, объединяемые под рубрикой повышения эффективности, состоят в том, чтобы развивать конкуренцию и обеспечивать эффективное распределение ресурсов и повышать отдачу, эффективность и конкурентоспособность предприятий или производственных секторов. "Институциональные" цели (которые также направлены на повышение эффективности), касающиеся создания или усовершенствования структур трансформации, модернизации или интернационализации экономики, заключаются в том, чтобы: создать мощный частный сектор, являющийся движущей силой роста; ускорить создание рынка; укрепить предпринимательский и управленческий потенциал; добиться дисциплины, характерной для частного сектора, и применения рыночных принципов, включая заимствование "рискового" капитала на финансовых рынках, в рамках государственных предприятий и за счет этого повысить их показатели функционирования и прибыльность; содействовать созданию эффективной системы хозяйственного управления; укрепить финансовые рынки и учреждения; создать условия для увеличения частных капиталовложений, как внутренних, так и иностранные, включая капиталовложения в инфраструктуру; улучшить доступ к иностранным рынкам, новой технологии и современным "ноу-хау", содействовать развитию партнерских отношений между национальными и иностранными частными фирмами.

7. К целям, затрагивающим роль правительства и управления на макроэкономическом уровне, относятся следующие: сохранение национального достояния; ослабление роли государства в экономике и, таким образом, перераспределение функций между государственным и частным секторами; облегчение административного бремени, возложенного на государство, с тем чтобы оно могло оптимальным образом использовать свои управленческие ресурсы и уделять основное внимание решению важнейших государственных дел и созданию благоприятной среды для развития частного сектора; переориентация промышленной политики; улучшение и обеспечению сбалансированности

государственных финансов за счет уменьшения финансовой нагрузки госпредприятий на бюджет и/или увеличения поступлений в бюджет; полное или частичное исключение коммерческих рисков, связанных с деятельностью государственных предприятий, из государственного бюджета; обеспечение дополнительных источников финансирования для развития деятельности, которая сдерживается из-за наличия бюджетных ограничений; уменьшение объема внутренней и внешней задолженности, в частности, посредством операций "своп" с долговыми требованиями; улучшение и охрана окружающей среды.

8. К числу целей, имеющих отношение к проблемам распределения благ экономического роста на все слои общества, относятся следующие: развитие акционерных форм собственности (и благодаря этому совершенствование рынков капитала); расширение или демократизация круга владельцев предприятий или лиц, обладающих функциями контроля, в производственных секторах (или защита "ключевых отраслей" от монополизации их немногими лицами); содействие децентрализации, развитию регионов и сельских районов; повышение занятости за счет улучшения условий для создания новых рабочих мест в долгосрочном плане; мобилизация средств для осуществления мер в области социального обеспечения; совершенствование социальных и коммунальных услуг; повышение уровня жизни граждан.

В. Стратегия приватизации

9. Приватизация предполагает коренные сдвиги, поскольку она влечет за собой изменение или переосмысление роли государства. Эти сдвиги затрагивают различные слои общества: рабочих и руководителей государственных предприятий; бюрократов, для многих из которых такие предприятия являются прочной основой и источником власти; политических деятелей; и потребителей. Они должны быть убеждены в целесообразности приватизации, с тем чтобы она получила широкое одобрение. Кроме этого, приватизация государственных предприятий, как правило, предполагает продажу активов иностранным инвесторам; если такая продажа осуществляется на крупномасштабной основе или если она приводит к злоупотреблениям, вызванным недостаточными мерами предосторожности, то в этом случае существует опасность политических волнений. Более того, если приватизация проходит в неблагоприятных условиях, приводя к отрицательным последствиям, включая неэффективную продажу или банкротство приватизированных предприятий, то под сомнение ставится сама идея приватизации. Поэтому необходимо разработать соответствующую стратегию, направленную на решение вышеуказанных вопросов. Эта стратегия может также включать элементы стимулирования результатов приватизации, например эффективного маркетинга, с тем чтобы увеличить стоимость активов, которые должны быть проданы, и таким образом обеспечить максимальный доход от приватизации. Для того чтобы эта стратегия была эффективной, она должна быть частью экономической стратегии, с помощью которой можно поощрять структурные сдвиги и предупредить любые негативные последствия приватизации.

10. Такая стратегия должна включать ряд элементов. Во-первых, поскольку приватизация является прежде всего политическим процессом, стратегия должна предусматривать масштабы приватизации, ее цели, включая социальные цели, и формы и методы ее осуществления. К таким методам можно, в частности, отнести повышение транспарентности и значения приватизации для всех заинтересованных сторон, с тем чтобы добиться ее всеобщего одобрения. Во-вторых, приватизация ведет к замене принципов, характерных для государственного сектора, правилами, характерными для частного сектора; в частном секторе инвестиционные и коммерческие риски несет предприятие, а в государственном секторе такие риски в конечном итоге несет государство. В тех случаях, когда приватизация касается коммунальных служб или крупных государственных предприятий, может

возникнуть необходимость в последовательном осуществлении коммерциализации или корпоратизации, с тем чтобы создать условия для формирования культуры частного предпринимательства и перестройки государственных предприятий, прежде чем они перейдут в частные руки.

11. В-третьих, эффективный маркетинг может способствовать увеличению реальной стоимости предприятия, которое предполагается продать, и должен проводиться на постоянной основе. В-четвертых, в процессе продажи активов воедино должны увязываться принципы "народного капитализма" и необходимость эффективного управления хозяйственной деятельностью. В-пятых, эти методы должны быть адаптированы к различным целям и к различным типам предприятий (по размеру, финансовому положению и т.д.), которые предполагается приватизировать, с тем чтобы программа приватизации проходила эффективно и с наименьшими затратами. Например, если речь идет о небольших государственных предприятиях, а цель заключается в быстрой их продаже по низкой цене, то можно использовать открытые аукционы. Следует помнить, что приватизационные операции, в частности операции, связанные с выпуском акций на свободный рынок, предполагают высокие издержки. В-шестых, с тем чтобы предотвратить злоупотребления, необходимо предусмотреть защитные меры, в том числе гарантии, включенные в договоры о продаже, или использование "золотой" акции, когда речь идет о жизненно важных государственных интересах, как в случае коммунальных предприятий. В-седьмых, в целях регулирования деятельности приватизированных монополий необходимо создать или усовершенствовать соответствующую нормативную и институциональную основу. В-восьмых, необходимо определить роль и степень иностранного участия, в частности для коммунальных служб и крупных предприятий, с тем чтобы избежать политических осложнений в связи с иностранным участием, хотя такие осложнения, как правило, не возникают в случае мелких и средних предприятий. В-девятых, необходимо разработать определенную процедуру контроля, с тем чтобы следить за соблюдением взятых обязательств, например, в отношении инвестиций или занятости и оценивать результаты приватизации, в том числе достигнутый прирост эффективности и его материальные последствия для потребителей и экономики. Это имеет особо важное значение для приватизируемых коммунальных предприятий. И наконец, необходимо обеспечить должную систему компенсации для уволенных рабочих, а также услуги и механизмы в целях повышения квалификации, поощрения мобильности рабочей силы и создания новых рабочих мест посредством развития предприятий.

12. На практике характер стратегии может зависеть от размера государственного сектора и результирующего давления на темпы приватизации. В связи с этим необходимость быстрого сокращения государственного сектора и создания частного сектора как инструмента экономических преобразований, а также должная институциональная структура рыночной экономики могут предусматривать использование многопланового и оперативного подхода. В Польше, например, приватизация осуществлялась в рамках демократического политического процесса, обеспечивающего поддержку общества в целом и поддержку работников предприятий, добывающих права коллективной собственности, в частности. Приватизация проходит на нескольких уровнях: изменение формы собственности, создание правовой и институциональной основы, организация политической деятельности и индивидуальная разъяснительная работа. Стратегия связана с многоплановым подходом, предполагающим массовую приватизацию (600 крупных и средних государственных предприятий), корпоратизацию государственных предприятий после продажи их акций частным инвесторам и ликвидацию с последующей продажей их активов, их передачу и сдачу в аренду частично или полностью другим компаниям. Стратегия предполагает также быструю (оперативную) продажу государственных предприятий целиком, когда право собственности на землю и другой основной капитал, находящийся в их владении, уже установлено. Для отдельных категорий предприятий (государственных, муниципальных,

кооперативных, частных или получастных и совместных предприятий) предусматриваются самостоятельные варианты приватизации, при этом часто одновременно используются различные методы. Кроме того, с тем чтобы помочь в выборе стратегий и методов, проводится 20 отраслевых исследований, в том числе анализ конъюнктуры рынка и перспектив развития конкретных промышленных секторов. В целях поддержки указанного процесса правительство подписало трехстороннее соглашение с работодателями и профсоюзами. По этому соглашению работникам предприятия предоставляется право выбрать форму приватизации в течение шести месяцев; однако, если они не представляют своего предложения, министерство приватизации получает полную свободу действий.

13. С другой стороны, в странах, где такого давления не наблюдается, важным считается постепенный подход, например, для обеспечения успеха без побочных негативных последствий (как в Марокко); для содействия развитию предпринимательства (Португалия); для преобразования государственных предприятий путем коммерциализации и корпоратизации в самостоятельные коммерческие структуры и для обеспечения их рентабельности, прежде чем они перейдут частному сектору (Нидерланды).

14. Коммерциализация предполагает реорганизацию государственного предприятия и внедрение коммерческих принципов в его деятельность, включая взимание платы с пользователей, коммерческий бухгалтерский учет и коммерческие показатели эффективности хозяйственной деятельности, с целью его превращения в экономически жизнеспособное и прибыльное предприятие. Коммерциализация широко используется в Нигерии, в которой коммерциализованные предприятия обязаны функционировать на коммерческой основе без государственных дотаций. Одним из важнейших элементов при этом является заключаемое между правительством и предприятием соглашение о показателях деятельности, в котором руководители компании обязуются добиться определенных показателей деятельности в обмен на производственную автономию. Коммерциализация используется также в других странах в качестве подготовительного шага к корпоратизации (как в Малайзии). Порою термины "коммерциализация" и "корпоратизация" являются взаимозаменяемыми; однако необходимо провести различие между "коммерциализацией", предполагающей преобразование государственного предприятия в самостоятельную производственную единицу по статутному праву, и "корпоратизацией", предполагающей преобразование государственного предприятия в акционерное общество (для крупных предприятий) или компанию с ограниченной ответственностью (для мелких и средних предприятий) по законодательству о компаниях. Если коммерческие и инвестиционные риски не полностью переходят к частному сектору, то такие реформы не считаются приватизацией в строгом смысле слова.

15. Корпоратизация представляет важный аспект в стратегии приватизации государственных предприятий в ряде стран, включая Австралию, Малайзию, Нидерланды, Новую Зеландию, Финляндию и Францию. Корпоратизированные предприятия обязаны функционировать как самостоятельные коммерческие структуры. Хотя правительство может требовать проведения определенной социальной политики и платит за это (как в Новой Зеландии), корпоратизированные предприятия обязаны преследовать коммерческие цели и добиваться максимизации своей прибыли и собственного капитала. Корпоратизация успешно используется применительно к коммунальным службам и крупным государственным предприятиям в этих странах, с тем чтобы перестроить государственное предприятие, обеспечить его рентабельность и увеличить его продажную стоимость, прежде чем оно будет передано частному сектору.

16. Стратегия приватизации в Марокко имеет ряд направлений: внушить общественности доверие к происходящему процессу за счет просветительской и рекламно-пропагандистской деятельности и сосредоточить внимание на тех

госпредприятиях, которые являются рентабельными или потенциально рентабельными, уже имеют юридический статус корпорации, играют важную экономическую роль, но не являются ведущими предприятиями в сфере услуг, и уже участвуют в конкурентной борьбе; укрепить доверие работников к процессу приватизации и поддержать общественный климат, благоприятствующий капиталовложениям и росту, за счет отбора приватизируемых предприятий, не имеющих раздутых штатов; укрепить доверие инвесторов за счет отмены принятых в 70-е годы положений о национализации, за счет установления справедливых цен и обеспечения транспарентности процесса оценки и организации проектов приватизации; содействовать региональному развитию и децентрализации владения акциями (для дополнения общего процесса децентрализации) путем вовлечения в этот процесс государственных предприятий, которые имеют диверсифицированную в региональном отношении базу.

17. В Кот-д'Ивуаре после первого этапа разгосударствления 22 предприятий в 80-е годы, причем для процесса были характерны многие недостатки, правительство в 1990 году выработало стратегию, которая помогла усовершенствовать разработку и осуществление нынешней программы приватизации, охватывающей 54 госпредприятия. Среди прочего, в общей программе приватизации акцент был сделан на продажу, а не на предоставление специального статуса предприятиям, и были разработаны руководящие принципы и четкие процедуры. Были разработаны критерии отбора госпредприятий для приватизации, причем предпочтение отдавалось тем предприятиям, приватизация которых позволила бы увеличить объем выпускаемой продукции, привлечь частные капиталовложения на цели роста или принести финансовые доходы государству. Были разработаны руководящие принципы работы с госпредприятиями, сталкивающимися с серьезными финансовыми проблемами, а также принципы обеспечения полного ухода государства из некоторых секторов, таких, как транспорт, туризм и агропромышленность.

С. Разрешение противоречий в целях

18. Процесс приватизации подразумевает необходимость четкого формулирования и согласования различных целей, которые подчас могут вступать в противоречие друг с другом. Например, цель получения максимального дохода от продажи может вступать в противоречие с целью содействия увеличению производительности, если, например, монополии продаются без введения регламентирующих или каких-либо других мер для предотвращения злоупотребления монопольной властью. Финансовая цель может также вступить в противоречие с социальной целью, касающейся сохранения общей численности рабочих мест или создания новых рабочих мест, если первоочередное внимание уделяется только максимальному извлечению доходов без стремления обеспечить в будущем капиталовложения приватизированных компаний. Если целью является быстрое осуществление приватизации, то оценку стоимости активов можно упростить, взяв за основу, например, их балансовую стоимость, которая может значительно отличаться от их реальной стоимости, и использовать различные методы, включая установление продажной цены без открытых торгов, и практику внутренней приватизации, такую, как выкуп компании ее управляющими или работниками. Однако это может противоречить целям обеспечения эффективности, справедливости, транспарентности и массовой приватизации. Продажа акций широкой общественности может улучшить социально-политический климат вокруг приватизации и повысить транспарентность, но в то же время замедлить темпы и увеличить издержки этого процесса.

19. Более того, содействие расширению акционерной базы может вступать в противоречие с целью содействия хорошему управлению корпорацией или динамичному развитию предприятия. Например, в Португалии была выражена обеспокоенность в связи с тем, что, когда нет хорошо развитого фондового

рынка, вследствие чего затрудняется разграничение владельцев и управленцев, создание широкого круга владельцев акций может вступать в противоречие с задачей укрепления жизнеспособности фирм и предпринимательства. Необходимость обеспечения стабильности капитала приватизированной фирмы, вложения новых капиталов или хорошего управления корпорацией обусловила принятие различных мер. Так, например, расширение акционерной базы за счет ориентации цен на мелких вкладчиков сочетается с продажей пакетов акций основным институциональным долгосрочным инвесторам, например банкам и страховым компаниям (как во Франции) или основным корпоративным инвесторам (Шри-Ланка). Используются также стимулы (например, бесплатные дополнительные акции) для поощрения мелких держателей акций к тому, чтобы они не продавали свои акции в течение оговоренного периода времени (Франция, Соединенное Королевство). В Марокко работникам предоставляется 15-процентная скидка от цены акций, если акции не продаются в течение трех лет. Портфели акций мелких вкладчиков характеризуются определенной стабильностью (Франция). С тем чтобы оградить приватизированные фирмы от влияния изменений, происходящих с акциями международных институциональных инвесторов, и по другим государственным соображениям некоторые страны ограничивают долю иностранного участия в акционерном капитале приватизированных компаний (например, Франция - 20%; Малайзия - 25%; Соединенное Королевство - 15%).

20. Возникал вопрос, может ли достаточно напряженный социальный план сохранения рабочих мест, такой, как, например, используемый в проектах приватизации в Малайзии, предусматривать определенный компромисс с точки зрения более низкой продажной цены и, следовательно, уменьшения доходов. Может также возникать вопрос относительно плана развития предприятия или отрасли, предусматривающего размер предлагаемых капиталовложений и зачастую социальный план, который потенциальные инвесторы должны представить в связи со своими заявками на приобретение фирм (как, например, в Австралии, Гане, Германии, Литве, Польше и Сенегале). Однако выбор между хорошей ценой, с одной стороны, и хорошим деловым планом, предусматривающим существенные социальные гарантии, с другой, может оказаться ложным; новые капиталовложения, способствующие росту предприятия и сохранению рабочих мест, а также социальной стабильности в долгосрочной перспективе, могут компенсировать временное снижение доходов. В ряде случаев новые капиталовложения могут быть существенными. В Шри-Ланке один из первых этапов приватизации обеспечил приток 22 млн. долл. США в виде капиталовложений, что позволило компании не только поглотить излишки рабочей силы, но и создать дополнительно 1 200 новых рабочих мест к имеющимся 3 000 штатных работников за два года. В Перу одна железорудная компания была с аукциона продана за 120 млн. долл. США иностранной компании, которая обязалась сделать капиталовложения на сумму 150 млн. долл. США за три года. С аукциона в этой стране было продано также месторождение медной руды за 12 млн. долл. США другой иностранной компании, которая, как ожидается, вложит 560 млн. долл. США на цели полного освоения рудника. В Литве при рассмотрении заявок на участие в торгах план оздоровления предприятия в сочетании с комплексом мер социального характера, фактически, ценится выше, чем простое предложение цены.

21. В Литве в ходе подготовки программы вступили в противоречие коммерческие и распределительные цели. Те, кто выступал за коммерческие цели, утверждали, что только коммерческая приватизация привлечет эффективных частных собственников. Те, кто отдавали предпочтение введению системы приватизационных чеков или массовой приватизации, утверждали, что из-за ограниченных возможностей частного инвестирования коммерческая приватизация займет очень много времени и что низкая отдача государственных предприятий не будет компенсирована эффективной деятельностью небольшого числа частных фирм, что такая приватизация приведет к сосредоточению прав собственности не в тех

руках, в каких следовало бы (бывшая номенклатура), и что государство обязано компенсировать низкий уровень заработной платы, устанавливавшийся в соответствии с прежней политикой и практикой. Последние в данном случае завоевали широкую народную поддержку, и парламент избрал такой подход как основной принцип программы приватизации.

D. Роль социальных целей

22. Важность социальных целей находит отражение в их влиянии на разработку и осуществление программ приватизации, включая их "социальные положения". К ним относятся распределение части акций приватизированных компаний среди работников бесплатно или иным образом по более низким или специальным ставкам, а также распределение части таких акций среди мелких инвесторов (обе эти меры представляют неотъемлемые элементы политики приватизации во многих странах), программы образования акционерного фонда работников (предусматривающие обеспечение долговых обязательств на доверительной основе, с тем чтобы дать рабочим возможность выкупить предприятие), покупка всех акций управляющими или работниками (при которой наличными сразу же требуется внести лишь определенную часть суммы), программы обеспечения занятости на приватизированных предприятиях, программы социальной защиты работников. В странах, находящихся на переходном этапе, используются схемы массовой приватизации, предполагающие предоставление всем гражданам приватизационных чеков или сертификатов бесплатно или по номинальной цене, которые могут быть обменены на акции приватизированных предприятий или на сертификаты инвестиционных фондов, владеющих такими акциями. Эти "социальные положения", обеспечивающие работникам, мелким инвесторам, управляющим и всему населению определенную долю в акционерном капитале приватизированных предприятий, могут помочь мобилизовать поддержку процесса приватизации.

23. Важное значение, придаваемое социальным целям, обуславливается пониманием того, что социальные проблемы, связанные с процессом приватизации, могут подорвать доверие к приватизации или обречь ее на провал. Например, в Таиланде, где большинство работников государственного сектора имеют лучшие условия труда, чем их коллеги в частном секторе, власти считают социальные аспекты приватизации основной проблемой. В Гане и многих других странах, в которых существует высокий уровень безработицы и неполной занятости, огромную тревогу вызывают увольнения большого числа рабочих из-за приватизации.

24. В Малайзии социальная цель сохранения рабочих мест очень во многом предопределила разработку и осуществление программы приватизации. Принятые политические решения предусматривают, что в приватизированных фирмах не может быть сокращения штатов в течение первых пяти лет после приватизации, за исключением увольнений в случае нарушений трудовой дисциплины, что проблемы избыточной рабочей силы должны решаться путем естественной убыли кадров, их перераспределения и расширения деятельности, что сотрудникам соответствующего приватизируемого предприятия должен предлагаться комплекс мер, по своим суммарным выгодам не уступающих условиям работы, когда они находились на правительственной службе, что таким сотрудникам предлагается право выбора при решении вопроса о том, поступать ли на работу в новую компанию, что те, кто не изъявляют желания поступать в новую компанию, уходят в отставку и немедленно получают полагающуюся им пенсию, и что те, кто желают поступить в новую компанию, получают предложение выбрать один из двух вариантов службы, один из которых повторяет правительственную схему службы, а второй имеет коммерческую направленность, и в соответствии с ним сотрудники, помимо прочего, получают право приобретать акции фирмы и получать такие премии, которые будут зависеть от результатов деятельности фирмы. Помимо продажи акций работникам, могут быть рассмотрены программы создания акционерного фонда

работников и схемы распределения акций, обеспечивающие приверженность работников данной фирме, как в случае приватизированной электроэнергетической компании. Эти схемы были внедрены для того, чтобы сформировать у работников более глубокое чувство верности и приверженности компании. В общем плане, предложенные правительством пакеты мер обеспечили сотрудничество со стороны работников и ослабили сопротивление процессу приватизации.

25. Меры по сохранению рабочих мест на приватизированных предприятиях проводятся также в других странах. В Пакистане занятость гарантируется в течение одного года после приватизации; работники, срок службы которых истекает через 12 месяцев, имеют право на получение пособий по безработице и могут пройти специальную подготовку и взять льготные кредиты, с тем чтобы начать заниматься собственным делом. В Шри-Ланке рабочие места на приватизированных предприятиях сохраняются в течение двух лет после приватизации. Аналогичным образом меры сохранения рабочих мест на приватизированных предприятиях сроком до двух лет после приватизации получили распространение также в некоторых странах Восточной и Центральной Европы. В Польше социальные положения, разрабатываемые для каждого приватизированного предприятия, и обсуждаемые с участием профсоюзов, обычно предусматривают период, в течение которого сокращение штатов ограничивается естественной убылью рабочей силы, требование к компании представить план размещения рабочей силы по истечении этого периода, гарантии компании на тот случай, если она обанкротится после приватизации и иногда договоренность о том, что инвестор поможет финансировать приобретение оговоренного числа акций для работников компании. Правительства подчеркивают необходимость учета долгосрочных интересов при проведении переговоров.

26. В Германии разрабатывается особая схема для приватизируемых коммунальных предприятий. В соответствии с этой схемой работникам таких предприятий предлагается перейти на частные договорные отношения. Работники, не желающие этого, поступят в распоряжение специальной компании по трудоустройству, которая будет поддерживать старые договорные отношения и откомандировывать работников в одну из компаний, возникших на месте ранее существовавших компаний, в качестве наемной рабочей силы.

27. В Сенегале регулярно проводятся консультации и информационные совещания с участием предпринимателей и профсоюзов. Приняты законодательные и практические меры по сохранению рабочих мест - одна из важных целей политики приватизации - и завоеванных социальных прав рабочих. Рабочие в индивидуальном порядке или коллективно приобретают акции или активы приватизированных фирм. При отборе покупателей на переговорах с ними используются критерии, касающиеся эффективности планов налаживания производства, приверженности сохранению занятости или созданию новых рабочих мест; при прочих равных условиях предпочтение будет отдаваться покупателям, которые принимают в расчет интересы трудящихся в социальной сфере.

Е. Связь с другими реформами предприятий

28. Выше уже говорилось об использовании методов коммерциализации и корпоратизации госпредприятий в процессе подготовки их к разгосударствлению. На практике эти действия зачастую сопровождаются финансовой перестройкой, направленной на повышение финансовой жизнеспособности и рыночной стоимости фирмы. Однако, будь то по политическим или финансовым причинам, коммерциализация и корпоратизация могут и не привести к разгосударствлению. Примерно 28 коммерциализованных предприятий в Нигерии, примерно 37 корпоратизированных предприятий в Финляндии, несколько корпоратизированных предприятий в Пакистане и Нидерландах остаются в собственности государства.

Коммерциализация используется в качестве одного из направлений политики, с тем чтобы улучшить показатели деятельности некоторых государственных предприятий, которые должны остаться в государственном секторе (Нигерия, Объединенная Республика Танзания). Корпоратизация имеет также место в Индонезии, и за этим процессом в ряде случаев следует продажа акций на рынке капитала. Другие виды реформы предприятий включают приватизацию на уровне управления. Так, 35 из 37 гостиниц и ряд фирм, предназначенных для приватизации в Марокко, уже эффективно функционируют по контрактам о частном управлении, и их разгосударствление, как ожидается, не приведет к каким-либо существенным изменениям их статуса, за исключением типа владения.

29. В Австралии приватизация рассматривается как дополнение к микроэкономическим реформам, призванным повысить производительность государственных предприятий за счет внедрения корпоративных планов, ориентировочных показателей финансовой эффективности, ослабления прямого контроля со стороны государства и повышения качества информации для оценки деятельности этих предприятий, а также усилить на них конкурентное давление. Реформа предприятий посредством введения системы оценки функционирования госпредприятий проводится также в таких странах, как Индонезия и Республика Корея. В этих странах госпредприятия разбиваются на несколько категорий (по три в каждом случае), и в законе предусматривается, какие государственные предприятия должны быть (частично) подчинены правительственному регулированию через системы оценки функционирования и какие должны действовать в соответствии с законами рынка. В Республике Корея регулирование деятельности возлагается на рынок в тех случаях, когда доля участия государства в капитале предприятия составляет менее половины. Очевидно, что такое регулирование может быть эффективным только в условиях конкуренции. Приватизация посредством демополизации, т.е. за счет разделения монополий на менее крупные жизнеспособные предприятия и увеличения числа конкурентов, должна помочь повысить конкуренцию между государственными и частными предприятиями. Такая конкуренция содействует также процессу оценки функционирования государственных предприятий за счет расширения возможностей получения информации о результатах хозяйственной деятельности и показателей эффективности схожих предприятий и смежных секторов.

30. В Нидерландах корпоратизация госпредприятий в сочетании с усилением конкуренции может быть представлена в виде публичной или частной компании с ограниченной ответственностью (для осуществления коммерческой деятельности) или какого-либо фонда (если речь идет о некоммерческих предприятиях). Почта и телекоммуникации были преобразованы в полностью контролируемую государством холдинговую компанию с рядом филиалов, в том числе одним для почтового обслуживания и одним для телекоммуникаций. Государство планирует постепенно сократить свою долю участия в капитале компании до минимума, причем продажа первой части его акций намечена на 1994 год. Новая компания имеет право занимать капитал на частном рынке капитала. Курьерские службы и терминальное оборудование исключены из монопольного владения компании. Существующая монополия этой компании на инфраструктуру может быть ограничена новыми устанавливаемыми в рамках ЕС правилами, призванными содействовать расширению конкуренции как в сфере почтовых услуг, так и в сфере телекоммуникаций. Корпоратизация госпредприятий в сочетании с сокращением объема вмешательства государства в экономику усиливает конкуренцию между принадлежащими государству компаниями с ограниченной ответственностью и между частнопредпринимательскими компаниями. За корпоратизацией может последовать продажа государством части или всех своих акций (например, Почтовый банк). Такая форма постепенной приватизации может быть выбрана по финансовым и экономическим причинам, если есть основания полагать, что корпоратизация в сочетании с соответствующей реорганизацией увеличит собственный капитал предприятий, а значит и их

рыночную стоимость через некоторое время до продажи (например, Почтовый банк). В этих условиях, когда организации действуют с большим риском и ответственностью, но и имеют более широкие возможности для развития, происходит "культурный шок", который становится стимулом, позволяющим стронуть с места ориентированные на рыночные условия организационные преобразования, необходимые для повышения эффективности. Частное финансирование объектов инфраструктуры (тоннелей и мостов) представляет собой еще одну форму приватизации. Сдача в аренду используется главным образом в сфере вспомогательных служб и в подсобном производстве. Расширяются также масштабы коммерциализации в области искусства и спорта.

31. Во Франции ряд госпредприятий перешли из частного сектора в государственный сектор и обратно в частный сектор вполне успешно. Находясь в государственном секторе, некоторые госпредприятия прошли перестройку и были поставлены на более прочную основу, прежде чем быть возвращенными в частный сектор. В тех случаях, когда государственные предприятия могут конкурировать с частными компаниями, приватизация является логическим следствием процесса реформ. Кроме того, управленческие команды как на государственных предприятиях, так и в частных фирмах зачастую имеют одинаковую образовательную и профессиональную подготовку. Ведущие школы менеджмента готовят руководителей для обоих секторов, и это может являться одним из факторов, благоприятствующих приватизации.

32. В тех случаях, когда частный сектор сравнительно невелик и/или неэффективен, как это имеет место во многих развивающихся странах с низким уровнем доходов, добиться прироста эффективности государственных предприятий до их продажи трудно, а возможностей для продажи зачастую бывает мало. В таких ситуациях тем более важно, чтобы правительство принимало меры по повышению производительности госпредприятий за счет использования коммерческих принципов, независимо от того, готовятся они к разгосударствлению или нет, и укрепляло частный сектор, поощряя конкуренцию и обеспечивая благоприятную обстановку, включая финансовые, правовые и административные условия, для развития предпринимательства и частного сектора. В таких ситуациях решающее значение имеют график, последовательность реформ и процесс продажи.

33. Однако во многих таких странах сохраняются серьезные препятствия на пути к реформе или приватизации в полугосударственном секторе. В Объединенной Республике Танзания основным тормозом прогресса на техническом уровне является следующее: отсутствие четких указаний относительно размера государственной собственности и отсутствие опыта в проведении переговоров, оценке, решении проблем задолженности и увольняемых работников. Отсутствие четкой институциональной базы также является препятствием; чтобы отчасти преодолеть эту трудность, для облегчения процесса переговоров и принятия решений в 1992 году была создана Комиссия по реформе полугосударственного сектора, наделенная полномочиями вести переговоры при помощи отраслевых министерств. Урегулирование проблемы задолженности является препятствием для ведения переговоров по ряду проектов, особенно в случае неплатежеспособных фирм, от реализации активов которых не будет собрано достаточно средств для покрытия неоплаченных долгов. Существует мнение, что, для того чтобы сделать эти фирмы платежеспособными, необходима благоприятная внешняя среда, включая дальнейшее реформирование налогообложения. К числу других принимаемых мер относится перестройка финансового сектора, введение долгосрочного финансирования и создание рынка капитала, а также правовые и регламентационные реформы, в частности пересмотр закона о деятельности компаний. Однако дело идет очень медленно. Лишь очень небольшое число из 300 коммерческих госпредприятий было затронуто этим процессом, а на заключение сделок уходят не месяцы, а годы. Аналогичным образом прогрессу в Нигерии препятствует недостаточное число

субъектов экономической деятельности в промышленном секторе и отсутствие информации и низкий уровень осведомленности. Уменьшение объема и без того скудных государственных ресурсов, вызванное неблагоприятной конъюнктурой на рынке урана, засухой и общим спадом в экономике, означает, что правительство не может нести расходы, связанные с реформой полугосударственного сектора.

II. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

34. Практически все программы приватизации составляют часть структурных реформ или мер экономической либерализации, осуществляемых соответствующими странами. Они преследуют следующие цели: ослабление главенствующей роли государства по сравнению с частным сектором; совершенствование роли и структур государства, с тем чтобы оно в большей степени способствовало реализации ключевой роли частного сектора в развитии национальной экономики; расширение конкуренции и повышение эффективности; интернационализацию национальной экономики. В частности, поставленные цели охватывают следующее: развитие и укрепление финансовых рынков и учреждений, в том числе посредством приватизации коммерческих банков и пенсионных фондов; либерализацию обменного курса и торговли; сокращение государственного вмешательства в экономику, реформу налоговой системы, отмену регулирования цен на внутреннем рынке и устранение субсидий; привлечение иностранных капиталовложений и стимулирование экспорта; повышение рентабельности государственных предприятий и укрепление частного сектора. Для стран Восточной и Центральной Европы и бывшего Советского Союза, находящихся на переходном этапе, приватизация стала неотъемлемой, а может быть основной частью всеобъемлющей перестройки экономики, с тем чтобы преобразовать ее в рыночную систему.

35. Важное значение для процесса приватизации может иметь должная последовательность структурных реформ и мер либерализации. Например, устранение контроля за ценами в целях обеспечения равновесия между спросом и предложением, наряду с сокращением или отменой субсидий на некоторые товары или услуги, может вызвать инфляционистское давление, в том числе посредством повышения заработной платы. Нестабильность цен, наряду с любым ужесточением денежно-кредитной политики в целях борьбы с инфляцией, может создать неопределенную ситуацию и дестимулировать частные капиталовложения. При товарном дефиците проблема инфляции еще более обострится, особенно в том случае, если в экономике обращается также избыточное количество денежной массы. В таких условиях либерализация торгового и платежного режима может привести к ухудшению состояния платежного баланса и значительному истощению запасов иностранной валюты. Эти факторы, наряду с сохраняющейся необходимостью обуздать инфляцию, могут обусловить потребность в поддержании высоких процентных ставок; возникающие в связи с этим неопределенности и рыночное давление затрудняют успешное осуществление приватизации, а именно продажу или выживание приватизированных предприятий.

36. В целях успешного осуществления приватизации структурные реформы и меры либерализации должны проводиться таким образом, чтобы в процессе приватизации, в том числе на подготовительном этапе, была своевременно обеспечена определенная макроэкономическая стабильность. Высокая инфляция искажает рыночные сигналы, обуславливает неопределенность, в том числе применительно к оценке активов, и создает дополнительный риск для инвесторов. Инвесторы могут отдать предпочтение финансовым инструментам, обеспечивающим фиксированную отдачу, таким, как облигации, а не акциям, на цене которых в будущем может отрицательно сказаться денежно-кредитная и налоговая политика, направленная на обуздание инфляции. Высокие процентные ставки, вызванные ужесточением денежно-кредитной политики, могут привести к спаду, ограничив возможности занятости уволенных рабочих. Такая ситуация вряд ли благоприятствует созданию климата доверия для частных капиталовложений и оптимальных условий для продажи государственных предприятий. После приватизации, если сохраняются инфляционистское давление, высокие процентные ставки и жесткая денежно-кредитная политика, приватизированные фирмы могут столкнуться с трудностями заимствования необходимого капитала. Может замедлиться развитие мелких и средних предприятий, что также затруднит создание новых рабочих мест.

Если, как указывалось выше, на внутренние диспропорции накладываются внешние диспропорции, то либерализация импорта не может быть проведена без дополнительного истощения запасов иностранной валюты; в результате сохранения импортных ограничений на рынке может ослабнуть конкуренция, а приватизированные предприятия могут лишиться своих основных производственных ресурсов или возможностей приобретать производственные ресурсы по международным ценам. В связи с этим приватизированные фирмы могут оказаться неспособными конкурировать на международном рынке при равных условиях. Иностранные инвесторы могут также занять выжидательную позицию из-за инфляционистского давления и его последствий для экономического роста и из-за импортных ограничений, вызванных неблагоприятным состоянием платежного баланса. В Российской Федерации, например, до начала широкомасштабной программы приватизации в 1991-1992 годах была проведена либерализация цен и деятельности в других областях. В последнее время отмечалось замедление темпов приватизации, вызванное политической ситуацией, а также сохраняющимися экономическими трудностями. Последний из указанных факторов, наряду с несовершенством инфраструктуры, регулирующего механизма и правовой основы, оказал отрицательное воздействие на иностранные капиталовложения, объем которых не достиг ожидавшихся показателей. Кроме этого, высокая инфляция, сопровождающаяся значительной девальвацией рубля, и растущее недоверие населения к программам приватизации привели к существенному снижению стоимости приватизационных чеков на "вторичных" рынках, что поставило под угрозу изначальную цель приватизации, заключающуюся в распределении национального богатства среди всего населения.

37. Трудности процесса приватизации, связанные с высокими темпами инфляции или гиперинфляцией, можно проследить также на примере Болгарии. В этой стране планы приватизации разрабатываются в неблагоприятной макроэкономической обстановке при быстрорастущей инфляции (80% в 1992 году), высоких процентных ставках (47% в январе 1993 года) и высоком уровне безработицы (в сельском хозяйстве, торговле и строительстве). Из-за воздействия, оказываемого высокими темпами инфляции на стоимость активов, разграничение между приватизацией предприятий по отраслям профильными министерствами (до 10 млн. левов общей стоимостью) и государственной приватизацией, осуществляемой Управлением приватизации (свыше 10 млн. левов), становится совершенно бессмысленным. Многие из 289 предприятий, относящихся к первой категории, могут оказаться во второй, где на 1992-1993 годы уже числится 94 предприятия, и тем самым на Управление приватизации ляжет значительное дополнительное бремя. Высокие темпы инфляции требуют также пересмотра стоимости активов, увеличивая тем самым расходы подготовительного периода. Кроме того, высокие процентные ставки по банковским кредитам мешают решению проблемы задолженности государственных предприятий и ограничат объемы использования банковских кредитов для покрытия приватизационных операций. В то же время, поскольку приватизацию придется проводить в условиях политического давления, можно ожидать быстрых результатов, которые требуются и для того, чтобы усилить привлекательность этого процесса. В этой и некоторых других странах, находящихся в аналогичном положении, выбор зачастую приходится делать между плохим и очень плохим.

38. В Португалии, однако, приватизация происходила в весьма благоприятном макроэкономическом контексте, что было в значительной мере обусловлено выгодами, вытекающими из вступления этой страны в ЕС в 1986 году, и производимыми в связи с этим структурными реформами и возросшим притоком капиталовложений, включая финансовые средства фондов структурной перестройки ЕС и иностранные прямые инвестиции.

39. Важным фактором успешного проведения широкомасштабной программы приватизации является ее взаимосвязь с государственным бюджетом, в частности ее краткосрочное влияние на государственные финансы. В некоторых странах правительства часто сталкиваются с трудностями в выборе средств приватизации: выкупить долгосрочные долговые обязательства и сократить бюджетный дефицит или же использовать их в основном для финансирования мер социальной поддержки, с тем чтобы свести к минимуму социальные трудности. Использование переходных мер в целях обеспечения упорядоченной передачи государственных предприятий частному сектору может быть также сопряжено со значительными бюджетными расходами (как в Объединенной Республике Танзания). Однако увеличение бюджетных поступлений от приватизированных фирм может произойти не скоро и может зависеть также от налоговых реформ, в частности базы налогообложения.

40. С тем чтобы добиться эффективности системы распределения при приватизации, приватизированные фирмы должны в полной мере нести коммерческие и инвестиционные риски, включая риск банкротства. Это предполагает существование должных регулирующих и правовых механизмов и соблюдение законов. Однако в связи с этим возникает также вопрос о возможном массовом увольнении рабочих, обусловленном банкротством таких предприятий. В данном случае правительство может взять на себя значительные долговые обязательства, но понести при этом некоторые бюджетные расходы. Такое положение довольно часто наблюдается в странах Восточной и Центральной Европы, в которых многие торговые фирмы столкнулись с определенными трудностями в результате распада СЭВ и при строгом применении финансовых и коммерческих правил могут обанкротиться. В развивающихся странах при таком положении вещей необходимо расширять доступ соответствующих предприятий не только к финансовым ресурсам, но и к рынкам в других странах.

III. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

A. Изменение ролей государственного и частного секторов

41. Изменение соотношения между государственным и частным секторами, вызванное приватизацией, означает прекращение деятельности государства в тех отраслях, в которых наилучшим образом действует частный сектор, с тем чтобы государство могло сосредоточить свои ресурсы и энергию на "ключевых" функциях и действовать в тех областях, в которых не срабатывают рыночные механизмы. К функциям, которые государство может выполнять в особой степени эффективно, относятся следующие: поощрение конкуренции и эффективности распределения посредством политики, касающейся торговли и конкуренции, и соответствующих регулирующих инструментов; обеспечение благоприятных условий для развития частного сектора, технологических нововведений, структурных сдвигов и роста производительности путем осуществления соответствующей макроэкономической, научно-технической, промышленной, кадровой и другой политики, включая политику привлечения иностранных капиталовложений на цели развития предпринимательства, промышленности и инфраструктуры; охрана окружающей среды и укрепление национальной безопасности; оказание эффективных экономических и социальных услуг, обеспечение социальной защищенности населения и решение проблем бедности. Правительство должно также компенсировать недостатки функционирования рынка, например, в тех случаях, когда существует необходимость, но нет возможности осуществить капиталовложения, поскольку они являются слишком значительными или неприбыльными для частного сектора, в частности капиталовложения в инфраструктуру или в некоторые исследования и разработки.

42. В странах - членах Европейского сообщества имеется целый ряд нормативных актов ЕС, в том числе в области конкурентной политики, которые все активнее воздействуют на роль правительства путем прекращения протекционизма в отношении государственных предприятий, а также путем усиления конкуренции и укрепления рыночной дисциплины в государственном секторе. Некоторые из этих стран, которые все еще отстают от остальных, сокращают роль правительства и укрепляют конкуренцию, с тем чтобы привести свою экономику в соответствие с нормами ЕС и подготовиться к созданию экономического и валютного союза в конце нынешнего десятилетия.

43. Хотя укрепление частного сектора, сопровождающееся изменением роли или сокращением масштабов государственного сектора, больше уже не вызывает споров, между странами по-прежнему сохраняются расхождения в отношении характера стратегических или жизненно важных услуг, которые государство должно будет оказывать и в будущем. Само определение "стратегических" секторов создает возможности для ведения политической игры: в некоторых случаях противникам приватизации того или иного предприятия удается доказать, что оно относится к разряду "стратегических". С тем чтобы избежать такого положения, масштабы приватизации должны определяться заблаговременно в качестве одного из элементов стратегии приватизации. Кроме этого, если ставится задача поощрения конкуренции между государственными предприятиями и их зарубежными конкурентами и, следовательно, создания условий для их приватизации в будущем, то "стратегические" секторы не должны определяться в слишком широком контексте.

44. Во многих странах существуют некоторые отрасли деятельности, в частности оказание коммунальных услуг, таких, как электричество, связь и водоснабжение, в которых ведущая роль государства по-прежнему обуславливается рядом причин, включая размер и стоимость капиталовложений или эффект масштаба. Однако, как будет показано позднее, хотя государство может по-прежнему осуществлять такую деятельность, здесь существуют возможности для конкуренции, а также для (более

активного) участия частного сектора. И действительно, из-за бюджетных ограничений частный сектор может быть привлечен к расширению или модернизации такой деятельности.

45. Государству может быть также трудно самостоятельно прекратить свою широкую экономическую деятельность очень быстро из-за нехватки частного капитала или управленческих или предпринимательских навыков. Прекращению деятельности государства в различных отраслях могут также препятствовать политические трудности или административные проблемы (например, отсутствие соответствующего регулирующего механизма). При таких обстоятельствах государство должно сократить свою поддержку государственным предприятиям или установить более жесткие условия для такой поддержки, проводить меры в целях улучшения показателей функционирования государственных предприятий за счет использования принципов конкуренции, а также стимулировать рост частного сектора, в том числе посредством создания совместных предприятий. Похожая политика проводится в различных странах (как в Китае).

46. Существующие практические различия можно проиллюстрировать на примере некоторых коммунальных служб, таких, как связь, электроснабжение и железнодорожный транспорт. Как отмечалось ранее, во многих странах, особенно в странах с низким доходом, эти коммунальные службы классифицируются как стратегические отрасли и поэтому не подлежат приватизации. В любом случае при отсутствии надлежащего законодательства и возможностей для регулирования - а именно так обстоит дело во многих из этих стран - трудно утверждать, что эти отрасли следует приватизировать, поскольку это будет означать лишь передачу доходов частному сектору. Однако в ряде стран указанные отрасли были реорганизованы и приватизированы, а созданные в них эффективные предприятия включились в конкурентную борьбу. Так, в Аргентине, Малайзии, Республике Корея и Венесуэле, в частности, были приватизированы предприятия связи. В частных руках находится сектор связи в Соединенных Штатах Америки. В некоторых случаях приватизация предполагает поощрение конкуренции в сфере основных услуг, а также в других отраслях (Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Япония). В Колумбии основные службы связи переданы в управление частной компании. В Иордании предприятие связи, предоставляющее основные услуги, будет коммерциализовано, а другие службы будут переданы в управление операторам частного сектора. Предприятия, занимающиеся производством электроэнергии, открыты для конкуренции в различных странах (Нидерланды, Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Шри-Ланка). В Кот-д'Ивуаре предприятия, занимающиеся производством электроэнергии, переданы в аренду частному оператору. Что касается железнодорожного транспорта, то в Колумбии, например, сеть железных дорог находится в собственности государства, а железнодорожные службы управляются частным оператором. В Японии в рамках программы приватизации, сопровождающейся поощрением конкуренции, общенациональная железнодорожная компания была разделена на шесть региональных компаний, а грузовые операции были переданы в ведение независимой национальной компании, имеющей доступ к той же железнодорожной сети. В Канаде один из частных операторов получил разрешение конкурировать с государственной железнодорожной компанией. В Соединенных Штатах была приватизирована компания "КОНРЕЙЛ", занимающаяся перевозкой грузов по железным дорогам.

47. Кроме того, существуют также различия практического характера, касающиеся оказания таких коммунальных услуг, как сбор и удаление твердых отходов, транзитные перевозки, перестройка городов и поддержание дорожной сети. Хотя некоторые страны считают, что эти виды деятельности относятся к компетенции государственного сектора, другие страны, такие, как Колумбия, Нидерланды, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты, передают различные виды такой

деятельности по контрактам частному сектору. Кроме того, некоторые страны, например Индонезия, Нидерланды, Малайзия, Соединенные Штаты и Таиланд, поощряют при помощи концессий на эксплуатацию, предоставляемых партнерам из частного сектора, развитие и эксплуатацию частным сектором некоторых объектов инфраструктуры, таких, как платные дороги и мосты.

48. В Новой Зеландии принципы работы частного сектора, за исключением целей, касающихся получения доходов, были распространены на учреждения, занимающиеся оказанием социальных услуг, в частности на больницы и, в ограниченных масштабах, на школы. В той степени, в которой это практически выполнимо элементы этого подхода применялись и к "ключевым" (неторговым) организациям. Они добиваются выполнения поставленных целей, платят налоги со своих активов и имеют возможность достаточно гибко выбирать наиболее экономически эффективные факторы производства, включая персонал. При решении административных вопросов руководители этих организаций выступают "почти на равных" со своими министрами. Постепенно начинает ставиться под сомнение целесообразность некоторых видов деятельности, осуществляемых этими организациями. В качестве примера можно привести торги за право эксплуатации двух новых тюрем, которое раньше являлось исключительной прерогативой министерства юстиции.

49. В Соединенных Штатах, где преобладает частный сектор, в центре внимания находится не продажа государственных предприятий, а передача коммунальных служб и объектов в частные руки. Наиболее широко распространенной формой приватизации является передача коммунальных служб в аренду частному сектору. Она охватывает сбор и удаление твердых отходов, строительство и эксплуатацию тюрем, транзитные перевозки и медицинское обслуживание. Переход к развитию инфраструктуры частным сектором стимулируется фискальными мерами правительства наряду с почти 50-процентным сокращением доли ВВП, выделяемой на общественные работы, примерно таким же процентным сокращением доли федерального правительства в общенациональных расходах на транспортную инфраструктуру, а также тем, что налогоплательщики предпочитают прямые сборы с пользователей повышению налогов или налога на топливо. Многие объекты инфраструктуры позволяют, за счет платы за услуги или коммерческого развития соседних районов, извлекать достаточные доходы для того, чтобы привлечь частное финансирование. Как правило, речь идет о платных дорогах и мостах, аэропортах, скоростных междугородных железнодорожных системах и водочистительных сооружениях. Однако для привлечения частных капиталовложений иногда необходимы правительственные гарантии.

В. Институциональные изменения

50. Процесс приватизации наряду с другими структурными реформами повлек за собой институциональные изменения в том, что касается изменений структуры правительства, создания новых институтов для приватизации, регулирования и других функций, а также создания в странах, находящихся на переходном этапе, базовых структур рыночной экономики.

51. В Германии преобразование административно-командной экономики в восточной части страны в рыночную систему имеет, помимо приватизации, и другой аспект - попытку сократить роль государства в некоторых областях смешанной экономики. В рамках этого процесса пришлось решать вопросы массовой приватизации и преобразования в сжатые сроки всего комплекса административно-командной экономики в конкурентную структуру частных предприятий. Были предприняты следующие меры: создание экономического и валютного союза путем распространения принципов рыночной экономики, действовавших в бывшей Федеративной Республике, на бывшую Германскую Демократическую Республику (ГДР); преобразование при помощи одного единственного законодательного акта

330 конгломератов, занимавших ранее господствующие позиции, в более чем 8 000 акционерных компаний или компаний с ограниченной ответственностью; создание полугосударственного агентства по приватизации (Treuhandanstalt) в качестве законного владельца почти всех государственных предприятий бывшей ГДР; дальнейшее дробление 8 000 предприятий примерно на 13 000 фирм в целях облегчения приватизации и повышения конкурентоспособности; и налаживание тесного сотрудничества между агентством по приватизации и управлением по вопросам картелей, с тем чтобы стимулировать конкуренцию и не допускать злоупотребления рыночной властью. Этот процесс позволил добиться чрезвычайно быстрых структурных изменений.

52. В Колумбии основное внимание уделялось пересмотру роли государства и профессиональных ассоциаций внутри производственных секторов, а также взаимосвязи последних с государством и обществом в целом, с тем чтобы рационализировать их роли и способствовать согласованию действий всех заинтересованных сторон. Для этого потребовалось создать целый ряд консультативных механизмов в целях обеспечения политического диалога между правительством и частным сектором, включая Промышленный совет, Совет по стандартам и качеству и Национальный совет по технологическому и промышленному развитию (для централизованного финансирования и стимулирования разработки национальных технологий). Кроме того, пришлось изменить структуру и пересмотреть роль министерства экономического развития, включая управление заместителя министра по промышленности и торговле и управление заместителя министра по делам компаний, в целях отмены регулирования, устранения препятствий в области внешней торговли и внутренних средств контроля за деятельностью фирм, отраслей и рынков, а также укрепление частной инициативы, предпринимательства, административной эффективности, технологических изменений и конкуренции. Важный вклад в создание и укрепление частного сектора внес институт развития промышленности, основной задачей которого является разработка, финансирование и осуществление инвестиционных проектов. В области технологического развития и стандартов качества предпринимаются усилия, направленные на оказание поддержки приобретению и адаптации технологий, повышению качества, активизации технической подготовки и совершенствованию защиты окружающей среды. Был создан Фонд промышленной модернизации и технологического развития (ФОМИТЕК), который является юридическим лицом и будет финансироваться как из частных, так и из государственных источников.

С. Конкуренция и регулирование

53. В связи с приватизацией встают вопросы конкуренции и регулирования. В отсутствие конкуренции приватизация не может привести к повышению эффективности, которого от нее ожидают. Опыт приватизации свидетельствует о том, что, хотя собственность часто имеет немаловажное значение, роль конкуренции является еще более значительной. Вопрос о конкуренции, таким образом, занимает центральное место в процессе приватизации.

54. На рынке конкурирующих продавцов, т.е. когда не существует барьеров для доступа на рынок, конкуренцию можно стимулировать или расширить посредством соответствующей политики в области торговли и конкуренции и с помощью обеспечения благоприятной обстановки, включая ее макроэкономические аспекты, для развития предпринимательства и предприятий, в том числе мелких и средних предприятий.

55. На рынке неконкурирующих продавцов или монополистическом рынке, т.е. когда одна единственная фирма может производить всю продукцию отрасли более эффективно, чем две или более фирм, вопрос является гораздо более сложным. Такое положение может складываться из-за того, что спрос и стоимостные/

технологические условия или небольшой размер рынка служат эффективными барьерами для доступа. При "естественной монополии" существует возможность возникновения противоречия между экономической эффективностью и конкуренцией; тогда как наличие большего числа фирм на рынке может стимулировать конкуренцию, оно может также обуславливать повышение удельных затрат и таким образом снижение экономической эффективности. В связи с этим при осуществлении приватизации в условиях "естественной монополии" необходимо учитывать существующую взаимосвязь между конкуренцией и экономической эффективностью. Однако конкуренция может быть обеспечена посредством либерализации доступа на рынок, включая устранение любых нормативных ограничений, и открытия рынка для иностранных конкурентов. Иногда угроза доступа на рынок со стороны других фирм может быть достаточна для того, чтобы создать конкурентное давление. Однако в зависимости от характера рынка или предприятия может потребоваться перестроечный период, в течение которого предприятие может быть корпоратизировано и преобразовано в рентабельную производственную единицу, прежде чем оно в полной мере столкнется с конкуренцией.

56. Вопрос регулирования в особой степени касается коммунальных служб, которые, как указывалось ранее, могут охватывать как "естественные монополии", так и подверженные конкуренции секторы. "Транспортные сети" коммунальных предприятий, например линии электропередачи, системы газо- и водоснабжения, сети связи или железных дорог, являются "естественными монополиями" в том смысле, что действительными барьерами для доступа в эти секторы служат огромные капиталовложения, издержки истекшего периода и эффект масштаба, которые им присущи. Однако другие секторы, занимающиеся оказанием коммунальных услуг, могут быть открыты для конкуренции путем подключения к существующим сетям. Так, в области электроэнергетики происходит конкуренция между компаниями-производителями и оптовыми поставщиками. В области связи конкуренция может охватывать не только подключение к существующим сетям, но также создание новых сетей, поставку оборудования для пользователей, увеличивающие добавленную стоимость услуги, такие, как передача данных и т.д. На железнодорожном транспорте конкуренция может быть обеспечена, как в Канаде, путем предоставления доступа к железнодорожной сети частному оператору, с тем чтобы он мог конкурировать с государственной компанией.

57. В тех случаях, когда конкуренция в сфере коммунального обслуживания не приводит к снижению экономической эффективности, эта конкуренция может стимулироваться за счет регулирования условий доступа, в том числе условий подключения к сетям. Если конкретный сектор сферы коммунального обслуживания полностью открыт для конкуренции, что имеет место, например при оказании увеличивающих добавленную стоимость услуг или поставках оборудования для пользователей в отраслях связи, то конкуренция является наилучшим регулирующим механизмом; однако в целях поддержания конкуренции должна проводиться соответствующая политика; политика, касающаяся конкуренции, может быть также необходима для того, чтобы дополнить работу органов, регулирующих деятельность коммунальных служб, и устранить любые допущенные ими ошибки. Так, в зависимости от ситуации и от конкретных секторов сферы коммунального обслуживания конкуренция, политика конкуренции и экономическое регулирование могут играть определенную роль в обеспечении эффективности функционирования отрасли.

58. Регулирование деятельности коммунальных предприятий может преследовать ряд целей, охватывающих экономические, технические, экологические и другие аспекты государственной политики. Экономическое регулирование направлено на защиту потребителя в том, что касается цен, безопасности и качества обслуживания, а также на поощрение эффективности, в том числе путем развития

конкуренции, где это возможно, и стимулирования нововведений и роста производительности. Ценовое регулирование и в меньшей степени регулирование нормы прибыли используются с этой целью во многих странах. Техническое регулирование касается соблюдения технических, гигиенических и санитарных норм, включая, например, гигиенические нормативы питьевой воды. Такое техническое регулирование может проводиться в рамках мер по контролю за качеством. В случае электричества и воды экономическое регулирование тесно связано с природоохранными нормами, включая контроль за загрязнением окружающей среды в том, что касается, например, производства электроэнергии или обработки и удаления сточных вод. Однако технические и экологические нормы распространяются не только на коммунальные предприятия. Регулирование деятельности коммунальных предприятий может также включать другие аспекты государственной политики, в том числе социальные или распределительные задачи, такие, как субсидирование (прямые или другие субсидии) основных услуг для некоторых социальных групп.

59. Тогда как во многих развитых странах существует целый ряд законов и организаций (органов по вопросам справедливой торговли, антitrustовского законодательства и деятельности коммунальных служб), с тем чтобы стимулировать конкуренцию и регулировать функционирование коммунальных служб, и тогда как они могут привлекать капиталовложения или технологию, необходимые для расширения конкуренции в области коммунальных услуг, таких, как связь, этого нельзя сказать о многих развивающихся странах или странах, находящихся на переходном этапе. Таким странам, возможно, следует выбрать решения, адаптированные к их условиям, потребностям и ресурсам. Однако независимо от принятых решений им потребуется создать надлежащий регулирующий механизм, включая законодательство и учреждения в целях поощрения конкуренции и регулирования функционирования коммунальных предприятий. Даже если эти страны хотят лишь корпоратизировать свои коммунальные службы или передать их в управление частным операторам, такой механизм все равно необходим. Соответствующая регулирующая основа, возможно, нужна также для того, чтобы привлекать частные капиталовложения на цели развития инфраструктуры коммунальных служб, поскольку она может служить своего рода гарантией для потенциальных инвесторов и помочь им оценить прибыль и расходы, а также разработать свои инвестиционные и производственные планы.

60. В Австралии недавняя перестройка сектора связи включала одновременно поощрение конкуренции и обеспечение регулирования в условиях "естественной монополии". Это касалось трех государственных предприятий: "Телеком", занимавшегося эксплуатацией сети внутренней связи, "Оверсиз телекомьюникейшнс корпорейшнс" (ОТК), эксплуатировавшего международную сеть; и "Ауссат", обеспечивавшего спутниковое обслуживание внутренней и международной связи. "Телеком" также осуществлял все функции по регулированию. После того как было объявлено о целом ряде реформ, направленных на стимулирование конкуренции в этой отрасли, включая слияние "Телеком" и "ОТК" в "Острелиан энд оверсиз телекомьюникейшнс корпорейшнс" (АОТК), правительство продало "Ауссат" частной компании "Оптус" и дало ей возможность конкурировать с АОТК путем создания еще одной сети связи. Хотя АОТК по-прежнему занимает монопольное положение в некоторых видах услуг и конкуренция между АОТК и "Оптус" по-прежнему находится на этапе дуополии, конкуренция должна заработать в полных масштабах к 1997 году. В то же время функции регулирования, которыми располагал ранее "Телеком", были переданы независимому регулирующему органу "Аустел", который имеет полномочия защищать конкурентов от антиконкурентного поведения, а потребителей - от злоупотребления монопольным положением, а также обеспечивать соблюдение технических правил и стимулировать повышение эффективности в рамках отрасли. Таким образом, было покончено с положением, при котором собственник/оператор выступал также в роли регулирующего органа, что отрицательно сказывалось на конкуренции.

61. В Соединенном Королевстве правительство создало систему независимого регулирования приватизированных коммунальных предприятий. В каждом соответствующем секторе существует независимый орган регулирования, наделенный широким кругом полномочий и обязанностей в целях защиты интересов потребителей. Каждое приватизированное коммунальное предприятие имеет свою формулу ценообразования, которая в большинстве случаев ограничивает ежегодный прирост цен темпами инфляции, а иногда устанавливает даже более низкий потолок. Наряду с повышением эффективности, проявляющимся в снижении цен, потребители получают многочисленные неценовые выгоды, включая право на компенсацию в случае несоблюдения предприятиями установленных стандартов. Правительство предпочло регулирование цен регулированию нормы прибыли, с тем чтобы активнее стимулировать компании к повышению эффективности.

62. В Малайзии новые органы регулирования, призванные защищать потребителя в том, что касается цен, качества и наличия услуг, были созданы в секторах связи, почтовых услуг, газоснабжения, электроэнергетики и железных дорог. Существующие органы продолжают выполнять функции регулирования в отношении портов и шоссежных дорог, а государство продолжает отвечать за водоснабжение. Планируется создать орган по регулированию для аэропортов. Органы регулирования призваны обеспечить надлежащий баланс между защитой потребителей и стимулированием здорового развития промышленности. В среднесрочной перспективе планируется слить воедино органы по регулированию трех областей: связи, транспорта и коммунальных услуг. Рассматривается вопрос о создании единого органа регулирования. В Колумбии была создана Комиссия по регулированию деятельности в области связи, отвечающая за поощрение и регулирование конкуренции, защиту потребителей, предоставление лицензий на оказание основных услуг и за разработку предложений в отношении соответствующих ставок, сборов и тарифов, которые должны уплачиваться концессионером. Кроме этого, создан орган регулирования для портов, который занимается предоставлением концессий, обычно на период 20 лет, частным региональным портовым компаниям на эксплуатацию портовых служб, поощрением конкуренции и установлением тарифной сетки, отвечающей интересам обеспечения международной конкурентоспособности портовых услуг и стимулирования новых производственных капиталовложений.

IV. ТЕХНИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ, ФИНАНСОВЫЕ И ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

А. Правовые вопросы

63. В связи с процессом приватизации возникает потребность решения целого ряда правовых вопросов и принятия необходимых законов. Они охватывают, в частности, правовую основу, включая соответствующий механизм, для приватизации, подготовку и методы приватизации (например, правовой статус государственных предприятий, соответствующих государственных служащих, их пенсионные фонды, процедуры и условия приватизации, технику продажи или передачи активов, применимые законы и т.д.), политику и организационные формы конкуренции и регулирования и меры социальной поддержки, связанные с приватизацией. При необходимости могут быть приняты также законы, касающиеся финансовых рынков и институтов, иностранных прямых капиталовложений, совместных предприятий, собственности и договорных прав, деятельности компаний, банкротства и мер по обеспечению соблюдения действующего законодательства. Эти законы представляют часть основных требований для развития и роста частного сектора. Решение многих из этих вопросов предполагает наличие сложных правовых инструментов, для разработки и принятия которых требуется время, и весь этот процесс может оказаться весьма продолжительным. Он может еще более затянуться из-за сложных процедур и механизма приватизации. Важное значение имеет проблема собственности на землю, поскольку без права собственности на землю, которую можно использовать в качестве залога при получении банковских займов, жизнеспособность приватизированной компании может оказаться под серьезной угрозой.

64. В Турции в силу сложного характера правовых инструментов и большого числа директивных органов этот процесс занял очень много времени. По этой причине Агентство по участию общественности предложило: i) объединить все законы в один закон; ii) усовершенствовать структуру принятия решений путем назначения высшего совета по участию общественности в качестве единственного директивного органа. Агентство по участию общественности также предложило создать фонд страхования по безработице (в который будут отчисляться 15% поступлений от приватизации) и фонд ликвидации задолженности (в который также будут отчислять 15% поступлений от приватизации) для частичного или полного погашения задолженности некоторых фирм, подлежащих приватизации, а также разработать правила для государственных служащих (перевод в другие правительственные органы, когда это возможно, или в частный сектор и т.д.) и правила, касающиеся передачи фирмам прав собственности на землю после оценки этих земель министерством финансов, что будет способствовать повышению стоимости активов фирм.

65. В Португалии приватизация каждого предприятия предполагает целый ряд шагов, включая принятие конкретного законодательного акта. Очень часто приватизация проводится в два этапа, и этот процесс может занять до 18 месяцев. В Гане большое значение приобрел вопрос права собственности на землю, которое не всегда передавалось государственным предприятиям. Ввиду задержек с передачей права собственности на землю и необходимости преобразования государственных предприятий в компании с ограниченной ответственностью процесс приватизации затягивается. Возникли также и другие споры правового характера, замедляющие темпы приватизации.

66. В Литве были приняты более 200 правительственных указов и подзаконных актов, регулирующих процесс приватизации. В Австралии парламент принял несколько законов, призванных создать правовые и административные рамки и рамки регулирования, необходимые для решения правовых вопросов до начала приватизации. Благодаря этому правительство испытывало минимум правовых

проблем в ходе осуществления приватизации и принятия последующих мер. В Пакистане в законодательство были внесены поправки, с тем чтобы облегчить приватизацию. Кроме этого, в 1991 году было принято Постановление о защите экономических реформ, которое служит правовой гарантией необратимости процесса приватизации.

67. Существует целый ряд областей, где обмен опытом или текстами правовых документов может принести значительную пользу, например, в создании правовой базы для приватизации; в упрощении или консолидации законов, регулирующих различные аспекты процесса приватизации; в принятии законов о регулировании деятельности приватизированных монополий; в создании регулирующих органов и накоплении опыта в этой области; а также, в том что касается правовых документов и опыта в области перехода предприятий в совместную собственность работников, частичного или полного выкупа предприятий управленческим звеном и т.д. Определение Специальной рабочей группой порядка очередности задач также помогло бы секретариату в составлении перечня соответствующих национальных законодательных актов, который Специальная рабочая группа просила представить.

В. Критерии отбора предприятий для приватизации

68. При отборе предприятий для приватизации применяются различные критерии. В Марокко, например, государственные предприятия отбираются исходя из следующих критериев: рентабельности или потенциальной рентабельности; доли государственного участия; наличия конкуренции, что особенно применимо к промышленным и коммерческим фирмам; роли в экономике, но не в секторе государственных услуг; отсутствия значительных излишков рабочей силы; наличия диверсифицированной региональной базы; и функционирования на правах корпорации. В Турции государственные предприятия отбираются по признаку небольшой экономической роли (малые масштабы и малая доля на рынке) в их соответствующих секторах и с учетом реализуемости акций, принадлежащих государству. В Португалии первоочередное внимание уделяется банкам и страховым компаниям из-за их решающего значения и из-за наличия необходимых контрольных и регулирующих инструментов, включая директивы ЕС. В Пакистане приоритет отдается банкам и промышленным госпредприятиям. В Гане программа приватизации началась с мелких и убыточных государственных предприятий. Некоторые такие предприятия были реорганизованы или переданы в долгосрочную аренду до их продажи. В Египте, особенно в первые несколько лет, намечено отбирать государственные предприятия, приватизация которых сопряжена с минимальными экономическими проблемами, т.е. прибыльные и жизнеспособные государственные предприятия, функционирующие на рынках конкурирующих продавцов, не требующие реорганизации и не имеющие "разбухших" штатов. В Греции отбор государственных предприятий для приватизации определяется задачей уменьшить государственные расходы за счет продажи мелких и средних предприятий, имеющих задолженность, "разбухшие" штаты и являющихся убыточными, или увеличить государственные доходы за счет продажи прибыльных государственных предприятий.

69. В Сенегале некоторые стратегические государственные предприятия, способствующие достижению важных социально-экономических целей, не подлежат приватизации. Что же касается нестратегических фирм, то те из них, которые не имеют экономического или финансового потенциала, будут ликвидированы, а рентабельные или потенциально рентабельные предприятия будут переданы частному сектору. В Республике Корея приватизация не осуществляется в тех случаях, когда общественные интересы перевешивают соображения эффективности, когда требуемые капиталовложения имеют огромные масштабы или являются запретительными для частного сектора и когда отсутствуют перспективы

доходности и таким образом нет спроса на акции той или иной компании. В Болгарии при отборе мелких фирм для аукциона используются следующие критерии: заинтересованность потенциальных инвесторов, степень готовности фирм (юридический статус, документы и т.д.), социальная ситуация внутри фирмы и в регионе и экологические вопросы.

С. Методы и последовательность приватизации: способы продажи и передачи активов

70. В представленных странах материалах рассказывается о самых разных формах приватизации, начиная с управленческой приватизации деятельности путем коммерциализации и корпоратизации и заканчивая приватизацией капитала. Коммерциализация и корпоратизация подвергаются, как правило, средние и крупные предприятия. Государственные предприятия могут быть коммерциализованы (Нигерия, Объединенная Республика Танзания) или корпоратизованы (Финляндия) без последующего разгосударствления. Некоторые корпоратизованные государственные предприятия имеют право мобилизовывать капитал на рынках частного капитала (Финляндия, Нидерланды). Кроме того, некоторые государственные предприятия могут задействовать частный сектор в целях увеличения капитализации (Сенегал, Тунис) или приобретать акции частных компаний (Марокко), что приводит к своего рода "нарастающей приватизации". Капитальной приватизации также может предшествовать приватизация управленческой деятельности, в основном в мелких и средних компаниях (Гана, Марокко и Сенегал). Однако приватизация управленческой деятельности может представлять собой и самоцель (Кот-д'Ивуар, Гана, Нигер, Сенегал, Шри-Ланка, Того). Она является важным средством передачи государственных коммунальных предприятий в аренду, иногда в сочетании с развитием этого предприятия силами частного сектора (Аргентина, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Малайзия, Таиланд, Соединенные Штаты). В целом выбор способа приватизации зависит от потребностей предприятия с точки зрения нового капитала, управленческих навыков, технологии, рыночных связей и стимулирования собственников, включая эффективное управление хозяйственной деятельности.

1. Приватизация капитала

71. В связи с продажей необходимо рассмотреть и решить целый ряд технических проблем. Наиболее важными из них являются следующие: оценка активов (а иногда и проведение ревизий); способ и условия продажи, включая формулу установления цен и разделения прав собственности); а также реорганизацию предприятия, включая улучшение финансового положения, и в частности урегулирование задолженности, до продажи.

72. Одним из наиболее распространенных методов оценки является расчет чистого объема ожидаемого движения денежной наличности, дисконтированного на стоимость капитала (как в Шри-Ланке, Турции). Однако используются и другие методы, включая расчет чистой стоимости активов и текущего объема движения денежной наличности, наряду с оценкой рыночной ситуации (Финляндия); а также учет стоимости активов, полученной прибыли, рыночной стоимости акций, наличия филиалов и будущих перспектив (Франция, Марокко). Размер будущих поступлений определяется на основе прогнозов, представляемых потенциальными инвесторами (Гана). В случае коммунальных предприятий оценка включает три ключевых элемента: ожидаемую цену, размер будущих капиталовложений и возможные тарифы (Аргентина). Можно использовать также балансовую стоимость, однако она имеет недостаток, поскольку не всегда представляет реальную стоимость, например с точки зрения будущих доходов.

73. Рыночную стоимость трудно оценить в тех развивающихся странах или странах, находящихся на переходном этапе, в которых рынки капитала являются слаборазвитыми или отсутствуют. При таком положении эффективным инструментом являются торги, когда стоимость активов, подлежащих продаже, определяется на основе действия рыночных сил. Торги, с помощью которых обычно продаются мелкие и средние предприятия, имеют еще одно преимущество, заключающееся в транспарентности. Однако, когда речь идет о крупном или сложном предприятии, оценка является неизбежной. Даже в этом случае с торгов могут быть проданы некоторые части предприятия, подлежащего приватизации. Это может помочь выявить ценные активы. Оценка приобретает важное значение в тех случаях, если имеется лишь один потенциальный покупатель. Эффективная организация различных аукционов и торгов является необходимой для того, чтобы предотвратить коррупцию в процессе приватизации.

74. У правительств, желающих целиком или частично избавиться от своих предприятий, имеется широкий круг возможностей. Они включают следующее: публичные или закрытые аукционы, как правило для небольших фирм; продажу обычным инвесторам путем проведения прямых переговоров с предварительными конкурентными торгами или без таковых; продажу акций в частном порядке "стратегическим" инвесторам (т.е. инвесторам, действующим в той же отрасли, или партнерам по совместному предприятию) с проведением конкурентных торгов или без таковых; полное или частичное публичное размещение акций; продажу группам управляющих или служащих; продажу инвестиционным фондам; и ликвидацию с последующей продажей активов. Тот или иной вариант продажи может использоваться также в сочетании с договоренностью об аренде; соглашение на этот счет, заключаемое в начале периода аренды, стимулирует арендатора к повышению эффективности предприятия.

75. За некоторыми исключениями, массовая приватизация осуществляется в находящихся на переходном этапе странах Восточной и Центральной Европы и бывшем Советском Союзе. Это предполагает распространение ваучеров или сертификатов среди широких слоев населения бесплатно или за номинальную цену. Такие ваучеры могут быть обменены (в большинстве случаев) на акции государственных предприятий, включенных в программу массовой приватизации. Используются или предусматриваются различные методы, с тем чтобы позволить владельцам ваучеров обратиться свои ваучеры в акции предприятий, в том числе непосредственно путем проведения аукционов (Российская Федерация) или компьютеризированных торгов (Чешская Республика и Словакия) или косвенно путем покупки сертификатов инвестиционных фондов, действующих в качестве холдинговых или управляющих компаний для приватизированных предприятий (Чешская Республика, Польша, Румыния, Словакия). Эти фонды обычно владеют контрольным пакетом акций, причем государство имеет второстепенную долю участия, а определенное число акций предоставляется работникам. В некоторых случаях наряду с ваучерами для покупки приватизированных активов необходимо внести определенную сумму наличными (Литва).

76. Используются также некоторые особые методы. В Малайзии, например, частный сектор может подавать предложения о приватизации отдельных предприятий. Такие предложения рассматриваются в порядке их поступления, с тем чтобы поощрять новаторство и предпринимательство. Если предложение соответствует руководящим принципам в отношении возможностей и необходимости проведения приватизации (т.е. если этот путь представляет собой единственное рентабельное решение экономической проблемы, предполагает использование тех или иных патентных прав или "ноу-хау" или увеличение активов, что обосновывает целесообразность приватизации), то частному субъекту выдается письмо об исключительном праве на проведение технико-экономического обоснования и представление полного предложения в отдел экономического планирования при

департаменте премьер-министра. Если по итогам оценки такое предложение считается приемлемым, проводятся переговоры и при достижении соглашения предоставляется право на приватизацию. В Аргентине, с тем чтобы решить в документах, используемых в процессе торгов, как можно больше вопросов, участники торгов должны представить подписанную копию контракта вместе с заявкой. Кроме этого, в заявке указывается только одна цифра, а именно наивысшая цена, наименьший тариф или субсидия. Торги, основанные на наименьшей субсидии, проводятся, например, в отношении железных дорог, когда предоставляются субсидии, в частности в отношении пригородных железных дорог, которые должны использоваться для осуществления капиталовложений.

77. В Венгрии Агентство по управлению государственной собственностью разработало модель проведения самостоятельной приватизации. Некоторые предприятия (с числом занятых менее 300 человек и оборотом и валовой стоимостью активов менее 300 млн. форинтов) могут проводить приватизацию самостоятельно при том условии, что они нанимают одну из независимых компаний по оказанию консультационных услуг и оценке стоимости собственности, отобранных Управлением, и не нарушают правовых норм. Однако Управление, являющееся держателем прав собственности государства, должно дать свое разрешение до фактического проведения приватизации.

78. Хотя публичное предложение акций широко используется на практике, особенно для крупных предприятий (когда размер продажи оправдывает связанные с этим дополнительные издержки и когда гласность имеет особенно важное значение), в его применении имеются значительные различия. Одно из них касается установления цен на акции, которые могут колебаться от фиксированных цен до цен, устанавливаемых путем торгов и до сочетания фиксированных цен и цен, устанавливаемых путем торгов (как в Соединенном Королевстве, которое впервые применило сочетание международных глобальных торгов и установления цен для внутренних покупателей при продаже акций компании "Бритиш телекоммуникейшнз"). Другая проблема касается круга покупателей и включает различные системы стимулов для мелких инвесторов (различные варианты установления льготных цен на акции в целях долгосрочного держания акций владельцами мелких портфелей, как во Франции и в Соединенном Королевстве) и для работников фирм (начиная с ограниченного размещения бесплатных акций, как в Словении, Шри-Ланке, Тунисе и Соединенном Королевстве, и заканчивая фиксированным процентом, обычно 10%, акций для работников предприятия, как в Бразилии, Венесуэле и Франции). Существуют также различия в подходах к мелким покупателям, институциональным инвесторам и "ключевым" инвесторам. В Соединенном Королевстве метод "возврата" в некоторых случаях позволяет увеличивать число акций, выделяемых для мелких инвесторов, если они подписываются на большое количество акций, за счет институциональных инвесторов. Во Франции подписке мелких инвесторов на акции уделяется первоочередное внимание и для акций, удерживаемых в течение более четырех лет, предоставляется 20-процентная скидка. Однако в некоторых других странах, как Шри-Ланка, доля, выделяемая мелким инвесторам, всегда представляет собой фиксированную процентную долю от публичного предложения. Что касается "ключевых" инвесторов, то во Франции практикуется продажа блоков акций, представляющих 20-30% общего числа акций, нескольким "ключевым" инвесторам, выбираемым на основе открытых публичных заявок. Однако в Шри-Ланке, где объем таких операций менее значительный, контрольный пакет продается одному "ключевому" корпоративному инвестору. Власти Шри-Ланки при публичном предложении своих государственных предприятий, по-видимому, применяют фиксированную формулу распределения акций - 60:30:10, т.е. 60% передаются одному корпоративному инвестору через конкурентные торги (такая форма является стержнем приватизационной политики страны), 30% продаются мелким инвесторам и 10% бесплатно предоставляются работникам предприятия.

79. В целом существует три формы структурной перестройки государственного предприятия: организационная, иногда предполагающая дробление предприятия на более мелкие производственные единицы и часто связанная с корпоратизацией и сокращением штатов, с тем чтобы увеличить чистую стоимость или продажную цену до разгосударствления; финансовая, предполагающая погашение долгов предприятия, с тем чтобы "подсластить" сделку или обеспечить успешную продажу; и функциональная, предполагающая осуществление новых капиталовложений, с тем чтобы улучшить производственный потенциал или технологическую базу предприятия. Организационная перестройка с корпоратизацией помогает увеличить чистую стоимость соответствующего государственного предприятия (как в Нидерландах, Новой Зеландии и Франции); однако в этом случае не ясны расходы на такую перестройку. Как указывается ниже, финансовая перестройка может потребоваться из-за наличия большой задолженности, которую необходимо урегулировать до продажи. В тех случаях, когда долговые обязательства являются значительными, государство может лишь полностью или частично погасить их, с тем чтобы обеспечить бескризисное развитие банковской системы. Однако функциональную перестройку следует избегать; если она необходима, но ее можно избежать до разгосударствления, лучше пусть это сделает покупатель. Причина заключается в том, что правительство не может предугадать, как поступит потенциальный инвестор, и поэтому оно может принять неправильное решение, ведущее к значительным потерям. В Новой Зеландии, например, после того как на структурную перестройку одной из металлургических компаний было затрачено 2,3 млрд. долл. США, ее удалось продать лишь за 300 млн. долл. США.

80. На практике крупная задолженность государственных предприятий требует их финансового оздоровления до продажи. В Болгарии, где государственные предприятия имеют крупную задолженность, было принято решение преобразовать часть правительственных кредитов в государственную задолженность. Государственный фонд реконструкции и развития выделяет средства на укрепление и технологическое обновление некоторых государственных предприятий до их приватизации. В Аргентине перед приватизацией государственных предприятий осуществляется их рационализация и структурная перестройка путем списания, консолидации или рефинансирования их задолженности; в некоторых случаях государство берет на себя выплату некоторых долгов, с тем чтобы облегчить продажу предприятий. В Тунисе, где Фонд реконструкции государственных предприятий в индивидуальном порядке рассматривает каждый случай задолженности, удалось снизить воздействие задолженности, например, применительно к банкам и мелким поставщикам. В Португалии было осуществлено финансовое оздоровление некоторых банков, включая инъекции нового капитала, с тем чтобы создать необходимые резервы для покрытия "кредитных рисков" и для обеспечения адекватного финансирования пенсионного фонда. В Германии агентство по приватизации в принципе берет на себя все старые долги государственных предприятий, а также 90% прошлых обязательств, связанных с охраной окружающей среды. Предпочтение, как правило, отдается продаже экономически жизнеспособных активов государственного предприятия и списанию его задолженности, а не передаче задолженности и активов по более низкой цене или даже с доплатой.

2. Приватизация управленческой деятельности

81. Приватизация управленческой деятельности государственного предприятия путем заключения контракта на управление, сдачи его в аренду или в концессию оператору частного сектора может являться либо самоцелью, либо подготовительным этапом к продаже предприятия. Для мобилизации частных финансовых ресурсов на развитие инфраструктуры, а также в целях облегчения

финансового бремени, которое ложится на государство, могут предоставляться концессии на эксплуатацию предприятий и заключаться соглашения на строительство и эксплуатацию предприятий с последующей их передачей.

82. Практика заключения контрактов на управление предприятиями используется в различных секторах, в том числе в гостиничном бизнесе (как, например, в Нигере и Того), агропромышленном комплексе (Камерун, Кот-д'Ивуар, Сенегал) и обрабатывающей и горнодобывающей промышленности (Гана). Аналогичным образом управляются и плантации в Шри-Ланке, где контракты на их эксплуатацию размещаются в частном секторе на основе конкурентных торгов и где применяются строгие критерии эффективности производства, с тем чтобы не допустить разбазаривания активов или гонки за краткосрочной прибылью в ущерб долгосрочному развитию. В Китае, где практика предоставления управленческих контрактов в ходе конкурентных торгов получила широкое распространение, потенциальный управляющий вместе с заявкой на участие в торгах должен представить коммерческий план, который во многом предопределяет, кому будет присужден контракт.

83. В тех случаях, когда мобилизация крупных средств на цели реконструкции или продажи государственных предприятий связана с большими трудностями, часто используется лизинг. Эта практика существует в различных секторах, в том числе в секторе электро- и водоснабжения (Кот-д'Ивуар), сталелитейной и нефтеперерабатывающей промышленности (Того), обрабатывающей промышленности (Гана) и в гостиничном бизнесе (Кот-д'Ивуар, Нигер). Одной из особых форм лизинга является переуступка права на пользование арендованной государственной собственностью, в том числе гостиницами и фермами (Ямайка), что открывает для предпринимателей с ограниченным капиталом доступ к производственным активам. На Ямайке это привело к появлению большого числа новых предпринимателей, которые провели реорганизацию, повысили качество инфраструктуры и обслуживания в гостиницах и превратили пустующие земли в продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе для выращивания экспортных культур.

84. В ряде стран, находящихся на переходном этапе, государство использует инвестиционные фонды в качестве холдинговых компаний, с тем чтобы обеспечить управленческие кадры и эффективное руководство хозяйственной деятельностью для национальных государственных предприятий. В восточной части Германии Агентство по приватизации использует также решения, предполагающие передачу управленческих функций. Для средних фирм разработана модель, предусматривающая создание управленческой компании как владельца этих фирм, которой будет передано в управление 5-15 фирм. Агентство по приватизации будет владеть 99% капитала управленческой компании, а ее руководящий орган - остающимся 1%. Она будет иметь статус компании с ограниченной ответственностью, и ее владельцами будут частные управляющие. Еще одним методом является передача фирм в руки венчурных корпораций, рефинансируемых государством и/или частными финансовыми компаниями, такими как банки и страховые компании. До сих пор было создано две корпорации "рискового" капитала, финансируемые государством, и ожидается, что в будущем их число будет возрастать.

3. Подряд на оказание коммунальных услуг

85. Передача частному сектору функций по оказанию коммунальных услуг используется в ряде стран, и в частности в Соединенных Штатах Америки, в которых она является основным методом приватизации. При этом оказание коммунальных услуг частным сектором сочетается с конкуренцией. Такая конкуренция может стимулировать повышение качества услуг, оказываемых государственным сектором. Когда конкуренция осуществляется на активной основе

и когда проводятся действительно конкурентные торги за получение лицензий, это может привести к оказанию конкурентоспособных услуг с точки зрения цены и качества. Для центральных и местных органов государственной власти, сталкивающихся с бюджетными трудностями, это может обеспечить эффективный источник, дополняющий или заменяющий государственные предприятия как поставщиков услуг. Однако важное значение для предотвращения торгов по тайному сговору или появления господствующих фирм, которые могут фактически устранить других конкурентов, имеет действенная конкуренция. Может возникнуть необходимость следить за качеством предоставляемых услуг.

4. Особые условия приватизации

86. Иногда продажа предприятий оговаривается особыми условиями, такими, как сохранение специальной или "золотой акции" за государством, с тем чтобы защитить предприятия от нежелательного поглощения, например по соображениям национальной безопасности, или дать возможность его руководству адаптироваться к принципам работы частного сектора. Сохранение за государством "золотой акции" в секторе электросвязи после приватизации практикуется в целом ряде стран (например, в Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и Турции). Во Франции правительство, учитывая национальные интересы, может сохранить за собой особую акцию ("золотую акцию"), что позволяет государству санкционировать любое участие, превышающее 10% от общего числа акций, после приватизации. В случае государственных предприятий, действующих в оборонном секторе, для получения доли в акционерном капитале, превышающей 5%, требуется разрешение министра обороны. Другие аналогичные меры позволяют правительству назначать директоров приватизированных компаний (Португалия, Турция). В Республике Корея, с тем чтобы предотвратить монополизацию финансового сектора инвесторами, установлены лимиты (максимум 5% для фирм, максимум 5 000 акций для индивидуальных инвесторов) на владение акциями приватизированных банков. В некоторых странах также предусматриваются ограничения в отношении доли иностранного участия в акционерном капитале национальных компаний (Малайзия - 25%; Соединенное Королевство - 15%, Франция - 20%). Кроме того, как отмечалось выше, в ряде стран продажа предприятий оговаривается требованиями социального характера, такими, как сохранение рабочих мест. Среди других условий, применяемых странами Восточной и Центральной Европы, можно отметить развитие экспортных рынков и минимальный срок владения акциями, с тем чтобы покупатель не мог слишком быстро передать предприятие другой стороне. Аналогичным образом в Шри-Ланке иностранным инвесторам не разрешается передавать недавно приобретенное предприятие другому иностранному инвестору без согласия правительства.

87. В Новой Зеландии в целях расширения базы собственности и предотвращения таких ситуаций, когда акционеры компаний, не обладающие контрольным пакетом акций, могут препятствовать их продаже (как, например, в случае Банка Новой Зеландии и компании "Петролеум корпорейшн"), новые владельцы в качестве предварительного условия продажи им предприятия обязаны согласиться на размещение его акций на рынке. Например, в случае компании "Телеком-монекейшнс корпорейшнс", которая в настоящее время находится в частной собственности, 40,1% акций должна была быть пущена новыми владельцами в свободное обращение на рынке в течение трех лет с момента приобретения предприятия. То же самое можно сказать и о сделке по приобретению авиакомпании "Эйр Нью Зиленд" в 1988 году, составной частью которой являлось условие о свободном размещении 30% акций на рынке.

D. Планы приватизации

88. Во многих странах существуют годовые планы приватизации, в которых перечисляются утвержденные к приватизации предприятия, хотя даже не включенные в эти списки предприятия могут при необходимости быть добавлены в них в соответствии с обычной процедурой утверждения. Некоторые из этих планов являются довольно подробными. Например, в Болгарии в годовом плане приватизации указываются минимальные задачи, минимальное количество государственных предприятий, подлежащих приватизации, приоритетные секторы, планируемая выручка от приватизации и ее использование, связанные с процессом приватизации расходы и т.д. Он дополняется перечнем планируемых к приватизации государственных предприятий, причем предприятия могут добавляться в этот список и исключаться из него.

89. В Египте разработан шестилетний план приватизации на 1991/92-1996/97 годы, в котором в течение планового периода предусматривается приватизировать по меньшей мере 25 государственных предприятий в год. Пока на первые три года выбрано 85 государственных предприятий. В генеральном плане Малайзии определяются общие политические условия приватизации, в том числе целевые задачи, и рассматриваются основные аспекты приватизации. Генеральный план был широко разрекламирован, и он помог подготовить почву для последующей успешной приватизации предприятий. Он разрабатывался путем анализа большой выборки государственных предприятий. Было установлено, что из 424 обследованных предприятий 246 можно приватизировать. Однако фактически не все они будут приватизированы. В генеральном плане содержится первый практический план приватизации на 1991-1992 годы, направленный на то, чтобы в более систематичном и организованном порядке направить усилия на приоритетные области в соответствии с задачами национальной макроэкономической политики и стратегии развития; это помогло придать программе приватизации в целом больший динамизм и последовательность. Практический план, ежегодно обновляемый по итогам проводимого в конце года обзора, представляет собой двухгодичный скользящий план, в котором содержатся подробные сведения об утвержденных и готовящихся к приватизации предприятиях.

E. Организация процесса приватизации

90. Организация приватизации включает три аспекта: разработку парламентом правовой основы и законов для конкретных программ приватизации; принятие решений о фактической передаче активов и ее условиях парламентом или специально назначенным для этого органом; и организацию, координацию и осуществление процесса.

91. Директивный орган рассматривает и подготавливает программы приватизации для утверждения парламентом. Он обычно принимает решение по поводу фактической передачи активов и ее условий. В некоторых странах он может осуществлять вмешательство в конкретных областях, например в отношении государственных банков и крупных горнодобывающих компаний (как в Гане) или в отношении активов, стоимость которых превышает определенную величину (Болгария). В роли такого органа часто выступает кабинет (Болгария, Гана, Португалия, Малайзия) или сам премьер-министр, что характерно для таких стран, как Египет (где премьер-министр выполняет также функции министра по делам государственного сектора) и Туниса (где премьер-министр возглавляет также Комиссию по приватизации). В Финляндии парламент сам выносит решение в отношении продажи предприятий по рекомендации Министерского комитета по вопросам экономической политики. В Португалии парламент оставляет за собой право вмешательства, если правовые документы, подготовленные правительством, не соответствуют правовым нормам, разработанным парламентом.

92. Кроме этого, учреждается центральный орган, который отвечает за организацию и координацию процесса приватизации. В роли такого органа может выступать министерство или министр (как в Греции, Венгрии, Польше и Португалии), комиссия, комитет или совет (Бразилия, Франция, Гана, Литва, Марокко, Нигерия, Пакистан, Филиппины, Республика Корея, Сенегал, Таиланд и Тунис), администрация или агентство (Болгария, Египет, Германия и Турция), отдел в департаменте премьер-министра (Малайзия), инвестиционный банк (Ямайка), инвестиционный фонд (Венесуэла) или фонд развития (Словения).

93. Осуществление практической деятельности иногда поручается тому же центральному органу (в Болгарии, но лишь в отношении активов, стоимость которых превышает определенный уровень; в Германии; Греции и Ямайке). Однако в некоторых других странах ответственность за это несет конкретно назначенный министр (Марокко), министерство вместе с региональными агентствами по приватизации (Литва) или межведомственным комитетом (Тунис), отдельные министерства по отраслевому принципу, сотрудничающие с центральным органом (Филиппины, Польша и Португалия), специально учрежденное агентство или совет (Венгрия и Турция) или банки и финансовые учреждения (Франция и Нигерия). В Венгрии Агентство по управлению государственной собственностью, являющееся продавцом государственного имущества, наделено полномочиями выступать на рынке как любой другой торговец. В тех странах, где практическая процедура приватизации децентрализована, технические функции, связанные с подготовкой, в том числе с оценкой стоимости и определением условий продажи подлежащих приватизации предприятий, распределяются между отдельными министерствами, иногда с привлечением соответствующих предприятий. В Марокко было создано независимое Ведомство по оценке стоимости предприятий, подготавливающее материалы для Комиссии по передаче собственности - центрального приватизационного органа. В Португалии независимая Приватизационная комиссия, назначаемая премьер-министром, оказывает консультационные услуги по правовым и техническим аспектам министерству финансов - центральному приватизационному органу - и кабинету. На подготовительном этапе часто прибегают к услугам внешних консультантов, например иностранных бухгалтерских фирм, оказывающих помощь в оценке стоимости предприятий, и инвестиционных банков, дающих консультации в отношении процедуры и условий продажи. В некоторых странах, таких, как Болгария, внешние консультанты приглашаются также для проведения отраслевых исследований.

94. Между странами прослеживаются различия в отношении централизации или децентрализации практических функций. На Ямайке, где накоплен достаточно богатый опыт децентрализации практических функций на уровне отдельных министерств и департаментов, органы власти приняли решение передать как политические, так и практические функции единому органу, непосредственно подчиняющемуся премьер-министру, а именно Национальному инвестиционному банку Ямайки. Предполагается, что это создает целый ряд преимуществ:

- i) устраняется "разобшенная" практика прошлого и повышается эффективность контроля и регулирования приватизационных мероприятий;
- ii) появляется эффект масштаба за счет централизованного найма всех консультантов, требующихся для выполнения контрактов, финансируемых за счет субсидий, а также использования ключевого и опытного персонала по вопросам приватизации для координации деятельности по продаже отдельных подразделений предприятий;
- iii) централизация позволяет более интенсивно использовать услуги консультантов, что открывает возможность для одновременного проведения большего числа мероприятий. Однако и у децентрализации есть свои преимущества, включая темпы осуществления практических мер и меньшую загруженность центрального координационного органа. Выбор зависит от соотношения между экономической эффективностью и темпами, включая смежные

издержки и суммарные выгоды, в каждой конкретной ситуации. В любом случае, даже при децентрализации, центральный орган должен следить за процессом, с тем чтобы обеспечить реализацию поставленных задач и предотвратить злоупотребления.

Г. Информационная, рекламно-пропагандистская работа и маркетинг

95. Страны придают особое значение развитию у населения понимания важности задач приватизации, стимулированию открытости и чувства ответственности, а также активизации работы в области маркетинга, с тем чтобы успешно проводить операции по продаже как в стране, так и за рубежом. Открытость является одной из аксиом политики приватизации практически во всех странах, хотя в ряде из них этот принцип был усвоен не сразу. В некоторых странах законом предусматривается заблаговременное объявление и реклама открытой подписки на акции (Португалия). Обычно страны используют двухступенчатый подход, предполагающий как ведение пропагандистской работы среди широких слоев населения, с тем чтобы заручиться их доверием, так и принятие мер, касающихся конкретных компаний, с тем чтобы привлечь потенциальных инвесторов как у себя в стране, так и за рубежом. Оба эти направления деятельности являются важными составляющими маркетинга, направленного на стимулирование результатов приватизации в интересах всех заинтересованных сторон и на повышение стоимости конкретных предприятий. Маркетинг, проводимый на эффективной основе, может содействовать не только формированию широкого консенсуса, но также увеличению реальной стоимости продаваемых активов.

96. К первой группе мер относятся телевизионные дискуссии, опубликование статей в прессе, выпуск информационных брошюр и проведение рабочих совещаний и конференций при содействии университетов и исследовательских институтов по вопросам приватизации, в том числе в отношении ее задач, воздействия на экономику, социальных последствий и т.д. Такие информационно-пропагандистские кампании для широких слоев населения были организованы в целом ряде стран (Болгария, Ямайка, Гана, Марокко, Турция); и они проводились в течение длительного периода времени до начала осуществления самой программы приватизации (Шри-Ланка). В Нигерии сотрудники агентства по приватизации совершили поездку по стране, с тем чтобы посетить государственные предприятия, намеченные к приватизации, и провести беседы с общественными лидерами, управляющими предприятий, работниками и другими представителями деловых кругов.

97. Открытость процесса продажи обеспечивается путем опубликования статей в национальной, региональной и международной прессе с указанием подробных данных об условиях продажи, участниках торгов, их предложениях, победителях торгов и вырученной сумме (Гана). Процессу приватизации предшествует рекламно-пропагандистская кампания в средствах массовой информации, в ходе которой также сообщаются подробные сведения о предстоящих торгах или продажах (Португалия). Аналогично этому в Нидерландах выпуску акций на рынок предшествуют активные рекламные кампании как в стране, так и за рубежом.

98. По конкретным фирмам пропагандистская работа заключается в проведении рекламных кампаний на национальном и международном уровне, непосредственной рассылке информационных материалов потенциальным инвесторам, а также в предоставлении инвесторам займов на льготных условиях, назначении выгодных цен и условий платежа при продаже фирм в тех районах, которым отводится приоритетная роль в процессе развития (Турция). Эти меры ориентированы на потенциальных инвесторов, в том числе на работников предприятий, которые также пользуются особыми льготами (Марокко).

99. В Аргентине после определения подлежащего приватизации государственного предприятия распространяется информация, с тем чтобы привлечь потенциальных инвесторов. Поступающие предложения помогают определиться с тем, на что можно рассчитывать. Таким образом, приватизация организуется не в отрыве от рынка, а с учетом интересов потенциальных инвесторов. Организовывались также мероприятия по конкретным компаниям и регионам, например, поездки в Бельгию (ЕС), Японию и Соединенные Штаты (для изучения североамериканского рынка). В рамках кампаний маркетинга проводились семинары по отдельным фирмам или отраслям (например, по рынку газа).

100. В Германии важное значение придается обеспечению открытости и маркетингу, в том числе регулярному открытому предложению на продажу мелких и средних предприятий, отобранных по отраслевому принципу; продажам мелких предприятий (до 50 работников) на основе каталогов, которые организуются сберегательными банками и местными общинами; стандартизации процедур и условий продажи; выставлению на продажу предприятий на так называемых "фирменных биржах", что позволяет привлечь к участию широкий круг мелких и средних компаний; специальным мерам, направленным на привлечение зарубежных инвесторов, в том числе при использовании международных публикаций; созданию отделений Агентства по приватизации в таких мировых торговых центрах, как Токио, Нью-Йорк и Лондон; и участию в международных торговых ярмарках и выставках (что позволило продать зарубежным компаниям свыше 500 фирм и мобилизовать капиталовложения на сумму примерно в 15 млрд. немецких марок).

G. Финансирование приватизации

101. В связи с финансированием приватизации возникает целый ряд вопросов, касающихся мобилизации ресурсов как внутри страны, так и за рубежом, а также политических и институциональных препятствий на пути этого процесса. Что касается мобилизации внутренних ресурсов, то расширение и углубление базы акционерной собственности, в том числе предоставление приоритетного права или преференциального режима мелким инвесторам (как, например, во Франции, на Ямайке, в Нидерландах и Соединенном Королевстве), выделение фиксированного процента акций национальным субъектам с минимальным и максимальным лимитом на подписку (30% в Шри-Ланке, 40-60% в Нигерии), резервирование фиксированной доли пакета акций за работниками предприятия (10% в Аргентине, Франция, Нигерии и Шри-Ланке и 15% в Польше), и механизмы и стимулы для увеличения акционерной собственности в руках трудящихся (Кот-д'Ивуар, Шри-Ланка) используются в качестве инструментов не только развития "народного капитализма", или "капитализма трудящихся", но также и для того, чтобы создать альтернативный канал для инвестирования непроизводительно используемых средств (например, накопленного золота) и тем самым мобилизовать сбережения на нужды продуктивной инвестиционной деятельности. Вследствие этого число акционеров во многих странах значительно увеличилось. Там, где проходила крупномасштабная приватизация, количество инвесторов резко возросло, например, с 3 млн. в 1979 году до 10 млн. в 1992 году в Соединенном Королевстве и с 1,5 млн. в 1986 году до 6,5 млн. в 1992 году во Франции. Только эмпирическим путем можно найти ответы на такие важные вопросы, как способствовала ли приватизация значительной активизации процесса капитализации незадействованных ресурсов и имело ли место устойчивое повышение рыночной стоимости акций приватизированных предприятий, ведущее к росту дискреционных доходов и сбережений держателей акций. Однако не вызывает сомнений, что объявление публичной подписки на акции приватизированных компаний на рынке капитала наряду с расширением и углублением базы акционерной собственности во многих случаях привели к значительному росту масштабов капитализации и емкости фондового рынка, что сделало его более привлекательным для международных инвесторов и облегчило задачу успешного размещения акций на рынке. Эти страны

не ощущают недостатка в национальных покупателях, и в большинстве случаев число подписчиков на акции приватизированных предприятий во много раз превышает количество выпускаемых акций. Хорошо развитый рынок капитала фактически может во многом определять структуру, темпы и успех осуществления программ приватизации.

102. Еще одной важной формой финансирования является мобилизация институциональных накоплений. Правительство Чили, приватизировав государственную пенсионную систему и смежные компании, занимающиеся страхованием жизни, создало первую группу институциональных инвесторов в Латинской Америке. Приватизированная государственная пенсионная система помогла собрать необходимые средства для третьего успешного этапа начавшейся в 1984 году национальной программы приватизации, который охватывал крупнейшие государственные предприятия страны. Продав крупные государственные предприятия приватизированным инвестиционным фондам, правительство обеспечило политическую поддержку программы, развеяв идею о том, что приватизация приносит выгоды только крупным иностранным корпорациям. Частные пенсионные фонды сыграли также важную роль в ходе приватизации в Бразилии.

103. Тем не менее многие страны продолжают сталкиваться с серьезными проблемами, пытаясь обеспечить успех процесса приватизации. К их числу можно отнести трудности с мобилизацией на внутреннем рынке капитала, необходимого для покупки крупных предприятий (как, например, в Гане, Перу, Польше, Сенегале, Турции и Объединенной Республике Танзания), что объясняется низким уровнем сбережений или дискреционных доходов, небольшим числом заинтересованных инвесторов, ограниченностью финансового рынка, который часто находится в зачаточном состоянии, небольшой емкостью фондового рынка или отсутствием вторичного рынка, где могли бы обращаться акции компаний (что удерживает держателей мелких вкладов от приобретения акций). Различные страны предпринимают меры для укрепления своих рынков капитала, с тем чтобы они могли играть ведущую роль в процессе приватизации, предоставляя долгосрочный акционерный капитал и расширяя базу акционерной собственности (Кот-д'Ивуар, Гана). В то же время в некоторых из этих стран зарубежные инвесторы, иногда совместно с национальными фирмами, являются основными покупателями приватизируемых крупных предприятий (Гана, Перу).

104. Укрепление финансовых рынков и институтов является вопросом первостепенной важности для многих развивающихся стран и стран, находящихся на переходном этапе. Приватизация, изменяя соотношение между государственным и частным секторами, предполагает необходимость расширения финансовых рынков и учреждений для развития частного сектора, поскольку приватизированные фирмы не будут иметь такой же льготный доступ к правительственным займам, какой им раньше предоставлялся как государственным предприятиям. С этой целью, и особенно при небольшом размере рынков капитала, ограниченном числе потенциальных инвесторов и низком уровне сбережений, необходимо уделять повышенное внимание развитию и совершенствованию сети финансовых посредников, включая неофициальные связи, с тем чтобы улучшить систему мобилизации внутренних накоплений, обеспечив дополнительные кредиты для удовлетворения финансовых потребностей, в частности мелких и средних предприятий (которые могут иметь менее благоприятный доступ к кредитам, чем крупные предприятия) без инфляционных последствий. Их развитие в странах, находящихся на переходном этапе, может содействовать устранению излишней денежной массы из обращения в целях мобилизации ресурсов на поддержку приватизации и развития предприятий.

105. В силу ограниченной емкости национального финансового рынка многие страны в качестве одной из важнейших задач своей приватизационной политики разрешают или активно поощряют в своих инвестиционных кодексах участие иностранного капитала в приватизации государственных предприятий либо на основе создания совместных предприятий, либо позволяя зарубежным инвесторам приобретать приватизируемые активы, в том числе контрольный пакет акций (как, например, в Шри-Ланке). В Аргентине примерно 60% проданных до настоящего времени активов были куплены иностранными инвесторами из 19 стран. Важным политическим моментом является признание того, что участие иностранных партнеров обеспечивает не только приток капитала, но часто и управленческих кадров и новой технологии, а также развитие глобальных или международных связей. Так, например, хотя в Малайзии и существуют ограничения на участие зарубежных партнеров в акционерном капитале приватизированных компаний, оно разрешается в тех случаях, когда: для повышения эффективности производства необходимы опытные кадры, которые отсутствуют в стране; ставится задача стимулирования экспорта; местный рынок капитала не может поглотить все предлагаемые к продаже акции; и характер коммерческой деятельности требует глобальных связей и международных рынков. Однако некоторым странам, по-видимому, так и не удалось привлечь зарубежный капитал. Например, в Нигере все приватизированные компании были проданы национальным инвесторам.

106. Для улучшения финансирования проектов приватизации в ряде стран были созданы инвестиционные фонды. В Марокко инвестиционный фонд ИНТЕРФИНА был учрежден как совместное предприятие с участием трех марокканских банков, двух зарубежных банков и Международной финансовой корпорации, и его задача сводится к оказанию финансовой помощи в осуществлении проектов приватизации. Аналогично этому в Сенегале была создана частная инвестиционная компания, объединяющая кредиторов государства, которые получили возможность конвертировать свои займы в акционерный капитал приватизированных компаний. В Турции изучается возможность учреждения фонда стимулирования сбережений трудящихся, задача которого будет заключаться в расширении базы акционерной собственности путем инвестирования 15% этих сбережений в акционерный капитал приватизированных компаний и другие высоколиквидные активы. На рынок был также выпущен новый финансовый инструмент - сертификат на участие в доходах Общественного фонда, - который дает право его держателям на долевое участие в прибыли от капиталовложений Фонда в развитие инфраструктуры и региональные проекты, в том числе в доходах от эксплуатации платных автомагистралей, электростанций и других объектов инфраструктуры, финансируемых Фондом.

107. В качестве еще одного источника финансирования в странах, находящихся на переходном этапе, используется внутренняя приватизация (выкуп предприятия его управляющими или работниками). Однако, поскольку при такой форме приватизации наличными требуется выплатить лишь определенную часть суммы, может возникнуть необходимость в дополнительном капитале и других производственных ресурсах. С учетом конкретных условий в ряде этих стран также были созданы инвестиционные фонды, учредителями некоторых из которых являлись частные субъекты (например, в Чешской Республике и в Словакии), а некоторых - государство (Польша) и смешанные структуры (Румыния), с тем чтобы облегчить передачу прав собственности на государственные предприятия широким слоям населения. Они, как правило, функционируют в качестве холдинговых или управляющих компаний для соответствующих государственных предприятий. Еще предстоит увидеть, смогут ли они по мере роста дискреционных доходов домашних хозяйств в этих странах постепенно превратиться в такие инвестиционные фонды, которые существуют в странах ОЭСР и других государствах, где они мобилизуют мелкие сбережения на цели инвестирования в корпоративный капитал.

108. Регулирование процесса крупномасштабной приватизации важно для того, чтобы не допустить дестабилизации рынка капитала по причине нехватки средств для удовлетворения потребностей частного сектора в капиталовложениях и по причине увеличения долгосрочных издержек финансирования. Зачастую в ходе приватизации крупных предприятий происходит выпуск акций на сравнительно большую сумму, что ложится тяжелым бременем на финансовые ресурсы частного сектора и требует повышения роли различных финансовых посредников и фондовых бирж в деле мобилизации как заемного, так и акционерного капитала. Мобилизация этих средств не только облегчает процесс приватизации, но и стимулирует дальнейшее развитие рынка капитала. Во Франции в ходе осуществления программы приватизации 1986 года были в общей сложности мобилизованы средства на сумму 83 млрд. французских франков. Для того чтобы уменьшить опасность нехватки инвестиционных ресурсов для частного сектора, эту крупную сумму необходимо было "рециркулировать" на финансовом рынке путем погашения части государственного долга.

Н. Вопросы, относящиеся к конкретным предприятиям или секторам

109. Коммунальные предприятия или инфраструктура, такие, как связь и энергоснабжение, составляют важную часть благоприятных условий для развития частного сектора. Должная инфраструктура имеет существенное значение для развития торговых, финансовых, маркетинговых и других услуг, нововведений и роста производительности. Одна из "ключевых" функций правительства связана с его ролью и способностями по обеспечению должной инфраструктуры путем финансирования собственных капиталовложений или привлечения частных капиталовложений на эти цели из-за бюджетных трудностей.

110. Выше обсуждались вопросы конкуренции и регулирования применительно к приватизации коммунальных предприятий. В связи с приватизацией этих предприятий, учитывая их размеры и роль в экономике, встают и другие важные вопросы. Во многих странах они считаются "стратегическими" предприятиями, которые оказывают жизненно важные экономические и социальные услуги. В некоторых странах для приватизации некоторых коммунальных служб, таких, как связь, необходимо внести изменения в национальную конституцию (как в Бразилии и Германии). Из-за соотношения между объемом соответствующих сделок и объемом внутреннего рынка капитала или внутренних накоплений, некоторые страны могут посчитать трудным приватизировать свои коммунальные предприятия путем публичного размещения акций. Так, передача полного или контрольного пакета акций этих предприятий частному сектору может оказаться невозможным или нелегким делом. Однако существуют другие варианты, включая передачу второстепенной доли участия, коммерциализацию, корпоратизацию, аренду и совместные предприятия. Если проводятся действительно конкурентные торги за право получения лицензий, то аренда может стимулировать периодическую конкуренцию между соответствующими предприятиями. Одной из не предполагающих приватизацию мер, которая может служить также подготовительным шагом к разгосударствлению, является корпоратизация; такая мера эффективно использовалась в развитых и развивающихся странах (Австралия, Малайзия, Новая Зеландия и Соединенное Королевство), с тем чтобы подготовить коммунальные предприятия к успешной передаче в частную собственность. Если коммунальные услуги субсидируются, то возникает также вопрос о характере субсидий. Тогда как общие субсидии нельзя обосновать по соображениям эффективности системы распределения, особые субсидии, например субсидии, призванные компенсировать отрицательные последствия низкой плотности населения в сельских районах, можно обосновать по соображениям социального характера. Если они не уравновешиваются позитивными последствиями высокой плотности населения в застроенных районах, их можно выплачивать напрямую.

111. В связи с приватизацией коммунальных предприятий возникает ряд других вопросов, в частности об эффективности и целесообразности различных мер, включая проекты строительства, эксплуатации и последующей передачи предприятий, совместные предприятия и соглашения о сотрудничестве между рядом соседних стран, а также правительственные стимулы и гарантии, необходимые для привлечения частного сектора к соответствующей деятельности, и конкретные отрасли, в которых такая правительственная поддержка может потребоваться. Хотя развитие инфраструктуры частными предприятиями может обеспечить ряд преимуществ, например новые источники капитала, сокращение затрат времени и ресурсов на создание новой инфраструктуры, повышение производственной эффективности, более полный учет требований клиентов, эффективное установление цен на услуги инфраструктурного характера и новые налоговые поступления, оно может быть сопряжено с большими трудностями, включая нежелание инвесторов финансировать первые частные проекты без финансовой поддержки и гарантий со стороны правительства, неспособность управляющих государственных предприятий организовывать финансируемые частным сектором проекты в области инфраструктуры, сопротивление на местах и природоохранное законодательство, которые затрагивают как государственные, так и частные проекты.

112. По этим причинам приватизация коммунальных предприятий предполагает гораздо более сложные и дорогостоящие операции, чем приватизация, например, торговой компании. Такие вопросы, как оценка, реорганизация предприятия и отраслевая сегментация в целях стимулирования конкуренции, метод, последовательность, сроки и транспарентность продажи, страхование, участие иностранных и "стратегических" инвесторов, защитные меры (например, путем использования "золотой акции") против нежелательной деятельности, такой, как враждебные поглощения, а также проблемы и интересы конкретных социальных групп (например, сельского населения) имеют важное значение и требуют особого внимания. Конкретные проблемы возникают также в связи с урегулированием большой накопленной задолженности коммунальных предприятий, например задолженности железных дорог в Германии и Японии. В Японии наряду с реорганизацией общенациональной железнодорожной компании (см. пункт 46) была создана финансовая корпорация, с тем чтобы приобрести долгосрочные долговые обязательства вышеуказанной компании, которые не могли быть переведены на региональные компании и которые будут погашены за счет продажи земли, в которой отрасль больше не нуждается, и акций региональных компаний, а также с тем чтобы помочь уволенным рабочим в трудоустройстве. Кроме этого, могут существовать и экологические аспекты. Например, осуществляемое частным сектором строительство кольцевой дороги вокруг крупного города может привести к сокращению интенсивности движения в городе, ограничив загрязнение воздуха и потребление топлива. Однако такие позитивные последствия необходимо сравнивать с отрицательными последствиями, связанными с изменением пейзажа пригородных районов. Наряду с этим, в случае коммунальных предприятий, учитывая их роль в национальной экономике и предоставляемые ими жизненно важные экономические и социальные услуги, показать преимущества приватизации, которые находят отражение в росте предложения и качества услуг, их ценах и их экономическом воздействии (например, на расходы предприятий по связи и другим факторам производства и, таким образом, конкурентоспособность промышленной и торговой деятельности) гораздо важнее, чем в других случаях.

I. Роль многосторонних учреждений и двусторонних доноров

113. Ряд стран сообщили, что многосторонние финансовые учреждения и двусторонние доноры оказывали им различную помощь по самым разнообразным аспектам осуществления программ приватизации. Если говорить о многосторонних финансовых учреждениях, то Всемирный банк предоставлял всевозможные займы для финансирования программ структурной перестройки и для создания

приватизационных учреждений во многих африканских странах, социального фонда (Колумбия) и осуществления программы компенсации при увольнении и добровольного выхода на пенсию (Аргентина). Он также оказывал техническое содействие в выработке стратегии приватизации 15 крупных государственных объектов, связанных с инфраструктурой (Таиланд). Международная финансовая корпорация, являющаяся его учреждением, предоставляющим ссуды частному сектору, совместно с двумя иностранными банками и тремя марокканскими банками создала инвестиционный фонд для поддержки процесса приватизации (Марокко). Африканский банк развития оказывает правительству помощь в создании фонда, используя часть прибыли от приватизации, для развития деятельности малых и средних предприятий и производств (Сенегал). Межамериканский банк развития финансирует исследования по вопросам приватизации. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) финансирует техническую помощь, подготовку кадров и приобретение оборудования, а также часть мероприятий, проводимых в рамках общественной кампании в поддержку программы приватизации (Марокко). В рамках программы ЕЕС-PHARE финансируются услуги зарубежных экспертов, информационные и консультативные услуги, а также подготовка кадров и маркетинг (Польша).

114. В качестве примера помощи, оказываемой двусторонними донорами, можно назвать выделение Администрацией международного развития (АМР) Соединенного Королевства субсидии на активизацию деятельности секретариата Комитета по осуществлению программы изъятия капиталовложений (Гана); финансирование немецким учреждением-донором исследования возможностей приватизации конкретного госпредприятия (Гана); связанную с приватизацией помощь, оказываемую канадским и немецким учреждениями-донорами (Марокко), и аналогичную помощь, оказываемую канадским и французским учреждениями-донорами (Польша, Сенегал). Агентство международного развития (АМР) Соединенных Штатов Америки финансировало проведение оценок и ревизий госпредприятий (Марокко), специализированные технические услуги, которые не могли быть предоставлены Национальным инвестиционным банком Ямайки, приватизационным учреждением и администрацией Агентства по приватизационным гарантиям Ямайки (Ямайка). Оно финансировало подготовку государственных экспертов по оценке (Шри-Ланка), отраслевые исследования, бухгалтерские услуги и подготовку кадров (Польша), а также аналитические и стратегические исследования и услуги в области маркетинга (Филиппины). Одна из датских корпораций - Датский фонд индустриализации для развивающихся стран - предоставил капитал в форме акций и, в несколько меньших объемах, заемный капитал ряду приватизированных предприятий в Того, где его финансовое участие имело важнейшее значение для привлечения частных датских фирм в качестве партнеров в таких предприятиях.

115. Примеры такой помощи являются показательными. Имеется и много других фактов ее оказания, в том числе тех, о которых упоминалось в заявлениях на первой сессии Специальной рабочей группы и информации, присланной в ответ на просьбу секретариата рядом многосторонних финансовых учреждений, в том числе Всемирным банком, Азиатским банком развития, Межамериканским банком развития и Европейским банком реконструкции и развития, а также другими международными или региональными учреждениями, такими, как ПРООН, ОЭСР, секретариатом Содружества и Андской группой.

Ж. Экологические вопросы

116. В докладах по странам экологические вопросы рассматривались с точки зрения расходов на охрану окружающей среды, которые несут приватизированные или подлежащие приватизации госпредприятия в восточной части Германии, где 90% этих расходов покрываются Агентством по приватизации, и в некоторых странах Восточной и Центральной Европы (например, в Болгарии, где улучшение

экологической обстановки и охрана окружающей среды являются одними из целей политики приватизации), а также с точки зрения экологических норм, которые могут повлиять на процесс приватизации, и порядка их регулирования.

117. Экологическим вопросам и нормам отводится все более важное место в проектах приватизации на Ямайке. Например, когда такие проекты имеют крупный экологический компонент, одним из критериев, используемых при оценке того или иного предложения, является следующий: предусматривает ли проект меры для обеспечения, по возможности, экологически благоприятного функционирования приватизируемой компании. Например, по проектам, которые связаны с предприятиями, где используются большие объемы химических веществ, или многоотходными предприятиями (например, текстильное предприятие или винокуренный завод), оценка воздействия на окружающую среду проводится с целью выявления проблем в связи с деятельностью компании и с целью вынесения возможных рекомендаций. Кроме того, Управление по сохранению природных ресурсов, являющееся государственным учреждением, следит за тем, чтобы компании соблюдали нормы охраны окружающей среды и чтобы в процессе приватизации эти нормы учитывались.

118. В Польше была создана межведомственная экологическая комиссия, которая занимается решением экологических вопросов, возникающих в связи с процессом приватизации, в частности вопросов, касающихся ответственности и соблюдения природоохранных норм. Среди ее основных задач можно отметить оценку и разработку соответствующих законов и правил, сбор необходимой экологической информации о компаниях, подлежащих приватизации, проведение экологических ревизий и контроль за выполнением покупателями своих договорных обязательств в отношении охраны окружающей среды.

119. В Соединенных Штатах соображения экологического характера не являются основным вопросом при передаче муниципальных служб в аренду. Частные поставщики услуг должны соблюдать те же экологические законы и правила, что применяются к государственным поставщикам услуг, и платить штрафы в случае их несоблюдения. С другой стороны, экологические правила являются одним из барьеров на пути развития инфраструктуры силами частного сектора. До начала строительства объектов инфраструктуры должно быть подготовлено комплексное технико-экологическое обоснование. Это увеличивает расходы и риски, связанные с проектом, и может помешать привлечению частных капиталовложений.

V. СОЦИАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

A. Социальные последствия

120. Эта проблема является многогранной и сложной и затрагивает не только вопросы занятости, но и более широкие аспекты социальных последствий приватизации с точки зрения занятости, обеспечения социальной инфраструктуры или услуг и социальных преимуществ и издержек, связанных с коммунальными предприятиями. С учетом целей настоящего документа и на основе полученной информации в данном разделе будут рассматриваться аспекты занятости, касающиеся приватизации государственных предприятий. Таким образом, в нем в общих чертах освещается по существу только один аспект социальных последствий приватизации.

121. С точки зрения обеспечения занятости приватизация может иметь и положительные, и отрицательные последствия. Среди краткосрочных положительных последствий можно назвать улучшение условий занятости управляющих и работников, остающихся в списочном составе компании после приватизации (как на Ямайке), и возможность получения, иногда бесплатно, доли акций в новой компании (что является аксиомой политики приватизации во многих странах). В Нидерландах, например, в результате приватизации зачастую повышается заработная плата управляющих и понижается заработная плата сотрудников более низкого уровня. С тем чтобы смягчить указанные последствия, для последних обычно временно устанавливается чистый гарантированный оклад. К числу возможных долгосрочных последствий относится расширение занятости, вызванное увеличением капиталовложений и ростом приватизированных компаний.

122. Основным негативным последствием приватизации является увольнение работников. Однако следует отметить, что увольнения могут происходить и при других реформах предприятий, включая коммерциализацию и корпоратизацию. Часто отмечается, что, поскольку правительство может лучше распорядиться избыточной рабочей силой, более эффективным путем может стать сокращение штатов государственного предприятия во время корпоратизации до его продажи. Кроме этого, общие последствия для отдельных работников зависят от получаемых пособий, включая пособия по увольнению, пособия в связи с ранним уходом на пенсию, от услуг по трудоустройству, консультированию и профессиональной подготовке, а также от альтернативных возможностей занятости, включая самостоятельную занятость путем открытия собственного дела. Таким образом, последствия увольнений можно сгладить за счет мер социальной поддержки, вызванных приватизацией, и можно компенсировать за счет альтернативных возможностей занятости, в том числе связанных с созданием новых рабочих мест в результате роста приватизированных компаний или других предприятий под воздействием процесса приватизации. Кроме этого, такое сокращение рабочей силы отнюдь не является обязательным условием приватизации. Некоторые страны избежали неблагоприятных последствий приватизации для занятости, поскольку она проходила в благоприятных условиях трудоустройства (Португалия). Другие страны проводили политику сохранения рабочих мест на приватизированных фирмах в течение оговоренного периода времени, вплоть до пяти лет после приватизации (Малайзия, Марокко, Пакистан, Шри-Ланка). В Японии из 92 000 рабочих, затронутых приватизацией общенациональной железнодорожной компании, 32 000 были наняты новыми компаниями, 20 000 добровольно ушли на пенсию, 30 000 были переданы в ведение Финансовой корпорации, которая должна трудоустроить их в течение трех лет, и 10 000 прошли переподготовку и нашли работу в частных компаниях, пользующихся правом получения субсидий на цели создания новых рабочих мест. Кроме того, увеличение объема инвестиций в приватизированные предприятия или улучшение показателей их экономической деятельности также обуславливают создание новых рабочих мест (Ямайка, Шри-Ланка). Когда объемы

капиталовложений в одну из первых приватизированных компаний Шри-Ланки - текстильную фабрику - увеличились, то это позволило ей не только абсорбировать избыток рабочей силы, но и создать много новых рабочих мест. Аналогичным образом в западной части Германии в результате улучшения производственных показателей, включая более совершенное управление, увеличилось количество рабочих мест в двух приватизированных промышленных группах: в "ВЕБА" - с 74 597 в 1987 году до 116 979 в 1991 году, и в "ВИАГ" с 33 427 в 1988 году до 74 122 в 1991 году. Однако в ряде африканских и других стран приватизация имела серьезные негативные последствия для занятости. В восточной части Германии общее количество рабочих мест, составлявшее 9,5 млн, сократилось на 3,5 млн, в результате чего в некоторых районах уровень безработицы или недостаточной занятости достиг 30-40%.

В. Меры социальной поддержки

123. Частью "социальных положений" процесса приватизации является создание системы социальных гарантий, направленных на смягчение негативных последствий приватизации для общества. Их успешная разработка и осуществление могут иметь решающее значение как для того, чтобы население поверило в приватизацию, так и для ее успешной реализации. Уместно привести цитату из документа, представленного Нидерландами: "Для создания системы социальных гарантий с самого начала необходимо четко определить ее принципы. Они могут быть изложены в социальном плане. Эти принципы должны быть определены как можно раньше в процессе приватизации, с тем чтобы в нем участвовали все сотрудники. В начале приватизационных мероприятий обычно недооцениваются такие факторы, как издержки и время".

124. Такие меры поддержки включают, среди прочего, выходные пособия или выплаты в связи с прекращением контракта (как в Аргентине, Гане, Германии, Греции, Шри-Ланке, Тунисе и Турции), планы добровольного выхода на пенсию до достижения пенсионного возраста (Аргентина, Венесуэла), переквалификацию или профессиональную подготовку (Бенин, Гана, Колумбия, Япония, Португалия, Турция, Венесуэла), стимулирование предпринимательства и создание микропредприятий или малых и средних предприятий (Гана, Колумбия, Сенегал, Тунис, Турция и Ямайка). В рамках крупномасштабных акций по организации рынка труда в Германии, направленных на снижение уровня безработицы в восточной части этой страны, в результате чего средний уровень безработицы составил 16% (по сравнению с 30-40% в некоторых районах), помимо профессиональной подготовки, использовались планы выхода на пенсию до достижения пенсионного возраста и проводились программы общественных работ и временного трудоустройства.

125. В некоторых странах (Гана, Португалия) уже сложились институциональные структуры поддержки программ переквалификации и стимулирования предпринимательства. В ряде других случаев институциональная поддержка программ переквалификации и/или развития предпринимательства и деловой активности увязывалась с приватизацией и обеспечивалась за счет средств созданного для этих целей фонда (Филиппины, Тунис); иногда она обеспечивалась за счет займа многостороннего финансового учреждения (Колумбия), а иногда - при наличии такой помощи - за счет поступлений от приватизации (Сенегал). Часть таких поступлений использовалась для финансирования пособий в связи с прекращением контракта (Гана) или будет использоваться для финансирования фонда социального обеспечения (Болгария). В некоторых случаях переквалификация рабочих, которые потеряли работу в результате приватизации, осуществляется координационными центрами для приватизации (Бенин). В Германии финансированием необходимых социальных планов в связи с любыми сокращениями кадров занимается Агентство по приватизации.

126. Как указывалось выше, в некоторых случаях поступления от приватизации использовались для финансирования, хотя и в различных объемах, выходных пособий или пособий в связи с прекращением контракта или поддержки стимулирования предпринимательства и малых и средних предприятий. Эти средства использовались также в виде капиталовложений на цели развития образования и физической инфраструктуры (Мексика, Венесуэла). Возникает следующий вопрос: в каких размерах эти поступления должны использоваться для финансирования мер, направленных на создание рабочих мест, с тем чтобы смягчить негативные последствия приватизации для общества, а также обеспечить вложение капитала в развитие людских ресурсов и другие активы, благоприятствующие росту и созданию рабочих мест, а не на другие цели? Для решения этой проблемы важно обеспечивать институциональную поддержку развитию предпринимательства и микропредприятий и малых и средних предприятий в качестве дополнительной меры не только для обеспечения успешного хода процесса приватизации, но и для всестороннего использования опыта и квалификации потерявших работу лиц для экономического развития страны. В этой связи следует отметить, что в Венесуэле в Законе о приватизации предусматривается, что не менее 10% поступлений от приватизации должны направляться на технические нововведения, промышленное развитие и развитие микропредприятий и мелких и средних предприятий и что не менее 15% должны направляться на техническое образование и профессиональную подготовку.

127. В Тунисе перераспределению излишней рабочей силы, накопившей опыт, который может быть полезен для экономического развития страны, уделяется особо пристальное внимание. Так, помимо выплаты компенсаций, высвобождающимся служащим оказывается помощь и необходимая институциональная поддержка, с тем чтобы они имели возможность завести небольшое дело, которое само по себе может создавать рабочие места. Такой прагматический подход представляет собой наиболее важный позитивный аспект в том смысле, что первый этап приватизации осуществляется без социальных проблем и иногда при поддержке лиц наемного труда.

128. Более активная институциональная поддержка малых и средних предприятий может быть необходима для обеспечения жизнеспособности таких фирм, которые сами рождаются в результате процесса приватизации, и для успешного хода самого процесса, поскольку они играют ключевую роль в стимулировании конкуренции и создании рабочих мест. Такая поддержка может предусматривать меры, включая законодательные и налоговые реформы, по оказанию им помощи в ряде областей, включая их доступ к финансовым средствам, технологии, государственным закупкам, каналам сбыта и распределения, а также к информационным и консультативным услугам и подготовке кадров.

129. Как и в упоминавшихся выше развивающихся странах, в некоторых странах Восточной и Центральной Европы и бывшего Советского Союза принимались или принимаются меры, в том числе законодательные, для стимулирования дальнейшего развития сектора малых предприятий (как в Болгарии и Литве). Однако это сопряжено со многими проблемами, включая отсутствие начального финансирования, слабую законодательную базу, неравное применение законов и бюрократические проволочки при регистрации создаваемых предприятий, отсутствие навыков в области маркетинга, финансовой отчетности и управления или информации об основной деловой практике (Литва).

VI. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИВАТИЗАЦИИ И ИХ ОЦЕНКА

A. Анализ результатов

130. На различных уровнях определяются конкретные задачи приватизации. В некоторых странах уточняются показатели оценки выполнения этих задач (как в Португалии). Кроме этого, сообщается о различных результатах, связанных с приватизацией. В некоторых случаях определяется механизм контроля и оценки результатов программ приватизации. Однако такие механизмы и процедуры оценки пока еще не получили широкого распространения, что можно объяснить недостаточным опытом приватизации во многих странах.

131. Контролем и анализом оценки результатов занимается департамент премьер-министра (Турция) или министерство финансов (Португалия). Результаты программы приватизации 1986 года во Франции оценивались государственным управлением анализа хозяйственной деятельности (Cour des Comptes), парламентской комиссией и высшим советом государственного сектора. В Венесуэле для оценки последствий приватизации было создано координационное бюро. Независимую оценку результатов приватизации на Ямайке провел известный ямайский политолог.

132. Министерство финансов Португалии определило показатели оценки по каждой из задач. Например, показатели, используемые для оценки деятельности приватизированных компаний включают, помимо обычных показателей прибыльности или производительности, показатель соотношения между инвестициями и уровнем занятости. Для оценки развития национального предпринимательского потенциала используется, в частности, такой показатель, как процент приватизированных фирм, находящихся в собственности групп, которыми владеют граждане.

B. Результаты приватизации

133. Если говорить о результатах приватизации, то в некоторых случаях признается, что какой-либо систематический анализ делать, возможно, слишком рано и что результаты оценки не всегда поддаются количественному определению. И все же по каким-то показателям такая оценка проводится.

134. Национальные доклады, представленные Специальной рабочей группе, свидетельствуют о том, что должным образом проведенная приватизация приносит большую пользу. Это охватывает, в частности, повышение экономической эффективности, расширение конкуренции в конкретных секторах (как Малайзии, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве); повышение показателей деятельности и конкурентоспособности приватизированных предприятий (Аргентина, Греция, Ямайка, Япония, Марокко, Филиппины, Португалия); снижение потребительских цен, устанавливаемых приватизированными фирмами, и/или улучшение обслуживания клиентов (Япония, Нидерланды, Новая Зеландия, Соединенное Королевство); увеличение капитализации, капиталовложений и потенциала приватизированных компаний, что приводит к укреплению гарантий и росту занятости (Германия, Малайзия, Нигерия); улучшение доступа приватизированных фирм к капиталу, технологии, "ноу-хау" и международным сетям (Финляндия, Малайзия, Новая Зеландия). Приватизация влечет за собой расширение круга предпринимателей (Ямайка) и увеличение капитализации и емкости рынков капитала (Франция, Малайзия, Нигерия, Филиппины, Соединенное Королевство). Она способствует привлечению иностранных капиталовложений, в том числе через совместные предприятия (Ямайка, где 94% иностранных прямых капиталовложений в 1987 году были обеспечены за счет приватизации, Перу, Шри-Ланка, Турция, Венесуэла). Она приносит нематериальные выгоды, такие, как внедрение принципов частного предпринимательства в управленческую деятельность приватизированных фирм, в

акционерном капитале которых по-прежнему участвует государство (Нидерланды, Новая Зеландия). Уже сама подготовка государственного предприятия (компании связи) для приватизации и продажа незначительного числа акций (25%) этого предприятия, как представляется, оказывает позитивное воздействие на показатели деятельности предприятия (Израиль).

135. Что касается роли правительства и макроэкономического управления, то приватизация ограничивает размеры субсидий, предоставляемых государственным предприятиям (когда продается убыточное предприятие или когда субсидии, предоставляемые государственным предприятиям, превышают доход, получаемый от такого предприятия), как в Гане, Ямайке, Малайзии, Нигерии и Филиппинах. Она приводит к росту государственных доходов (когда корпоративные налоги, уплачиваемые приватизированными фирмами, превышают средства, ранее поступавшие от них), как в Аргентине, Малайзии и Нигерии. Единовременные поступления от приватизации, которые в некоторых случаях являются весьма существенными, позволяют правительствам, в частности, снизить долгосрочную задолженность и бюджетный дефицит (например, Аргентина, Франция, Португалия, Соединенное Королевство) или финансировать развитие людских ресурсов и инфраструктуры (Мексика и Венесуэла), развитие предприятий (Сенегал), аграрные реформы в интересах безземельных фермеров (Филиппины) и природоохранную деятельность (Германия). Развитие инфраструктуры силами частного сектора обеспечивает дополнительные источники финансирования некоторых "ключевых" видов деятельности государства, таким образом приводя к устранению недостатков инфраструктуры, сглаживанию бюджетных трудностей и высвобождению ресурсов для других проектов в области развития (Индонезия, Малайзия, Португалия, Таиланд). Приватизация, осуществляемая вместе с другими мерами, способствует макроэкономической стабилизации и созданию обстановки доверия в экономике, приводя к прекращению утечки капитала в некоторых странах (Аргентина). В Соединенных Штатах соглашения об аренде обеспечивают значительную экономию средств (10-40%) при предоставлении коммунальных услуг и приносят другие результаты, включая улучшение качества услуг, а также повышение гибкости и оперативности предоставления таких услуг.

136. Однако эти результаты были достигнуты главным образом в странах с высокими или средними доходами, иногда за счет определенных социальных издержек; повышение эффективности, которое находит отражение, например, в снижении потребительских цен, в равной степени может быть вызвано как усилением конкуренции, в том числе под воздействием приватизации, так и изменениями в форме собственности. Кроме этого, в некоторых странах с низкими доходами осуществление приватизации сопряжено с более значительными трудностями и в ряде случаев приватизация отмечена низкими показателями деятельности приватизированных предприятий, что приводит к сокращению налоговых поступлений и безработице (как в Нигерии). Более того, хотя приватизация ведет к расширению базы акционерной собственности в ряде стран (Аргентина, Франция, Ямайка, Малайзия, Филиппины, Республика Корея, Шри-Ланка, Соединенное Королевство), существует необходимость в более тщательном изучении последствий распределения доходов. Массовая приватизация, выступающая средством распределения национального богатства, в одних странах, находящихся на переходном этапе (Чешская Республика, Литва и Словакия), проводится более успешно, чем в других таких странах (Россия).

137. В странах Восточной и Центральной Европы и бывшего Советского Союза, где приватизация является ключевым элементом перехода к рыночной экономике, динамика процесса преобразований радикально влияет на процесс самой приватизации. В большинстве из этих стран зарегистрированы впечатляющие результаты в плане "малой приватизации", особенно в сфере услуг, розничной торговли и сельском хозяйстве. Однако приватизация средних и крупных

предприятий обрабатывающей промышленности и банковского сектора идет значительно менее быстрыми темпами, чем предполагалось, даже если сложность поставленной задачи должным образом учитывалась.

138. Хотя эти страны подходят к приватизации с различных позиций, вследствие чего стратегии приватизации значительно отличаются друг от друга, они сталкиваются почти с одинаковыми проблемами. Несмотря на достижение значительного прогресса в создании учрежденческой инфраструктуры, проблемы, связанные, в частности, с необходимыми правовыми механизмами, доступом к источникам финансирования и функционированием государственной администрации, сохраняются. Макроэкономические условия, особенно монетарная и фискальная политика, зачастую не создают благоприятной среды для приватизационных мероприятий. Стало очевидным, что навыки и опыт ведения дел, приобретенные ранее в условиях "теневой экономики", не всегда являются достаточными для успешного руководства крупными предприятиями в рыночных условиях. Кроме этого, потенциальных частных инвесторов отпугивает неразвитость базовой инфраструктуры, особенно в сфере связи. Более того, политическая нестабильность и разногласия в некоторых из этих стран относительно направления и глубины процесса преобразований неизбежно способствуют снижению темпов процесса приватизации, которая должна давать положительные результаты, чтобы население в нее поверило.