



© 1977
The McGraw-Hill Companies

Хотя в странах с развитой рыночной экономикой приватизация порой критикуется, в странах, которые только что освободились от централизованного планирования и коммунистической власти, продолжавшихся десятилетиями, действуют совершенно другие силы. Мало кто возразит против острой необходимости проведения амбициозных программ приватизации в странах переходного периода для избавления от крайне неэффективного господства государственных монополий в экономике. Многие из этих предприятий, страдающих от назначений на посты по знакомству, истощенных от предоставления незаконного финансирования правящей партии, разграбленных коррумпированными руководителями и обворовываемых сотрудниками на всех уровнях, оказались несостоятельными с точки зрения как финансового положения, так и эффективности производства. Они существовали только за счет непостоянных государственных субсидий и несостоятельной государственной защиты.

Можно ожидать, что частное владение может привнести в такие компании элемент рационализма и эффективности. Финансовая и рабочая производительность таких компаний могла бы улучшиться, а государство могло бы получать налоги вместо того, чтобы выплачивать субсидии. Но с другой стороны, бывшие дотационные предприятия после приватизации, скорее всего, испытают большой спад в числе сотрудников, что может провоцировать оппозицию профсоюза. В конкурентных компаниях, напротив, если и будет, то, скорее всего, минимальное число увольнений.

Приватизация может привести к снижению коррупции за счет перемещения центра тяжести из аморфного и «теневого» государственного сектора в область транспарентной дисциплины стремления к доходу в частном секторе. Приватизация снижает уровень коррупции: руководители компаний принимают решения, которые должны удовлетворять владельцев, а не государственных чиновников; перестают бесконтрольно тратиться государственные средства. По завершении приватизации, независимые компании могут вести свои дела без государственного вмешательства.

Тем не менее, с приватизацией связаны некоторые опасности. Сосуществование государственных предприятий и вновь сформированного частного сектора создает возможности для коррупции в обоих секторах. Один из основных механизмов коррупции предполагает, что частные компании обращаются к государственным предприятиям для получения выгодных договоров, подразумевающих взятки руководителям государственного сектора.

Эта схема также связана с приватизацией компаний их же сотрудниками. Это один из самых распространенных механизмов корпоративной коррупции. Болгарский Закон «О приватизации» (1996-1997), на-

пример, определил привилегии для руководителей и сотрудников (первый взнос в размере 10% и перераспределение остальных 90% на десять лет). Эта законная возможность позволяла коррумпированным руководителям договориться с полукриминальными группировками и и/или с правящей партией о приобретении государственных компаний, которыми они управляли. Они платили за свои акции только 10% рыночной стоимости. Эта конкретная схема приватизации давала преимущество руководителям, но была крайне неэффективна.

Приватизация в монополиях, особенно в общественных коммунальных службах, может устранить мелкую коррупцию, но в то же время может привести к более серьезным злоупотреблениям. Поэтому приватизацию должны предвещать внедрение тщательно спланированной законодательной базы и учреждение регулятивного органа с обученными сотрудниками.

Как мы обсудим ниже, постановления не должны ограничиваться только процессом приватизации, но должны также заботиться о честности и добросовестности рынков, на которых приватизированные предприятия будут действовать.¹ Как заметили такие комментаторы, как Джеффри Сакс, смена владельца сама по себе еще недостаточна для повышения экономической производительности. Только в том случае, когда существуют и действуют законодательные и регулятивные органы, поддерживающие частных владельцев, собственники могут воспользоваться своими новыми правами и повысить производительность и прибыльность.² Более того, схемы, не создающие условий для образования эффективного корпоративного правления, вряд ли могут привести к желаемым результатам.³

Опыт восточной и центральной Европы показал, что приватизация может предоставить политикам возможности для оказания услуг своим друзьям. Крупнейшие активы были проданы за бросовые цены и до сих пор остаются в руках элиты. Новые владельцы, получившие свои компании через покровителя, чаще всего не торопились с их переустройством, так что государству приходилось помогать многим из этих компаний.

Старший чиновник МВФ Вито Танзи заметил, что монополии вне сырьевого и энергетического секторов необходимо приватизировать, чтобы избежать использования государственных предприятий как коррумпированных источников финансирования для политических партий и для трудоустройства связанных с партией людей. «К сожалению, – пишет Танзи, – процесс приватизации государственных предприятий сам по себе создал ситуации, когда некоторые личности

(министры, высокопоставленные государственные чиновники) могут принимать самые основные решения, в то время, как другие (руководители и другие посвященные) располагают информацией, недоступной посторонним, и могут воспользоваться приватизацией для собственного блага... Наиболее значительными представляются злоупотребления в экономиках переходного периода, где для описания злоупотреблений, связанных с переходом государственных предприятий в частное владение, использовались такие термины как вывод активов и номенклатурная приватизация... Из этого следует заключение, что нынешний интерес к коррупции скорее всего отражает увеличение масштабов этого явления на протяжении лет, а не просто повышенную осведомленность о старой проблеме».⁴

Схемы массовой приватизации были приведены в исполнение в некоторых странах. Они воспринимались как способ справедливого распространения имущества без коррупции. Однако по экономическим критериям этот способ не удался, поскольку он не привел ни к повышению капитализации, ни к усовершенствованию руководства, ни к переустройству компаний для того, чтобы справляться с проблемами рынка.

Также во многих странах мира даже если сам процесс приватизации не был коррумпированным, были случаи, когда чиновникам, ответственным за политику приватизации, и их советникам из частного сектора предоставлялась неверная информация о ценности продаваемого ими имущества. Выкуп руководством, в частности, был сверхприбыльным делом, если вычисляющим цены чиновникам сообщались неверные данные даже о таком очевидном имуществе, как земельная собственность.

Для защиты государственных интересов необходимо принимать меры для снижения возможностей злоупотребления.

ПРОБЛЕМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ БЕЗ КОРРУПЦИИ

Что следует делать для минимизации возможностей для коррупции, если правительство приняло решение о проведении программы приватизации? По сути, конечно, это очень похоже на совершение крупных государственных закупок, и здесь применимы многие процедуры для государственных закупок. (Речь о них идет в главе 9.)

Для профессионального проведения процесса необходимо предоставить достаточно времени, но не слишком много, что позволило бы договориться о нечистых сделках. В прошлом различные проблемы возникли отчасти из-за сроков, установленных международными финансовыми организациями. Комму-

нальные службы были приватизированы вне должных сроков до установления действующей основы для регулирования. В одном из докладов Международного валютного фонда было отмечено: «Во многих странах, проводящих программы реформирования государственного сектора, процесс приватизации всегда начинался до создания необходимых правовых рамок в виде принятия законов о передаче социальных объектов государственным органам или о государственных предприятиях».⁵

Преждевременная приватизация может привести к следующим проблемам:

- *Правительства часто не могут устроить транспарентные и открытые торги или обнародовать необходимые регулятивные законы.*
- *Руководители и сотрудники приватизируемых предприятий, опасаясь будущих перемен и уверенные в возможности избежать наказания, как правило, выводят активы предприятий, подлежащих приватизации.*
- *Многие заинтересованные стороны имеют возможность вступить в переговоры во внутренних кругах и участвовать в политических манипуляциях процессом для собственной выгоды.*
- *Многие государственные предприятия к моменту продажи не успевают стать жизнеспособными в сложившихся экономических условиях, что приводит к частым продажам предприятий по ценам ниже рыночных, несмотря на высокие расходы государства на ре-капитализацию».⁶*

Вот несколько конкретных примеров коррупции, замеченных в процессе приватизации:

- *Шантаж потенциальных участников торгов с целью предотвратить их участие в торгах или повышение ими ставок.*
- *Спекулянты вымогают у серьезных инвесторов плату за свое неучастие, обещая не делать и/или не повышать ставок.*
- *Организация аукционов с искусственно заниженными ценами когда серьезные потенциальные инвесторы, запуганы угрозами. В таких аукционах высшая цена называется продавцом и далее постепенно снижается до тех пор, пока участник торгов не примет предложенную цену.*
- *Предприятия на аукционе покупают, не намереваясь выполнять обязательства по выплате стоимости к конкретной дате, а с тем, чтобы использовать предприятие для вывода его активов или для других целей до*

момента, когда итоги торгов будут объявлены недействительными.

- Подделка документов, якобы свидетельствующих о том, что выставленное на аукцион предприятие ранее арендовалось одним из участников торгов, что позволяет воспользоваться преимущественным правом покупки.
- Чрезвычайно заниженная оценка имущества.
- Неправомерное участие иностранных организаций при посредничестве местных организаций.⁷

НЕСКОЛЬКО ВАРИАНТОВ МЕТОДОЛОГИЙ

Различные социальные, экономические и политические соображения определяют конкретный способ проведения данной приватизации.

Наименее всего подвержены коррупции ваучерная приватизация и процесс известный как «ликвидация», при котором активы компании распродаются не одним пакетом, а по отдельности.

Немногом более опасна приватизация посредством первоначального открытого предложения, хотя она и дает преимущество формального процесса с открытым назначением цен на акции.

Более проблематичны торги: они занимают больше времени, менее транспарентны и могут предоставить большую свободу для противоправных действий. Можно снизить вероятность возникновения коррупции, если есть возможность устроить процесс торгов независимо и без участия политиков. Тем не менее, по сравнению с первоначальными открытыми предложениями, торги создают большую вероятность улучшения структур управления для компаний.

Менее желательна такая форма приватизации, как выкуп руководством и сотрудниками, используемая во многих программах приватизации. Практически всегда при этом покупателям предоставлялась возможность выкупить акции по ценам ниже рыночных.

Худшим вариантом является так называемая «спонтанная приватизация», которую экономисты Дэниэл Кауфманн и Пол Сигельбаум описали как «саму суть коррупции, неприкрытое разграбление государственного имущества политиками и связанными с номенклатурой директорами предприятий»⁸.

У правительства также должны быть разные советники по вопросам программы приватизации. Несомненно, использование одного и того же советника для выработки стратегии и консультаций по конкретным вопросам сделки может ускорить процесс, но это чревато возникновением конфликта интересов. Это также может породить конфликт между советником и целями государственной политики. В то время, как государство может стремиться к перестройке струк-

туры индустрии и созданию конкуренции, советник может настаивать на продаже актива наряду с правами на монополию в целях увеличения доходов, что в свою очередь повысит комиссионные советников.⁹

ЛУЧШИЕ ПРИЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ

Хотя существует множество способов проведения приватизации, всегда следует соблюдать определенные принципы:

- Конкуренция среди покупателей. Аукционы и открытые торги снижают риск оказания предпочтения отдельным покупателям.
- Публичное объявление о торгах с указанием ясной и полной информации об условиях торгов.
- Условия торгов и приватизации не должны изменяться после обнаружения.
- Всем заинтересованным сторонам предоставляются равные условия для участия.
- Неограниченный доступ к приватизируемой компании. Потенциальные покупатели должны иметь возможность посетить компанию, поговорить с корпоративным руководством и иметь свободный доступ к финансовой информации компании.
- Единственным критерием выбора победителя должна быть высшая названная цена.
- Следует избегать прямых продаж. Это наиболее рискованная форма приватизации, особенно если правительство, по сути, контролируется одной политической партией.
- Краткие временные рамки, которые уменьшают количество времени для совершения коррумпированных сделок.
- Процесс приватизации должен происходить согласно ясным и объективным критериям, что предотвращает наделение чиновников излишней свободой действий.
- Публикация всей относящейся к приватизации информации с тем, чтобы порядок был общеизвестен и общественность могла бы выступать в роли независимого наблюдателя за приватизацией.
- Тщательное соблюдение кодексов поведения и правил относительно конфликта интересов.
- Независимое управление процессом приватизации. Это осложняет использование существующих коррупционных связей с государственными чиновниками.
- Государственные чиновники, работающие над приватизацией, должны получать большую

зарплату, нежели другие государственные служащие, и получать надбавки к заработной плате в зависимости от производительности за каждую успешно проведенную приватизацию.¹⁰

ПЕРЕЖИВЕТ ЛИ ПРИВАТИЗАЦИЮ ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА?

Несмотря на все преимущества приватизации и всю эффективность нормативной базы, вопрос этики всегда остается открытым. В то время как действия государства могут быть подвергнуты общественной проверке посредством законодательства или омбудсмена, деятельность частного сектора неизменно охраняется покровом «коммерческой тайны», которая часто используется как предлог для сокрытия от общественности информации, к которой иначе можно было бы получить доступ.

Удобным способом проследить, чтобы приватизация приносила регулярные доходы в государственную казну, являются показатели эффективности деятельности. Для этого может использоваться удержание активов или акций компании в течение оговоренного минимального периода (чтобы избежать участия спекулянтов), поддержание предусмотренного минимального уровня занятости в течение определенного периода времени и, возможно, содержание в компании отделов научных исследований и разработок.

Адвокаты, однако, могут исказить показатели эффективности деятельности в попытках настоять на том, чтобы они поддавались объективной проверке и измерению. К сожалению, их может больше занимать не повышение уровня услуг, не поддающееся измерению, а достижение поддающихся измерению количественных показателей. Например, они беспокоятся не о качестве предоставляемых больницей услуг, а о количестве принятых в этой больнице пациентов. Адвокаты предпочитают формулы, которые могут быть засвидетельствованы в суде и проверены извне, так что вопрос встает не о том, в каких условиях содержатся заключенные в приватизированной тюрьме, а о том, сколько было совершено успешных побегов.

НАБЛЮДАТЕЛИ ЗА ПРИВАТИЗАЦИЕЙ ИЗ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Организации гражданского общества могут принимать конструктивное участие в приватизации. В 1999 году болгарская неправительственная организация приняла участие в наблюдении за одним из крупнейших и наиболее спорных процес-

сов приватизации в Болгарии – приватизации Болгарской телекоммуникационной компании. В результате удалось избежать дальнейших нарушений в процессе, и был подготовлен доклад о необходимых мерах для усовершенствования процесса приватизации в будущем.¹¹

На другом краю света, в Панаме, правительство пригласило уважаемую неправительственную организацию участвовать в переговорах о продаже государственной Панамской телекоммуникационной компании в качестве наблюдателя. В торгах участвовали только две компании, и правительство решило, что общественность воспримет это с подозрением, если не обеспечить полную прозрачность процесса. Неправительственная организация проследила за надлежащим ходом процесса и сообщила о своих наблюдениях общественности. В результате, эта потенциально весьма спорная приватизация прошла без каких-либо разногласий.

Принимая в расчет недоверие общественности к политикам и к интересам частного сектора, можно сказать, что приватизации всегда будут нести в себе определенную долю политического риска. Опыт показывает, что этот риск можно максимально снизить, если сделать процесс по возможности более прозрачным, в том числе это наиболее существенно для критериев, по которым будут оцениваться участники торгов.

КОРРУПЦИЯ, ПРИВАТИЗАЦИЯ И КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА

Конечно же, коррупция происходит не только в государственном секторе. Не ограничивается она также и сделками о государственных закупках с участием государственного и частного секторов. Она может происходить и внутри организаций и между организациями в частном секторе, когда корпорации злоупотребляют позициями на рынке в областях экономики, которые должны управляться конкурентной политикой страны.¹²

Необходимым орудием для защиты и развития экономической деятельности и гарантией честной деятельности в частном секторе является разработка хорошо продуманного закона о конкуренции. Он определяет адекватные методы работы частного сектора, обеспечивая тем самым служение наилучшим общим интересам. После падения коммунизма существовало убеждение, что государство может приватизировать предприятие-гигант без его предварительного дробления и надеяться, что конкуренция со стороны импорта не даст такому предприятию злоупотреблять своим

положением на рынке. Но в расчет не принимались различные факторы, такие как структурные преграды импорту, возникающие из-за проблем с курсом обмена валюты, плохие системы транспорта и часто коррумпированные местные и региональные власти, принимавшие меры к защите своих предприятий от любых видов конкуренции.¹³

Первостепенной задачей при разработке надежной конкурентной политики является минимизация масштабов мошенничества на рынках. Для этого необходимо запретить картели и коррумпированные группировки. Такая политика также позволяет снизить барьеры для доступа на рынок, что расширит возможности для мелких и средних предприятий. Еще одной целью является установление надежного корпоративного руководства.

Некоторым простительно считать, что конкурентная политика и ее законы предназначены только для богатых и урбанизированных стран. Однако нынешние промышленно развитые страны когда-то тоже существовали под гнетом необузданной коррупции и вопиюще корыстных правительств. Для изменения ситуации эти страны решили предоставить право управлять своими рынками законам о конкуренции.¹⁴

Хотя можно сказать, что у каждой страны есть определенная конкурентная политика, даже если она не сформулирована отчетливо и просто сводится к сохранению статус-кво; те, кто сознательно развивает свою политику, склоняются к введению закона о конкуренции.¹⁵

Кто-то может подумать, что закон о конкуренции призван навязать формы капитализма за счет бедных и уязвимых. На самом деле, он предназначен как раз для обратного. Его функции не ограничиваются экономикой; они также включают в себя социальные задачи, в том числе справедливость, благополучие потребителей и повышение уровня жизни для всех (и особенно для группы повышенного риска).

УСЛОВИЯ ДЛЯ УСПЕШНОГО ПРОЦЕССА ПРИВАТИЗАЦИИ

Для успешного проведения программы приватизации следует соблюдать следующие условия:

- *Серьезный настрой на приватизацию со стороны государства наряду с пониманием и поддержкой процесса со стороны широкой общественности.*
- *Создание конкурентных рынков путем уничтожения барьеров для доступа на рынок и выхода с него.*
- *Реформы коммерческого сектора, направленные на создание коммерчески ориентированных банковских систем.*
- *Эффективные нормативные базы для утверждения преимуществ частного владения.*
- *Четкие и подробные процедуры для проведения переговоров о приватизации и выбора покупателя.¹⁶*
- *Советники нанимаются на основании открытой и транспарентной конкуренции и работают только на интересы правительства.*
- *Транспарентность в самом процессе приватизации.*
- *Транспарентность в обращении с доходами от приватизации.¹⁷*
- *Меры для смягчения негативных последствий приватизации для общества и окружающей среды.¹⁸*

Закон о конкуренции создает и поддерживает у общественности доверие к учреждениям, так что, в конце концов, способствует стабильности демократий. Он является ключевым для эффективности рыночной экономики. Сейчас многие считают, что развитие бедных стран следует проводить путем повышения активности частного сектора, а не посредством безуспешной коммерческой деятельности, возглавляемой государством. Таким образом, хорошо продуманный закон о конкуренции может послужить основанием для развития страны.

СНОСКИ

- 1 Отдел исследований Паблик Сервисиз Интернэшнл (PSI), работающий на базе Гринвичского университета в Лондоне, утверждает, что мультинациональные компании, приватизирующие воду в развивающихся странах мира, насквозь коррумпированы, близки к финансовому краху и давно замечены и эксплуатации бедного населения: <http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>
- 2 Jeffrey Sachs, Clifford Zinnes and Yair Eilat, The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/zinnes.htm>
- 3 Privatizing State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries (OECD, Paris, 2003) ISBN 92-64-10408-9, p.17.
- 4 Vito Tanzi, Corruption Around the World, IMF Staff Papers Vol. 45 No. 4 (December 1998)
- 5 External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts, IMF, 1998, p.94. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>
- 6 See Sue Hawley, Exporting Corruption: Privatisation, Multinationals and Bribery, The Corner House Briefing 19, 1 June 2000 (www.thecornerhouse.org.uk/pdf/briefing/19bribe.pdf).
- 7 Ivan Miklos, Privatisation Corruption Risks, <http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>
- 8 Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum, Privatisation and corruption in the transition: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/siege12.pdf>
- 9 Privatising State-Owned Enterprises (supra), p. 62. В книге содержатся рекомендации по способам установления четких мандатов для советников.
- 10 Среди этих критериев использованы критерии приватизации, рекомендованные Консультационным проектом правительства Германии по вопросу приватизации в Украине: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/rounde/XIX/10yearsE.htm. Смотри также разработки Рабочей группы ОЭСР по приватизации и управлению государственным имуществом http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_37439_2431588_1_1_1_37439,00.html; Консультационный проект правительства Германии по вопросу приватизации в Украине: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/aboutE.htm. В результате процесса воссоединения Германия получила богатый опыт в процессах трансформации. Правовые, экономические и социальные перемены в Восточной Германии были беспрецедентными в истории Европы. Правительство Германии считает, что этот опыт дал им ясное представление о масштабах работы, требуемой для приватизации, и о временных затратах на ее завершение.
- 11 Транспэрэнси Интернэшнл опубликовал эту методологию в виде инструментария для единомыслящих организаций: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_tele-bulgaria.html
- 12 Подробное обсуждение можно найти в главе 26, TI Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>. Смотри также закон о конкуренции Таиланда от 1999 года: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc> и закон о конкуренции Южной Африки от 1998 года: http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1.
- 13 См. John Nellis, The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis на сайте <http://lnweb18.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/A8579A9A28A100B485256B6D006542F6?opendocument>
- 14 См. Jeremy Pope, Competition Policy and Containing Corruption на сайте <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>
- 15 В настоящий момент такое законодательство есть у восьмидесяти из стран-членов Организации международной торговли, и их число постоянно растет. Среди недавних примеров такие, как Таиланд и Южная Африка, где были созданы комиссии по конкуренции.
- 16 Согласно докладу ОЭСР, в Польше были созданы ясные, подробные и транспарентные процессы, которые позволили успешно проводить продажи между корпорациями, часто иностранными, которые уже торгуют в одном секторе. См. Privatising State-owned Enterprises (supra), p. 93.
- 17 В Польше доходы шли на реформу сферы социального обеспечения. Правительства Чехии и Словакии также выделяли средства на особые нужды. В Соединенном Королевстве, Швеции и Дании они поступают как обычный доход. Считается, что создание фонда особого назначения может служить одним из способов обезопасить государственные средства от занижения их стоимости при продаже в интересах краткосрочной ликвидности. В соответствии с федеральным бюджетным кодексом Германии органы власти должны удостовериться в том, что за компанию была уплачена справедливая цена рынка. Privatising State-owned Enterprises (supra), p. 84.
- 18 См. John Nellis and Sunita Kikeri, Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date (World Bank): <http://econ.worldbank.org/view.php?topic=20&type=5&id=15960>. См. также the OECD Working Group on Privatisation and Governance of State-owned Assets (formerly the OECD Privatisation Network).

