

Владимир ФРОЛОВ

Чехословацкий вариант купонной (чековой) приватизации

Важнейшей составляющей экономической реформы, разворачивающейся в постсоциалистических странах Восточной Европы и в государствах, образовавшихся на территории бывшего СССР, является приватизация. Реформаторы столкнулись здесь с беспрецедентной в мировой практике задачей: необходимо в исторически кратчайшие сроки перевести значительную часть государственного имущества из государственной формы собственности в частную. Задача эта усложняется еще и потому, что население (даже наиболее зажиточные его слои) не обладает капиталами, достаточными для проведения такой операции. И если вопрос так называемой «малой» приватизации, т. е. передачи в частную собственность относительно небольших предприятий сферы торговли и услуг, коммунальных предприятий и муниципальных служб, малых предприятий и строительных фирм, более или менее успешно решаем на основе прямой продажи, то с объектами «большой» приватизации дело обстоит гораздо сложнее. К последним относятся крупные промышленные и строительные предприятия, банки, страховые компании, внешнеторговые организации и т. п. Естественно, такие объекты имеющие легальные доходы физические лица во всех постсоциалистических странах купить просто не могут, а потому требуются иные способы решения проблемы.

Мировой опыт показал, что существует много методов «большой» приватизации: аукцион, общественный конкурс, реституция (возврат ранее незаконно национализированного имущества), акционирование, продажа заранее выбранному лицу, купонная приватизация, безвозмездная передача государственного имущества в муниципальную собственность и т. п. Все они различаются по степени социальной справедливости и широте охвата приватизационных процессов, по уровню воздействия правительственных органов и скорости проведения. Специфичность сложившейся ситуации обусловила то, что во многих странах Восточной Европы и в России ведущее место занял так называемый «купонный» («чековый») метод. Он позволяет всем гражданам страны принять в процессе приватизации теоретически равное участие, обеспечивает достаточно высокую степень соблюдения принципов социального равенства, а также может быть проведен в наиболее короткие сроки. Последний фактор

Фролов В. В. — кандидат экономических наук, заведующий Центром Института международных экономических и политических исследований РАН. Специалист по социально-экономическим проблемам Чехии и Словакии.

имеет немаловажное значение, так как для успеха реформ бывшим социалистическим странам необходимо за два-три года передать от одной трети до двух пятых государственного имущества частным лицам. Такого еще не знала мировая практика. Хрестоматийной сегодня стала ссылка на то, что даже правительство М. Тэтчер сумело за 11 лет приватизировать лишь 68 государственных предприятий.

К середине 1993 года наибольших успехов в приватизации государственного имущества в Восточной Европе добилась бывшая Чехословакия, которая с 1 января 1993 года распалась на два суверенных государства — Чешскую и Словацкую республики. Здесь всего лишь за полгода (во второй половине 1991 года) был подготовлен полный пакет законодательных актов (более 10), определены наиболее эффективная организационная структура, рациональные методы приватизации и в максимальной степени учтены интересы населения.

В результате без социальных потрясений, при поддержке всех политических партий и движений в течение года (с февраля 1992 по февраль 1993 года) в так называемой «первой волне» приватизации (по закону их должно быть две) приватизировано 1491 государственное предприятие или организация, остаточная стоимость которых составила около одной пятой всего государственного имущества. Было куплено 227 млн акций приватизируемых предприятий, или 92% от их общего количества. 96% граждан страны, имеющих право купить за купоны (купить, а не перепродать!) акции, воспользовались им.

Я хотел бы остановиться на нескольких ключевых особенностях чехословацкого варианта купонной приватизации, которые обеспечили несомненный успех разработанной схемы приватизации.

Законодательная и структурно-техническая обеспеченность. Все законы и распоряжения были приняты самое позднее за два месяца до их вступления в силу. Обратной силы они не имели. Непосредственно процесс приватизации начался только после выдачи купонных книжек всем желающим, а не во время выдачи приватизационных чеков, как было в России. Анализ принятых законодательных актов показывает, что их разработчики исходили из интересов конкретного гражданина, а не из интересов промышленно-финансовых структур и государства. Этот принцип и был последовательно осуществлен. По законам Чехословакии купоны мог использовать только получивший их гражданин, а не лицо, которому эти купоны были переданы, проданы и т. п. Следовательно, осуществляющие приватизацию лица действительно стремились, чтобы каждый гражданин стал собственником. Было также на деле обеспечено максимально возможное право выбора предприятия, акционером которого хотел бы стать владелец купона.

Закон о «большой» приватизации четко разграничил права и обязанности государственных и частных субъектов в процессе ее проведения. Министерство финансов было ответственно за разработку наиболее приемлемой для населения формы купонной приватизации, отвечало за организационное обеспечение всех документов, которые необходимы каждому гражданину страны, принявшему участие в купонной приватизации. Это министерство отвечало за организацию всей подготовительной работы.

Министерство по делам национального имущества и приватизации, согласно закону, несло ответственность за отбор предприятий и организаций, намеренных к приватизации, создание информационных центров, в которых каждый гражданин мог получить не позднее чем через две недели информацию о каждом приватизируемом предприятии (о стоимости его основных фондов, о доходах, прибыли, задолженности, числе занятых и т. п.). Было создано 450 информационных центров, которые охватывали все города с населением более 3000 жителей.

Законом был определен и государственный орган, который на правах юридического субъекта стал временным держателем акций государственных предприятий, предназначенных к приватизации (с правом их продажи и покупки), а также в случае отсутствия у граждан интереса к покупке акций какого-либо предприятия «переводил их на себя во временное пользование». Это—Фонд национального имущества. Именно он отстаивает интересы государства в деле приватизации. Данную миссию он призван выполнять не только в настоящее время, но и в будущем. Например, в случае если частное предприятие пожелает продать свое имущество, Фонд вступает в отношения с негосударственными структурами.

Купонная книжка. В Чехословакии она именная (в ней указаны фамилия, имя, адрес, личный номер) и содержит несколько купонов на общую сумму в 1000 баллов. Это означает, что владелец книжки имеет право принять участие в приватизации максимально 10 предприятий по своему выбору (а не одного, как в России) или часть купонов передать в инвестиционные фонды, а на остальные самостоятельно приобрести акции заинтересовавшего его предприятия. Такой порядок затрудняет махинации и спекуляции, а также подделки, так как по номеру книжки и фамилии владельца, которые обязательно вносятся в компьютерный центр, быстро выясняется правдивость предоставленной информации. Принятая процедура создает благоприятный психологический климат: снижается недоверие населения к самой идее купонной приватизации, у людей повышается чувство государственной защищенности.

Способ приватизации. Каждое предназначенное к приватизации предприятие должно подготовить так называемый «приватизационный план». В нем указываются метод приватизации, доля акций, продаваемых за купоны, предполагаемая доля иностранного капитала, социальные программы и т. п. Важно, что, согласно закону о приватизации, для любого предприятия может быть разработан не один, а несколько приватизационных планов, в том числе и иностранными специалистами. Предложенные проекты планов могут значительно отличаться друг от друга (например по доле иностранного капитала или купонной приватизации). Окончательное же решение о том, по какому плану будет приватизироваться предприятие, принимает государственная комиссия. Это увеличивает вероятность принятия экономически эффективного плана приватизации, в котором будут не только учитываться общегосударственные интересы, но и ограничиваться интересы местные, а также влияние «теневой» экономики.

Первый этап приватизации, прошедший в 1992 году, показал, что в среднем было предложено более трех приватизационных планов для одного предприятия. У наиболее перспективных число конкурентных проектов достигало 10—15.

Весьма интересен разработанный чехословацкими специалистами способ перевода инвестиционных купонов в акции. Он разделен на несколько туров. В первом туре стоимость акции любого предприятия устанавливается как частное от деления общего числа купонных баллов, предложенных владельцами, на общее число акций приватизируемых предприятий. (При этом подчеркнем, что речь идет не об их денежной стоимости, а о стоимости в баллах!) После установления первоначального курса владельцы акций делают заявки на акции интересующих их предприятий. Приватизационная комиссия подводит итоги:

— если «балловая» стоимость акций соответствует числу поступивших купонов, то владельцы купонов получают за свои купоны акции;

— если общая «балловая» стоимость акций больше стоимости поступивших заявок, то «заявители» приобретают необходимое им число

акций, а оставшееся количество акций переходит в последующий тур, но уже по новой цене;

— если общая «балловая» стоимость акций меньше числа заявок, то все они передаются в следующий тур и будут продаваться по цене выше первоначальной.

Согласно принятой методике, после первого тура следует второй, затем третий и т. п. Предполагалось, что для полного распределения предложенных акций предприятий за купоны потребуются пять-шесть туров. В реальности в первой волне их было 5.

Из 1491 предприятия, предназначенного к купонной приватизации, комиссия перенесла во вторую волну акции 171 предприятия, так как спрос на их акции значительно превышал предложение. Среди приватизированных предприятий только у одного акция стоила 1000 баллов (т. е. составляла «балловую» стоимость всей купонной книжки), у десятка предприятий акция стоила от 400 до 500 баллов и у трех десятков предприятий стоимость акций была меньше 10 баллов.

Инвестиционные приватизационные фонды. Первоначально правительство ЧСФР намеревалось передать право собственности части государственного имущества всем совершеннолетним гражданам непосредственно. Однако уже через несколько месяцев правительство убедилось, что основная идея приватизации — создание среднего слоя предпринимателей и повышение на этой основе эффективности производства — может провалиться, так как значительная часть населения в силу своей экономической неподготовленности просто не знает, как распорядиться купонами. Выказывались опасения, что, заплатив 1035 крон за купонную книжку (40 долларов США), люди могут не получить ничего, так как многие неспособны оценить «доходность» того или иного предприятия, предназначенного к приватизации.

Опрос общественного мнения осенью 1991 года показал, что только 22—25% семей были намерены выкупить купонные книжки, а 40% заявили, что «точно их не купят». Но и среди тех, кто высказал намерение приобрести купонные книжки, половина не знала, как их использовать.

Для исправления сложившегося положения правительство приняло постановление о создании инвестиционных приватизационных фондов. Основная цель деятельности этих фондов была определена как обмен собственными акциями на купоны отдельных граждан с последующим правом распоряжаться данными купонами по своему усмотрению, но с обязательством выплачивать владельцу купона определенный доход.

Вначале население скептически отнеслось к идее передать свои купоны «каким-то фондам». Осенью 1991 года только 8% опрошенных были готовы на подобную акцию. Однако уже через два месяца — к началу приватизации — положение коренным образом изменилось после того, как правительство Чехословакии приняло два принципиальных решения: разрешить иностранным юридическим лицам создавать указанные фонды и подключить к этому процессу государственные организации.

Эти решения, во-первых, укрепили доверие населения к инвестиционным фондам, так как гарантом некоторых из них выступило государство. Во-вторых, в данную сферу была внесена здоровая конкуренция. Так, частный Гарвардский фонд под гарантированные обязательства обещал всем вкладчикам купонов через год выплатить денежную сумму в 10 раз больше, чем они заплатили за купонную книжку (400 долларов США). Такое заявление заставило и государственные инвестиционные фонды более объективно подойти к оценке реальной стоимости купонов.

В результате в первой волне приватизации 72% купонов было передано

434 инвестиционным приватизационным фондам. При этом 40% населения передало 56% своих купонов только 10 фондам. Среди них первенствует Чехословацкий сберегательный банк. Далее следуют Гарвардский фонд, затем три чехословацких фонда и филиал австрийского фонда «Кредит Анштальт».

* * *

Рассматривая чехословацкий опыт купонной приватизации, мы, естественно, не можем не соотносить его с тем, что происходит в России. Чековая приватизация началась у нас осенью 1992 года. За девять последующих месяцев ее результаты можно оценить как весьма скромные. Как показывали опросы общественного мнения, в апреле 1993 года три четверти владельцев ваучеров еще не решили, как использовать свои приватизационные чеки, и только около 15% продали их посторонним лицам.

Причины подобной ситуации различны. Здесь можно вспомнить и о недоверии к правительству, которое плохо организовало первый этап приватизации, а потом как бы «самоустранилось» от контроля за ее ходом. Сказалась также плохая информированность населения о том, в какие предприятия можно вложить ваучеры. Ведь газеты выписывают не все, а местная информация из иных регионов практически не поступает. Телевизионная же реклама приватизации крайне ограничена. Свою негативную роль сыграло обострение ситуации, связанное с крупными аферами с ваучерами в Санкт-Петербурге, когда правительственные органы практически показали свою полную беспомощность (интересно, что в Чехословакии подобных афер просто не было). На развитии приватизационного процесса отрицательно сказалась слабая скоординированность в работе центральных и местных органов, с одной стороны, и руководства предприятий — с другой (когда чековая приватизация на ряде высокорентабельных предприятий была проведена в то время, когда большая часть населения еще не получила приватизационные чеки). Не последнюю роль играет и низкая номинальная цена приватизационного чека — 10 000 рублей. Многие думают, что даже если они и потеряют ваучер, то многого не лишатся.

В целом картина у нас далеко не столь стабильная и обнадеживающая, как в Чехии и Словакии. Конечно, многое уже сделано, приватизация началась, определена ее законодательная база, но в то же время все явственнее проступают и ошибки. Тем не менее думается, что, учитывая зарубежный опыт, можно скорректировать отдельные стороны, чтобы добиться успешного завершения действительно необходимого дела и одновременно оправдать надежды людей.

Перечень необходимых мер подсказывает нам чехословацкий опыт. Основная доля из них, на мой взгляд, падает на правительство, и надо отдать должное, ряд мер в правильном направлении оно предпринимает. К ним, в частности, можно отнести указ Президента России о поддержке приватизационных чеков, приравнивающий их к ценным бумагам и обязывающий акционирующиеся предприятия не менее 29% своих акций продавать только за чеки.

Правительство должно, по моему мнению, в кратчайшие сроки развернуть создание настоящей информационной сети чековой приватизации. Ее организация возможна либо на базе почтовых отделений (как это сделали в ЧСФР), либо на базе отделений Сберегательного банка. В пунктах данной сети любой гражданин мог бы получить информацию о будущей приватизации предприятия или организации, находящихся в

любом регионе России. Эта информация должна содержать полную технико-экономическую и финансовую оценку деятельности объекта приватизации. Думается, что данная информационная сеть должна представлять собой акционерное общество (в которое входят и правительственные органы) и существовать от доходов, полученных во время приватизации. Опыт Чехословакии показывает, что затраты на создание информационной сети составляют всего 1—2% стоимости приватизированного имущества.

Большое социальное напряжение в нашей стране вызывают спекуляция приватизационными чеками, появление фальшивых чеков и т. п. Поэтому думается, что целесообразно было бы в пунктах приватизации провести именную регистрацию приватизационных чеков, так как 70% населения все же ими обладают. Это усилит контроль за «работой» чеков и одновременно повысит доверие населения к приватизации, к различным фондам и организациям, которые хотели бы купить ваучеры, затруднит их многократную спекулятивную перепродажу.

Одновременно желательно повысить номинал приватизационных чеков в 10—50—100 раз (хотя бы с учетом инфляции), что также укрепит доверие и к чекам, и к правительству.

И последнее, но, очевидно, главное. Правительству необходимо создать несколько приватизационных инвестиционных фондов (в Чехословакии, например, они были созданы на базе Сбербанка, Госбанка), которые принимали бы от населения именные приватизационные чеки в обмен на акции этих фондов. Полученные ваучеры государственные фонды вкладывали бы в акции или государственных предприятий (а их останется не менее трети), или частных предприятий, компаний, иностранных и совместных фирм и т. п. Главное здесь состоит в том, что деятельность таких фондов гарантирует государство. Для жителя же России, все еще с опаской относящегося ко всему частному, сам факт государственной гарантии стал бы немаловажным аспектом в деле пропаганды приватизации.

Подобные меры могут способствовать усилению доверия населения к проводимой правительством России чековой приватизации и в течение нескольких (двух-трех) месяцев коренным образом изменить положение на ваучерном рынке.

Возвращаясь же к теме чехословацкого опыта, нельзя не затронуть вопрос, связанный с распадом страны на два суверенных государства — Чешскую Республику и Словацкую Республику. Этот процесс, конечно, не мог не внести определенных изменений в ход проведения купонной приватизации. Они связаны с особенностями экономической структуры обоих государств, со степенью социальной напряженности, с внешнеполитической и внешнеэкономической поддержкой проводимых в данных странах экономических реформ.

В Чешской Республике премьер-министр (бывший министр финансов) Вацлав Клаус намерен в 1993 году завершить процесс приватизации государственной собственности. Главные позиции здесь отдаются купонному методу. Руководство Словацкой Республики делает упор на социальных аспектах приватизации, отдавая первоочередное право трудовым коллективам предприятий. В целом такая перемена политики, по сути, свертывает идею купонной приватизации.

Будущее покажет, какой из двух предлагаемых методов повышения эффективности экономики окажется в современных условиях наиболее действенным.