

КОМИТЕТ ПО РАЗВИТИЮ,  
ТОРГОВЛИ, ПРОМЫШЛЕННОСТИ  
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА



Distr.  
GENERAL

Рабочая группа по развитию промышленности  
и предпринимательства

TRADE/WP.8/AC.1/SEM.22/2003/1  
28 October 2003

ГРУППА СПЕЦИАЛИСТОВ ПО  
РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**Региональный форум на тему "Социальные аспекты и  
финансирование реструктуризации промышленности"**

Москва, Российская Федерация, 26-27 ноября 2003 года

**СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ И ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

Дискуссионный документ \*

**Часть I**

**1. Введение<sup>1</sup>**

**1.1 Основные определения**

На *национальном (или общеэкономическом) уровне* реструктуризация означает процесс, посредством которого происходит увеличение доли одних секторов экономики в ВВП, занятости, экспорте и т.д. и снижение доли других секторов. Только реструктуризацию можно стимулировать либо со *стороны спроса* - например, в

\* Настоящий документ подготовлен для секретариата ЕЭК ООН г-ном Полем Хейром, профессором Школы управления Университета Хериот-Ватт, Эдинбург, Соединенное Королевство. В нем выражается точка зрения автора, которая может и не совпадать с мнением секретариата ЕЭК ООН.

<sup>1</sup> Настоящее введение частично и с некоторыми сокращениями взято из предыдущего документа, подготовленного г-ном Хейром для ЕЭК ООН в начале 2002 года.

результате обычных изменений в структуре спроса, которые сопровождают увеличение дохода на душу населения, либо со *стороны предложения* - т.е. за счет кардинальных сдвигов в структуре цен (например, в результате повышения цен на энергоносители) или серьезных изменений в ключевых технологиях (развитие производства пластиков, развитие электроники).

В большинстве бывших социалистических стран, вставших на путь перехода, есть еще один дополнительный фактор, диктующий необходимость глубокой реструктуризации на национальном уровне, который можно обобщить термином *исходные условия*. Под этим понимается наличие большого количества предприятий и отраслей, сформировавшихся в условиях социалистической системы планирования, которые, по различным причинам, внезапно стали нерентабельными в результате значительной ценовой и рыночной либерализации на ранних этапах переходного процесса, а также глубоких изменений в сфере международной торговли. В некоторых случаях это могло произойти в тяжелой промышленности или в других секторах, когда не были четко продуманы решения о размещении предприятий, или в случае отставания от требований технологий и/или рынков. Для ряда стран вопрос о том, что делать с отраслями, оказавшимися в столь сложных условиях, является, пожалуй, наиболее трудным во всем переходном процессе и к тому же крайне чувствительным в политическом смысле.

В нормально функционирующей экономике реструктуризация на национальном уровне продолжается постоянно, независимо от политики правительства, однако, как мы увидим ниже, преднамеренное политическое вмешательство способно либо заблокировать, либо ускорить ее. Как бы то ни было, положение стран с переходной экономикой является особым именно в силу масштабов реструктуризации, которую требуется провести в сравнительно короткий срок.

*Секторальная реструктуризация* происходит в том случае, когда ввиду изменений в структуре или уровне спроса или изменения ценовых условий тот или иной сектор экономики оказывается в ситуации, когда производимая номенклатура продукции не отвечает рыночной конъюнктуре или пользующаяся спросом продукция производится на основе неприемлемой технологии. В этом случае нужно немедленно прекратить производство убыточной продукции или провести модернизацию, разработать и внедрить на рынок новые продукты, а также модернизировать саму технологию для производства более качественной продукции. Здесь опять же возможно вмешательство правительства, с тем чтобы облегчить или заблокировать такие корректировки или же просто создать соответствующие условия на основе системы правил и стимулов, в рамках которых любые

необходимые корректировки смогут произойти под воздействием "нормальных" рыночных сил.

*Под региональной реструктуризацией* имеется в виду в некотором роде аналогичная ситуация, возникающая в случае резкой деградации экономического положения в городе, области или более крупном регионе, обычно из-за экономической структуры, в которой приходящие в упадок секторы/виды деятельности имеют значительно больший удельный вес, чем в среднем по всей экономике страны. Так, в России имеется множество населенных пунктов с одним градообразующим предприятием (например, Воркута, угледобыча), где экономические проблемы этого единственного предприятия способны вызвать экономическую и социальную катастрофу во всем районе. В таких условиях едва ли поможет информация о том, что где-то в других регионах страны может происходить формирование новых предприятий и наблюдается мощный рост экономической активности. Для таких кризисных районов ключевыми являются следующие вопросы: а) каким образом остановить процесс спада; б) как найти альтернативные, жизнеспособные виды экономической деятельности для данного региона или для местного населения. Опыт нескольких стран с переходной экономикой показал, что реструктуризация на этом уровне неизбежно политизируется и опять-таки является крайне чувствительным вопросом.

*Реструктуризация на уровне предприятий*, разумеется, является ключевым моментом для всего остального, поскольку, какую бы форму реструктуризации мы ни обсуждали, реальные процессы в экономике всегда определяются тем, что происходит на отдельных предприятиях. Если взглянуть на эту проблему несколько шире, чем это обычно принято, и воспользоваться результатами работы Хейра (2001 год), то реструктуризацию на этом уровне можно представить как состоящую из трех компонентов:

- появление на рынке новых предприятий или относительный рост высокопроизводительных предприятий;
- реструктуризация или реорганизация существующих предприятий; и
- уход с рынка убыточных предприятий или сокращение количества низкоэффективных предприятий.

Равновесие между этими компонентами варьируется от страны к стране и может меняться со временем для данной конкретной страны, но все они играют важную роль. К примеру, что касается новых компаний, крайне важно, чтобы их возникновение на

рынке носило массовый характер, поскольку, как показывает опыт большинства стран, 80% таких предприятий через три-пять лет исчезают с рынка. Поэтому для выявления перспективно успешных предприятий - небольшого количества предприятий, которые станут достаточно крупными, для того чтобы обеспечить работой тысячи людей, - необходим процесс массового возникновения на рынке новых предприятий, сопровождающийся оперативным и упорядоченным "отсевом" нежизнеспособных компаний. Разумеется, многие из этих новых агентов начинают свою экономическую деятельность в качестве небольших предприятий и остаются таковыми, занимая определенную местную рыночную нишу, позволяющую им выживать. В итоге такие малые предприятия обеспечивают значительный объем занятости в большинстве стран развитой экономикой, а также в более продвинутых странах с переходной экономикой. Однако в менее продвинутых странах с переходной экономикой количество небольших предприятий слишком мало.

Согласно Роланду (2000 год, стр. 234), реструктуризация существующего предприятия может осуществляться в *оборонительной* или *стратегической* форме. Первая относится к реструктуризации, в ходе которой ликвидируются убыточные виды деятельности, принимаются меры по снижению расходов, сбрасыванию рабочей силы и т.д. По сути эти меры являются тактикой выживания предприятия в трудных условиях. В отличие от этого, вторая форма - стратегическая реструктуризация - означает принятие гораздо более далеко идущих мер по перестройке предприятия за счет внедрения новых продуктов, модернизации производственных процессов, поиска новых рынков и других мер. Такой подход требует наличия обширного предпринимательского опыта, а также доступа к технологии и финансированию.

Иногда реструктуризация истолковывается в сугубо финансовом смысле, когда, например, правительство или банки частично или полностью списывают накопленный долг предприятия или конвертируют его в акционерную долю в капитале предприятия в рамках плана по спасению. Такая *финансовая реструктуризация* порождает множество практических трудностей, которые выходят за рамки охвата данной работы и могут касаться, к примеру, разработки таких механизмов, которые активно стимулируют бенефициаров не к дальнейшему наращиванию суммы их долга, а к проведению необходимой *реальной реструктуризации* их предприятий. На практике я бы в целом отдавал предпочтение политике (как банков, так и правительств), направленной на системное и планомерное ужесточение бюджетных ограничений для испытывающих трудности предприятий, при этом операции по спасению, о которых только что говорилось, должны рассматриваться как чрезвычайная крайняя мера.

Наконец, реструктуризация зачастую воспринимается как проблема именно из-за широко распространенного мнения о том, что в случае ее необходимости требуется *вмешательство правительства*. В определенном смысле это неизбежно, поскольку проводимая правительством государственная политика и установленные им правовые/институциональные рамки определяют пространство, в котором должны функционировать все предприятия. Вместе с тем ответ на вопрос о том, оправдано ли, и если да, то на каком этапе, более активное вмешательство правительства, не вполне однозначен.

## ***1.2 План документа***

Настоящий региональный форум посвящен социальным аспектам и финансированию процесса реструктуризации в свете вышеуказанных определений. Под "социальными аспектами" понимается вероятность того, что в результате реструктуризации промышленности многие люди могут потерять свою работу в условиях, когда новую работу найти нелегко. В экстремальных случаях такая потеря рабочих мест может привести к исчезновению целых населенных пунктов. Но даже в более "нормальной" ситуации, когда новые возможности для трудоустройства и существуют, они могут предлагаться в совершенно иных секторах. Таким образом, можно предположить, что первоначальный "шок" реструктуризации повлечет за собой целый ряд социальных проблем, которые потребуют переподготовки/переобучения рабочей силы, возможно, определенной помощи, с тем чтобы повысить мобильность рабочей силы, принятия мер, направленных на ускорение создания новых предприятий и т.д. Поскольку все эти меры требуют денег, сразу же встают вопросы о том, насколько велики могут оказаться издержки, кто должен их оплачивать и каким образом.

Соответственно остальная часть настоящего документа построена следующим образом. Во втором разделе поясняется, что понимается под социальными аспектами реструктуризации, и приводятся некоторые примеры тех трудностей, которые здесь приходится преодолевать. В третьем разделе рассматриваются финансовые расходы, связанные с конкретными социальными издержками, и анализируются различные точки зрения на то, кто должен нести их. Таким образом, в этих двух разделах отражена суть повестки дня Регионального форума.

В четвертом разделе, где рассматриваются некоторые из основных компромиссов в процессе реструктуризации, вначале отмечается, что многие страны, большинство из которых, хотя и не все, являются странами СНГ, уступили перед политическим давлением и отложили реструктуризацию якобы в силу социальных причин. Признавая привлекательность таких доводов, я считаю, что в долгосрочной перспективе они

обернутся чрезвычайно большими издержками. В пятом разделе я развиваю свою аргументацию на примере некоторых аспектов реструктуризации, которые, по моему мнению, могут оказаться особенно проблематичными для стран с переходной экономикой, и в первую очередь для тех из них, которые не вступают в ЕС в мае 2004 года. К числу этих аспектов относятся особые проблемы, стоящие перед малыми государствами, а также перед более крупными государствами в быстро приходящих в упадок регионах. В шестом разделе перечисляются основные выводы, касающиеся социальных аспектов реструктуризации и их финансирования, а также приводится краткий перечень предлагаемых политических рекомендаций.

## **2. Социальные аспекты реструктуризации**

Реструктуризация не часто воспринимается как серьезная социальная проблема, когда в соответствующем регионе имеются многочисленные альтернативные рабочие места или же когда люди могут легко переехать в другое место в поисках работы и готовы сделать это. Поэтому, для того чтобы понять социальные аспекты реструктуризации, необходимо учитывать те факторы, которые ограничивают либо наличие рабочих мест в местном/региональном масштабе, либо мобильность физических лиц/семей, которая позволила бы им искать работу в другом месте. Для того чтобы преодолеть эти препятствия или помочь людям обойти их, требуются адекватные политические меры. Кроме того, начиная реструктуризацию, важно верно оценить стоящую проблему, иначе реструктуризация вероятно не даст желаемых результатов. Зачастую лучше всего ориентироваться на рыночные сигналы. Однако очевидно, что для этого крайне важно, чтобы не существовало ценовых перекосов и чтобы ни спрос, ни предложение на соответствующем рынке не сталкивались с ненужными искусственными препятствиями.

Нижеследующие примеры помогут нам выявить основные препятствия. Все эти примеры я почерпнул в тех районах и на тех предприятиях, которые я либо посетил сам, либо углубленно изучал в то или иное время.

### ***Пример 1. Добыча угля на Крайнем Севере России***

Тяжелые условия производства (и жизни), большая удаленность от основных потребителей угля и значительное повышение транспортных расходов сделали добычу угля на Крайнем Севере гораздо менее рентабельной, чем раньше. Инфляция в начале 90-х годов и после финансового кризиса 1997-1998 годов съела практически все сбережения работников, ограничив тем самым их мобильность. В то же время альтернативные возможности трудоустройства на месте весьма ограничены. Было бы целесообразно изучить, насколько нынешние транспортные ставки экономически

обоснованны. В то же время, несмотря ни на что, воркутинский уголь, добыча которого ведется на большой глубине, по-прежнему может конкурировать с углем, добываемым открытым способом в российских регионах, расположенных ближе к центру (см. Хейр, 1998 год).

### ***Пример 2. Водоснабжение и энергетика в Средней Азии***

Государства в верхнем течении рек имеют больше воды, чем они могут использовать. В то же время они могут возводить плотины и производить электроэнергию или же продавать воду государствам в нижнем течении для орошения и в свою очередь покупать у них электрическую и другую энергию. В последние годы такие операции осуществлялись на базе бартера с использованием цен, которые вряд ли являются обоснованными с точки зрения структуры издержек. На фоне столь ненадежных ценовых сигналов не ясно, следует ли государствам в нижнем течении расходовать на орошение меньше воды и/или государствам в верхнем течении производить на протяжении года больше электроэнергии. Соответственно необходимость в проведении глубокой реструктуризации может быть весьма актуальной, однако в отсутствие более эффективного ценообразования такие потребности точно оценить невозможно.

### ***Пример 3. Сталелитейная промышленность на Украине***

Она является примером отрасли, которая столкнулась со значительным сокращением внутреннего спроса, а также с сильным осложнением условий международной торговли как с ЕС, так и с партнерами по СНГ. Производство на Украине и в соседних странах традиционно являлось очень металлоемким, причем сама сталелитейная отрасль является к тому же весьма энергоемкой. Это означает, что более рациональное ценообразование на энергетическом рынке коренным образом меняет экономику сталелитейной отрасли и, по всей вероятности, требует в долгосрочной перспективе перехода на новые технологии и повышения энергоэффективности. Таким образом, как и в Западной Европе, эта отрасль должна быть сильно "ужата", по-видимому, всего лишь до 2-3 крупных рентабельных предприятий. В подобных случаях выбор конкретных предприятий, которые предстоит сохранить, вряд ли повлияет на общую экономику процесса реструктуризации. В то же время можно с полным основанием предположить, что принятие ключевых реструктуризационных решений будет сильно политизировано. Местное население сделает все возможное для того, чтобы защитить "свои" сталелитейные предприятия. Если существует такой вариант реструктуризации, который сопряжен с менее высокими социальными издержками, им, возможно, следует воспользоваться; однако в принципе не

следует допускать, чтобы подобные соображения тормозили или блокировали весь процесс.

***Пример 4: Производство и сбыт вина в Молдове***

Большая часть вина производилась на крупных государственных винодельческих предприятиях и экспортировалась в Россию и Украину. Сегодня из-за высоких транспортных и транзитных расходов, проблем с таможенным регулированием и других трудностей, возникающих при пересечении границы (включая коррупцию) такие экспортные поставки сильно затруднены. Одновременно с этим экспорту в ЕС препятствуют как количественные ограничения, так и технические барьеры, связанные с качеством продукции, надежностью поставок и т.д. В других успешных странах-производителях самое лучшее вино в основном производится малыми и средними предприятиями, которые, как правило, находясь в семейном управлении и под семейном контролем, зачастую осуществляют реализацию продукции и маркетинг в своем районе или регионе. Таким образом, для того чтобы виноделие в Молдове в будущем было успешным, необходимо провести его серьезную реструктуризацию, создав ряд менее крупных винодельческих хозяйств (большинство из которых нуждаются в серьезной технической модернизации) и централизовав функции маркетинга, контроля и сертификации качества, разлива и маркировки. В то же время эту непростую задачу не удастся успешно решить, если Молдова не получит более надежного доступа к рынкам по сравнению с сегодняшней ситуацией.

***Пример 5. Услуги на рынке недвижимости в Томске, Россия***

Этот пример приводится лишь для того, чтобы показать, что такие услуги практически отсутствуют и что этот сектор требует серьезного развития. В большинстве регионов России рынок жилья едва функционирует: многие люди по-прежнему не имеют точной информации о своих имущественных правах, ипотечное кредитование при покупке жилья развито слабо, а ассортимент услуг, которыми могут воспользоваться лица, желающие продать или купить недвижимость, крайне узок. Многие сделки осуществляются неформально на основе личных связей в ущерб всем сторонам. Операции с недвижимостью являются одними из многочисленных услуг, которые необходимы для повышения мобильности населения в России. Для того, чтобы подобные услуги могли оказываться, требуются: а) курсы надлежащей профессиональной подготовки; б) развитие финансового рынка и ипотечного кредитования; в) совершенствование правовой основы, с тем чтобы неплательщиков можно было выселить из занимаемого ими жилья (не имея такой гарантии, являющейся нормальной практикой в развитых странах ОЭСР, кредиторы будут воздерживаться от



финансирования); d) действенная реклама в местной прессе и других средствах массовой информации.

### ***Проблемы, которые вскрываются в примерах***

Некоторые проблемы реструктуризации, которые были вскрыты в вышеуказанных кратких примерах, могут показаться не имеющими отношения к основной теме нынешнего Форума ЕЭК ООН/МОТ. На это я хотел бы возразить, что пренебрежение ими может привести к принятию в высшей степени ошибочных реструктуризационных решений, социальные последствия которых будут неоправданно высокими и недопустимыми для этих районов. Отсюда необходимость уделять внимание этим проблемам, которые для удобства перечисляются ниже:

○ ***Эффективное ценообразование.*** Как видно из вышеуказанных примеров, реструктуризационные решения могут легко оказаться в высшей степени ошибочными, если ключевые цены не являются экономически обоснованными. Основной принцип заключается в том, что цены должны покрывать расходы и обеспечивать поставщикам адекватную прибыль без каких-либо исключений или особых привилегий для отдельных клиентов (будь то государственных или частных, вне зависимости от их размера и политического влияния). Кроме того, цены должны устанавливаться и выплачиваться в денежной форме без бартера или каких-либо иных немонетарных форм сделок. Кроме того, если те или иные предприятия должны быть сохранены по соображениям социальной политики (данный вопрос подробнее рассматривается ниже), это должно делаться путем прямого, открытого субсидирования, а не косвенно, посредством искажения цен. Основным принципом здесь должен быть принцип прозрачности.

○ ***Доступ к рынкам.*** Масштабы и характер реструктуризации конкретной отрасли или сектора зависят от доступа к рынкам. Если отрасль/сектор поставляет продукцию лишь на внутренний рынок, это влечет за собой упразднение лишь внутренних торговых барьеров (которые по-прежнему довольно распространены в крупных странах, таких, как Россия, где региональный протекционизм все еще встречается довольно часто). Если же продукция сектора поставляется на международные рынки, данный вопрос встает на международном уровне. Формально страны СНГ образуют зону свободной торговли, однако на практике эту зону трудно назвать функционирующей. Торговые барьеры ЕС имеют большое значение для ряда секторов, в том числе в странах, с которыми ЕС заключило соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), требования которых в отношении местной доли зачастую являются неоправданно ограничительными.

- **Оценка спроса.** Нередко хочется верить в то, что после резкого снижения внутреннего спроса на товары той или иной конкретной отрасли или их экспорт вскоре вновь возрастет. Такие аргументы зачастую используются для того, чтобы отложить или остановить реструктуризацию на том основании, что существующие производственные мощности вскоре "понадобятся". Однако, за исключением тех случаев, когда бесспорность подобных аргументов основывается на серьезном анализе соответствующих рынков, они практически всегда являются иллюзорными и им следует решительно противодействовать.
- **Политизация процесса реструктуризации.** На практике это практически неизбежно. В то же время не следует допускать остановки процесса реструктуризации из-за политического противодействия; иногда может существовать такой вариант реструктуризации, который сопряжен с меньшими социальными последствиями, и в отсутствие каких-либо иных контраргументов это является веским основанием для того, чтобы выбрать именно его.
- **Развитие услуг для домашних хозяйств.** Выше в качестве примера приводились услуги на рынке недвижимости, однако с равным успехом можно было бы говорить и об услугах в трудоустройстве (включая профессиональную подготовку, информацию о возможностях трудоустройства на месте или в иных регионах, наем и т.д.) или о деловых вспомогательных услугах (например, информационные пособия по организации бизнеса, одноэтапная процедура, позволяющая ускорить, облегчить и удешевить этот процесс, консультации по техническим и финансовым вопросам, встающим в связи с новым бизнесом, и т.д.). В отсутствие таких услуг процесс крупномасштабной реструктуризации окажется гораздо более дорогостоящим. Оказанием этих важных услуг могут заниматься как государственные органы (главным образом на местном и региональном уровнях государственного управления), так и частные поставщики.

А сейчас представьте себе, что перед нами ситуация, когда требуется глубокая структурная перестройка. Каковы социальные последствия этого процесса и как они возникают? В зависимости от местных условий существует несколько возможностей. С учетом этого для ясности я просто перечислю некоторые из основных вариантов.

**Вариант 1. *Закрытие предприятия, оказывающего многочисленные услуги на местном уровне***

Такая ситуация встречается нередко, и подобные предприятия часто называют "градообразующими". Речь идет о том, что многие предприятия в бывшем Советском Союзе не только производили те товары, для выпуска которых они были созданы, но и

оказывали медико-санитарные услуги (через поликлиники и другие аналогичные медицинские учреждения), предоставляли работникам жилье, строили объекты отдыха, начальные школы, детские сады и т.д. На практике местным органам управления оставалось лишь обеспечивать освещение улиц!

Таким образом, закрытие подобного предприятия влечет за собой три вида социальных издержек: а) расходы на выплату выходных пособий, когда таковые предусмотрены; б) расходы на выплату пособий по безработице и другие виды помощи лицам, лишившимся работы; и с) альтернативные расходы на социальные услуги, которые раньше оказывались закрываемым предприятием (а иногда издержки, связанные с прекращением оказания подобных услуг).

### ***Вариант 2. Закрытие предприятия, не оказывающего местные услуги***

По сравнению с первым вариантом данный случай гораздо проще, поскольку социальные издержки в связи с закрытием предприятия сводятся лишь к вышеуказанным расходам а) и б).

### ***Вариант 3. Уменьшение размера предприятия с целью сокращения расходов и повышения его конкурентоспособности на рынке***

Хорошо известно, что при социализме штат многих предприятий был сильно раздут, и при улучшении управления и организации производственных процессов даже те из них, которые продолжают использовать существующие технологии, могут продолжать выпускать свою продукцию при гораздо меньшей численности рабочей силы. Многие потенциально рентабельные предприятия, работающие в более конкурентных условиях рыночной экономики, сталкиваются со все более острой потребностью сокращать численность своей рабочей силы или "ужиматься", если использовать для этого стандартный американский эвфемизм.

При этом основные реструктуризационные издержки сводятся к вышеуказанным расходам типа а) и б).

### ***Вариант 4. Последствия реструктуризации для региона и/или сектора***

Когда нескольким крупным предприятиям в регионе или в одном и том же важном секторе приходится одновременно закрываться или сокращать свой штат в течение довольно короткого периода времени, в дополнение к уже рассматривавшимся социальным издержкам могут возникнуть и другие. К их числу относятся d) расходы на

содействие переезду работников в другие регионы, где существует больше возможностей для трудоустройства; е) расходы на переподготовку работников, вынужденных осваивать новые профессии; и f) расходы на поощрение новых предприятий к переезду в конкретный район (речь идет как о совершенно новых предприятиях, так и о предприятиях, которые сами решают передислоцироваться или которые можно убедить в необходимости этого).

### ***Шесть видов социальных издержек***

Таким образом, обобщая вышесказанное в настоящем разделе можно выделить *шесть видов социальных издержек*, которые с большой степенью вероятности могут возникнуть при проведении в жизнь широкомасштабной программы промышленной реструктуризации. К их числу относятся следующие:

- a) выходные пособия
- b) пособия по безработице
- c) оказание местных коммунальных услуг
- d) содействие миграции
- e) содействие профессиональной переподготовке
- f) поощрение создания нового бизнеса.

Этот перечень является весьма внушительным, и отнюдь не удивительно, что правительства нередко готовы отложить реструктуризацию или даже не допустить ее проведения, как правило, не отдавая себе отчет в возникающих в таком случае высоких издержках иного рода (см. раздел 4). Для того чтобы найти средства для покрытия всех видов расходов от a) до f), безусловно, требуется серьезная реформа и развитие институциональной системы, некоторые аспекты которой рассматривались в работе Хейра 2001 года. Теперь же перейдем к рассмотрению того, как оплатить реструктуризацию, а также весьма щекотливого вопроса о том, кто должен это сделать.

### **3. Финансирование социальных издержек реструктуризации**

В развитых странах ОЭСР ответственность за покрытие вышеуказанных расходов a) - f), как правило, будет распределяться следующим образом: статья

расходов а) - компании, возможно, при некоторой государственной поддержке в случае наличия финансируемой из государственных средств программы сокращения штатов; статья расходов б) - правительство страны в рамках политики социального обеспечения; статья расходов с) - местные органы власти; статьи расходов д), е) и ф) - национальные и региональные органы государственного управления.

В странах с переходной экономикой, и особенно в странах СНГ, где многие реформы продвигаются медленнее, чем в государствах, вступающих в ЕС в 2004 году, и где реструктуризация промышленности также откладывается, данная структура распределения расходов может и не сработать. Как бы то ни было, странам, о которых идет речь, с учетом их общих бюджетных ограничений и собираемости налогов потребуется принять ряд основополагающих решений относительно размера различных составляющих этих расходов.

#### ***Статья расходов а) - выходные пособия при увольнении по сокращению штатов***

Большинство предприятий в странах с переходной экономикой не смогут выплачивать увольняемым работникам даже такие выходные пособия, которые можно считать нормальными весьма условно. Сами они не выделяют для этого никаких средств, и в большинстве стран они не могут рассчитывать на помощь и со стороны государственных программ. В отдельных странах, в том числе в России, в 90-х годах были приняты законы, обязывающие фирмы выплачивать увольняемым по сокращению штатов работникам выходные пособия, размер которых зависит от стажа работы<sup>2</sup>, однако, насколько мне известно, на практике подобные схемы практически не работают, поскольку ни ликвидируемые предприятия, ни кто-либо иной не имеет для этого достаточных средств. Выходные пособия могут выплачиваться в том случае, когда предприятие покупается зарубежной фирмой, предоставляющей свои собственные (поступающие извне) средства для финансирования мероприятий по сокращению численности рабочей силы. В долгосрочной перспективе было бы, безусловно, целесообразно разработать политику выплат компенсации уволенным по сокращению штатов сотрудникам в соответствии с принципами, действующими в странах - членах ОЭСР. В то же время я подозреваю, что в большинстве стран СНГ в ходе нынешнего раунда крупномасштабной реструктуризации выходных пособий при увольнении по сокращению штатов будет выплачено немного. Таким образом, хотя вероятные масштабы

---

<sup>2</sup> Например, в Соединенном Королевстве компании, как правило, должны выплачивать выходные пособия при увольнении по сокращению штатов из расчета недельной заработной платы за каждый отработанный год. На практике многие компании выплачивают более высокие пособия, с тем чтобы заручиться согласием профсоюзов на проведение крупномасштабной перестройки.

и темпы реструктуризации и говорят о том, что расходы по статье а) должны быть большими, по-моему, таковыми они не станут. Программы более щедрых выходных пособий могут стать реалией в более долгосрочной перспективе, по мере снижения темпов реструктуризации.

### ***Статья расходов b) - пособия по безработице***

Расходы b) на самом деле включают в себя два элемента: пособия по безработице (ПБ) и (реальную) поддержку доходов (ПД). ПБ, как правило, выплачиваются в течение фиксированного периода времени (от шести месяцев до года) тем, кто удовлетворяет установленным правительством требованиям. Иногда выплачиваемые ПБ связаны с размером предыдущего заработка, а иногда являются фиксированными суммами. Как бы то ни было размер ПБ обычно устанавливается выше базовой ставки ПД и зачастую рассматриваются работниками как причитающиеся им выплаты, поскольку фактически они финансируются из их собственных взносов в систему социального обеспечения (в увязке с их предыдущими заработками). Вот почему, во многих странах пособия по безработице часто именуется *страхованием* на случай безработицы. Такие пособия, как правило, выплачиваются на протяжении фиксированного периода времени, что отчасти объясняется желанием снизить суммарные бюджетные расходы, а отчасти - стремлением стимулировать безработных к поиску новой работы в разумно короткие сроки. Подобные стимулы, конечно же, эффективны лишь при наличии других рабочих мест.

Второй элемент расходов по статье b), ПД, как правило, в известном смысле зависит не от взносов, а от наличия средств к существованию, поскольку смысл поддержки доходов, как правило, заключается в борьбе с нищетой посредством предоставления минимального дохода нуждающимся. Стимулом к поиску работы в данном случае опять же является предъявляемое к лицам трудоспособного возраста и не имеющим инвалидности требование декларировать свою готовность к трудовой деятельности и даже иногда соглашаться на работу, рассматриваемую в качестве "приемлемой" властями (под угрозой частичной или полной утраты пособия за соответствующий период).

Само собой разумеется, что в условиях высокой безработицы и широко распространенной нищеты бюджетная нагрузка ПБ и ПД вместе взятых может быть довольно ощутимой. На практике такая нагрузка обычно ограничивается сочетанием нескольких факторов: для ПБ - жесткими требованиями к взносам, коротким периодом выплат и административными барьерами, не позволяющими подать заявки всем желающим; для ПД - жесткими критериями отбора, низким размером пособий и бюрократическими препонами. Хотя эти факторы и помогают снизить бюджетную нагрузку ПБ и ПД, они никоим образом не снижают реальных социальных издержек,

поскольку люди, о которых идет речь, продолжают оставаться безработными и бедными. В то же время многие из этих издержек остаются не на виду.

### ***Статья расходов с) - местные социальные услуги***

Для ряда стран с переходной экономикой финансирование местных социальных услуг оказалось довольно непростой задачей. В принципе приступающим к реструктуризации предприятиям можно было бы предложить начать с вынесения со своего баланса тех оказываемых работникам услуг, которые являются побочным продуктом их основной производственной деятельности. В идеале функции по оказанию услуг должны при этом взять на себя либо соответствующие местные органы власти, если речь идет, как правило, о бесплатных услугах (например, начальное школьное образование, элементарное медико-санитарное обслуживание), либо новые частные или коллективные поставщики, например, частные ясли, жилищные ассоциации, управляющие жилым фондом, и т.д.). Хотя такой подход доказал свою эффективность в более развитых странах и в некоторых центральноевропейских странах с переходной экономикой, в других странах он может натолкнуться на ряд серьезных проблем, основными из которых являются следующие:

- Передача функций по оказанию услуг местным органам власти предполагает наличие у них необходимых для этого средств. Этого нельзя сказать о таких больших странах, как Россия, где существует многоступенчатая система управления. Даже сегодня реформирование государственных финансов, с тем чтобы обеспечивать крепкие местные бюджеты - на основе оценки местных потребностей в услугах - является скорее исключением, чем правилом, несмотря на некоторые важные шаги, сделанные в правильном направлении.
- С этим связана и другая проблема: в отсутствие комплексной реформы государственных финансов многие местные органы власти стремятся покрыть свои расходы за счет налогообложения "своих" предприятий. Такая схема хорошо работает в стабильных условиях, когда не проводится никакой серьезной реструктуризации, в то же время в условиях широкомасштабных структурных преобразований местные трудности (рост безработицы в результате закрытия предприятий) могут перерасти в серьезный местный кризис (поскольку финансирование местных услуг также будет иссякать). Необходимо проводить четкую разграничительную линию между судьбой местных предприятий и состоянием местной казны.
- Когда в результате закрытия крупных предприятий происходит сокращение местных доходов, спрос на услуги, которые ранее оказывались предприятиями и которые местные

органы власти не могут или не хотят взять на себя, начинает резко сокращаться. В реальной жизни местное население просто не сможет много платить за услуги, которые ранее оно получало бесплатно или по номинальной цене. Таким образом, закрытие предприятий влечет за собой "снежный ком" проблем для местной экономики.

○ Кроме того, сокращение спроса на услуги, которые теперь оказывают частные поставщики, вполне вероятно довольно больно ударит по женскому населению. Например, хотя теоретически ясли облегчают жизнь всем членам семьи, на практике они являются инструментом социальной политики, помогающей привлечению женщин к трудовой деятельности. Таким образом, когда ясли становятся слишком дорогими, оставаться дома для ухода за детьми вынуждены главным образом женщины.

С учетом всего вышесказанного, проблема оказания местных общественных услуг, которая возникает в процессе реструктуризации и которая на первый взгляд казалась легко преодолимой, на самом деле может оказаться политическим "минным полем". Среди стран с переходной экономикой, которые избрали путь медленных преобразований, эффективно решать ее удастся очень немногим.

#### ***Статья расходов d) - содействие миграции***

#### ***Статья расходов e) - содействие профессиональной переподготовке***

#### ***Статья расходов f) - поощрение создания нового бизнеса***

Когда политики и их советники обсуждают социальные издержки реструктуризации, они, как правило, имеют в виду те из них, которые мы обозначили буквами a), b) и c). В то же время для полноты я добавил к ним последние три статьи расходов: d), e) и f), - хотя они чаще рассматриваются в качестве составляющих более широкой промышленной политики, а не как социальные последствия реструктуризации как таковой. Соответственно, я скажу о них несколько слов, но далее в докладе больше упоминать их не буду.

Что касается статьи расходов d), нет смысла оказывать помощь в переезде, если в пункте назначения для переезжающего нет работы. В этом случае власти лишь переносят социальные расходы из одного района в другой, а их действия не дают никакой отдачи. Это означает, что эффективность содействия миграции связана с наличием рабочих мест в принимающих районах, причем в этом случае можно задаться вопросом, почему бы ни привлечь к участию в расходах на переезд работников те фирмы или организации, которые в них нуждаются. Такое участие в расходах на переезд является обычным



явлением во многих странах ОЭСР, хотя речь, как правило, идет лишь о покрытии расходов на перевозку мебели и личного имущества. Напротив, в странах с переходной экономикой, где отсутствуют эффективно работающий рынок жилья и частное ипотечное кредитование, жилье, безусловно, является крайне важным фактором, и вполне естественно было бы ожидать оказания приезжающим работникам помощи в его поиске.

Таким образом, содействие переезду рабочей силы, по-видимому, должно предполагать:

- информирование о наличии возможностей для трудоустройства в других районах;
- помощь в поиске подходящего жилья в новом районе.

Эти формы помощи могут оказаться очень полезными в первую очередь в очень крупных странах с переходной экономикой, таких, как Россия, Украина и Казахстан.

Что касается статьи расходов е), важнейшим и, к сожалению, негативным замечанием является то, что переподготовка уволенных работников редко позволяет им быстро найти новую работу. Как подтверждает многолетний опыт многих других стран, очень часто на новые рабочие места нанимаются более молодые работники (и женщины в тех районах, где у них ранее практически не было возможностей для трудоустройства), а также лица, недавно приехавшие в эти районы. Например, потерявший работу 45-летний сталевар вряд ли сможет освоить новую профессию, и многие даже не пытаются сделать этого. Поэтому переподготовка таких работников является не только дорогостоящей, но зачастую и бесполезной. Это означает, что реструктуризация экономики района, где раньше преобладали предприятия одной или нескольких переживающих упадок отраслей, в первую очередь отраслей тяжелой промышленности, растянется не на один десяток лет и неизбежно будет очень болезненной для многих перемещенных людей. Я не знаю простого решения этой сложной и политически щекотливой проблемы.

Возможности для профессиональной подготовки, конечно же, должны существовать повсеместно. Должно вестись обучение как старым профессиям, которые, как ожидается, будут и впредь пользоваться высоким спросом (например, столярное и слесарно-водопроводное дело), так и новым универсальным специальностям, которые требуются во все новых и новых быстрорастущих секторах, особенно в сфере услуг (самым наглядным примером является базовая квалификация, связанная с информационными технологиями). Следует отказаться от обучения таким специальностям, которые находят применение главным образом в приходящих в упадок отраслях или при использовании устаревающих

технологий, например в случае традиционной сварки или резки металлов, где применяются довольно примитивные технические средства. Переподготовка ради переподготовки является пустой тратой ресурсов (даже если это и позволяет сохранить работу нескольким инструкторам - в этом случае я сказал бы, что в реструктурировании нуждается сам процесс профессиональной подготовки).

Наконец, что касается статьи расходов f), трудно найти человека, который не согласился бы с мыслью о том, что поощрение нового бизнеса может помочь процессу реструктуризации. Однако сказать гораздо легче, чем сделать. Интересно отметить, что правительства большинства стран с переходной экономикой уже сейчас заявляют о том, что проводимая ими политика способствует созданию благоприятного, стимулирующего делового климата и что в проведенных Всемирным банком и ЕБРР исследованиях эти утверждения подкрепляются некоторыми доказательствами (лишь в том смысле, что в период с 1999 по 2002 год деловой климат действительно несколько улучшился с точки зрения ряда различных критериев) (см. обсуждение обзоров ВЕЕПС в ЕБРР в 2002 году).

В то же время здесь имеются два подводных камня: i) в исследованиях не говорится, что деловой климат является особенно благоприятным; в них лишь утверждается, что он стал лучше, чем раньше, иными словами, что налицо некоторые сдвиги в верном направлении, но что это лишь начало; и ii) в них анализируются лишь те компании, которые уже работают в соответствующих странах, поскольку изучать фирмы, которые так и не встали на ноги, вряд ли представляется возможным. Однако более объективное представление о деловом климате дает именно информация о появлении новых предприятий и о созданных на них рабочих местах, не забывая об опыте более развитых западноевропейских стран, который говорит о том, что большинство новых фирм существуют довольно недолго. Таким образом, отличительными особенностями динамично развивающегося делового сектора должно быть очень большое число создаваемых предприятий, высокий уровень выбытия и сменяемости и в любой конкретный момент времени - большое количество функционирующих предприятий.

В идеале было бы полезно иметь соответствующие сопоставимые данные, однако имеющаяся на настоящий момент информация является отрывочной, не сопоставимой по странам и искажаемой наличием неформальной экономики (много действующих предприятий официально не зарегистрированы). В то же время даже имеющиеся очень приблизительные данные убедительно говорят о том, что такая страна, как Россия, должна иметь по крайней мере в пять раз больше фирм, чем сейчас. Из этого можно сделать вывод, что российский деловой климат является гораздо менее благоприятным для развития предпринимательства, чем утверждают власти. Помимо этого, можно также предположить, что меры по активизации процесса создания нового бизнеса в стране могут

сделать в высшей степени щекотливые и политически сложные социальные аспекты реструктуризации гораздо менее проблематичными - и дорогостоящими, - чем они представляются сегодня.

Исходя в данном разделе из традиционного распределения платежных обязательств, мы обратили внимание на ряд реальных практических препятствий для скорейшего и комплексного осуществления различных мер, которые, по нашему мнению, помогут странам взять под контроль и максимально снизить все социальные издержки, перечисленные в статьях а) - f).

-----