

КОМИТЕТ ПО РАЗВИТИЮ ТОРГОВЛИ,
ПРОМЫШЛЕННОСТИ
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА



Distr
GENERAL

Рабочая группа по развитию промышленности
и предпринимательства

TRADE/WP.8/AC.1/SEM.22/2003/2
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 II

4. Выбор: темпы или расходы, новая работа для старых кадров

Многие страны с переходной экономикой активно стремятся замедлить процесс реструктуризации, с тем чтобы отложить, а если повезет, то и полностью избежать некоторых из вышеуказанных социальных издержек. Ввиду этого в настоящем разделе я привожу краткий анализ основных компромиссных решений, связанных с таким выбором, которые можно обобщить следующим образом:

○ Откладывание реструктуризации и сохранение рабочих мест на уже существующих предприятиях сдерживает не только рост безработицы, но и доходы и темпы экономического развития. Кроме того, я считаю подобный путь несостоятельным в долгосрочной перспективе, поскольку социальные расходы преобразований невозможно откладывать вечно.

○ Очень быстрая реструктуризация, сопровождающаяся многочисленными увольнениями на действующих предприятиях до того, как созданы условия для быстрого создания новых рабочих мест на эффективно работающих и новых предприятиях может дать обратный результат, особенно в случае крупных выплат вытесненным работникам

(статьи а) и b) в вышеуказанном перечне). В таком случае придется облагать действующие предприятия высокими налогами, что не может служить стимулом для развития новой хозяйственной деятельности.

Наиболее элегантный анализ этих компромиссов описывается в работе Бланшара (Blanchard (1997)), который разработал красивую формальную модель взаимодействия государственного и частного секторов в рамках процесса приватизации и создания новых предприятий; связи между реструктуризацией и ростом через налогообложение хозяйственной деятельности; и динамики безработицы при различных стратегиях переходных преобразований.

Не углубляясь в технические детали, можно сказать, что изучая альтернативные сценарии преобразований можно найти такой вариант, в котором уровень безработицы остается приемлемым, а долгосрочные темпы роста - удовлетворительными. Точные характеристики такого "оптимального сценария", безусловно, зависят от важных параметров институционального климата. Например, если институциональные условия не особенно благоприятствуют развитию новой хозяйственной деятельности, даже сравнительно медленный процесс реструктуризации в конечном счете приведет к росту безработицы и замедлению долгосрочных темпов роста экономики. По аналогии с этим правительства, устанавливающие высокие налоги в самом начале переходных преобразований, рискуют "зарезать курицу, несущую золотые яйца", поскольку это в конечном счете также приведет к замедлению темпов создания новых предприятий и экономического роста. Поэтому в первые годы переходного периода чрезмерно щедрые социальные выплаты и другие государственные расходы вряд ли являются оправданными. облагать налогами предприятия лучше тогда, когда их много, причем ставки такого налогообложения не должны быть чрезмерно высокими, чтобы не отпугивать предпринимателей¹.

Нижеследующие диаграммы иллюстрируют два вытекающих из этого анализа возможных сценария, обозначенных буквами S (низкие темпы преобразований при неблагоприятных условиях для развития новой хозяйственной деятельности) и F (высокие темпы преобразований при благоприятных условиях для развития новой хозяйственной деятельности). Эти варианты, конечно же, не являются исчерпывающими, однако они наглядно демонстрируют два возможных компромисса, о которых говорилось выше. На диаграмме 1 отражена динамика уровня безработицы при двух вышеуказанных сценариях; на диаграмме 2 отображена динамика реального ВВП (поскольку используется

¹ Недавно проведенный сравнительный анализ структуры налогообложения в странах с переходной экономикой, включая некоторые полезные советы в отношении разумных ставок налогообложения, см. Mitra and Stern, 2003.

логарифмическая шкала, прямая линия обозначает неизменные темпы роста, причем чем больше угол наклона, тем они выше).

Диаграмма 1. Динамика безработицы при альтернативных сценариях переходных преобразований

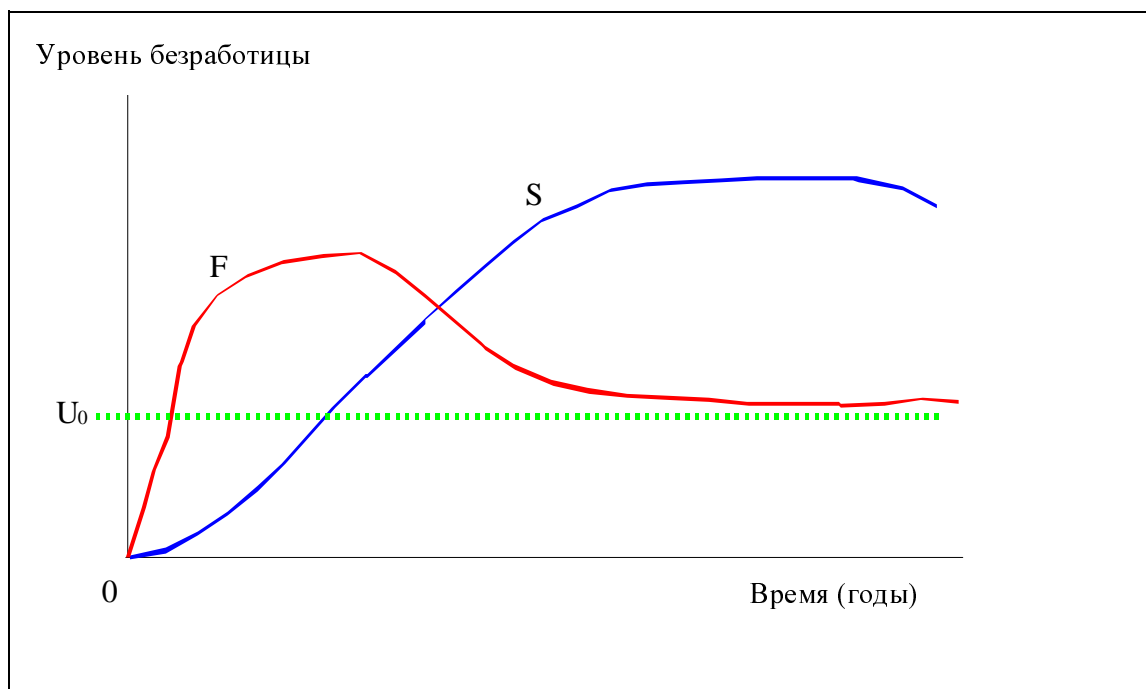
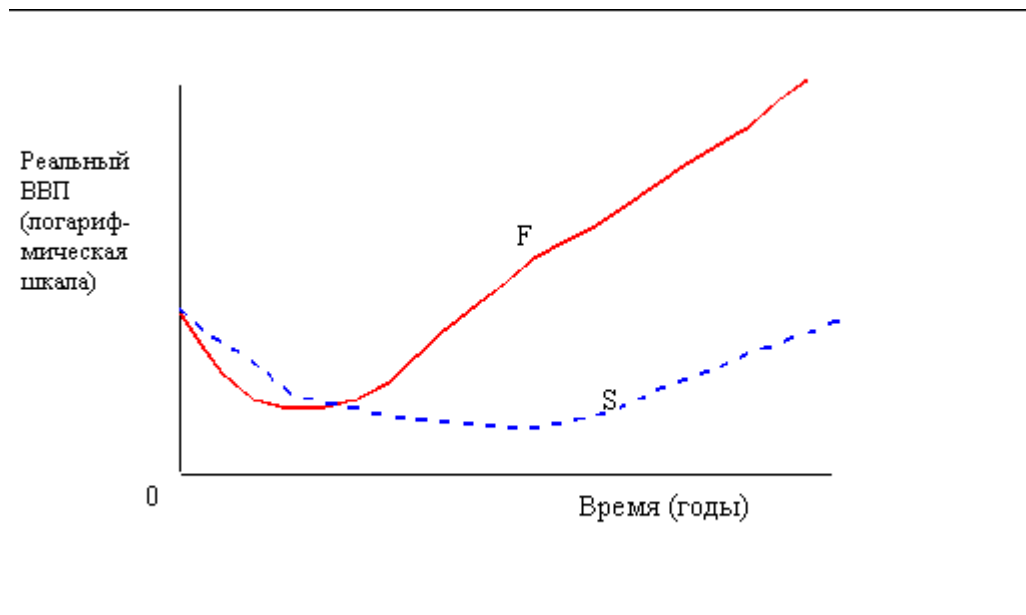


Диаграмма 2. Рост реального ВВП при альтернативных сценариях переходных преобразований



Таким образом, в первые годы осуществления стратегии быстрых преобразований уровень безработицы может сильно возрасти, однако по мере создания новых предприятий и рыночных условий безработица довольно быстро вернется к долгосрочному устойчивому уровню, обозначенному на диаграмме 1 U_0 . Напротив, медленные преобразования сопровождаются медленным ростом безработицы, однако после того как она выросла, она будет оставаться высокой в течение более продолжительного времени и без ускорения темпов инвестиций и создания новых предприятий может не снижаться на протяжении многих лет.

По аналогии с этим, на начальном этапе быстрых преобразований объем производства может снизиться сильнее, однако он быстро восстановится и при наличии благоприятных условий (предпосылкой которых является быстрое завершение важнейших реформ) будет расти высокими темпами (красная линия на диаграмме 2). В условиях медленных преобразований спад производства будет более продолжительным и глубоким, а последующий рост — более медленным (пунктирная голубая линия имеет менее высокий угол наклона, чем красная кривая). В этом смысле откладывание процесса преобразований может причинить колоссальный ущерб производству, что не может не сказаться на уровне жизни населения.

5. Особые проблемы стран с переходной экономикой

Многое из вышесказанного касается всех стран, однако некоторые особенности стран с переходной экономикой, представляющие собой тему данной работы, да и всего Рабочего совещания ЕЭК ООН/МОТ, не только являются для них особо актуальными, но и осложняют регулирование тех социальных последствий, которые возникают в процессе реструктуризации. Таким образом, в настоящем разделе я постараюсь выделить те характеристики, которые делают страны с переходной экономикой "другими" или в некотором отношении особыми, что поможет читателю лучше понять те или иные выводы и рекомендации в заключительном разделе. Нижеследующие рассуждения не дополняют вышеуказанный анализ по существу, однако я надеюсь, что они помогут объяснить некоторые из очень непростых проблем, стоящих перед странами с переходной экономикой.

Я хотел бы остановиться на следующих характеристиках: а) слабость и/или небольшие размеры государства; б) исходные условия; в) необходимость создания всего комплекса институтов, на которых основывалась бы новая экономическая система; д) неразвитость и/или неудовлетворительное функционирование рынков.

а) Слабость и/или небольшие размеры государства

Большинство стран с переходной экономикой, особенно в Юго-Восточной Европе и СНГ, представляют собой новые государства, которые стали независимыми политическими образованиями лишь в самом начале 90-х годов (иногда даже позднее, как, например, Босния и Герцеговина). Помимо далеко нетривиальной задачи перехода к рыночной экономике, этим новым государствам иногда с нуля, а иногда на базе институтов бывших региональных держав (как, например, в России, Сербии и Черногории) приходится создавать все ключевые институты современного государства. В то же время они сталкиваются с труднейшей задачей обеспечения и сохранения политического единства в новых условиях. Хотя в настоящем документе вряд ли уместно подробно анализировать политическое положение региона, по-моему, по меньшей мере справедливо отметить, что некоторым государствам удалось довольно успешно обеспечить основу политической стабильности, а другим еще приходится бороться за это.

Многие из государств, о которых идет речь, очень невелики (как географически, так и экономически), причем некоторые из них продолжают переживать последствия гражданской войны. В этой связи неудивительно, что экономические реформы, в том числе вопросы реструктуризации и ее социальные последствия, о которых идет речь в настоящем документе, отнюдь не являются приоритетами в их повестке дня. В больших

государствах возникают проблемы иного рода, а именно налаживание правильных отношений между различными уровнями государственного управления и различными регионами, с тем чтобы достаточно хорошо увязать налоговые поступления и расходы (и потребности). Особенно трудной эта проблема оказалась для России. В крупных государствах возникает также проблема региональных различий, когда один регион развивается успешно, а в другом - массовая безработица. В принципе отстающему региону понравилась бы мысль провести девальвацию против остальной страны, однако он не может сделать этого, пользуясь единой национальной валютой. В этой связи ему приходится прибегать к мерам региональной политики, зная на примере многих других стран, что реакция на подобные меры часто является запоздалой и довольно слабой.

Как бы то ни было, наличие функционирующего государства, безусловно, является необходимым условием успешного осуществления последовательных программ экономических реформ в этих странах.

в) *Исходные условия*

От десятилетий коммунистического правления большинству стран с переходной экономикой досталась такая структура экономики, отдельные характеристики которой делают ее реструктуризацию сложной и в то же время безотлагательно необходимой. Не углубляясь в подробный анализ, уместно, однако, перечислить следующие основные унаследованные экономические перекосы:

- в промышленности - раздутая и в большинстве случаев экономически неоправданная доля тяжелой промышленности;
- чрезмерная энергоемкость производства (в два-три раза выше, чем в странах ОЭСР);
- искаженное долевое соотношение крупных и мелких предприятий: на крупных предприятиях производилась чрезмерно высокая доля продукции, а на мелких - слишком маленькая;
- размещение значительной части производственных мощностей экономически не оправдано с географической точки зрения или с точки зрения использования под ними слишком больших территорий (следствие учетной практики в советский период, когда земля и транспортные услуги ошибочно учитывались как практически бесплатные);

- многие торговые связи между странами СНГ были экономически не оправданы, и после распада Советского Союза многие из этих связей оказались нарушены;
- отсутствие элементарных знаний и понимания, как функционирует рыночная экономика;
- переход к рыночной экономике при наличии столь серьезных диспропорций, конечно же, означает, что реструктуризация необходима в гораздо больших масштабах, чем в случае "нормальной" экономики.

c) *Институты*

Вопреки мнениям (или надеждам) многих людей на начальном этапе преобразований, процесс построения институциональной основы рыночной экономики оказался непростым и небыстрым. Это не происходит автоматически после того, как рынки провозглашены "открытыми". Не может быстро создать необходимые институты и государство, за исключением оказавшихся в более благоприятном положении государств Центральной Европы, где сохранилась память об институтах рыночной экономики, а во многих случаях и тексты законов, которые можно было реанимировать. Что же касается стран СНГ, они оказались в совершенно ином положении.

Для того чтобы понять, насколько сложным и извилистым является процесс построения рыночных институтов, достаточно рассмотреть лишь один простой пример, например рынок мебели. Для того чтобы рынок работал, требуется конкуренция. Вот почему нежелательно, чтобы одно предприятие могло иметь свои собственные эксклюзивные каналы распределения; покупателям могут понадобиться кредиты по разумным ставкам; должна существовать эффективная реклама; требуются также услуги доставки; и, в идеале, нужно иметь механизм защиты потребителей, с тем чтобы покупатели могли вернуть бракованные товары или возместить их стоимость. В той или иной форме требуется также независимый контроль/оценка качества товаров, та или иная форма товарной сертификации. Такой список институциональных требований уже является довольно длинным, причем речь идет всего лишь об одном едином рынке и далеко не самом сложном.

d) *Неразвитость рынков*

Ранее я уже подчеркивал важность надежного рыночного ценообразования как ориентира при принятии реструктуризационных решений. Однако во многих случаях,

особенно в случае факторов производства или важных активов, рынки либо вовсе не существуют, либо функционируют неудовлетворительно. Я имею в виду рынки финансовых активов, кредитования, инвестиционного оборудования, жилья, земли и рабочей силы. Во всех странах с переходной экономикой, за исключением самых передовых, большинство этих крайне важных рынков по-прежнему находится в стадии становления, и их неразвитость среди всего прочего усугубляет социальные издержки реструктуризации. Например, в большинстве этих стран финансовые рынки являются узкими, слабыми и довольно нестабильными, и на них предлагается весьма ограниченный набор финансовых активов. Еще важнее то, что рынки кредитования функционируют плохо, и люди, переезжающие в другой район в поисках работы, вряд ли смогут получить ипотечный кредит. Аналогично этому, отсутствие информации о рынке труда и непрозрачная практика найма на работу означают, что места часто достаются не самым достойным и что безработным в том или ином районе довольно непросто получить информацию о возможностях трудоустройства в другом месте. Это лишь несколько примеров проблем, существующих в этой действительно очень сложной области.

6. Выводы

Я хочу начать заключительный раздел с обобщения основных выводов относительно социальных издержек реструктуризации и путей их финансирования (раздел 6.1), а затем предложить вниманию перечень рекомендаций (раздел 6.2).

6.1 Основные выводы

Во-первых, мы говорили о том, что при оценке необходимости в реструктуризации промышленности в той или иной конкретной ситуации важно, чтобы основные цены были "правильными" и чтобы спрос на соответствующий товар анализировался очень тщательно. Кроме того, мы указали на отсутствие развитого рынка потребительских услуг и отметили, что такое отсутствие часто может сдерживать реструктуризацию или повышать ее социальные издержки, равно как и тенденция принимать реструктуризационные решения в условиях политических разногласий, под нажимом различных лобби и т.д.

Затем мы разбили социальные издержки реструктуризации на шесть статей расходов: а) выходные пособия при сокращении штатов; б) пособия по безработице; в) оказание местных социальных услуг; д) содействие миграции; е) содействие профессиональной переподготовке; и ф) поощрение создания нового бизнеса. Последние три статьи расходов относятся к сфере региональной политики, в то время как расходы, включенные в первые три статьи, люди обычно относят к социальным

последствиям реструктуризации. Мы пришли к выводу, что большинство фирм будут не в состоянии осуществлять значительные выплаты по статье а), что правительствам с учетом трудностей с финансированием государственных расходов будет не просто изыскать крупные средства для выплат по статье b) и что без коренной реформы многоступенчатой структуры государственного финансирования будет трудно просто переложить расходы по статье с) на плечи местных органов власти. В то же время именно такой исход был бы идеальным, поскольку он позволяет провести разграничительную линию между местными социальными услугами и экономической судьбой местных предприятий.

Затем был проведен сжатый формальный анализ, который позволил продемонстрировать некоторые компромиссы между темпами реструктуризации и связанными с ней социальными издержками, провести различия между сценарием быстрых реформ, предполагающим высокий уровень безработицы на протяжении определенного времени и последующий переход к быстрому росту, и стратегией медленных преобразований, влекущих за собой постепенный рост безработицы и менее высокие темпы роста. В случае наличия необходимых политических условий следует предпочесть вариант быстрых реформ, поскольку он в будущем обеспечит более высокий уровень жизни; при этом в краткосрочной и среднесрочной перспективе следует сдерживать социальные издержки реструктуризации, с тем чтобы они оставались терпимыми.

Затем мы обратили внимание на некоторые ключевые проблемы, делающие процесс реструктуризации в странах с переходной экономикой необычайно сложным, проведя различие между проблемами, связанными со слабостью и/или небольшим размером государств, неблагоприятными исходными условиями, сложностью институциональных реформ, если внимательно взглянуть на них с точки зрения индивидуальных рынков, и неразвитостью рынков, под которой понимается тот факт, что во многих странах некоторые довольно важные рынки еще не сформировались в качестве функционирующих систем.

6.2 Политические рекомендации

Выше читатели уже знакомы с рядом замечаний и наблюдений, которые могут помочь в выработке и проведении более эффективной политики в поддержку реструктуризации. В настоящем разделе я хотел бы заострить внимание на некоторых моментах, которые имеют особое значение с точки зрения социальных издержек реструктуризации и их финансирования.

По моему мнению, при разработке социальной политики в поддержку преобразований следует ставить перед собой две задачи: во-первых, разрабатывать такие меры, которые помогли бы максимально снизить соответствующие социальные издержки; и, во-вторых, когда социальные издержки высоки, финансировать их таким образом, чтобы не ставить ненужные препятствия для развития нового производства. Первый момент можно было бы обобщить следующим образом: *поощрять предпринимательство*. Второй: *удерживать налоги и другие сборы с предприятий на низком уровне*. Это две важнейшие рекомендации. Их невыполнение приведет к затягиванию переходного процесса, что чревато более высокими социальными издержками реструктуризации и менее высокими темпами экономического роста в долгосрочной перспективе.

Ключом к успеху переходных преобразований я считаю поощрение *конкуренции*, однако в известных пределах, поскольку хорошо известно, что чрезмерно острая конкуренция ведет к снижению прибыли, и в результате ни у кого нет средств для новых инвестиций. Для уже существующего бизнеса такие конкурентные условия означают, что органы государственной власти не должны уступать перед требованиями защищать те или иные конкретные интересы, хотя я должен признать, что это уже само по себе предполагает существование достаточно мощного государства (см. пункт 5 а) выше). Поскольку социальные издержки реструктуризации нужно оплачивать, власти не должны мириться с неуплатой налогов или неотчислением средств в фонды социального обеспечения существующими предприятиями. Обратная ситуация никак не будет способствовать появлению новых более эффективных компаний.

Ставка налогообложения бизнеса должна быть довольно низкой, однако социальные издержки реструктуризации должны так или иначе оплачиваться. Хотя ранее я уже предостерегал от чрезмерно щедрых выплат, люди должны получать определенную помощь, для того чтобы не оказаться в крайней нищете, причем такую помощь в основном придется выплачивать из государственного бюджета. Для того чтобы стабилизировать макроэкономическое положение в каждой стране и сдерживать инфляцию, *дефицит государственного бюджета не должен быть слишком большим* или оставаться большим на протяжении продолжительного периода времени, за исключением тех случаев, когда соответствующие страны прогнозируют на обозримое будущее крупный приток помощи, переводов или ПИИ. За возможным исключением России, Туркменистана и Казахстана, которые имеют положительное сальдо торгового баланса благодаря экспорту энергоносителей, ни одной из других рассматриваемых стран в этом смысле не повезло. Поэтому, для того чтобы покрывать специальные издержки реструктуризации из государственных средств и в то же время сохранять налоги на

низком уровне, необходимо решительно ограничивать государственные расходы по другим статьям. Для правительств такой выбор не прост, однако он неизбежен.

Таким образом, анализ различных дилемм и выбор возможных политических вариантов в отношении социальных издержек переходных преобразований - задача, которую нельзя назвать ни простой, ни особенно приятной. В то же время я совершенно уверен, что в долгосрочной перспективе наибольших успехов добьются те правительства, которые найдут в себе мужество пойти по пути ускоренных и всеобъемлющих переходных преобразований и быстро создадут благоприятные условия для развития нового бизнеса, наращивания ПИИ и т.д. Последние несколько лет, ознаменовавшиеся довольно высокими темпами роста, являются хорошей стартовой площадкой, поскольку правительства многих стран, добившись улучшения состояния государственных финансов, сегодня имеют больше возможностей, чем пять-шесть лет назад, для того чтобы удовлетворительно профинансировать социальные издержки переходного процесса даже без дальнейшего увеличения государственного долга.

Справочная литература

Blanchard, Olivier (1997), *The Economics of Post-Communist Transition*, Clarendon Lectures, Oxford: Clarendon Press

EBRD (2002), *Transition Report*, London: EBRD

Hare, Paul G. (2002), "Industrial Restructuring as a Means of Enhancing National Competitiveness: An Overview of the Problem", Paper for UNECE Workshop on Industrial Restructuring in European Transition Economies, Geneva, February 2002

Hare, Paul G. (2001), "Institutional Change and Economic Performance in the Transitional Economies", *Economic Survey of Europe in 2001*, Issue 2, pp. 77-99 (incl. discussion), Geneva: UNECE

Hare, Paul G. (1998), "Coal in Vorkuta: Subsidies and the Social Safety Net", chapter 16 (pp. 279-294), in Paul Cook, Colin Kirkpatrick and Frederick Nixon (eds), *Privatization, Enterprise Development and Economic Reform*, Cheltenham, UK: Edward Elgar

Mitra, Pradeep and Stern, Nicholas (2003), "Tax Systems in Transition", *World Bank Policy Research Paper 2947*, Washington, DC: The World Bank, January

Roland, Gérard (2000), *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms*, Cambridge, Mass.: MIT Press
