

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ В ПРОЦЕССЕ ПЕРЕСТРОЙКИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Текст выступления на конференции в Международном институте прикладного системного анализа (Австрия, Вена) 9–10 июля 1993 года. Опубликован в Информационном бюллетене Рабочего центра экономических реформ (сентябрь 1993 г.) и в газете «Сегодня» 30 октября 1993 г.

Широко распространено убеждение, что в ходе экономической реформы институциональные факторы имеют первостепенное значение. В защиту этой точки зрения выдвигаются следующие аргументы.

У администрации государственных предприятий есть адекватные стимулы для принятия только краткосрочных решений, в то время как связанные с капиталовложениями долгосрочные решения определяются внеэкономическими факторами — такими, например, как масштаб проекта, его политическое значение, давление со стороны региональных властей и т.п. С целью рационализации инвестиционных решений предприятий необходимо связать существующие стимулы с долгосрочными показателями деятельности предприятий, а этого можно добиться лишь посредством крупномасштабного преобразования бывших государственных предприятий в акционерные общества открытого типа. Оценивать принимаемые долгосрочные решения должны финансовые рынки.

ПЕРЕОЦЕНКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ

Эти взгляды опровергаются реальной практикой. С одной стороны, в России на многих предприятиях приватизация прошла весьма формально и не оказала существенного влияния на их деятельность. С другой — многие государственные предприятия под давлением внешних обстоятельств внесли реальные изменения в свою политику, в том числе по таким вопросам как накопление и капиталовложения. Это дает серьезные основания для пересмотра существующей парадигмы приватизации и перестройки предприятий с учетом следующих факторов.

1. В течение длительного периода российские предприятия по сути не были государственными.

2. В результате формальной приватизации они не становятся частными.

3. Приватизация — длительный процесс эволюционного характера.

4. В среднесрочной перспективе институциональные преобразования внутри предприятий играют меньшую роль по сравнению с изменением внешних условий их деятельности.

5. Ключевым фактором перестройки предприятий является создание адекватной среды как для частных, так и для государственных предприятий.

СТРУКТУРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ

Сегодня в России действуют различные механизмы структурной перестройки промышленности. С одной стороны, правительство РФ объявило о проведении селективной структурной политики, и в соответствии с этим приоритетным отраслям выделяются целевые государственные кредиты. Эта система оказалась крайне неэффективной. Несмотря на то что использование целевых кредитов, направляемых в промышленность, контролируется строже, чем расходование любых других субсидий, воздействие этого фактора на предприятия противоречиво. Часть таких кредитов сразу же превращается в банковские депозиты: огромная разница между процентной ставкой на целевые государственные кредиты (в большинстве случаев 10% в год) и рыночной процентной ставкой (около 200% в год) позволяет предприятиям получать немалые доходы, которыми они делятся с чиновниками, помогавшими им получить кредиты. Но даже если последние используются по назначению, перекосы в системе цен и финансовая нестабильность зачастую обуславливают принятие неверных решений относительно вложения денежных средств.

С другой стороны, серьезная нехватка государственных финансовых ресурсов ведет к тому, что значительная часть российских промышленных предприятий не имеет доступа к целевым государственным кредитам или просто льготным кредитам, которые коммерческие банки предоставляют своим учредителям. Этим предприятиям приходится решать свои проблемы самостоятельно. Похоже, они неплохо с этим справляются. Российские предприятия способны хорошо приспосабливаться к изменяющимся условиям, о чем свидетельствуют газетные публикации, исследования деятельности отдельных предприятий и частные беседы с руководителями, а также ряд макроэкономических показателей.

Во-первых, вопреки распространенному мнению о том, что Россия переживает глубокий кризис инвестиций, уровень капиталовложений в экономику довольно высок — примерно 20% ВВП. Поскольку государственные ассигнования невелики, этот показатель, безусловно, свидетельствует о самостоятельных усилиях предприятий по проведению структурной перестройки.

Во-вторых, несмотря на существенное сокращение госзаказов в оборонной промышленности, безработица по-прежнему находится на очень низком уровне. Многие исследователи объясняют этот факт наличием скрытой безработицы, при которой определенная часть работников согласна получать низкую заработную плату в обмен на определенные блага, получаемые от предприятия. Подобная ситуация возможна лишь при условии жесткой денежной политики. В определенной мере она влечет за собой благоприятные социальные последствия: процесс перераспределения рабочей силы проходит более гладко, люди имеют больше времени для того, чтобы найти новую работу.

ПРЕДПОСЫЛКИ АКТИВНОЙ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ

Следует признать, что перестройка предприятий, о которой шла речь выше, носит пассивный характер. В значительной мере она является вынужденным ответом на изменения экономических условий, а не результатом сознательно избранной политики развития. Можно с уверенностью утверждать, что переход к активному этапу перестройки потребует соблюдения ряда условий.

Во-первых, потребуется четкое определение прав собственности. Краткосрочная, пассивная перестройка представляется возможной и при нынешней неопределенности, но для среднесрочных и долгосрочных вложений необходима строгая система определения и обеспечения прав собственности.

Нельзя ограничиваться распределением государственной собственности среди различных частных собственников. Особенно важно обеспечить защиту прав собственности существующих и вновь создаваемых предприятий со стороны юридических и правоохранительных институтов.

Во-вторых, необходимо формирование соответствующих финансовых условий работы предприятий, что, в свою очередь, требует обуздания инфляции и отмены дотаций. Эти задачи тесно взаимосвязаны: при высоком уровне инфляции дотации нужны для покрытия обусловленных ею потерь, а дотации, со своей стороны, способствуют росту инфляции. Снижение ее уровня создает позитивные стимулы для деятельности предприятий, а сокращение дотаций, ужесточая бюд-

жетные ограничения, заставляет их проявлять активность. Следует отметить, что в настоящее время дотации носят деструктивный характер и их отмена не принесет особого вреда экономике.

В-третьих, потребуются создание адекватной и относительно стабильной системы ценовых показателей, то есть устранение существующих перекосов, возникающих из-за сохранения контроля за ценами и слишком жесткого регулирования внешней торговли. Непредсказуемость динамики относительных цен в настоящее время является одним из главных препятствий на пути к активной перестройке предприятий.

ПОЛИТИКА ПООЩРЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ

Создание условий для конкуренции между субъектами рыночных отношений — четвертое требование активизации перестройки предприятий. Вопреки распространенному мнению, решение данной проблемы не сводится к демополизации. Традиционный тезис о большой степени монополизма российской экономики не отражает действительности. Конечно, в высокотехнологичных отраслях машиностроения, особенно в оборонных, есть предприятия-монополисты. Однако если такое положение не может быть устранено открытием внутреннего рынка для иностранной конкуренции, то отечественное конкурентоспособное производство может появиться лишь само по себе, а не путем искусственного создания государством предприятий-конкурентов.

Что касается так называемых административных монополий, то они фактически не имеют экономических возможностей для сдерживания конкуренции. Эти монополии (различные ассоциации, концерны и т.п.) — если только за ними не стоит государство, — как правило, не в состоянии навязывать свою волю входящим в них предприятиям.

К сожалению, экономическая политика нынешнего правительства в вопросе демополизации российской экономики является довольно противоречивой. С одной стороны, приватизационное законодательство предусматривает возможности для выделения мелких предприятий из крупных объединений в процессе разгосударствления последних. С другой стороны, государство поддерживает старые административные монополии, создавая холдинговые компании, владеющие контрольными пакетами акций входящих в них предприятий. Это представляет реальную опасность для свободного рынка в России и напрямую ведет к превращению страны в корпоративное государство.

В сфере вновь создаваемых частных предприятий, где нет административных монополий, конкуренция сдерживается другими средствами. В частности, правительство все шире применяет систему лицензирования экономической деятельности. Так, местным властям предоставлены полномочия по выдаче лицензий почти во всех отраслях с регионально-локализованными рынками (главным образом в сфере обслуживания).

В настоящий момент, когда региональные рынки еще недостаточно развиты, передача полномочий по выдаче лицензий местным органам власти дает их чиновникам дополнительные источники получения доходов. Кроме того, это означает, что вновь возникающим фирмам придется платить больше за право заниматься экономической деятельностью. Вполне реальна и такая ситуация, когда новые фирмы просто не смогут начать свою деятельность из-за сопротивления существующих компаний.

УХОД С РЫНКА: БАНКРОТСТВО И УПРАВЛЯЕМАЯ ПЕРЕСТРОЙКА ПРЕДПРИЯТИЙ (САНАЦИЯ)

Вопрос об уходе предприятия с рынка традиционно рассматривается с точки зрения банкротства или санации. Есть два различных подхода к этой проблеме. Один подход, предлагаемый сторонниками реформ, состоит в том, что сначала необходимо приватизировать все предприятия, а затем неконкурентоспособные обанкротятся, что будет оформлено в соответствии с действующей юридической процедурой.

Другой подход, предлагаемый сторонниками умеренного направления и поддерживаемый консерваторами, требует разработки особых санационных процедур для нерентабельных предприятий, для проведения которых необходимо использование государственной финансовой поддержки. Лишь после того, как эти предприятия встанут на ноги, их можно будет приватизировать: в этом случае частный сектор с самого начала будет жизнеспособным и эффективным.

Рассмотрим первый подход. Закон о банкротстве был принят только 1 марта 1993 года. Согласно его положениям, процедура банкротства может занять от двух до трех лет. Необходимо также учесть тот факт, что арбитражные суды не имеют никакого опыта рассмотрения подобных дел. Возникает вопрос: пригодна ли данная процедура для быстрой перестройки национальной экономики?

Что касается второго подхода, то неэффективность заложенной в нем идеи доказывается уже тем, что за целый год дискуссий о санации государственных

предприятий в практическом плане абсолютно ничего сделано не было. У государства нет финансовых ресурсов и административных возможностей для проведения подобной управляемой перестройки, как нет и заинтересованности в ее осуществлении. Это искусственная проблема, весьма интересная для теоретического обсуждения, но никак не связанная с российскими реалиями сегодняшнего дня.

Как показывает опыт, ни в одной стране (за исключением Восточной Германии) в переходный период не было значительного числа банкротств, как не существовало и каких-либо специальных программ перестройки промышленности. Это также свидетельствует о том, что оба эти подхода нереалистичны.

Наиболее вероятным путем реструктурирования российской промышленности представляется не банкротство или санация, а проведение соответствующего комплекса мер в рамках существующих предприятий — перепрофилирование на выпуск перспективной продукции, переподготовка кадров и т.п.

Перевод с английского языка С. Сумина