

СТРУКТУРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР - ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Р.О. КУРМАНБЕКОВ, Кыргызско-Российский Славянский университет

Превалировавшая среди экономистов и политиков на начальном этапе реформирования точка зрения, опирающаяся на неолиберальные взгляды относительно минимизации роли государства, сыграла, на наш взгляд, отрицательную роль. Это проявилось прежде всего в формировании тенденциозных взглядов по поводу идеи реформирования, путей и методов осуществления реформ. Рынок и государство рассматривались как антиподы.

Суть переходного процесса заключается прежде всего в переходе от командных принципов управления экономикой к демократическим, свободным от бюрократического администрирования.

Свобода экономической деятельности должна дать новые стимулы для производительного труда, и весь опыт человечества показывает, что чем меньше бюрократических препятствий на пути создания и продвижения товара и услуг, тем эффективнее и выше производительность труда. Частный сектор считается более эффективным, чем государственный, не из-за того, что в государственный сектор попадают более ленивые и некомпетентные работники, а в силу того, что у менеджеров частных предприятий есть сильный личный стимул - получение дохода с прибыли. В государственном секторе меньше стимулов сокращать издержки, и в этом различии заложен рыночный принцип эффективности управления, критерием которого являются прибыль и убытки. Несмотря на это государственный сектор продолжает играть значительную роль в функционировании экономики.

Государственный сектор включает в себя комплекс хозяйственных объектов, целиком или полностью принадлежащих государству, функционирование которых всегда выгодно для

экономики страны, но невыгодно с точки зрения частного капитала. В целом государственный сектор - это объекты инфраструктуры, которые в основном нерентабельны, а также предприятия сырьевых и энергетических отраслей, где требуются огромные инвестиции, а оборачиваемость капитала медленная. Часть государственного сектора - это пакеты акций смешанных частно-государственных компаний. Существование в условиях рыночного хозяйства секторов, которые в своей деятельности руководствуются принципами, отличающимися от частных фирм, позволяет использовать предприятия государственного сектора для решения общегосударственных задач.

Так, в условиях ухудшения конъюнктуры, когда частные капиталовложения сокращаются, инвестиции в государственный сектор растут. Таким образом, государство стремится противодействовать спаду производства и росту безработицы. Государственный сектор играет заметную роль в государственной структурной политике. Государство создает новые объекты или расширяет старые в тех отраслях, куда частный капитал перетекает недостаточно. Государственные фирмы также занимаются внешней торговлей, вывозом капитала за рубеж. Государственный сектор служит повышению эффективности народного хозяйства в целом и является одним из инструментов перераспределения ВВП.

Капиталистические страны, на уровень благосостояния которых мы желаем равняться, давно уже осознали важность государственного сектора для здорового функционирования всей экономики. И потому удельный вес государственной собственности в Германии составляет 45,3, во Франции - 46,1, Австрии -

47,2, Бельгии - 50,2, Нидерландах - 54,1, Швеции – 60,0, США – 75,0, в России - менее 17,0%¹.

В Англии сложились три основные формы управления государственной собственностью: госбюджетные предприятия, государственные корпорации и компании, в которых часть капитала принадлежит государству. К 80-м годам собственность обширной сети предприятий перешла в руки государства, в том числе Корпорации связи, Британской сталелитейной корпорации, Британской газовой корпорации и т.д. В национализированных отраслях страны создается более 10% ВВП и занято 10% населения.

В ряде европейских стран в государственном секторе создается до 30% ВВП, число занятых в нем составляет 19-25%, а удельный вес инвестиций - 25-50%. В этом отношении особенно характерны Австрия и Финляндия. В Австрии к началу 80-х годов доля госсектора в ВВП была равна 30%, число занятых в нем составило 25%, а доля в инвестициях - 50%. В Финляндии, соответственно, - 15,1 и 25,0%, в Греции - 18,1 и 25,0%, в Испании - 10,7 и 33,0%, в Швеции - 10,7 и 18,0%.

Государственные металлургические предприятия Австрии производят 98% всей продукции.

В Финляндии государство контролирует производство 96% удобрений и 70% химикалий.

Несмотря на заклинания американских ученых о вреде государственной собственности и огромных преимуществах частной, в экономике США имеется солидный государственный сектор. Государству принадлежит почти 34% всей земли страны, 4411 тыс. зданий общей стоимостью 113 млрд. долл.

В 90-е годы через федеральный бюджет и бюджеты штатов и местных органов власти перераспределялось 33% ВВП. На госслужбе занято около 18% всей рабочей силы.

Каковы же размеры и возможности использования государственного сектора в целях регулирования экономики независимых государств?

Одним из важнейших элементов преобразования экономической системы в бывших советских республиках стали признание плюрализма форм собственности и передача части экономических ресурсов и основных производственных фондов, ранее монополично находившихся в государственной

собственности, в смешанный или частный сектор экономики.

Уже в первые годы независимого существования, на этапе создания в этих странах базовых институтов рыночной экономики (временные рамки этого этапа можно определить, как первую половину 90-х годов), во всех странах региона была официально признана необходимость приватизации значительной доли государственной собственности, а также определены и законодательно зафиксированы ее основные формы и методы. Одновременно в каждой из стран в той или иной степени приступили к практическим шагам по разгосударствлению унаследованной от советского периода монополично-государственной экономики (табл.1).

В первую очередь это коснулось мелких и средних предприятий, главным образом предприятий торговли и сферы обслуживания, которые в подавляющем большинстве были переведены из государственной собственности в индивидуальную либо коллективно-долевою (так называемая "малая приватизация"). В этих секторах экономики приватизация осуществлялась по несложным схемам, основанным на аукционах, конкурсах и прямых продажах. В результате уже в течение 1991-1993 гг. в торговле и общепите было приватизировано 86,7%, в бытовом обслуживании - 97,2% магазинов, ресторанов, кафе, предприятий бытовых услуг, которые в основном перешли в частные руки.

Положительным итогом "малой приватизации" стало разрушение государственной монополии в торговле и сфере услуг, создание конкурентной среды и ликвидация товарного дефицита, хотя она не могла решить проблему преобразования государственной собственности в целом.

Одновременно началась практическая подготовка к "большой приватизации" – преобразованию крупных унитарных государственных предприятий в акционерные общества и последующему распределению акций между правительственными структурами и юридическими либо физическими лицами. Начало второго этапа приватизации (1994-1995 гг.) характеризовалось крайне низким уровнем выполнения программных заданий вследствие несовершенства нормативной базы, ограниченности используемых методов и недостаточной координации деятельности Фонда государственного имущества республики и отраслевых министерств со стороны правительства. Была значительно ослаблена

¹ С. Меньшиков. Новая экономика. – М., 1999. - С. 94.

финансовая дисциплина, поскольку многие предприятия имели задолженность по выкупу приватизированного имущества, нарушались сроки погашения ранее выданных кредитов, не практиковался учет начисления дивидендов на государственный пакет акций, отсутствовала

нормативная база приватизации крупных объектов, практически не был задействован механизм ликвидации и реорганизации неплатежеспособных предприятий.

Таблица 1

Показатели приватизации в отдельных странах с переходной экономикой

| | Доля частного сектора 1999 г. | Выручка от приватизации, % ВВП | | | | | | | |
|----------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 1992 г. | 1993 г. | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. |
| Беларусь | 22,0 | ... | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 1 | 1,1 |
| Грузия | 93,8 | ... | 10,4 | 14,6 | 19,1 | 19,6 | 20,2 | 21,8 | 23,00 |
| Казахстан | 79,5 | ... | 3,4 | 6,1 | 6,4 | 6,7 | 8,9 | 12,3 | 16,2 |
| Российская Федерация | 90,0 | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 2,7 | 3,3 | 3,6 |
| Кыргызстан | 96,5 | ... | 0,2 | 0,6 | 0,9 | 1,3 | 1,4 | 1,6 | 1,9 |
| Армения | 82,6 | ... | 3,3 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 9,9 |

Источник: EBRD: Transition Report – 2000.

С учетом произошедшей в этот же период фактической приватизации сельскохозяйственного производства (в значительной своей части стихийной и не всегда закреплённой юридически) доля экономически активного населения, занятого в негосударственном секторе, уже в первой половине 90-х годов повсеместно превысила 50%. По удельному весу предприятий негосударственный сектор занял преобладающее место не только в сфере торговли и услуг, но и в промышленности, сельском хозяйстве, в ряде стран - на транспорте.

Более того, в структуре производства к середине десятилетия негосударственный сектор занял весьма ощутимое место - не менее 15% от общего его объема, а в промышленном производстве Узбекистана и Кыргызстана его доля достигла половины. В Кыргызстане приватизация также в основном прошла свой пик в период до 1996 г., в результате чего количество приватизируемых предприятий во второй половине 90-х годов заметно уменьшилось.

Вместе с тем в последнее время приватизация в Кыргызстане получила новый импульс в связи с намерением правительства приступить к продаже контрольных пакетов немногих оставшихся в руках государства естественных монополий, в частности АО "Кыргызэнерго" и национальной авиакомпании "Кыргызстан Аба Жолдору". До сих пор большая часть акций предприятий-монополистов в республике (помимо уже названных, к ним относятся "Кыргызтелеком" и др.) сохранялась за правительством Кыргызстана, хотя решение об их приватизации было принято еще летом 1997 г.

В результате мер, направленных на осуществление приватизации государственной собственности и создание условий для роста негосударственного сектора, в структуре собственности и пропорциях между отдельными секторами в странах региона произошли существенные качественные изменения. Негосударственный сектор (включая его неформальную, "неорганизованную" часть) прочно занял доминирующее положение на потребительском рынке во всех странах данного региона. За счет этого сектора в Кыргызстане обеспечивается не менее 95% объема розничного товарооборота. При этом большую часть товарооборота негосударственного сектора дает частная розничная торговля. Преобладающее место негосударственный сектор занял и в сфере бытового обслуживания (исключая жилищно-коммунальное хозяйство).

Доля частного сектора в промышленности составила 77%, на транспорте - 46, торговле- 95, бытовом обслуживании - 100%.

Приватизировано свыше 6,6 тыс. предприятий и объектов, или 66,4% от общего количества объектов государственной собственности. Почти полностью приватизированы объекты в торговле и общественном питании (около 97%), бытовом обслуживании населения (99,9%). В промышленности эта доля составила 87,4%, строительстве - 58,1, непродуцированной сфере - 38,4% от общего количества объектов государственной собственности (табл. 2).

В целом за два этапа приватизации удалось сформировать негосударственный сектор для развития рыночных отношений в экономике. Достигнуты положительные тенденции формирования конкурентной среды в сферах

обслуживания и торговли, что создает благоприятные условия для потребителей.

Надо отметить и ряд негативных факторов: в результате приватизации значительно ослаблен промышленный потенциал экономики Кыргызской Республики, базировавшийся на крупных предприятиях промышленности,

способных обеспечить выпуск конкурентоспособной, а значит, дешевой и высококачественной продукции - завод им.Ленина, завод им.Фрунзе, фабрика ВЛКСМ и др.

Таблица 2

Число приватизированных объектов по отраслям экономики
(нарастающим итогом с начала приватизации)

| | 1993 г. | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Всего | 4428 | 5168 | 5895 | 6204 | 6375 | 6453 | 6671 |
| Промышленность | 259 | 324 | 462 | 483 | 531 | 532 | 530 |
| Сельское хозяйство | 235 | 319 | 342 | 343 | 354 | 354 | 359 |
| Строительство | 223 | 307 | 390 | 413 | 418 | 418 | 425 |
| Транспорт | 82 | 102 | 136 | 141 | 154 | 162 | 165 |
| Бытовое обслуживание | 1811 | 1878 | 1899 | 1913 | 1917 | 1924 | 1934 |
| Торговля и общественное питание | 1626 | 1756 | 1801 | 1887 | 1894 | 1895 | 1895 |
| Непроизводственная сфера | - | 218 | 416 | 428 | 434 | 439 | 493 |
| Прочие отрасли | 192 | 264 | 449 | 596 | 673 | 729 | 870 |

Источники: Кыргызстан в цифрах. – Б.: Нацстатком, 2000. – С.43-44.

Приватизация в Кыргызстане пока не оказала заметного воздействия на эффективность крупного производства. Фондоотдача в промышленности в результате падения степени загрузки основного оборудования за период осуществления приватизации сократилась примерно вдвое. Как минимум на 40% снизилась за тот же период и производительность труда.

Примеры успешной деятельности крупных приватизированных предприятий остаются единичными и изолированными. Они (во всяком случае пока) так и не породили импульса к повышению производительности и развитию производства в сопряженных отраслях и секторах, не стали так называемыми "точками роста". Более того, даже в сельском хозяйстве, где приватизация, по мнению многих, должна была сразу принести реальные ощутимые результаты в плане оживления производства и повышения его эффективности, ситуация не выглядит однозначной. Производство сельскохозяйственной продукции, даже со скидкой на недоучет продукции в неорганизованном секторе, по-прежнему заметно ниже докризисного уровня, а производительность сельскохозяйственного труда в целом снизилась. Не привела пока приватизация и к заметному инвестиционному буму. Данные о динамике совокупных капиталовложений, даже с учетом неизбежного падения инвестиций в ходе кризисного периода 1992-1997 гг., не позволяют установить зависимость между интенсивностью

приватизационных процессов и восстановлением инвестиционной активности.

Приватизация не оправдала возлагавшихся на нее надежд как источник государственных доходов, поскольку за счет ее проведения не удалось обеспечить планировавшегося увеличения источников финансирования бюджета, роста поступлений в бюджет и сокращения государственных расходов.

Широко известно, что фактические доходы от приватизации обычно составляют только часть всего общего потенциала, принимая во внимание издержки на проведение этой операции, сложности установления адекватной рыночной цены, значительную ограниченность ликвидных средств у покупателей, ограничения, налагаемые на иностранное участие.

В то же время, принимая во внимание, что значительная часть национального богатства находилась в руках государства, можно было бы ожидать, что поступления от приватизации обеспечат достаточный приток средств в бюджет для помощи в покрытии его возможной несбалансированности в переходный период. Сбор средств в бюджет в результате приватизации мог бы по крайней мере помочь обеспечить финансирование расходов на перестройку предприятий и выросших потребностей в системе социальной защиты населения.

На практике доходы бюджета от приватизации составили не более 1% ВВП. Незначительные доходы отражают факт ваучерной (упайной) приватизации (в отличие от

продажи активов за наличные деньги), бесплатной передачи активов рабочим директорам предприятий, ограничений на иностранное участие в приватизации, неопределенность, создаваемую неустойчивой политической и экономической обстановкой, декапитализацию балансов предприятий в результате инфляции, взаимных неплатежей предприятий и использования неадекватной системы учета.

Приватизация всегда предполагает определенные потери налоговых поступлений. В такой период государство не может требовать от предприятий выплаты чрезвычайных дополнительных сборов или чрезмерно высоких налогов. Кроме того, процесс приватизации предусматривает некоторое снижение среднего размера предприятий, что создает дополнительные сложности для сбора налогов, поскольку это, во-первых, увеличивает число потенциальных налогоплательщиков, а во-вторых, налогообложение мелких предприятий вызывает больше сложностей и является менее эффективным. При этом надежда возлагалась на то, что перечисленные потери будут компенсированы за счет эффективности производства в результате приватизации, частично вследствие получения предприятиями возможности продавать свою продукцию по рыночным ценам. На практике, однако, отмечалось резкое падение поступлений в бюджет от приватизированных секторов экономики.

Кроме того, отмечался непредвиденный рост издержек предприятий, что снижало их налоговую базу по сравнению с периодом, когда они оставались государственной собственностью (например, издержки на формирование новой структуры предприятия и переоборудование).

Конечно, уже не требуется национализация приватизированных предприятий, их возврат в государственную собственность, но думается, что дальнейшие шаги по приватизации крупных предприятий, имеющих стратегическое значение для республики, являются излишними.

Так, намечается приватизация энергетической промышленности. В конечном итоге, она приведет к повышению цен на все промышленные и продовольственные товары. При неуклонном повышении цен на электричество возможно ли сдвинуть с места и так простаивающий промышленный комплекс Кыргызстана?

Кроме того, 75% дохода, ожидаемого от приватизации стратегических объектов Кыргызстана, в числе которых АО "Кыргызэнерго", пойдут на покрытие внешнего долга страны. Такое условие зафиксировано в

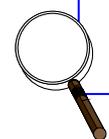
Меморандуме "О взаимопонимании", подписанном МВФ и Кыргыз-станом в ходе последнего визита Миссии МВФ в Бишкек в середине февраля 2001 г.

Львиная доля поступлений в кыргызский бюджет складывается из валютной выручки от продажи электроэнергии. Дешевая энергия всегда была главным экономическим козырем Кыргызстана. Теплоэлектростанции и гидроэлектростанции Нарынского каскада были, можно сказать, структурообразующей отраслью кыргызской экономики, как нефтяная и газовая промышленность в России.

Любая приватизация проводится в интересах извлечения большей прибыли и оптимизации работы той или иной отрасли. Между тем в кыргызской электроэнергетической отрасли финансовых проблем не поубавилось. Устаревшие основные фонды все еще ждут своего обновления, без которого невозможно нормальное развитие отрасли. А этого пока не произошло.

Собственно говоря, а что в этом такого странного? В Кыргызстане, как и во всем СНГ, уже давно бьют тревогу по поводу "проблемы 2003 г." - полного износа основных мощностей, грозящего практически уничтожить единую энергетическую систему всего СНГ. Однако не все страны СНГ имеют те же обязательства перед международными финансовыми организациями, что и Кыргызстан, например, перед МВФ. По требованию фонда, Кыргызстан обязан три четверти доходов от приватизации направлять на погашение внешнего долга страны, который в настоящий момент составляет более полутора миллиардов долларов, что, как отмечают аналитики, гораздо больше объема ВВП республики. Таким образом, приватизация "Кыргызэнерго" вряд ли решит проблему восстановления и эффективного функционирования отрасли. Долги перед МВФ она тоже вряд ли покроет. С другой стороны, Кыргызстан после приватизации может лишиться львиной доли валютной выручки, а вместе с тем и возможности как осуществлять внутренние инвестиции, так и покрывать в дальнейшем внешние займы: отрасль могут отдать в чужие руки почти бесплатно, причем без всякой пользы для Кыргызстана.

Проблема в том, что Кыргызстану больше нечего продавать и эксплуатировать, кроме электроэнергетической отрасли и производимой ею продукции. И так, с потерей энергетической отрасли, контролируемой государством, Кыргызстан потеряет и свою экономическую, а следом - и политическую независимость.



0,5 печ.
листа

В условиях глобализации мировой экономики, кыргызскую экономику можно определить как очень открытую и очень уязвимую. То есть в этот период значение экономической политики государства значительно возросло. Мы же сознательно, если не лишаем самих себя, то по крайней мере ослабляем возможности одного из инструментов государственного вмешательства в экономику - возможности вмешательства через государственный сектор.

Беда не в высокой доле государственной собственности, как нам говорят иностранные эксперты, а в разлагающей страну коррупции.