

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СОВРЕМЕННОМ НАЦИОНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Постановка проблемы в общем виде. Деятельность государственных предприятий в условиях современных национальных хозяйств вызывает много споров и оценивается неоднозначно многими специалистами. Чаще всего ученые и практики делают упор на проблеме неэффективности государственных предприятий. Особенно усилилась критика в адрес государственных предприятий в 70-80-е годы прошлого столетия, когда в экономической политике и хозяйственной практике многих стран стали набирать силу неолиберальные тенденции.

В течение длительного времени усиление позиций государства в экономике и рост числа государственных предприятий объяснялось провалами рынка: несовершенством конкурентной борьбы, существованием монополий, необходимостью производства общественных благ, невозможностью определения частным бизнесом внешних экстерналий и т.д. Однако в последней трети двадцатого века подходы к регулирующей деятельности государства и созданию государственных предприятий кардинально поменялись. Чрезмерное участие государства в экономической деятельности объявили главной причиной сбоев в функционировании рыночного механизма. Эта идеология породила политику приватизации государственных предприятий, ограничения удельного веса государственного сектора в национальной экономике, сокращения государственных расходов и другие меры по снижению уровня присутствия государства в системе национального воспроизводства.

Однако в условиях очень сложного финансово-экономического кризиса, разразившегося в конце 2008г., произошел возврат к политике государственного протекционизма. Даже страны высокоразвитого капитализма прибегли к национализации банковской системы, выделили огромные финансовые ресурсы на поддержку национальной экономики, усилили административные рычаги воздействия на социально-экономические процессы. Снова возрос научный и практический интерес к регулирующим возможностям государства и их реализации в системе современных национальных хозяйств.

Поэтому деятельность государственных предприятий в системе национального хозяйства не может оцениваться на основе критериев частнопредпринимательского подхода и рыночной идеологии. Государственное предприятие должно пониматься как нечто большее, чем просто предприятие в общепризнанном смысле слова и его деятельность должна оцениваться через многочисленные измерения: экономические, политические и социальные. Иначе говоря, процесс создания и деятельности государственных предприятий предопределен экономической, политической и социальной целесообразностью, определяется и реализуется средствами экономической политики.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемы деятельности государственных предприятий давно привлекают внимание отечественных и зарубежных ученых и специалистов. Сторонники активного участия государства в регулировании социально-экономических процессов доказывают, что в условиях ассиметричной информации обеспечить устойчивое и прогнозируемое развитие экономики той или другой страны не возможно [1-4]. Без участия государства как субъекта современной экономики, отмечает Ю. Шишков, сложно обеспечить сбалансированное развитие общественного производства [5, с.25-34].

Симптоматично, что углубление кризисных явлений в современных условиях, подчеркивает группа отечественных исследователей, заставило национальные правительства перейти к активным действиям для стабилизации финансовых рынков, стимулирования инвестиционного спроса предприятий, поддержки отдельных секторов и регионов и другим мероприятиям [6, с.12-18]. Государство во многих странах прибегло к выкупу проблемных активов, национализации банков, финансированию строительных компаний, автомобильной отрасли и др. Поэтому в условиях кризиса возрастает интерес к деятельности государственных предприятий, которые до либеральных реформ были важным инструментом регулирования национальной экономики во многих странах.

В экономической литературе получила распространение точка зрения в соответствии с которой признается двойственная природа государственных предприятий: они имеют свои собственные характеристики, которые отличают их от частных, и руководствуются двумя подходами в своих действиях: предпринимательским (в соответствии с логикой рынка) и общественным (игнорируя механизмы рынка) [7, р.416]. Представляется, что такой подход продуктивен, т.к. позволяет сбалансировать два противоречивых начала в существовании и деятельности государственных предприятий. С одной стороны, это более или менее обособленная экономическая единица, которая организует производство, контролирует движение капитала, изготавливает и реализует продукцию, полностью или частично за счет доходов покрывает издержки и т.д. Здесь обнаруживается предпринимательский аспект деятельности государственных предприятий. С другой стороны, они принимают во внимание социальную значимость производства и потребления некоторых товаров и услуг в обществе, и здесь мы наблюдаем их отход от общепринятой предпринимательской практики. Хотя даже в этих условиях многие государственные предприятия обеспечивают высокие финансово-экономические результаты своей деятельности.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. При всем многообразии мнений относительно эффективности или неэффективности государственных предприятий, можно выделить два характерных подхода к определению результатов их деятельности. Во-первых, некоторые специалисты считают, что нельзя однозначно утверждать, что все государственные предприятия в силу природы их собственности являются неизбежно убыточными и неэффективными, хотя, в то же самое время, и признают, что достаточно сложно точно и объективно

определить финансовую, инвестиционную, экономическую и социальную эффективность их работы. «Проведенные сравнения результатов и эффективности государственных и частных предприятий, - отмечается в одном из исследований, - являются малочисленными и не очень убедительными, хотя дают возможность подчеркнуть, что уровень конкуренции рынка, на котором они действуют, имеет большее значение, чем собственность предприятия» [8, p.430]. Данный подход пытается рассматривать государственные предприятия как обычные хозяйствующие единицы без учета их специфической роли в системе национального хозяйства. Во-вторых, в отдельных исследованиях предлагается определять эффективность их работы с точки зрения выполнения ими возложенных на них задач. «Государственное предприятие будет эффективным в той мере, - пишет Р. Виллареаль, - в какой оно обеспечивает достижение целей экономической и социальной политики... его эффективность должна корреспондировать с моделью социального благосостояния, определенной сообществом и не обязательно рынком... при ее оценке должны приниматься во внимание прямые и косвенные эффекты, которые его деятельность оказывает на другие виды экономической деятельности» [9, p.77]. Это подход принимает во внимание особый социально-экономический и политический статус государственных предприятий в современных национальных экономиках.

Если рассматривать государственные предприятия как типичные предпринимательские единицы, то тогда нужно руководствоваться первым подходом. А если принять во внимание те цели и задачи, которые на них возлагаются правительственными планами и программами социально-экономического развития, то нужно придерживаться второго подхода. Иначе говоря, принципиально важно различать, когда их низкая эффективность есть результат неудачной предпринимательской практики государства (с точки зрения рыночных оценок финансово-хозяйственной деятельности предприятия), а когда она является результатом определенного выбора в экономической политике государства (с точки зрения необходимости осуществления некоторых общественных трансакционных издержек). Принципиальной ошибкой критиков неэффективности государственных предприятий является установление ложной аналогии между деятельностью предприятий частного и государственного секторов, что, по мнению многих авторов, недопустимо, т.к. «финансовые структуры и финансовая дисциплина в государственном и частном секторах являются очень различными», а «разница между их коммерческими и социальными обязательствами представляется хорошо определенной» [10, p.15].

Действительно, затраты, которые несут государственные предприятия, обеспечивают выгодные условия не их собственного хозяйствования, а формирование оптимальных внешних условий социально-экономической жизнедеятельности для других экономических агентов общества, которые не возмещают им их вообще или возмещают частично. Однако это совсем не означает, что все без исключения государственные предприятия являются убыточными и неэффективными.

В национальных экономиках многих стран можно обнаружить как эффективно действующие, так и неэффективные государственные предприятия. Удобным случаем для определения особенностей деятельности государственных предприятий в современных условиях является мексиканская экономика, которая входит в число двадцати наиболее развитых экономик мира. Попытаемся оценить финансово-хозяйственную деятельность государственных предприятий Мексики, используя разные подходы, о которых речь шла выше.

Целью исследования является дальнейшая разработка вопросов функционирования государственных предприятий в современных национальных экономиках, обоснование возможности проявления как позитивных, так и негативных эффектов в их деятельности, объяснение неэффективности работы отдельных госпредприятий в силу соподчиненности последних целям и задачам экономической политики государства в отличие от частного капитала на примере мексиканских государственных предприятий.

Изложение основного материала. Прежде всего, следует отметить, что многие государственные предприятия эффективно функционируют даже в условиях тех ограничений, которые на них накладываются системой рыночного хозяйства. Обобщение мирового опыта деятельности государственных предприятий, отмечает Н.С. Волостнов, свидетельствует об их так называемой первичной эффективности (до вмешательства в их деятельность органов государственной власти) [11, с.211]. Мелкие государственные предприятия и крупные государственные концерны, действующие в Германии, Франции, Италии, Швеции и других странах, показывают, что они могут успешно конкурировать с частнопредпринимательскими структурами. Об этом же свидетельствует и деятельность многих мексиканских государственных предприятий, которые избраны главным предметом этого исследования и которые демонстрировали достаточно эффективную работу на протяжении длительного времени в прошлом столетии.

Так, например, производительность труда государственных предприятий в этой стране в 1975-1982гг. в целом по экономике была выше частных в среднем в 2,4 раза. Высоким этот показатель являлся и в нефтяной промышленности, которая полностью находится в собственности государства. Однако производительность труда государственных предприятий, действующих в обрабатывающей промышленности, намного ниже частных и составляла в среднем 67% от уровня последних, что говорит о том, что частные фирмы в этом секторе промышленности лучше используют экономические ресурсы.

Согласно расчетам одного из мексиканских экономистов, которые он сделал на основе данных промышленных цензов по 247 государственным промышленным предприятиям, в середине 70-х годов они имели неплохие показатели своей деятельности. Так, отношение основных производственных активов к добавленной стоимости составляло 1,15%, что непосредственно отражает, как он считает, их высокую производительность; удельный вес добавленной стоимости в валовом объеме производства был равен 37,7%; выплаты процентов по внутренним и внешним долгосрочным и краткосрочным займам представляли 3,2% валового объема производства,

9,7% добавленной стоимости и 3,5% от чистых продаж, что не угрожало их финансово-экономической стабильности [12, p.22]. В целом такие результаты деятельности государственных предприятий должны рассматриваться, по мнению специалиста, как удовлетворительные, хотя нельзя требовать от государственных предприятий ни уровня эффективности, ни уровня рентабельности частных предприятий [12, p.22]. Более того, даже в исследованиях Мирового банка признается успешная работа многих государственных предприятий в Мексике в 70-80-е годы. Для того чтобы более объективно измерить результаты работы государственных предприятий, были выбраны пять показателей (два, измеряющих финансовую рентабельность; два – производительность; и один – дефицит, сбережения и инвестиции). Используя эти индикаторы, подчеркивается в одной из работ Мирового банка, было доказано, что в Мексике и ряде других стран «сектора государственных предприятий функционируют лучше, чем в других странах и, кроме того, они улучшили исполнение своих функций, что само по себе удовлетворительно» [13, p.20-21].

Если взять отдельные государственные предприятия, занимавшие или занимающие монопольные позиции в мексиканской экономике, то данные об их работе также свидетельствуют в целом об удовлетворительных результатах. Характерным примером в этом отношении является деятельность государственной телефонной компании Телмекс, которая была приватизирована в 1990г. Некоторые результаты ее финансово-хозяйственной деятельности в 60-80-е годы свидетельствуют, что компания не была убыточной: валовые доходы, чистая прибыль и валовые инвестиции устойчиво росли. Только в первой половине 80-х годов начали снижаться показатели производительности труда, несмотря на рост доходов.

В целом в деятельности государственных и частных предприятий, которые являются естественными монополистами, не обнаруживаются существенные отличия. Как отмечает в этой связи Х.Л. Кальва, «не существует эмпирической очевидности, говорящей о том, что частные электроэнергетические предприятия могли бы быть более эффективными, чем государственные...» [14, p.79]. И опыт приватизации государственных естественных монополий (в том числе и Телмекс) свидетельствует об этом со всей определенностью. Исследование, проведенное К.М. Камачо, показывает, что финансово-экономическое положение приватизированных предприятий, занимавших монопольные позиции в экономике, мало чем отличается от того, когда они были государственными [15, p.30].

Таким образом, многие государственные предприятия Мексики, даже в условиях ограничений, которые накладывала на них экономическая политика, обеспечивали положительные результаты своей финансово-хозяйственной деятельности. И в целом следует признать, что у них имеется значительный потенциал для повышения эффективности их работы, в том числе для трансформации из убыточных в прибыльные. Об этом свидетельствуют два важных обстоятельства.

Во-первых, даже корректировка ценовой политики государственных предприятий, решение их административно-управленческих проблем дает возможность повысить результативность их работы. В исследованиях Межамериканского банка развития отмечается, что после финансового кризиса начала 80-х годов в Мексике многие «государственные предприятия улучшили свои балансы в течение десятилетия благодаря предпринятым усилиям по увеличению реальных цен и тарифов на товары и услуги, которые они производят» [16, p.24]. В России после нескольких лет приватизации и реформирования государственного сектора с начала нынешнего столетия государственные предприятия почти всех отраслей экономики заканчивали свою финансовую деятельность с прибылью (в структуре прибыли наибольший удельный вес занимают транспорт – 24,8%, машиностроение – 19,2%, цветная металлургия – 19,2% [3, с.47]. Следовательно, в некоторых случаях достаточно реформирования механизма хозяйствования предприятия для улучшения показателей его работы, а не смены его формы собственности.

Во-вторых, процесс приватизации есть кардинальный способ разрешения проблем деятельности государственных предприятий. Но при этом нужно иметь ввиду два аспекта их приватизации, на один из которых в исследованиях, посвященных этой тематике, внимание не обращается. Первый из них, наиболее изученный, связан с разрешением с помощью приватизации вопросов убыточности и низкой эффективности государственных предприятий. Многочисленные данные свидетельствуют, что в результате приватизации действительно многие предприятия, принадлежавшие государству, превратились в эффективно работающие и большинство их экономических показателей изменилось в положительную сторону. Рыночные стимулы обеспечили бывшим государственным предприятиям более свободные и благоприятные условия хозяйствования, и эти итоги приватизации обычно представляют как ее достижения.

Но есть и другой аспект приватизации, который остается не затронутым. Он заключается в том, что в некоторых исследованиях улучшение экономического положения отдельных государственных предприятий рассматривается как результат их приватизации, несмотря на то, что и до нее оно было в целом удовлетворительное. Так, например, компания Телмекс повысила производительность труда, которая в 80-е годы действительно существенно снизилась. Но это было достигнуто простым рыночным способом, с помощью которого все приватизированные предприятия корректировали финансово-экономические показатели своей деятельности: увеличением цен на услуги телефонной связи и сокращением численности работающего персонала. Государство сдерживало рост цен, проводило другую политику занятости, а это влияло соответственно на некоторые показатели ее деятельности. Хотя в целом компания не была убыточной, обеспечивала рост доходов, прибылей, инвестиций, погашала долги по кредитам и т.д. Следовательно, смена государственной собственности на частную в случае с Телмекс – это не есть случай кардинального изменения экономического положения предприятия, превращения его из убыточного в доходное и т.д. Хотя, безусловно, рыночная свобода позволила ему генерировать более высокие

прибыли. В начале 90-х годов из 113 наиболее крупных эмитентов ценных бумаг, которые котируются на фондовой бирже Мексики, действующих в промышленности, торговле и сфере услуг, Телмекс занимал первое место по размеру полученных прибылей – на его долю приходилось 38,9% от их общего объема [15, p.129]. То же самое можно сказать об Аэромехико, производительность деятельности которого резко возросла. Однако предприятие и до приватизации с точки зрения финансово-экономической эффективности действовало удовлетворительно. Вместе с тем, следует заметить, что отдельные государственные предприятия не улучшили, а ухудшили свои показатели производительности труда после приватизации.

Таким образом, данные свидетельствуют о том, что деятельность многих государственных предприятий может быть охарактеризована как удовлетворительная или даже эффективная, несмотря на то, что они не могут самостоятельно определять свое поведение на рынке, т.к. через них правительство осуществляет свою социально-экономическую политику регулирования национального хозяйства. И, прежде всего, как отмечает А. Уэрта Гонсалес, высокого уровня рентабельности достигали крупные государственные предприятия, чем и были привлекательны для частного капитала в ходе приватизации [17, p.105]. Отсюда следует, что более низкие показатели деятельности государственных предприятий по сравнению с частными не являются для них фатально неизбежными.

Поэтому и убыточность многих государственных предприятий не всегда может расцениваться как признак низкой эффективности их работы. Данные о финансовом положении государственных предприятий и организаций Мексики, находящихся под прямым бюджетным контролем, представляют большой интерес по двум причинам. Во-первых, их удельный вес в производстве ВВП государственного сектора намного выше, чем предприятий непрямого бюджетного контроля. Если в 80-е и 90-е годы он в среднем ежегодно для первых составлял соответственно 48,5 и 45,1%, то для вторых – 20,5% и 7,9% [18, p.23; 19, p.17]. Во-вторых, предприятия непрямого бюджетного контроля в большей степени формируют свои доходы за счет реализации своей продукции и услуг, чем предприятия прямого бюджетного контроля. Так, например, в 90-е годы первые из них за счет этого источника в среднем ежегодно на 82-87% обеспечивали свои доходы, а вторые – на 62-63% (без учета трансфертов в том и другом случае) [20, p.Ш.3.2.1]. Хотя в принципиальном плане и те, и другие предприятия связаны с производством и распределением общественных благ и являются убыточными.

Данные показывают, что до получения трансфертов и субсидий федерального правительства в 80-90-е годы государственные предприятия и организации прямого бюджетного контроля были убыточными [21, p.576-577; 22, p.Ш.3.1.1]. Однако после получения данных средств их первичный баланс (без учета оплаты процентов и долгов в расходах) и итоговый баланс, как правило, становятся положительными. Относительно высокий удельный вес в их расходах занимают инвестиции: в 1980г. они составляли 33,5% от их общей суммы, а в 90-е годы в среднем ежегодно – около 20%. Как видно из данных приложения, инвестиции вместе с выплатой процентов и долгов поглощают значительную часть расходов этих государственных предприятий: в 90-е годы они в среднем ежегодно составляли 25%. Именно эта часть расходов, прежде всего, и порождает проблему убыточности государственных предприятий, в чем помогают убедиться другие данные, в которых финансовое положение государственных предприятий прямого бюджетного контроля представлено в виде текущих и капитальных доходов и расходов [23, p.139-140, 178, 173].

Текущие доходы позволяли государственным предприятиям в 1984-2000гг. осуществлять текущие расходы без возникновения дефицита. При этом по текущему счету они имели положительный баланс даже без получения трансфертов. Проблема их убыточности возникает в связи с необходимостью осуществления капитальных, а не текущих затрат. Доходы государственных предприятий не позволяют им производить необходимые капиталовложения, что и порождает их отрицательный платежный баланс по счету капитальных затрат. Однако в общем итоге трансферты и субсидии обеспечивали государственным предприятиям положительный общий финансовый баланс.

Выводы. Таким образом, функционирование государственных предприятий во многих странах, связано с осуществлением затрат, прямое возмещение которых со стороны потребителей их товаров и услуг не происходит в соответствии с принципами окупаемости и прибыльности. Однако эти потери не должны рассматриваться как признак низкой эффективности их работы. По своей природе они являются трансакционными общественными издержками и призваны сбалансировать социальные и экономические процессы в масштабе хозяйственной системы общества, а не отдельно взятого предприятия. Размеры этих затрат можно было бы определить как выгоды и преимущества, которые получают все субъекты национальной экономики. Действительно, в количественном выражении трансакционные издержки государственных предприятий можно было бы приравнять к трансфертам, субсидиям и дефициту, которые у них имеются. Однако ее нельзя представить, как выгоды, полученные только частным сектором. В конечном итоге эти затраты создают определенный минимум благополучия, более или менее выгодные социальные и экономические условия для жизнедеятельности всех секторов экономики и всех действующих в ней субъектов.

Литература

1. Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. – 1997. - №6. – С.4-12.
2. Архангельский Ю. Про необхідність державного планування економіки // Економіка України. – 2004. - №3. – С.47-52.

3. Государство и экономика: Факторы роста / А.Г. Зельднер, И.Ю. Ваславская, В.К. Южелевский, Г.В. Баткилина, Ин-т экономики. – М.: Наука, 2003. – 214с. 4. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997. – С.193-204.
5. Шишков Ю. Экономическая роль государства в современном мире // Экономист. – 1999. - №1. – С.25-34.
6. Як подолати вплив міжнародної фінансової кризи: пошуки адекватної економічної політики / Аналітична доповідь. За ред. І.Бураковського та В.Мовчан. – Харків: Права людини, 2009. – 74с.
7. Ayala Espino J. Economía del sector público mexicano. – México: Facultad de Economía, UNAM, 2001. – 815p.
8. Valdaliso J.M., López García S. Historia económica de la empresa. – Barcelona: Editorial Crítica, 2000. – 573p.
9. Villareal R. La empresa pública: Opciones de política económica. - México: Editorial Tecnos, 1977. – 125p.
10. La empresa pública en Europa occidental. Textos y documentos. – 1979. - №4. – Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1979. – 163p.
11. Волостнов Н.С. / Н.С. Волостнов. – М.: Экономика, 2004. – 302с.
12. Martínez Escamilla R. El sector paraestatal mexicano: La filosofía, política, la programación // Crisis económica: ¿El fin intervencionismo estatal? – México: Ediciones el Caballito, 1996. – P.3-59.
13. El Estado como empresario: Aspectos económicos y políticos de la propiedad estatal. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. – Washington: Banco Mundial, 1996. – 56p.
14. Calva J.L. El modelo neoliberal mexicano: Costas, vulnerabilidad, alternativas. - México: Juan Pablos Editores, 1995. – 194.
15. Morera Camacho K. La privatización de los servicios financieros y telefónicos en México en la década de los noventa // Crisis y futuro de la banca en México. – México: Miguel Ángel Porrúa, 2002. – P.107-139.
16. Perry G., Herrera A.M. Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina. – Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1994. – 137p.
17. Huerta González A. Riesgos del modelo neoliberal mexicano. - México: Editorial Diana, 1993. – 149p.
18. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público, 1986-1989. – Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996. – 75p.
19. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público, 1990-1995. – Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996. – 84p.
20. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Cuarto Trimestre de 2001. – México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002. – 76p.
21. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2001. – Aguascalientes: INEGI, 2002. – P.576-577.
22. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Cuarto Trimestre de 2001. – México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002. – P.III.3.1.1.
23. El Ingreso y Gasto público en México. Edición 1992-2002. – Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1992-2002.