ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Научные труды № 16Р

Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран

Москва
1999

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Научные труды № 16Р

Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран

Москва
1999

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.
Учредитель: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ

Директор: Е.Т. Гайдар

Редакционная коллегия: Н. Главацкая, К. Ларина, И. Устинова

Авторский коллектив: вступление и заключение – **В. Ступин,** раздел 2 – **Т. Хохлова,** раздел 3 – **А. Шадрин,** разделы 4 и 6 – **В. Новиков,** раздел 5 – **М. Давыдовская**

Компьютерный дизайн: А. Астахов

ISBN 5-93255-010-4

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root @iet.ru, **WEB** Site – http://www.iet.ru
Институт экономики переходного периода

© **Институт экономики переходного периода, 1999.**

Содержание

1. Введение 5

2. Болгария 14
2.1. Введение 14
2.2. Государственный сектор 17
2.3. Финансы и банковское дело 22
2.4. Инвестиции 27
2.5. Внешняя торговля и торговый режим 30
2.6. Социальная сфера 35
2.7. Заключение 36

3. Франция 39
3.1. Введение 39
3.2. Участие государства в производстве 40
3.3. Экология 53
3.4. Структурная политика 58
3.5. Протекционизм 75
3.6. Регулирование финансовой сферы 87
3.7. Регулирование трудовых отношений 91
3.8. Дерегулирование и реформа государственного управления 94
3.9. Заключение 98

4. Чили 100
4.1. Участие государства в производстве 100
4.2. Экология: нормы, стандарты, санкции 104
4.3 Структурная политика 104
4.4. Регулирование институтов финансового рынка 112
4.5. Социальная политика 117
4.6. Политика занятости 126

5. Соединенные Штаты Америки 129
5.1. Введение 129
5.2. Участие государства в производстве 134

5.3. Экология: нормы, стандарты, право, система санкций ... 137
5.4. Финансовый рынок ... 142
5.5. Конкурентное право ... 146
5.6. Политика занятости ... 152
5.7. Социальные гарантии ... 155
5.8. Органы государственного регулирования ... 158

6. Новая Зеландия ... 161
6.1. Введение ... 161
6.2. Участие государства в производстве ... 164
6.3. Реформа системы государственного управления ... 168
6.4. Экология ... 172
6.5. Внешняя торговля ... 173
6.6. Иностранные инвестиции ... 174
6.7. Регулирование институтов финансового рынка ... 176
6.8. Конкурентное право ... 180
6.9. Политика занятости ... 183

7. Заключение ... 186
7.1. Использование опыта зарубежных стран ... 186
7.2. Целевые государственные программы ... 189

Библиография ... 194
Болгария ... 194
Франция ... 195
Чили ... 197
США ... 198
Новая Зеландия ... 199

1 Введение

Постановка проблемы

Институт государства очень давно находится под пристальным вниманием ученых, занимающихся социальными науками. Наибольший интерес всегда вызывали вопросы о том, что должно и не должно делать государство, какова его природа, а также где граница между обществом и государством, есть ли некий принцип, который бы позволил четко отделить первое от второго.

В течение последнего столетия функции государства значительно расширились, что вызвало возникновение беспрецедентных по своему масштабу систем регулирования, включающих в себя парламентские законы, декреты, нормы, различного рода неформальные инструменты. При их помощи правительства регулируют общество, а также свою собственную деятельность. Параллельно с этим процессом возникали и разрастались регулирующие органы, которые были призваны проводить в жизнь нормативные акты и наблюдать за их исполнением.

Усиление регулирующей роли государства позволило создать то, что сегодня принято называть экономиками благосостояния, решить казалось бы неразрешимые противоречия между трудом и капиталом, монополией и конкуренцией, сво-

бодной торговлей и развитием внутреннего производства на приемлемом уровне занятости.

В то же время, регулирование сегодня во все возрастающем масштабе не справляется с потребностями современных обществ и экономик. Большинство стран в последние десятилетия сталкивается с проблемой неадекватности регулирующей инфраструктуры, ее отставания от быстро меняющихся социально-экономических процессов и явлений. Более того, достаточно большой круг политиков и экономистов считает современные нам системы регулирования устаревшими и препятствующими нормальному экономическому развитию.

Центральной проблемой, по всей видимости, является то, что правительства не успевают за быстрыми переменами происходящими в жизни общества, а традиционный административный контроль и расширение власти регулирующих органов не только не помогают решать накапливающиеся проблемы, но зачастую сдерживают позитивные перемены и введение более прогрессивных способов управления.

Возникновение и развитие регулирования

Большинство регулирующих структур в индустриально развитых странах обязано своему возникновению великой депрессии 30-х годов, а также двум мировым войнам, которые поставили под сомнение способность рыночных сил и институтов автоматически приводить экономику в равновесие на уровне эффективного использования ресурсов. Именно идея о неспособности рынка решать целый ряд существенных для демократических обществ проблем и легла в основу принципов экономического регулирования.

В 50-е и 60-е годы на волне роста новых идей усиления социальной политики, произошло невиданное ранее расширение деятельности правительства в таких сферах как здравоохранение, жилищное строительство, образование, трудовые отношения, экология и многое другое. В 80-е годы, несмотря на попу-

лярные тогда идеи дерегулирования, экспансия государственного вмешательства не прекратилась, а большинство экспертов отмечает, что ни одна сфера деятельности правительств индустриально развитых стран в 80-е годы не расширялась такими темпами как регулирование в социальной сфере.

Процесс создания правил стал как никогда сложным и трудоемким, а в 1970-80-е годы у него появилась новая тенденция: в общем объеме регулирующих инструментов начала резко увеличиваться доля регулирования деятельности самих правительств.

Другой тенденцией этих десятилетий стало нарастание международных норм, что привело к необходимости создания множества наднациональных органов, отвечающих за процедуры регулирования в целом ряде стран разделяющих общие принципы.

Нельзя не отметить и еще одного процесса, который шел параллельно вышеприведенным тенденциям: усиление регулирующих функций органов власти на местах, что также вело к необходимости согласования принципов регулирования как с надрегиональными, так и с наднациональными регулирующими структурами.

Системы регулирования в большинстве индустриально развитых стран превратились в весьма громоздкие и взаимозависимые механизмы с не всегда ясными целями создания и функционирования. Ситуация также осложнялась перераспределением полномочий от традиционных институтов власти к вновь созданным регулирующим структурам, что создавало дополнительную путаницу и неразбериху.

Осознание необходимости реформ

Излишняя бюрократизация процедур регулирования, подверженность правительств различного рода группам давления, которые руководствуются частными интересами, заставили элиты подавляющего большинства индустриально развитых

стран задуматься о необходимости проведения фундаментальных реформ систем регулирования.

Многие считали, что регулирование уже достигло беспрецедентного уровня, и дальнейшее наращивание инструментов регулирования не просто бессмысленно, но наносит существенный вред хозяйственным процессам. Другим немаловажным фактором стало нарастание стоимости создания и поддержания уже существующих институтов регулирования. Необходимость реформ была очевидной.

В большинстве индустриально развитых стран реформы начались в 80-е годы. Популярным лозунгом того времени стало «облегчение бремени регулирования». Растущее понимание того, что государственное вмешательство блокирует конкуренцию и повышает цены для потребителя привело к беспрецедентным дерегуляционным инициативам в США и Великобритании, и послужило толчком к «экспорту» дерегуляции в другие страны.

Подходы и мотивы реформ в различных странах

Для того чтобы понять, как проходили дерегуляционные реформы в реальной жизни, необходимо обратиться к конкретному страновому опыту. Мы рассмотрели основные направления перестройки государственного регулирования на примере США, Франции, Новой Зеландии, Чили и Болгарии.

Изменение методов государственного регулирования экономики в этих странах было результатом действия двух основных факторов. Во-первых, наиболее сильным мотивом к изменению места и роли государства в экономике выступило ухудшение показателей экономического развития стран. Изучение опыта показывает, что как усиление, так и ослабление вмешательства государства могут повысить эффективность национальной экономики. Как демонстрируют представленные ниже материалы, общей тенденцией в последней трети двадцатого века является либерализация экономики. Вместе с

тем процесс дерегулирования в изучаемых странах имел различные направления: дерегулирование всей экономической системы (Болгария, Франция), дерегулирование процедур (Новая Зеландия) и дерегулирование отраслей (США, Чили).

Во-вторых, такого рода изменения могут стать ответом на изменение среды вследствие возникновения новых факторов роста. Революционные перемены в технике и технологии в последней трети нашего века обусловили индивидуализацию процесса производства, стирание грани между умственным и физическим трудом, повышение требований к качеству товаров и услуг, с одной стороны, а также возникновение новых проблем, прежде всего экологических, с другой стороны. Реакция государства на факторы этого рода рассмотрены в разделе «Экологическое регулирование», а также отчасти в разделах «Конкурентные отношения (защита прав потребителя)» и «Регулирование трудовых отношений».

Ключевая роль в любом случае принадлежит комплексности и последовательности преобразований, а также учету особенностей конкретного этапа развития страны. Говоря об особенностях конкретного этапа развития, мы имеем в виду, прежде всего, две группы факторов — экономические и социально-политические. Вторая группа факторов особенно значима в случае системной трансформации, связанной с высокими социальными издержками.

Ниже мы попытаемся выделить общие тенденции, обозначившиеся в ходе трансформации по сферам регулирования.

Можно, хотя и с некоторой долей условности, выделить два типа либерализации государственной политики в области участия в производстве согласно приоритетным целям, которые ставит перед собой правительство:

— В первом случае либерализация является реакцией на ухудшение показателей экономического развития страны и, главным образом, ситуации с бюджетом. Непосредственная задача правительства состоит в увеличе-

нии доходов бюджета за счет доходов от продажи государственной собственности и отказа от субсидирования убыточных производств, и по существу сводится к приватизации. Стратегическая задача повышения эффективности национальной экономики и упрочения позиций на мировой арене выступает как второстепенная. Из рассмотренных ниже стран пример такого типа либерализации дают Болгария и Чили во второй половине 1970-х гг.

— Во втором случае либерализация (принимающая различные формы: приватизация, коммерциализация деятельности государственных предприятий и служб и т.п.) непосредственно призвана сыграть роль инструмента стимулирования интенсивного экономического развития. При этом критерий экономической эффективности преобразований является ключевым и обуславливает необходимость структурного комплексного подхода. То есть подхода, подразумевающего разделение всей совокупности предприятий и служб на потенциально коммерческие и некоммерческие, а также создание соответствующей информационной и консультационной инфраструктуры, с одной стороны, и механизмов контроля за соблюдением общественных интересов, с другой стороны. Этот тип либерализации иллюстрируют примеры Новой Зеландии, США и Франции.

Проблемы либерализации и антимонопольного регулирования тесно взаимосвязаны. Государство, как правило, оставляет за собой контроль за деятельностью естественных монополий, хотя формы такого контроля могут различаться от всестороннего (априорного технического и финансово-экономического, апостериорного управленческого и т.д.) контроля во Франции, до добровольного обязательства Совета директоров поддерживать постоянную реальную цену на услуги в Новой Зеландии (Trans Power New Zeland Limited).

В финансовой сфере общая тенденция подразумевает дерегулирование институтов финансового рынка при акценте на защиту прав акционеров и инвесторов и усиление информационно-консультационных функций государства.

Проблемы экологии, осознанные человечеством лишь в 1970-1980-х гг., уже нашли отражение в законодательстве и практике государственного регулирования экономики. Экологическая политика воспринимается и государством, и обществом как один из аспектов качества жизни населения. Стоит отметить, что проведение природоохранной деятельности в большинстве стран изначально децентрализовано: находится в ведении местных учреждений и осуществляется государственными органами в сотрудничестве с негосударственными организациями (региональные и территориальные советы в Новой Зеландии; национальные советы и институты во Франции). Таким образом, предполагается не только учесть интересы всех заинтересованных сторон (в том числе и путем создания межведомственных комиссий и комитетов), но и принять решение на уровне, наиболее «чувствительном» к результатам. Вместе с тем центральные власти оставляют за собой контроль «внешней угрозы» (экологический контроль импорта товаров и технологий, ввоз в страну живых организмов) и обеспечение законодательной базы, создание системы норм и стандартов.

В сфере отношений труд — капитал общей тенденцией выступает переход от специального общего регламентирования, с третейской ролью государства и непременным участием профсоюза как посредника между индивидуальным работником и нанимателем, в пользу индивидуального трудового контракта, понимаемого как обычный коммерческий контракт. В то же время государство сохраняет за собой две основных функции в сфере регулирования трудовых отношений. Первой функцией является установление низшего предела (минимальной заработной платы, вредных условий труда, запрет детского труда и т.п.) и обеспечение социальных гарантий, необходимых для

поддержания социальной стабильности в обществе (в том числе, разница в оплате в зависимости от квалификации, максимальная разница в оплате для специалистов одной и той же профессии и т.п.). Вторым важным направлением деятельности государства выступает активная политика государства на рынке труда: программы стимулирования занятости, подготовки и переподготовки кадров, а также развития сети информационных и консультационных услуг для всех агентов рынка.

Деятельность государства в социальной сфере преследует ряд целей, сравнительная значимость которых изменяется в зависимости от уровня социально-экономического развития страны. Все эти цели в свою очередь распадаются на две основные группы: преимущественно политические и преимущественно экономические. К первой группе относится задача поддержания социальной стабильности на основе недопущения слишком большого разрыва в доходах и уровне жизни различных слоев населения. Во вторую группу входят: во-первых, увеличение человеческого капитала, рост качества рабочей силы; во-вторых, стимулирование развития внутреннего рынка и инвестиций путем повышения доходов населения; в-третьих, с помощью средств, проходящих через социальную сферу, правительство имеет возможность влиять на ход тех или иных структурных процессов (как демографических, так и экономических).

Иерархия целей обусловливает конкретные методы, применяемые государством в регулировании социальной сферы. Так, необходимость обеспечения политической поддержки курса реформ и необратимости преобразований в период системной трансформации потребовали от властей Болгарии расширения, по сути, системы социальной защиты вопреки экономической целесообразности. Там же, где преобладают цели экономического характера, повсеместной тенденцией является стремление государства к снижению расходов бюджета за счет либерализации социальной сферы. Примером такого подхода служат

реформы системы образования и здравоохранения в Новой Зеландии, пенсионная — в Чили и т.д. В то же время государство оставляет за собой обязательство поддерживать наименее обеспеченные слои населения.

Повсеместной тенденцией, связанной с возрастающей взаимосвязью национальных экономик с внешнем рынком, интеграционными процессами, выступает усиление роли наднационального законодательства. Членство (действительное, для Франции, или желаемое, для Болгарии) в ЕЭС, участие в ГАТТ, ВТО и т.п. накладывают совершенно определенные ограничения на формы и методы национального государственного регулирования экономики.

В целом же основные направления изменения роли государства в экономике в последней трети XX века можно обозначить следующим образом:

— внедрение конкурентных механизмов в традиционных секторах государственной опеки (социальная сфера, отрасли инфраструктуры);
— повышение гибкости структуры управления путем стимулирования участия в принятии решения всех заинтересованных сторон (государственных министерств и ведомств, межведомственных органов, общественных организаций, бизнеса) при сохранении за государством обязанности установления общих правил игры;
— повышение адресности государственных услуг на основании выделения приоритетных сфер влияния (групп населения; отраслей, секторов, сегментов рынка).

2 Болгария

2.1. Введение

Задачей, вставшей перед Болгарией на рубеже 1980-1990-х гг., явился переход к рыночной экономике. Был достигнут общественный консенсус по поводу необходимости, в целях стимулирования экономического развития, повышения качества и уровня жизни населения, продвижения в направлении либерализации общественно-политической и экономической жизни страны.

Основное содержание реформы государственного регулирования 1990-х гг. в Болгарии в самом общем виде можно сформулировать как либерализация хозяйственной деятельности и «уход» государства из экономики. Для достижения намеченной цели работа должна была сконцентрироваться на двух основных направлениях: отказ от прямого административного вмешательства, во-первых, и разработка и внедрение экономических механизмов регулирования и контроля как действий агентов рынка, так и самой рыночной среды, во-вторых.

Каждая из поставленных крупных задач распадается на ряд более мелких. Отказ от прямого государственного вмешательства в экономику предполагает не просто отказ от монопольной государственной собственности на средства производства и принципов планового хозяйства, но и ослабление социальной роли государства, социалистически понимаемой как обяза-

тельство государства гарантировать обеспечение населения социальными услугами определенного достаточно высокого уровня за символическую плату. В свою очередь использование экономических методов регулирования и контроля подразумевает создание институциональной структуры рыночной экономики (в том числе, рыночной инфраструктуры), а также активную роль государства по поддержке национальной экономики на международной арене и привлечению иностранного капитала.

Процесс становления рыночной экономики в Болгарии протекал неравномерно. Выполнение программы экономических реформ, согласованной с МВФ и Мировым банком в 1991 году, уже в середине 1992 года было по сути прервано. Политическая неопределенность, частая смена правительств, неготовность власти принять на себя ответственность за проведение непопулярной политики, привели к ослаблению стабилизационных усилий и откладыванию реальных структурных преобразований. Результатом стало возобновление инфляционных процессов и рост бюджетного дефицита.

К тому же, приход к власти в конце 1994 года социалистического правительства ознаменовался попытками отмены законодательных актов, принятых прежними правительствами, что лишь усугубило состояние неопределенности. Финансирование убыточных предприятий через их кредитование государством напрямую или путем государственного давления на банковскую систему, поддержание искусственной конкурентоспособности экспортного сектора (ограничивая рост цен на энергоносители на внутреннем рынке), откладывание реформы социальной сферы, наконец, неадекватная финансовая политика привели к небывалому обострению финансово-экономического и социального кризиса.

Несколько волн банковских банкротств, долларизация экономики, падение реального ВВП и уровня жизни – вот ситуация, в которой в апреле 1997 года власть получило новое про-

реформистское правительство. Приоритеты демократического правительства, работающего в тесном контакте с международными финансовыми организациями, были сконцентрированы в направлении сокращения бюджетного дефицита, прежде всего за счет сокращения обязательств бюджета, и развития институтов рыночной экономики.

Опыт Болгарии интересен не только тем, что он иллюстрирует один из основных типов дерегулирования экономической жизни – дерегулирование всей экономической (и общественной) системы. Представляет самостоятельный интерес и этапность процесса дерегулирования в Болгарии. Исходя из политических приоритетов и их экономического наполнения, с точки зрения реальных мер правительства, можно условно разделить весь процесс перехода на две фазы. Первую фазу представляется возможным охарактеризовать как фазу дерегулирования отраслей. Явившись, по сути своей, реакцией на кризис внешнего долга и развал социалистической системы, эта фаза, строго говоря, не ознаменовалась существенными реальными мерами по либерализации сферы производства, банковской системы или системы социальной защиты. Содержание первой фазы, продолжавшейся с 1990 по 1996 год, составили либерализация торгового режима, а также более или менее успешные, оторванные от нужд становления негосударственного реального и финансового сектора, монетарная и финансовая политика, направленные на решение задач ограничения дефицита бюджета. Говорить о попытках повышения эффективности экономики и разрешении проблемы дефицита бюджета на базе стимулирования государством развития рыночных институтов и механизмов, т.е. на базе дерегулирования системы, становится возможным, по нашему мнению, только на второй фазе трансформации в Болгарии, начавшейся на рубеже 1996—1997 годов.

Ниже рассмотрены конкретные шаги болгарского государства в направлении решения поставленных задач.

2.2. Государственный сектор

Приватизация

Приватизация составила ядро структурной реформы экономики Болгарии. Приватизация проходит в трех отдельных, хотя и тесно взаимосвязанных направлениях: рыночная (денежная) приватизация, ваучерная (массовая) приватизация и реституция земель, лесов и городской собственности.

В рамках децентрализованной модели приватизации, в качестве основного органа приватизации выступает Агентство по приватизации, малая приватизация государственных предприятий проводится профильными министерствами, приватизация муниципальной собственности -–соответствующими муниципалитетами и работа в рамках схемы ваучерной приватизации осуществляется Центром массовой приватизации.

Программа приватизация в Болгарии предусматривает стимулирование внутренних и иностранных инвесторов через возможность использования разнообразных средств расчетов с государством. До 50% рыночной цены любого государственного предприятия может быть оплачено облигациями Брейди (муниципальные компании продаются только за наличные) или двумя другими видами государственных обязательств. Более того, возможно получение субсидии (что более предпочтительно, чем налоговые каникулы в условиях еще неполученной прибыли).

Первый Закон о приватизации в Болгарии вступил в силу в 1992 году. Тогда же началась малая приватизация. До 1996 года акцент делался на так называемую денежную приватизацию – продажу крупных предприятий через государственное Агентство по приватизации. Процедура была продолжительна и сильно бюрократизирована. Кроме того, по политическим соображениям некоторые отрасли были закрыты для приватизации. Уровень цен на приватизируемые объекты при денежной приватизации достаточно высок, кроме того на покупателя обычно возлагались обязательства по покрытию задолженно-

сти предприятия и гарантии дальнейших инвестиций. В результате к середине 1996 года через Агентство по приватизации в частные руки было передано менее 400 из более чем 3000 государственных предприятий. В ноябре 1996 года на долю государственных предприятий все еще приходилось 80% промышленного производства и 65% занятых.

В 1993 году парламент одобрил план ваучерной приватизации, осуществление которого тем не менее было фактически отложено до 1996 года.

Неразработанность нормативной базы (отсутствие законодательства о рынке ценных бумаг до 1995 года, о рынке акций приватизированных компаний, об особенностях налогообложения операций с ценными бумагами, т.д.), отрыв приватизации в реальном секторе от развития частного сектора банковской системы, а главное отсутствие политической воли значительно затормозили ход преобразований.

Сильнейший банковский кризис, во многом связанный с необходимостью финансирования убыточных производств, и потребовавший от правительства усилий по изысканию 1,7 млрд. долл. (20% ВВП) на цели рекапитализации банковской системы, а также жесткие условия МВФ, к помощи которого вынуждено было прибегнуть правительство, обусловили развертывание в конце 1996 года крупномасштабной программы ваучерной приватизации.

Эта программа, известная также как массовая приватизация, повторяла чешскую схему и предусматривала бесплатное распределение приватизационных чеков. Граждане получили право принимать участие в аукционе лично или через приватизационные фонды. Закон не предусматривает ограничений на участие иностранных лиц в капитале приватизационных фондов, однако управляющие и члены правления должны быть резидентами.

Более 1000 компании были предложены к продаже долями от 10 до 90%, ежегодные продажи 200 из них превысили

5 млн. долл., и 300 в последние 2-3 года имели чистую прибыль. Согласно схеме массовой приватизации, специально учрежденные приватизационные фонды и частные инвесторы предлагают цену на закрытых аукционах, используя ваучеры в качестве средства платежа.

Хотя на приватизационных аукционах акции наиболее привлекательных для инвесторов компаний были выставлены лишь небольшими пакетами, программа массовой приватизации предоставила инвесторам ценовые преимущества по сравнению с программой денежной приватизации.

Составной частью программы приватизации стала программа «реструктуризации», а на деле санации и предпродажной подготовки государственных предприятий.

Реструктуризация

На конец 1995 года в Болгарии насчитывалось 3800 государственных предприятий, на которых было занято 40% совокупной рабочей силы. После 1992 года две трети этих предприятий несли убытки, которые в сумме составили 20% ВВП. Убытки отличались сильной концентрацией: в 1995 г. на 130 крупных предприятий с рабочей силой в 250.000 человек приходилось до 80% убытков. Рефинансирование этих предприятий осуществлялось банками (36%), поставщиками (38%), из бюджетных средств (22%) и из других источников (4%). Аккумулирование неработающих ссуд убыточными предприятиями стало ключевым фактором, обусловившим банковский кризис, разразившийся в 1996 году.

В целях решения проблемы правительство Болгарии разработало программу финансовой реформы предприятий. Для обеспечения ликвидации или во всяком случае значительного снижения убытков, поддержания финансовой дисциплины и недопущения финансирования убытков предприятий за счет средств бюджета и банковской системы были разработаны специальные программы Ликвидации и Изоляции. Программа Изоляции проводилась параллельно с реформированием бан-

ковского сектора и социальной сферы, чтобы смягчить возможные негативные социальные последствия реструктуризации предприятий.

Немедленной ликвидации были подвергнуты 64 предприятия, еще 70 предприятий, с совокупной занятостью 228.000 человек, были включены в Программу Изоляции. На долю этих предприятий приходилось в 1995 г. 50,5% всех убытков государственного сектора; 25% задолженности государственных нефинансовых организаций банкам, 41% задолженности поставщикам, 22% задолженности бюджету и 61% задолженности фонду социального страхования.

Основные цели Программы Изоляции заключаются в следующем:

— Заставить руководство предприятий сократить убытки собственными силами финансовой поддержки извне (согласно подготовленным самими предприятиями планам финансовой реструктуризации) до уровня, на котором либо возникнет положительный финансовый результат, либо предприятие можно будет приватизировать, либо ликвидировать;
— Гарантировать, что убытки предприятий не будут финансироваться за счет пирамиды неплатежей банкам, другим предприятиям, бюджету или фонду социального страхования;
— Обеспечить прозрачность политики государственной поддержки предприятий;
— Установить ответственность за нарушение платежной дисциплины.

Единственным внешним источником финансирования для предприятий в рамках Программы Изоляции является специальный бюджетный Фонд Реабилитации, управляемый Министерством финансов. Доступ к средствам фонда жестко ограничен. Одновременно с запретом на новые долги предприятия освобождаются от обязательств по обслуживанию старых дол-

гов. В случае достижения положительного финансового результата предприятия должны вступить в переговоры со своими кредиторами о реструктуризации или списании старых долгов.

Подлежащие изоляции предприятия были разделены на две группы:

— Группа А (29) – предприятия, производящие жизненно важную для общества продукцию, закрытие которых из соображения общественной значимости невозможно, как и приватизация в краткосрочной перспективе
— Группа В (41)– другие предприятия, действующие в конкурентной коммерческой среде.

Предприятия группы В, которым не удастся получить положительный финансовый результат до конца 1998 г. (срок окончания Программы Изоляции) и которые не получат поддержки из Фонда Реабилитации, подлежат ликвидации. Для всех предприятий группы В наиболее желательным конечным результатом проведения программы является приватизация. Для выхода из программы для предприятий группы А необходимо получать положительный финансовый результат как минимум два календарных квартала подряд и достигнуть соглашения с кредиторами.

Специальное законодательство по осуществлению Программы Изоляции, включая Закон, Постановление и методологические нормы, были разработаны и опубликованы в 1996 году.

К 1997 г. 8 предприятий группы В были приватизированы, еще одно готовилось к приватизации и в 10 случаях была инициирована процедура приватизации. 10 предприятий были включены в специальную программу Консультации и Технической Помощи при Приватизации. Шесть предприятий военной промышленности были вовлечены в программу списания долгов и затем должны были быть приватизированы. 7 компаний подлежат ликвидации.

Таким образом, рубеж 1996-1997 годов открыл новую страницу в процессе приватизации промышленного сектора. Приватизация стала рассматриваться как один из источников сокращения расходов и получения доходов бюджета. Было переосмыслено само понятие государственного патернализма. На смену социалистической ответственности государства за сохранение любой ценой предприятия как ячейки государства (обеспечение занятости и т.п.), пришла «рыночная» обязанность государства создавать условия для наиболее эффективного развития экономики, в том числе через освобождение последней от груза неэффективных производств.

Вместе с тем, следует отметить, что существует еще немало препятствий на пути развития процесса приватизации в Болгарии. Так, свободную торговлю пакетами акций, приобретенными в ходе массовой приватизации, на вторичном рынке предусматривали только поправки к законодательству, подлежащие одобрению парламентом в конце 1997 года. К этому же времени относится начало крупномасштабная приватизация в банковском секторе. До 1997 года оставался открытым и вопрос о приватизации в отраслях естественных монополий (что связано отчасти с отсутствием антимонопольного законодательства).

В отличие от большинства стран Центральной и Восточной Европы, Болгария еще не исчерпала резерв пополнения доходов бюджета и привлечения иностранных инвестиций за счет приватизации государственной собственности.

2.3. Финансы и банковское дело

Государственный долг

Кризис в Персидском заливе и вызванный им рост цен на нефть (1989); нарушение торговых потоков вследствие развала СЭВ (1990 г.) привели к снижению ВВП Болгарии на 0,3% в 1989 году и уже на 9% — в 1990.

В 1989 году был введен мораторий на основные платежи по внешнему долгу, а в 1990 — мораторий на процентные платежи по внешнему долгу Внешторгбанка (т.е. практически по всему внешнему коммерческому долгу). Внешняя задолженность, накопленная в середине – второй половине 1980-х гг., оценивается в 10-11 млрд. долл.

Кризис внешнего долга стал непосредственным толчком к началу экономической реформы. Необходимость регулярных платежей катастрофически сокращала финансовые ресурсы страны и угрожала стабильности национальной валюты. Соглашения о реструктуризации задолженности, подписанные с Лондонским и Парижским клубами кредиторов в 1994 году были призваны способствовать разрешению ситуации. В соответствии с договоренностью, Болгария эмитировала так называемые облигации Брейди — правительственные долговые обязательства со сроком до погашения 25 лет и с отсрочкой платежа в 5 лет — на сумму 5.3 млрд. долл., а также некоторые другие виды государственных обязательств. Задолженность по иностранным кредитам в 1.8 млрд. долл. была конвертирована в номинированные в долларах государственные обязательства.

Первичный рынок ценных бумаг начал развиваться в 1990, когда первые государственные ценные бумаги были проданы населению. К концу 1993 года для финансирования нужд государства были эмитированы три -, шесть — и девятимесячные казначейские обязательства, векселя и облигации, ориентированные на запросы различных групп инвесторов. Первая сделка вторичного рынка с государственными ценными бумагами состоялась в 1992, а активная и регулярная торговля началась в 1993 году.

Вместе с тем, с начала 1990-х происходило постоянное увеличение размера внутреннего долга, используемого правительством для покрытия дефицита бюджета. В свою очередь огромный внутренний долг оказал отрицательное воздействие

на макроэкономическую ситуацию в стране, в том числе ухудшая возможности для внутренних инвестиций в экономику.

С введением в июле 1997 Валютной палаты (currency board) доходность государственных ценных бумаг упала, однако предполагается, что они останутся привлекательным средством вложения капитала, особенно в краткосрочном периоде.

Законодательное регулирование рынка ценных бумаг

Законодательное регулирование рынка ценных бумаг в Болгарии происходит в рамках закона «О ценных бумагах, фондовых биржах и инвестиционных компаниях» (1995) и частично в рамках законодательства о приватизации.

Закон устанавливает строгие требования к эмитентам, участникам торгов и правила функционирования фондовой биржи. Начиная с самого своего учреждения, Комиссия подвергается жесткой критике из-за чрезмерной бюрократической регламентации деятельности игроков на рынке.

Налоговое законодательство не предусматривает никаких специальных условий для доходов от операций на фондовом рынке. Таким образом, не существует четкого регулирования налогообложения дивидендов и доходов на капитал, т.к. они облагаются доходом в общем порядке.

Банковское дело

Реформы в банковском и финансовом секторе начались с 1991 года. Было положено начало созданию двухуровневой банковской системы, предполагающей наличие частного сегмента. Модернизирована система расчетов. Проблема избытка банков (over-banking) стимулировала принятие стратегии консолидации.

Принятие Закона о Болгарском Национальном Банке (июнь 1991) и Закона о Банках и Кредитной Деятельности (март 1992) поставило Болгарию в один ряд со странами с наиболее либеральным и современным банковским законодательством. Это

способствовало созданию адекватной законодательной среды в соответствии с международными банковскими стандартами.

Первый закон гарантирует независимость Болгарского Национального Банка и определяет его функции и цели. Главными среди них являются поддержание внутренней стабильности национальной валюты, управление официальным международными резервами и эмиссионная деятельность. Второй закон определяет спектр финансовых операций, на проведение которых банки могут получить лицензию, разрешает иностранное участие, регулирует формирование акционерного капитала в коммерческом банке.

Чрезмерная фрагментация внутри банковского сектора поставила на повестку дня вопрос об институциональных изменениях, направленных на рекапитализацию и укрепление существующих банков. Независимое учреждение, Компания по Консолидации Банков (ККБ) было создано в 1992, чтобы объединить большое количество принадлежащих государству банков с небольшим капиталом (73 в 1991 г.) в меньшее количество более сильных банков, и, в конечном счете, их приватизировать. ККБ стал единственным держателем всего общественного капитала в коммерческих банках. Были произведены несколько слияний. Крупнейшее – во второй половине 1995 года. Три коммерческих банка (Biochim, София и Serdica) объединились в новый Biochim Банк, с суммарным уставным капиталом 1.8 миллиард BGL.

Вместе с тем на первой фазе дерегулирования в Болгарии независимость банковской системы от государства во многом оставалась проформой. Под давлением государства в подавляющей своей части государственная же банковская система вынуждена была финансировать убыточные государственные предприятия. В результате хронических неплатежей предприятий (в 1995 г. не были возвращены 75% кредитов), на фоне продолжающегося снижения ВВП, 1996 год ознаменовался широко масштабным кризисом банковской системы. Два коммер-

ческих банка были объявлены банкротами, в отношении еще 15 банков была инициирована процедура банкротства. Как уже отмечалось, на рекапитализацию банковского сектора понадобилось сумма приблизительно равная 20% ВВП страны.

Принятие Национальным Собранием осенью 1996 г. поправки к закону о банках и банковской деятельности, усложняющей процедуру получения гарантированного государством минимума сбережений, еще раз продемонстрировало невозможность для государства использования прежних социалистических методов руководства банковской системой и необходимость либерализации данного сектора экономики. Несколько волн банкротств, в свою очередь, подорвали доверие вкладчиков.

С 1997 года началась масштабная приватизация банков, что может положить начало реальному дерегулированию данной сферы. В настоящее время банковский сектор испытывает на себе сильное давление как со стороны государства, так и со стороны бизнеса.

Валютное регулирование

Официальный курс обмена лева ежедневно устанавливается Болгарским Национальным Банком.

Все платежи на территории Болгарии должны быть произведены в левах, расчеты с за границей – в иностранной валюте. Платежи за границей в национальной валюте возможны по специальному разрешению Болгарских властей.

Банки могут продавать твердую валюту иностранным инвесторам в случае репатриации капиталовложений, включая дивиденды, проценты по ссудам, взносы и лицензионные платежи.

Иностранные граждане могут экспортировать из Болгарии иностранную валюту в ограниченных количествах, декларированных при въезде. Иностранцы, работающие по контракту на болгарских предприятиях, имеют право конвертировать в жесткую валюту и вывезти до 70% от их вознаграждения.

Введение Валютной палаты (Currency board) было предложено МВФ в 1996 году как крайняя мера по стабилизации рушащегося финансового сектора. Официальное введение Валютной платы произошло в июле 1997 г.. Были приняты поправки к закону о Болгарском Национальном Банке. Согласно внесенным изменениям, в структуре БНБ выделены два подразделения — Эмиссии и Наблюдение Банка. Было также решено, что BGL должен быть привязан к немецкой марке, в 1000 BGL для 1 DM. Возобладали сильные экономические связи между Болгарией и Германией. Все другие валюты должны быть преобразованы согласно их обменному курсу относительно марки.

2.4. Инвестиции

Защита и привлечение инвестиций

Закон «О поощрении и защите иностранных инвестиций» от декабря 1996 аннулировал Закон «Об экономической деятельности иностранных граждан и защите иностранных инвестиций» от июня 1992. Закон обеспечивает либеральный режим экономической деятельности иностранных граждан в Болгарии. По сравнению с другими европейскими постсоциалистическими странами Болгарское законодательство является наиболее либеральным в отношении иностранных инвесторов, включая отсутствие каких-либо требований предварительной регистрации инвестиций.

Иностранные инвесторы в Болгарии могут приобретать, совместно использовать доли в болгарских компаниях, и

— • доля иностранного участия не ограничена;
— • нерезиденты могут вкладывать капитал во все виды компаний, идентичных мировой практике: открытые и закрытые товарищества. Товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные компании и т.п.; банковским делом и страхованием могут заниматься только акционерные общества и кооперативные организации;

— • любое лицо, включая нерезидентов, может участвовать в больше чем одной компании;
— • минимальные требования к капиталу для регистрации компании чрезвычайно умерены (50.000 долларов США или эквивалент в левах или другой валюте).
— Землевладение
— • иностранные инвесторы имеют неограниченное право собственности на строения и ограниченное право собственности на земельные участки по получении разрешения Министерства финансов.
— • компании с иностранным участием, зарегистрированным согласно Болгарскому законодательству, могут приобретать право собственности на землю.
— • согласно Конституции Болгарии, иностранцы и иностранные организации не могут приобретать право собственности земли, за исключением наследования в соответствии с законом. В этом случае иностранные лица обязаны передать их права на землю резидентам в течение трех лет после получения наследства.
— • право собственности на жилое строение может быть приобретено только в результате реальной реализации права на застройку.
— • права собственности на землю, при условии ее сельскохозяйственной обработки, приобретенные до принятия Конституции 1991 года, не подлежат данной регламентации.

В апреле 1995 г. было создано Агентство Иностранных Инвестиций как основной орган работы с иностранными инвесторами. Агентство призвано удовлетворять потребности иностранных инвесторов в свежей информации о развитии инвестиционного процесса в стране, законодательном консультировании, поиске подходящих партнеров с болгарской стороны, координации инвестиционной политики с другими учреждениями, и т.д.

Гарантии против неблагоприятных изменений

законодательства

В случае если международные соглашения, членом которых является Болгария, предполагают более благоприятные условия для иностранных инвесторов, эти условия являются приоритетными по сравнению с национальной практикой.

На иностранные инвестиции, зарегистрированные до принятия любых законодательных поправок, налагающих установленные законом ограничения, данные ограничения не будут распространяться в течение 10 лет, начиная с момента вступления данной поправки в силу.

Закон «О Зарегистрированных Залогах» (1996) рассматривает имущественный залог эффективным даже в случае, когда заложенная собственность остается у должника и им используется.

Репатриация прибыли и капитала

Не существует никаких ограничений на репатриацию прибыли или капитала после выплаты всех надлежащих налогов и сборов и по предоставлении надлежащим органам свидетельства о регистрации инвестиций. Исключение составляют компании, приватизированные с использованием облигаций Брейди. В данном случае прибыль может быть репатриирована через пять лет после завершения сделки по приватизации.

Защита от экспроприации

Конфискация может происходить только после того, как владелец получит адекватную (по рыночной стоимости на момент экспроприации) компенсацию. Компенсация может иметь натуральную (аналогичное имущество) или денежную форму, исходя из предпочтений инвестора. Министр финансов должен издать Постановление для конфискации и компенса-

ции, которое может быть оспорено в Высшем Административном Суде в отношении оснований для конфискации, оценки, метода компенсации и других элементов Постановления.

Двусторонние соглашения по поддержке и взаимной защите иностранных инвестиций также признают право государств отчуждать собственность иностранных инвесторов, расположенную на их территории, но только из соображений общего блага, на установленных законом основаниях, без дискриминации, и после достаточного рассмотрения.

Иностранные инвестиции

Согласно законодательству, инвестиционный процесс в Болгарии прост, и закон предоставляет резидентам и нерезидентам равные возможности. Хотя для узкого круга сфер деятельности, четко обозначенных в законе, иностранные инвесторы должны получить предварительное разрешение (производство оружия, боеприпасов и военного снаряжения, банковская деятельность и участия в банковских компаниях, выполнение услуг страхования и участия в страховых компаниях, приобретение недвижимости в приграничных районах или других районах, значимых для национальной безопасности и отмеченных Советом Министров; вместе с тем, поскольку такие районы еще не определены, не существует никаких региональных ограничений на приобретение недвижимости нерезидентами).

Вместе с тем, с начала реформ до середины 1997, Болгария привлекла около 1098 млн. долл. иностранных инвестиций, включая 446 млн. долл. поступивших в рамках приватизационных контрактов, что меньше, чем Польша, Румыния или Словакия, и на порядок меньше, чем Чехия или Венгрия. Реинвестиции составили 106,73 млн. долл.

Пытаясь дать объяснение данному феномену, нельзя недооценивать роль политической нестабильности и инфляционных тенденций. Неразработанность специальной нормативной

базы, откладывание создания специализированных структур до второй половины 1990-х годов, позволяют сделать вывод о неприоритетности данного направления экономической реформы. На фоне ограниченной приватизации это еще раз подтверждает, что на первой фазе дерегулирования речь шла скорее о наборе отраслей (прежде всего о торговле), чем об экономике в целом.

2.5. Внешняя торговля и торговый режим

Относительно небольшой размер внутреннего рынка по сравнению с потенциалом промышленного производства предполагает экспортную ориентацию большинства секторов Болгарской экономики. Более 40% ВВП страны идет на экспорт. К основными статьям экспорта относятся продукция сельского хозяйства (вино, табак), химической промышленности, машины. В течение последнего десятилетия преобладали негативные тенденции в развитии экспорта: росла доля полуфабрикатов и сельхозпродукции и сокращалась доля готовых изделий. Сильный удар по болгарскому экспорту нанесло разрушение СЭВ и необходимость адаптации к новым рынкам.

В 1996 году уже 45.5% внешнего товарооборота Болгарии приходилось на государства — члены ОЭСР. Крупнейшими торговыми партнерами Болгарии внутри ЕЭС являются Германия, Италия, Греция, Франция и Великобритания. Из неевропейских стран-членов ОЭСР — США.

Рынок стран Центральной и Восточной Европы занимает второе по значению положение для Болгарской торговли, принимая на себя 39.7% общего товарооборота. Основные торговые партнеры в этой группе — Россия, Украина, и страны CEFTA (Польша, Чешская Республика, Словакия, Венгрия и Словения).

Около 16% общего торгового товарооборота приходится на соседние Балканские страны (Греции, Турции, Югославия (Сербия и Черногория), Македония и Румыния).

Импорт состоит в основном из сырья и природного топлива (нефть и газ). Импортируется также значительная часть промышленного оборудования. Рост цен на энергоносители делает торговый баланс высоко восприимчивым к международным валютным рискам.

Главные торговые соглашения

Международные Соглашения, участником которых является Болгария, представляют неотъемлемую часть законодательства, и *имеют преобладающее значение* над внутренними правилами, которые им противоречат.

1. Болгария вступила во ВТО 1 декабря 1996, и ее состояние полноправного членства подразумевает введение либерального режима внешней торговли, отвечающего требованиям GATT/WTO.

2. Болгария ратифицировала как Соглашение по Учреждению MIGA (1985). так и учредительные документы IFC (1991). Соглашение 1991 года устанавливает условия привлечения иностранных инвестиций и гарантии инвесторам. включая взаимное страхование и перестрахование против некоммерческих рисков в отношении инвестиций, сделанных государством — членом в другом государстве — члене согласно Соглашению.

3. Соглашение о сотрудничестве (Association Agreement) между Европейским Экономическим Сообществом (ЕЭС) и его государствами — членами, с одной стороны, и Болгарией, с другой стороны, было подписано в марте 1993 и вступило в силу 1 февраля 1995 (Временное Соглашение по торговым аспектам вступило в силу 31 декабря 1993). В соответствии с этим Соглашением, таможенные пошлины и другие тарифы на промышленные товары при торговле между Болгарией и ЕЭС должны быть окончательно отменены к 2002 году. Обеспечивается также значительная поддержка торговле продукцией сельского хозяйства. В 1997 большая доля импортных товаров

из ЕЭС подлежит льготному обложению или не облагается вовсе. В то же время некоторые привилегии распространяются только на определенные квоты.

4. Согласно Соглашению между Болгарией и Европейской Ассоциацией Свободной Торговли (EFTA), на торговлю с данными странами распространяются практически те же льготы. что и на торговлю со странами-членами ЕЭС.

5. Начиная с 1996, таможенные тарифы снижены на некоторые группы товаров, импортируемых из Чешской и Словацкой Республик. и начиная с 1997. для импорта из Словении.

6. Болгария подписала ряд двусторонних соглашений по избежанию двойного налогообложения, а также заключила соглашения по взаимной поддержке и защите инвестиций.

Правила внешней торговли

Государственная монополия внешней торговли была отменена в конце 1989. Все компании получили прямой доступ к международным рынкам.

Согласно международным обязательствам Болгарии, ограниченное число товаров подлежит административному контролю. Импорт, экспорт, реэкспорт и транзит предметов потребления и технологий с военным и возможным двойным (военным и гражданским) применением подлежат специальному регулированию; подобный же режим применяется в отношении психотропных веществ, наркотиков и химикатов для их производства.

Общая координация внешней торговли находится в ведении Министерства торговли и Туризма (МТТ). Им осуществляется в том числе регистрация (автоматическое лицензирование) и разрешение (неавтоматическое лицензирование) экспорта и импорта, требуемые для некоторых групп товаров.

Так к группам товаров, экспорт которых подлежит регистрации, относятся мясо, молочные продукты, рис, сахар, табачные изделия, уголь, нефть и жидкие топлива, текстильные

изделия, продукция металлургии, законченные медицинские формы и вещества для их производства, вина и спиртные напитки и т.д. Регистрации подлежит импорт таких товаров как домашний скот, мясо и молочные продукты; пшеница, кукуруза, рис и мука, пиво, винные и алкогольные спиртные напитки, сахар; изделия (программы) табака; уголь, нефтяные и жидкие топлива; металлы и сплавы. Разрешение (лицензия) требуется для перемещения драгоценных металлов, ядерных материалов и оборудования, необработанной древесины, отходов металлообработки, семян, домашнего скота и некоторых других товаров.

Болгария применяет экспортные квоты только для товаров, на которые распространяется действие международных соглашений. Болгария применяет налог на экспорт только к ограниченному числу товаров.

В 1997 большое количество товарных групп освобождено от таможенного обложения: товары экологического назначения. некоторые виды сельскохозяйственных машин, основная доля медицинских приборов и оборудования, материалы для фармацевтического производства; лекарства по специальному списку; некоторое оборудование для угольной промышленности; оборудование и материалы для поддержания железнодорожной инфраструктуры.

Налог на импорт применяется ко всем импортным товарам, кроме сырой нефти, природного газа, электроэнергии, угля, ядерного топлива, фармацевтических изделий, инвалидных кресел и неочищенного сахара-сырца.

Зоны свободной торговли

В Болгарии функционируют 6 зон свободной торговли, расположенных на перекрестках трех континентов (Европа,

Азия, и Африка), равноудаленных от источников сырья Африки и Ближнего Востока, и от рынков Европы.

Главные преимущества зон свободной торговли следующее:

— выгодное географическое положение: две зоны расположены в портах на Дунае; еще две в районе пропускных пунктов транс-европейского шоссе. соединяющего Западную Европу и ближним Востоком; пятая зона в районе крупнейшего черноморского порта Болгарии Бургаса; наконец. Последняя шестая – в центре страны – в Пловдиве, во втором по величине городе Болгарии, на территории Пловдивской международной ярмарки;
— все товары, поступившие в зону с целью производства, хранения, переработки или реэкспорта освобождены от налогообложения;
— существование хорошо-развитой деловой инфраструктуры на территориях зон;
— относительно низкие издержки производства и расходы на оплату труда;
— доступность административных структур, минимизирующая необходимость непосредственного контакта с локальными властями; ·
— дополнительная защита инвестиций, сделанных иностранными гражданами на территории зон.

2.6. Социальная сфера

Откладывание реформы социальной сферы позволило правительству Болгарии сохранить определенный уровень социальной защищенности населения, что нашло отражение в статистике образования и здравоохранения, а также в некоторых демографических показателях. Так, средняя ожидаемая продолжительность жизни женщин в Болгарии сократилась в период 1989-1996 годов на 0,5 года, а мужчин – на 1,5 года. Для России на 1,9 и 4,3 года, соответственно. Уровни младенческой смертности, смертности женщин при родах и смертности де-

тей до 5 лет остались практически без изменений. Доля детей 3-6 лет, посещающих детские дошкольные учреждения также осталась стабильной (в России упал более чем на 14%).

Однако социальная обстановка в обществе нераздельно связана с состоянием экономической и политической сферы. Само по себе функционирование институтов социальной защиты населения, тем более деградирующих в условиях перманентного бюджетного кризиса, не способно компенсировать воздействия негативной внешней среды. Инфляция, рост безработицы, снижение уровня жизни населения — все это проецируется на социальную статистику. В годы реформ в Болгарии возросло количество абортов, значительно снизился уровень рождаемости и доля детей в совокупной численности населения сократилась с 25,1% в 1989 до 21,7% в 1996. Доля детей 7-15 лет, посещающих школу, снизилась с 98,4% в 1989 году до 93,6% в 1996.

Проведение реформы социальной сферы в условиях постсоциалистической трансформации связано со значительными социальными издержками и требует наличия политической воли. Реалии болгарской политической жизни с ее сменами правительственных кабинетов, постоянным противостоянием ветвей власти и, наконец, периодом коммунистического реванша объясняют отсутствие такой воли.

Более того, они обуславливают своеобразное расширение методов социальной защиты. Речь идет, например, о государственной гарантии минимальной суммы банковских вкладов населения, что невозможно в условиях реальной приватизации банковской системы и бюджетного кризиса.

Вместе с тем, переход ко второй стадии трансформации, реальному дерегулированию экономической системы, предполагает сокращение государственных обязательств и стимулирование повышения эффективности всех секторов, в том числе и социальной сферы.

2.7. Заключение

Наряду с общими чертами, унаследованными от социалистического прошлого, экономика Болгарии имела на момент начала преобразований ряд отличий от российской. Главные из отличий — значительно меньшие масштабы и большая открытость экономики и более развитые традиции частного предпринимательства. Все эти факторы значительно облегчают интеграцию Болгарии в мировую экономику, что может, вероятно, отчасти объяснить и рассмотренную нами выше многоступенчатость преобразований.

Признавая, что интеграция сама по себе имеет не только плюсы, но и минусы, нельзя не отметить, что этот факт накладывает определенный специфический отпечаток на экономическую стратегию государства и ограничивает возможное значение уроков Болгарии для российской экономики.

Тем не менее, несомненный интерес представляет опыт реформы государственного регулирования в целом, и конкретных аспектов реформы (в особенности тех, что относятся к работе с иностранными инвестициями), в частности. Анализ данного опыта позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, вывод о том, что комплексность и последовательность преобразований имеют ключевое значение для проведения реформы государственного регулирования во всех ее аспектах. Так, с одной стороны, непроработанность программы приватизации, частые изменения процедуры и условий приватизации, значительный временной лаг между началом проведения программы приватизации в Болгарии и разработкой законодательства о банкротстве, о регулировании деятельности фондового рынка и финансовых организаций привели к временной потере государством контроля над сферой производства и обращения. С другой стороны, даже наличие проработанного механизма поддержки иностранных инвестиций ограниченно эффективно в условиях неурегулированности

проблем функционирования фондового рынка и налогообложения операций на нем.

Во-вторых, политические ограничения играют решающую роль для проведения последовательной политики отказа от государственного патернализма. При чем нужно учитывать, что ключевая роль политического фактора (кроме его влияния на инвестиционную привлекательность национальной экономики для иностранцев) имеет два аспекта. Она обусловлена не только необходимостью изменения стереотипов руководителей производства и развития «духа предпринимательства», но и с изменением менталитета граждан как получателей тех или иных социальных благ и государственных гарантий.

Наконец, в-третьих, нерешительность властей, их неготовность взять на себя ответственность за проведение непопулярных мероприятий — другими словами, отложенная реформа — на самом деле оборачивается ростом дефицита государственного бюджета, политической нестабильностью, снижением привлекательности национальной экономики для инвесторов и, как следствие, снижением ВВП и падением уровня жизни населения. Болгария 1990-1996 гг., с ее замедленной приватизацией, нереформированной социальной сферой, финансированием за счет средств бюджета убытков государственных предприятий и гарантией банковских вкладов граждан, с одной стороны, и перманентным бюджетным кризисом и сменой правительств, с другой стороны, дает тому яркий пример.

Другими словами, в случае постсоциалистического «ухода» государства из экономики особую значимость приобретает понимание необходимости дерегулирования системы в целом как неэффективной в принципе. В то же время, изменение механизмов, а тем более принципов государственного регулирования экономики требует комплексного стратегического подхода. В данной ситуации неизбежно снижение уровня и ухудшение качества жизни населения, связанные как с ослаблением социальной функции государства, так и с общими трудностями пе-

реходного периода. Это, в свою очередь, чревато нарастанием социальной напряженности и политическими конфликтами, ставящими под вопрос успех преобразований.

3 Франция

3.1. Введение

Определяющими чертами политики государственного регулирования экономики Франции являются традиции экономического дирижизма, характерные для послевоенного периода, приведшие к созданию разветвленной системы государственного планирования, проведению активной экспортной, научно-технической и отраслевой политики.

Особенностью экономики Франции является высокая доля госсектора, сформированного в результате трех волн национализации (1936, 1945, 1982 гг.). Даже после реализации двух масштабных программ приватизации 1986-1988 и 1993-1997 гг., проводившихся правыми правительствами, его доля в ВВП остается одной из наиболее высоких в странах ОЭСР и ЕС. Соответственно одной из важнейших составных частей системы государственного регулирования экономики являются институты управления госсектором.

Вместе с тем, очевидные слабости французской экономики, выявившиеся в конце 70-х — начале 80-х годов и обостренные нефтяным кризисом, привели к пересмотру представителями ведущих политических сил своих позиций относительно эффективности дирижистских методов управления, результатом чего стал поворот к ограничению хозяйственной деятельности государства и политике дерегулирования. Ее наиболее важны-

ми проявлениями стали изменения в системе планирования — его децентрализация, отказ от бюджетного программирования, значительное сужение отраслевого вмешательства.

Был осуществлен переход к активизации так называемой «горизонтальной» политики, подразумевающей создание общих благоприятных условий для деятельности предприятий. Такая политика включает как макроэкономическую и регламентационную компоненты (четкость и стабильность правил игры, конкурентное законодательство), так и приоритетное внимание к инфраструктурным и административным параметрам (плотность и качество общественных служб, подготовка кадров, научные исследования, связь).

После победы на президентских выборах 1995 г. Жака Ширака во Франции резко активизировалась политика дерегламентации хозяйственной деятельности. Реализация программы реформ государственного управления позволила добиться достаточно заметной децентрализации механизмов принятия административных решений, смягчения режимов, регламентирующих предпринимательскую активность

Одним из ведущих внешних факторов, воздействующих на структуру и направление политики государственного регулирования экономики стало участие Франции в Европейском сообществе, подразумевающее необходимость интеграции директив сообщества в национальное законодательство. Кроме того, необходимость поддержания процессов интеграции в рамках ЕС создала дополнительный стимул к активизации участия государства в финансировании инфраструктурных проектов.

3.2. Участие государства в производстве

Процессы национализации — приватизации и политические циклы

Основы существующей во Франции системы вмешательства государства в экономику были заложены еще в 1936 г., в ходе первой волны национализации, спровоцированной ми-

ровым экономическим кризисом, когда в государственную собственность перешел ряд предприятий железнодорожного транспорта, энергетики, оборонной промышленности и других отраслей.

В ходе второй волны национализации 1945-1946 годов, проводимой правительством генерала де Голля и связываемой с послевоенным восстановлением экономики, перечень национализированных предприятий был расширен, в том числе за счет ряда крупнейших страховых компаний и банков. В последующие годы процесс «селективной» национализации продолжился, активизировавшись в период нефтяного кризиса 1970-х годов.

Наиболее последовательно идеи государственного дирижизма воплотила национализация 1982 г., проведенная правительством социалистов после победы левых сил на президентских и парламентских выборах в мае-июне 1981 г. Она носила стратегический характер, поскольку одновременная национализация ключевых отраслей промышленности и финансовой системы обеспечила возможность государству прямо вмешиваться в функционирование экономики.

Текст первого законопроекта о национализации был принят в сентябре 1981 г. в качестве главной причины национализации объявлялась необходимость проведения «новой промышленной политики», направленной на государственную перестройку и модернизацию экономики. Государственный сектор должен был взять на себя обновление всего производственного аппарата. В феврале 1982 г. Конституционный совет объявил национализацию соответствующей Конституции. Политика национализации в то время имела политическую поддержку большинства избирателей.

В результате осуществления программы национализации в собственность государства были переведены ряд крупнейших финансовых и промышленных групп, включая транснациональные корпорации, в том числе — 36 банков. После 1983 г.

государственный сектор экономики Франции включал около 3 тыс. предприятий. На него приходилось 31% оборота, 23% работающих, 28% добавленной стоимости, 30% экспорта, 49% инвестиций. Государство контролировало почти полностью черную металлургию, все производство алюминия, половину производства стекла, всю тонкую химию, электронную промышленность, энергетику и ядерную промышленность, в значительной степени биоиндустрию, информатику (радио, связь, производство электронной техники для них), аэрокосмическую отрасль и производство вооружений.

Однако проведение правительством политики реконструкции и оздоровления государственных предприятий (суммарный дефицит по новому государственному сектору составлял 7,5 млрд. франков) наталкивался на сопротивление профсоюзов, отстаивающих сохранение старых рабочих мест.

Неспособность государства провести эффективную программу структурной перестройки, существенно повысить эффективность национализированных предприятий, ухудшение макроэкономических показателей привела к поражению социалистов на парламентских выборах в марте 1986 г. и формированию кабинета правой коалиции во главе с новым премьер-министром Жаком Шираком.

В августе 1986, после преодоления вето президента-социалиста Франсуа Миттерана был принят Закон «О методах приватизации», а в октябре — пакет правительственных приватизационных декретов. В течение 1986-1988 годов было приватизировано 1100 предприятий. За два года было приватизировано такое же количество предприятий, на разгосударствление которых правительство М. Тетчер затратило пять лет.

После переизбрания в 1988 г. Ф. Миттерана на второй срок, процессы приватизации были свернуты. Социалистами был провозглашен принцип сохранения размеров и структуры государственного сектора, предусматривающего отказ как от поли-

тики приватизации, так и от возобновления процесса национализации. В результате смены экономического курса, принятая в 1986 и распланированная до 1991 г., программа приватизации оказалась выполнена лишь на 40%.

Вместе с тем, полного замораживания процессов приватизации и национализации добиться не удалось. В 1988-1991 годах, когда государственным предприятиям была предоставлена большая финансовая свобода как по скупке активов, так и по привлечению дополнительного акционерного капитала, в частный сектор перешло около 600 предприятий. Параллельно около 1 тысячи предприятий перешло под контроль государства, хотя никакого специального закона о национализации не принималось.

Одновременно правительством социалистов проводились операции по частичной приватизации отдельных компаний (уменьшению доли в акционерном капитале, при сохранении контрольного пакета в руках государства). Кроме того, государственные компании начали продавать свои филиалы и дочерние фирмы частным компаниям. Всего в 1988 — 1993 годах было осуществлено более 400 подобных сделок.

После очередной смены кабинета, связанного с победой правых сил на парламентских выборах в июле 1993 г., был принят новый закон «О приватизации», предусматривающий приватизацию 12 финансовых и промышленных групп, намеченных к приватизации еще законом 1986 г. и 9 новых, но без указания сроков реализации программы.

Особенностью проводимой приватизации являлась передача государством от 15 до 30 процентов акций приватизируемого предприятия ограниченной группе акционеров, обычно финансово или стратегически связанных с приватизируемой компанией. Эти «твердые ядра», в законе 1993 г. называемые «группами стабильных акционеров», создававшиеся правительством, были призваны обеспечить стабильность финансового положения компаний и обезопасить их от агрессивной

политики отдельных держателей акций или спекулятивного поведения рынка.

Выбор публичного предложения продажи в сочетании с одновременной продажей крупных пакетов акций группам стабильных акционеров в качестве метода приватизации свидетельствует о стремлении государства обеспечить стабильность контроля над приватизируемыми предприятиями избранными финансово-промышленными группами, связанными перекрестным участием. Полюсами трех наиболее крупных из них, еще с конца 60-х годов стали банки «Суэц», «Париба» и «Креди Лионне».

Вместе с тем, кризис рынка недвижимости в 1995 г., выявив неэффективность использования средств участниками основных финансово-промышленных групп, вынудил правительство допустить резкое усиление участия иностранного капитала в приватизации. В настоящее время система твердых ядер оказывается под давлением новых иностранных акционеров, в ряде случаев требующих отказа компаний от участия в низкоэффективной системе перекрестного владения капиталом финансовых и промышленных групп..

В июне 1997 г после победы на парламентских выборах, новое правительство социалистов во главе с Л. Жоспеном продолжило стратегический курс на приватизацию, внеся в программу денационализации три крупнейших кампании «Франс Телеком», «Эр Франс» и «Томсон». Вместе с тем изменилась концепция приватизации:

Во-первых, произошел отказ от универсальных для всех компаний моделей разгосударствления

Во-вторых, государство берет на себя реструктуризацию приватизируемого предприятия, его подготовку к выходу на рынок акционерного капитала.

В-третьих, сохраняется высокая степень контроля государства над приватизированными объектами.

Изучение опыта Франции представляет для России практический интерес благодаря определенной схожести задач: продолжения приватизации предприятий государственного сектора и дерегулирования экономической системы, в условиях политического цикла.

Регулирование предприятий государственного сектора

Государственные предприятия традиционно подразделяются во Франции на две группы, различаясь статусом административного учреждения или акционерной компании.

Статус административного учреждения (государственного предприятия общественной службы) содержит отдельные элементы административного права, хотя в целом их деятельность регулируется нормами коммерческого права. Таковыми являются предприятия, выполняющие функции общественной службы и, как правило, являющиеся монополиями:

— в отрасли транспорта речь идет о Национальном обществе французских железных дорог, Автономной компании парижского транспорта, Эр Франс;
— в отрасли энергетики — Электрисите де Франс, Гас де Франс, Национальная компания Роны, Генеральная компания ядерных веществ;
— в области связи — Генеральная дирекция почты и связи.

Государственное предприятие может также быть юридическим лицом частного права и иметь статус компании. Таким статусом обладают промышленные предприятия коммерческого сектора, крупные банки и др. В этом случае большая часть капитала такой компании должна принадлежать либо государству, либо другому государственному предприятию. Государственными считаются также предприятия, в Правлениях которых Государство имеет большинство голосов, не обладая при

этом большинством в капитале, что позволяет ему контролировать управление. [4]

С конца 80-х годов в общем перечне предприятий, находящихся под контролем государства (без учета филиалов и подфилиалов), число административных учреждений и акционерных компаний соотносится как 50:50.

В государственных предприятиях первого круга (не входят филиалы и подфилиалы) председатели правления, дирекции, наблюдательного совета или генеральный директор назначаются декретом Совета Министров обычно на три года. При этом Правительство оставляет за собой право прервать их полномочия в любой момент. На других государственных предприятиях назначения на руководящие посты осуществляется на общих основаниях, т.е. их собственными органами управления.

Как правило, состав правления (или наблюдательного совета) имеет трехсторонний характер. В него входят представители Государства, общественные деятели, избранные благодаря своей компетентности или способности представлять потребителей, представители трудящихся. Когда часть акционерного капитала находится в собственности частных инвесторов, их представители избираются на собрании акционеров. Представители государства и общественные деятели назначаются декретами Правительства. Представители трудящихся избираются персоналом предприятия.

Государственные предприятия общественной службы

Государственные предприятия общественной службы подлежат двойному контролю, проводимому до принятия решений самим предприятием: контролю техническому и финансово-экономическому.

Техническая опека осуществляется Правительственным комиссаром, представляющим министерство, к ведению которого относится предприятие. Правительственный комиссар присут-

ствует на заседаниях Правления и информирует его о точке зрения курирующего министерства, он может настаивать на повторном рассмотрении проекта или в отдельных случаях — даже воспользоваться правом вето.

Финансово-экономическая опека осуществляется Государственным контролером или Контрольной комиссией, которая представляет на предприятии Министерство экономики и финансов. Государственный контролер, присутствующих на заседании Правления, следит за экономической и финансовой деятельностью предприятия. По поручению министерства он осуществляет контрольные функции, например обязательное визирование документов по сделкам[5].

Решения в области установления тарифов в принципе относятся к компетенции Министерства экономики и финансов, и принимаются в зависимости от финансового состояния предприятий, а также задач макроэкономической политики. Отдельные предприятия имеют полную или частичную свободу в ценообразовании.

Годовой бюджет или прогнозные сметы доходов и расходов должны одобряться одновременно и курирующим министерством и министерством экономики и финансов. Решения об участии в капитале других предприятий (или о продаже акций) также подлежат предварительному одобрению обоих министров.

Программа капиталовложений составляется Фондом экономического и социального развития (FDES), а займы, размещаемые государственными предприятиями, должны получить предварительные разрешения со стороны Министерства финансов.

Государственные предприятия подлежат также контролю апостериори, который призван проверить правильность и эффективность управления. Этот контроль осуществляется особой административной инстанцией — Счетной палатой, кото-

рая каждые два года готовит доклад об управлении и финансовых результатах государственных предприятий.

На каждом государственном предприятии работает бухгалтер-ревизор, назначаемый судебными властями. В его функции входит аудит правильного оформления бухгалтерской отчетности.

Парламент страны помимо контроля за действиями правительства, в том числе в части исполнения бюджета, может создавать специальные комиссии по расследованию случаев выявленных нарушений в деятельности государственных предприятиях.

Контроль за инвестициями государственных предприятий

Разрешение на осуществление инвестиций крупными национализированными предприятиями, предоставляется Фондом экономического и социального развития (FDES), Дирекция которого состоит из представителей заинтересованных ведомств под председательством Министра экономики и финансов.

Роль Фонда состоит в том, чтобы расширение задолженности государственных предприятий не вышло из под контроля, а также в регулировании графика займов в зависимости от состояния финансового рынка. Речь идет о распределении государственных инвестиций во времени, чтобы без чрезвычайного напряжения обеспечить финансирование всего их объема в зависимости от имеющихся сбережений.

FEDS представляет собой механизм межминистерского арбитража, функционирующий на двух уровнях: Управляющий совет и специализированные комитеты.

Управляющий совет работает под председательством Министра экономики и финансов и включает министров экономической направленности, курирующих государственные предприятия. В совет входят также некоторые директора цен-

тральных ведомств, комиссар Генерального комиссариата планирования (ГКП), Управляющий Банка Франции и д.р.

Совет собирается два раз в год, а в промежутках между сессиями работа ведется с помощью трех специализированных комитетов: энергетики, транспорта и связи, которые являются его отражениями на техническом уровне. Они производят спорное сопоставительное рассмотрение в присутствии заинтересованных предприятий предлагаемых ими программ капиталовложений. Секретариатское обслуживание этих комитетов производится ГКП.

Таким образом, Специализированные комитеты производят оценку эффективности капиталовложений, а управляющий совет переносит такое рассмотрение по отдельным предприятием в общеэкономический контекст.

Основными причинами необходимости контроля за капиталовложениями госпредприятий называются:

— неадекватность механизмов рынка для определения оптимальных объемов инвестиций естественных монополий
— необходимость установить оптимальный объем средств, который может привлекаться этими предприятиями на финансовых рынках, принимая во внимание потребности других предприятий и местных властей
— потребность в содействии межотраслевой конкуренции естественных монополий — электричество и газ для отопления жилищ, железные дороги, авиация, автострады для перевозки пассажиров.

Крупные стратегические решения в отношении национальных предприятий (программа ядерной энергетики, высокоскоростных магистралей, и т.п..) являются предметом правительственной процедуры, принимаемой в каждом конкретном случае и совершенно независимо от FDES. Базируясь на общих направлениях, выбранных правительством, ежегодное рассмотрение по линии FDES относится затем к конкретному

внедрению этих крупных решений и к графику освоения соответствующих капиталовложений.

Государственные предприятия конкурентного сектора

Действия государства в качестве мажоритарного акционера на предприятиях конкурентного сектора подчиняется общепринятым нормам коммерческого права. Вместе с тем, для принятия решений об их участии в капитале других предприятий требуется предварительное разрешение Министерства экономики и финансов. Также они подлежат контролю апостериори Счетной палаты.

В крупных государственных предприятиях государству, как правило, принадлежит более 66%, что определяется целью сохранения квалифицированного большинства, необходимого для принятия ключевых вопросов (слияния, поглощения, изменения устава, увеличение акционерного капитала).

Финансирование государственных предприятий

Участие государства в расширении фондов государственных предприятий может осуществляться путем предоставления капитальных дотаций административным учреждениям или путем увеличения уставного капитала, которое обеспечивает Государство-акционер.

Существует практика реинвестирования дивидендов, превращения конвертируемых облигаций в акции. Государство предоставляет некоторым государственным предприятиям (например, транспортным) субсидии на переоснащение, или в отдельных случаях — эксплуатационные субсидии. Кроме того, государство может гарантировать как внутренние, так и внешние займы государственных предприятий.

Для препятствия размыванию государственного пакета акций государство предоставило возможность выпуска ценных бумаг, позволяющих увеличивать собственные фонды без продажи акций частным инвесторам.

К числу таких инструментов относятся партисипативные бумаги, представляющие собой долговые обязательства, процентная доходность которых привязана к размерам прибыли предприятия, а погашение производится исключительно по инициативе заемщика.

Схожим инструментом являются инвестиционные сертификаты, выступающие близким аналогом привилегированных акций. Они позволяют претендовать на часть имущества предприятия, но не дают права голоса. Иногда при выплате дивидендов инвестиционные сертификаты имеют приоритет по отношению к акциям.

Начиная с середины 70-х годов, в отношениях между государством и госпредприятиями наступил перелом — на смену логики подчинения и опеки стала приходить логика согласования интересов и сотрудничества между ответственными партнерами.

Основным способом взаимодействия государства с госпредприятиями стало заключение контрактов. На первом этапе предприятие во взаимодействии с государством и представителями персонала разрабатывает собственный план развития. Затем Государство и госпредприятие заключают контракт, срок действия которого совпадает со сроком действия плана предприятия.

В первой части контракта определяются среднесрочные цели развития предприятия, отражающие приоритеты обеих сторон. Во второй части уточняются задачи, отвечающие общенациональным интересам, в выполнении которых Государство рассчитывает на предприятие: обязательства в области занятости, НИОКР, экспорта и экономии энергии. В третьей части уточняется характер финансовых отношений между государством и предприятием, а также результаты деятельности предприятия — рентабельность, выплата дивидендов.

С 1989 г. было принято решение подписывать с госпредприятиями конкурентного сектора так называемые целевые

контракты, не предусматривающие ни твердых обязательств государства по финансированию, ни обязательств по выплате дивидендов со стороны предприятий.

Преобразование государственных предприятий и приватизация

Существует три основных пути изменения статуса государственного предприятия:

— Государство может придать статус юридического лица любой службе, занимающейся производственной и коммерческой деятельностью, и создать государственное учреждение.

— Преобразование государственного учреждения в акционерное общество. Такая операция, не означающая выход предприятия из государственного сектора, может быть осуществлена на основе декрета. С юридической точки зрения операция распадается на две части: Роспуск учреждения с передачей его активов, прав и обязательств в руки государства; последующая передача этих активов (государственной) акционерной компании, которая уже существовала, или специально создается в обмен на вновь выпускаемые акции. Такая передача активов может осуществляться только на общих, применяемых ко всем компаниям, основаниях, т.е. после оценки, производимой независимым экспертом, несущим юридическую ответственность за ее справедливость.

— Приватизация. В соответствии с Конституцией страны вопросы передачи собственности частному сектору находятся в компетенции законодательной власти, реализующей эти права непосредственно, либо через посредство Правительства или Министерства экономики и финансов.

Комиссия по приватизации, семь членов которой назначаются правительственным декретом, оценивает стоимость приватизируемых предприятий. Эта оценка основывается на бир-

жевой капитализации, стоимости активов, реализованных прибылях, состоянии имеющихся филиалов и перспективах развития.

Цена, по которой предлагаются акции приватизируемого предприятия, устанавливается постановлением Министра экономики и финансов на основе рекомендации Комиссии и не может быть ниже ее оценки.

Операции по приватизации могут осуществляться либо через Фондовую биржу путем публичного предложения о продаже акций по цене, определяемой спросом и предложением, либо, минуя финансовый рынок, по подписке и по цене, фиксируемой государством. Последняя процедура использовалась, в частности, для приобретения части капитала «стабильными» крупными акционерами. Они образовывали так называемые «твердые ядра» в капитале предприятий и им запрещалось перепродавать акции в течение двух-трех лет после приватизации.

Стоимость акций, которая продавалась зарубежным юридическим и физическим лицам, не должна была превышать 20% капитала приватизируемых предприятий (кроме резидентов стран Европейского сообщества, на которых данное ограничение не распространяется). Постановлением Министерства экономики и финансов этот порог мог быть понижен до 5%, если его деятельность связана с «обеспечением общественного порядка, производством и продажей вооружений и боевой техники, здравоохранением». В процессе приватизации обыкновенные акции могут быть по условиям приватизации превращены в «особые», дающие право блокировать после приватизации любое новое участие в капитале, превышающее 10% от его величины.

В соответствии с законом о приватизации 1993 г. зафиксирована возможность оплаты акций в рассрочку (максимально в течение трех лет), введение двухгодичного запрета на перепродажу акций, распределяемых между работниками предпри-

ятия, назначение правительством двух членов административного совета приватизируемого предприятия.

3.3. Экология

Структура организации природоохранной деятельности

Структура государственных органов по охране окружающей среды во Франции может быть охарактеризована следующими важнейшими чертами:

1. Диверсифицированность государственных органов управления природоохраной и широкое вовлечение в деятельность ряда смежных министерств.
2. Развитость сети общественных организаций, дополняющих государственную структуру.
3. Разносторонняя государственная поддержка частных природоохранных мероприятий.
4. Регламентация воздействия на окружающую среду посредством системы платежей за загрязнение.

Основными государственными ведомствами, проводящими природоохранную политику, являются Госсекретариат (министерство) по вопросам окружающей среды при Премьер-министре и автономный Госсекретариат по предотвращению значительных технологических и естественных рисков.

Ряд существенных функций по охране окружающей среды относится к компетенции других ведомств центрального правительства: сельского хозяйства, промышленности, здравоохранения и д.р.

Координация деятельности различных ведомств осуществляется Центральным комитетом по окружающей среде и Межведомственным комитетом по окружающей среде и качеству жизни.

Первый из них является консультативным органом, давать заключение по всем крупным проектам общегосударственной

значимости и законодательным инициативам. Задачей второго комитета является формулирование и координация экологической политики страны, принятие решений об использовании средств для борьбы с загрязнениями, являющимися результатами экономической деятельности, экологического образования и информирования населения.

Следующий уровень органов охраны окружающей среды во Франции представлен Дирекциями и Службами центрального правительства, прежде всего Дирекцией по водным ресурсам, предотвращению загрязнения и рисков, Дирекцией по защите природы и Службой сбора, изучения и обработки информации по окружающей среде.

Дирекция по водным ресурсам несет основную часть нагрузки. Она координирует действия по использованию водных ресурсов, предотвращению загрязнения воздуха и земли, удалению и переработки отходов. Кроме того, дирекция согласовывает деятельность основных консультативных общенациональных органов в сфере охраны окружающей среды: Межведомственной комиссии по водным ресурсам, Национального комитета водных ресурсов, Главного совета по регистрируемым установкам, Национального комитета по переработке и удалению отходов, Агентства по качеству воздуха, Национального комитета по шумовому загрязнения.

Практическая реализация экологической политики во Франции проводится на региональном уровне, что, по мнению французских специалистов, является наиболее эффективным.

Деятельность органов по охране природы тесно увязывается с единой природоохранительной политикой стран Европейского Сообщества. Это осуществляется путем внедрения в национальное законодательство природоохранных директив Сообщества.

Значительная роль принадлежит консервативной защите окружающей среды путем организации природоохранных территорий с различными статусами:

Территории, ограниченные по хозяйственному использованию:

— местности, в которых хозяйственная деятельность может осуществляться только с разрешения центральных органов власти;
— земли, на которых запрещено строительство;
— особые зоны в пределах экочувствительности. В ее пределах взимается плата за строительные работы;
— зоны защиты природы и птиц;
— биотопы;
— национальные зоны экологического, флористического и фаунистического интереса (зоны, представляющие общенациональную ценность).

Территории со специальными органами управления:

— национальные и региональные природные парки;
— естественные резервации.

Финансирование природоохранной деятельности

1. Распространена прямая помощь со стороны государства в деле контроля за загрязнениями (как в отношении капитальных, так и текущих расходов). Министерство промышленности может брать на себя 50% затрат на разработку новых продуктов и технологических процессов, предназначенных для борьбы с загрязнениями. Однако если продукт или процесс становится коммерчески выгодным, субсидии подлежат возврату.

Правительство может принимать специальные программы финансовой помощи в деле НИОКР, оказывая помощь промышленными проектам, предоставляя средства напрямую, либо через специальные агентства. Например, часть финансовой помощи предоставляется через Комиссию по чистым технологиям госсекретариата по вопросам окружающей среды Франции.

Наконец правительство может осуществлять собственные программы НИОКР для разрешения конкретных технических

проблем с последующим распространением технической информации.

2. Во Франции разрешена ускоренная амортизация природоохранного оборудования, предоставляются беспроцентные и низкопроцентные займы на его приобретение. Общие расходы на окружающую среду, включающие затраты государства, местных властей, предприятий и домашних хозяйств достигает оценочно 1,75% ВВП.

Организация природоохранной деятельности на примере системы предотвращения атмосферного загрязнения

Большой ответственностью в деле охраны атмосферного воздуха, в частности, наделены префекты или комиссары Республики, которые являются проводниками государственной политики в этой области под руководством госсекретаря, занятого охраной окружающей среды.

В этих целях комиссары Республики используют техническую поддержку со стороны Инспекции по регистрируемым установкам, контролирующим претворение в жизнь условий и предписаний хозяйственной деятельности.

Большое значение играет также Агентство по качеству воздуха, созданное законом от 7 июля 1980 г. со статусом общественной организации индустриального и коммерческого характера. Агентство выполняет функции технического советника, технического и финансового агента, распределяя значительные суммы, поступающие в виде платежей за загрязнение атмосферно воздуха.

Другими государственными органами, распределяющими финансовую помощь для предотвращения загрязнения воздуха являются: Госсекретариат по вопросам окружающей среды, Министерство промышленности и исследований, Французское агентство по освоению энергии, Национальное агентство по оценке исследований.

Ведущим информационным и аналитическим центром является Служба сбора, изучения и обработки информации по окружающей среде Госсекретариата по вопросам окружающей среды Франции.

Особенностью Франции является широкое распространение прямых контрактов между загрязнителями и природоохранной организацией, предусматривающих снижение выбросов вредных веществ. Особенно популярны контракты между природоохранными ведомствами и отраслями (возможны также с предприятиями и территориями). Первые из них были подписаны с целлюлезно-бумажной промышленностью, свекольно-сахарной промышленностью и льноперерабатывающими предприятиями. Нормы выбросов, определяемые в результате данной процедуры, оказывались как правило еще более жесткими, чем законодательно закрепленные нормативы.

В стране разработаны и законодательно зафиксированы специальные формулы для расчета ущерба окружающей среды исходя из данных об эмиссии отдельных загрязнителей, определяющих так называемую базу платежа, а также размеры платы за единицу условного загрязнения. Окончательный платеж исчисляется как произведение базы платежа на норму платежа, где норма платежа есть отношение стоимости общественных мероприятий по нивелированию вредного воздействия на окружающую среду к объему загрязнения в условных единицах, принятых при расчете базы платежа.

В областях, где наблюдается высокое пиковое загрязнение, сформированы предупредительные зоны. Главные источники загрязнения этих зон обязаны быстро и в значительной степени снижать свои выбросы при поступлении предупреждения о сильном атмосферном загрязнении со стороны местных властей. Критерии выдачи подобных предупреждений фиксируются в постановлениях префектов департаментов.

3.4. Структурная политика

Планирование

Целесообразность государственного планирования во Франции, как правило, обосновывается возможностью осуществления им, с той или иной степенью эффективности, трех основных функций:

— коллективного процесса идентификации проблем, поставленных экономическим и социальным развитием, поиска и предложения конкретных решений;
— разработки системы правил, направленных на создание более совершенного функционирования экономики и рынка;
— выработки целостной системы среднесрочных задач и приоритетов государственной политики, которая может быть вписана в долгосрочную перспективу.

Система государственного планирования за период своего существования претерпела весьма существенную трансформацию. На первом этапе, главным образом в 1947-1953 г., планирование имело целью послевоенное восстановление экономики. Производилось количественное планирование восстановления мощностей шести отраслей — производства угля, электроэнергии, стали, цемента, а также промышленного и сельскохозяйственного машиностроения и транспорта. Также речь шла о распределении фондов, поступающих в соответствии с планом Маршалла.

Затем планирование теряет свой отраслевой характер и становится в большей степени макроэкономическим. До начала 70-х годов связь между планом и бюджетом страны состоит главным образом в распределении инвестиционных кредитов государства на развитие промышленной инфраструктуры.

После начала нефтяного кризиса темпы экономического роста в стране становятся неопределенными, и государство теряет возможность долгосрочного прогнозирования инвестиционных расходов государства. Начиная с 1976 г., главным в

планировании становится принцип избирательности. Выделяются приоритетные направления, по которым государство обязуется не проводить бюджетных корректировок, вне зависимости от экономической коньюнктуры.

Система избирательного планирования оказалась достаточно неповоротливой — к середине 80-х годов она состояла из 12 приоритетных программ, включавших в свою очередь 51 подпрограмму, 191 мероприятие, разбитых на 492 более мелких мероприятия. Эти программы характеризовались своей разнородностью и после прихода в 1986 г. правого правительства во главе с Ж. Шираком от них отказались.

В настоящее время планирование строится на принципе диалога и согласований различных партнеров (государственной администрации, предпринимателей, профсоюзов) с экспертами при выработке целостного среднесрочного представления о социальном и экономическом развитии в сочетании с долгосрочным прогнозированием. В среднесрочной и дальней перспективе план представляет собой государственный инструмент, призванный обеспечить непротиворечивость решений правительства.

Руководство и координация процесса планирования осуществляется Генеральным комиссариатом планирования (ГКП). Основными задачами ГКП является разработка плана, консультирование правительства и долгосрочное прогнозирование. В составе ГКП работают всего около 70 кадровых ответственных работников. Таким образом, ГКП может выполнять лишь стимулирующую и координирующую функцию. Координация между различными ведомствами предполагает, что ГКП рассматривается как нейтральное учреждение, подчиненное через посредство Генерального секретаря непосредственно Премьер-министру.

Формальным итогом плановых разработок становится принятие двух типов документов, имеющих различный статус. Прежде всего это официальный план, который представляется

от имени Правительства в парламент для обсуждения и голосования..

Подготовка плана начинается с составления рамочного правительственного документа. Затем проходит этап согласования с основными экономическими и социальными группами страны, которым предлагается принять участие в работе тематических комиссий, организуемых ГКП и объединяющих представителей администрации, профсоюзов, предпринимателей и экспертов. Следующий этап состоит из межведомственных согласований, в ходе которых Правительство проводит последний выбор вариантов и представляет законопроект плана на рассмотрение Экономического и социального совета. С учетом рекомендаций Совета, Правительство представляет модифицированный проект плана на голосование в Парламент (Национальное собрание и Сенат), где в процессе обсуждения могут быть внесены поправки.

Вторым типом документов являются доклады Комиссий, которые разрабатываются параллельно с составлением плана, и не являются обязательными для Правительства. Председатель Комиссии выбирается за пределами ГКП и может не входить в число чиновников (например, быть предпринимателем, экспертом, профсоюзным деятелем). ГКП содействует председателю в организации работ, отвечает за секретарское обслуживание, но ведение работ осуществляется самим председателем.

Доклады комиссий стремятся достичь консенсуса вокруг рассматриваемых вопросов. В случае сохранения разногласий противоположные мнения также включаются в доклады. Основными темами, рассматриваемыми Комиссиями, являются вопросы:

— приспособления Франции в промышленной, торговой, и финансовой сферах к европейскому рынку;
— занятости и социальных взаимоотношений;
— системы социальной защиты;

— народного образования и подготовки кадров;
— научных исследований;
— уровня жизни;
— эффективности государства.

После прихода к власти правительства социалистов, в 1982 г., ГКП учредил так называемые Группы промышленной стратегии (GSI), которые представляют собой учреждения, осуществляющие исследования и многосторонние согласования состояния и перспектив развития французской промышленности в рамках отраслевых подходов (химия строительство, агропром и т.д.), либо по определенной тематике (технология, внешняя торговля, мелкий и средний бизнес и т.д.).

В период прихода к власти правого кабинета Ж. Ширака, речь шла о значительном сужении полномочий ГКП и его преобразовании в комиссариат по стратегии. Возвращение социалистов привело к новому усилению планирования.

Количественное прогнозирование для Плана всегда выполнялось за пределами Генерального комиссариата планирования в соответствии с правилом, что он «лишь заказывает, но не делает сам».

ГКП не управляет процессом выполнения Плана, который осуществляется другими инстанциями, но контролирует его выполнение, готовит документы о ходе выполнения Плана. ГКП заказывает проведение исследований и прогнозов различным специализированным институтам и организациями, официально прикрепленных к нему. Это Центр перспективных исследований и экономико-математических методов в планировании (CEPREMAP), Центр перспективных исследований и международной информации (CEPII), Центр изучения доходов и издержек (CERC), Центр по изучению и наблюдению условий жизни (CREDOC).

ГКП располагает бюджетными ресурсами, используемыми для финансирования специальных исследований и разработок, для реализации которых Научные комитеты, объединяющие

экспертов в определенной области, на конкурсной основе отбирают конкретные исследовательские лаборатории.

Начиная с подготовки X плана (1989-1992 гг.), был произведен отказ от количественного наполнения плана. Разработка Плана стала основываться на стратегическом (в основном качественном) подходе. План стал формулировать задачи и обязательства, принимаемые Правительством для их достижения, причем эти задачи определялись в большей степени в качественном, а не количественном выражении, скорее в относительных, нежели абсолютных величинах.

Направление отраслевой «структурной» политики в рамках планирования к концу восьмидесятых годов отходят на второй план, уступая место «горизонтальной» политике планирования, подразумевающей создание стабильных и благоприятных условий для деятельности предприятий:

— стабильность цен;
— контроль над обязательными отчислениями;
— четкость и стабильность правил игры, развитие законодательства, регламентирующего жизнедеятельность предприятий и конкуренцию;
— качество административного управления, подготовка кадров, научные исследования, связь.

Например, в области государственных финансов устанавливаются два правила: бюджетный дефицит должен с каждым годом сокращаться, а государственные расходы расти медленнее, чем ВВП. В области государственных расходов План определяет приоритетные сектора (образование, подготовка кадров, научные исследования, культура) расходы на которые смогут расти более быстрыми темпами. Также в перечне планируемых мер экономической политики учитываются все обязательства, которые вытекают из участия страны в Европейском Сообществе.

В План входят предложения по изменению структуры ведомств, осуществляющих экономическую политику государ-

ства, круга их полномочий, уровня автономии и т.д. Также в Плане устанавливается нормативный коэффициент эффективности (минимальной рентабельности), служащий критерием децентрализованного выбора инвестиций национализированными предприятиями.

Планирование развития регионов производится как централизованно, на общегосударственном уровне, так и на региональном уровне. Однако тексты региональных программ должны в обязательном порядке предоставляться префектами регионов на уровне департаментов и Комитетов регионального экономического развития (CODER), выражающих интересы государства.

После принятия закона от 2 марта 1982 г. о децентрализации и 23 июля 1982 г. о реформе планирования, механизм координации между национальным и региональными планами был усовершенствован, за счет введения института плановых контрактов. Плановые контракты заключатся между государством и отдельным регионом сроком на пять лет и направлены на выполнение общих приоритетов в области экономического развития и обустройства территории. Каждая сторона обязуется обеспечить финансирование конкретных действий.

Основными направлениями контрактного финансирования служат: подготовка кадров, научные исследования, развитие коммуникаций, (главным образом автодороги). В зависимости от степени экономического развития региона пропорция между долей национального и регионального финансирования может варьироваться. В среднем она составляет 55% государственного финансирования и 45% — регионального.

В среднем обязательства национального правительства по контрактам составляют порядка 1% годового бюджета и 7% бюджета инвестиций.

На центральном уровне различными этапами децентрализованного планирования занимаются ГКП и Делегация по бла-

гоустройству территории и региональным мероприятиям (DATAR). Делегация по благоустройству играет межминистерскую роль координации в региональных вопросах.

Деятельность Делегации по благоустройству территорий опирается на следующие инструменты:

— систему финансового стимулирования;
— содействие различных фондов, главным из которых является Фонд воздействия по благоустройству территории (FIAT), управление которым осуществляется DATAR;
— долевое финансовое участие (государственное и региональное);
— представление Франции в европейских фондах, основным из которых является Европейский фонд регионального развития (FEDER).

Конкурентное законодательство

Принцип свободного определения цен по правилам конкуренции официально закреплен в законе от 1 декабря 1986 г. Предусматривается два случая возможного регламентирования: для видов деятельности в которых ценовая конкуренция ограничена законодательством или для монополий, а также в качестве временной меры в случае разрегулирования рынка.

Контроль и санкции в отношении практики картелей, демпинга, дискриминации относятся к области уголовной и гражданской юрисдикции независимого административного органа, которому с 1987 г. были предоставлены полные права в решении и санкционировании — Совету конкуренции.

Контроль над операциями по концентрации предприятий принадлежит министерским органам. Кроме того, значимую роль играют наднациональные органы защиты конкуренции, сформированные в рамках Европейского сообщества.

Так, в рамках вступившего в силу в сентябре 1990 г. Регламента ЕС о контроле над концентрацией (слиянием или по-

глощением) компаний предусматривается обязательное предварительное уведомление об объединении компаний с совокупным мировым оборотом в 5 млрд. ЭКЮ Комиссии Европейского сообщества (КЕС).

Получив уведомление о будущей сделки КЕС в течение месяца должна вынести одно из трех решений:

а) операция не подпадает под действие регламента ЕС и должна регулироваться национальными органами;

б) операция соответствует принципам единого рынка и может быть совершена без особых формальностей;

в) операция вызывает серьезные сомнения относительно ее соответствия принципам свободной конкуренции на Едином внутреннем рынке ЕС и требует дополнительного изучения, на которое отводится четыре месяца.

Ежегодно КЕС рассматривает около 1000 дел о нарушении конкуренции и не менее 150 дел о слияниях и приобретения на рынке ЕС.

Особое внимание уделяется равному доступу фирм на рынок государственных закупок. Так, 3 января 1991 г. была создана межминистерская комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ.

29 января 1993 г. был принят закон Сапена о регулировании рынка общественных работ. Закон расширил арсенал законодательных мер, направленных против нарушения правил при прохождении и заключении контрактов. В частности, в нем предусматривалось создание при министерстве юстиции Франции Центральной службы по борьбе с коррупцией, формирование Национальной комиссии по контролю за счетами ассоциаций, получающих государственные субсидии, и деятельностью подобных комиссий, действующих на уровне департамента.

Закон предусматривает обязательное участие в рассмотрении контрактов на общественные работы представителей оп-

позиции и Генеральной дирекции по вопросам конкуренции и потребления — DGCCRF.

Стимулирование инвестиций и структурная политика

Во Франции существует развитая система поощрения как национальных, так и иностранных инвестиций; основная доля финансовых и налоговых льгот предоставляется правительством и местными органами власти. Правительство установило преференциальный налоговый режим для предприятий, действующих в ряде районов Франции — в так называемых специальных зонах предпринимательской деятельности (в районе Дюнкерка, Ля Сиота, Ля Сэна).

Компания, с числом занятых не менее 10 человек, зарегистрированная и осуществляющая свою деятельность в одной из этих зон, освобождается от уплаты налога на прибыль корпораций в течение первых десяти лет. Этот режим не распространяется на компании, специализирующиеся на производстве ряда товаров (например, стали, судов, синтетических волокон, текстильных и швейных изделий и т.д.), а также на предприятия сферы распределения, банки, страховые и финансовые учреждения. Однако компания, получающая указанные налоговые льготы, автоматически лишается права на другие правительственные субсидии.

В ряде районов Франции местные власти освобождают вновь созданные компании в сфере промышленного производства и услуг от уплаты профессионального налога (частично или полностью) сроком на 5 лет. Для этого инвестиции компании должны составить не менее 800 тысяч французских франков, а число занятых — 30 человек. (Профессиональный налог — относится к числу прямых местных налогов, которые ежегодно взимаются местными органами власти (коммунами, департаментами, другими региональными подразделениями страны) со всех видов предпринимательской деятельности. При существовании множества ставок профессионального

налога средний уровень его по стране составлял в последние годы 21%.)

В настоящее время налоговые льготы предоставляются главным образом фирмам, осуществляющим программу подготовки кадров на производстве (в размере 25% от суммы этих расходов, но не более 1 миллиона франков), а также компаниям, реализующим программу научно-технических исследований (30% от ежегодного увеличения расходов на научно-исследовательские цели, но не более 30 млн. франков, так называемый «исследовательский налоговый кредит»). На компании, проводящие научно-исследовательские разработки распространяется также и режим ускоренной амортизации.

В целях стимулирования строительства промышленных объектов Комиссия экономического и регионального развития страны (ДАТАР) предоставляет инвесторам субсидии, размер которых достигает 25% стоимости всех капиталовложений в земельный участок, здание и оборудование, приобретенное в первые три года строительства.

Критериями для предоставления этих субсидий являются:

1) выбор района строительства — преимуществом пользуются сельскохозяйственные районы западной, юго-западной и центральной Франции;

2) количество вновь созданных рабочих мест — минимальное число занятых должно составить 20 человек в течение первых трех лет или более 10 человек, если на них приходится свыше 1/2 занятых на предприятии;

3) сфера деятельности — прежде всего это предприятия отраслей тяжелой промышленности, находящиеся в стадии структурной перестройки;

4) субсидирование иностранных инвесторов производится в тех случаях, когда объем их экспорта из Франции составляет не менее 300 млн. франков, размер их капиталовложений в строительство превышает 20 миллионов франков.

Размер субсидий в каждом конкретном случае определяется правительственным комитетом и выплачивается министерством экономики, финансов и бюджета. При этом 1/3 положенной суммы передается в начале реализации проекта, 2/3 по мере его осуществления. Для развития северо-восточных районов, во Франции (совместно с ЕС) существует специальная программа, размер субсидий по которой достигает 37,5% объема капиталовложений в эти области.

Французским руководством осуществляется также специальная программа привлечения иностранных инвесторов в развитие научно-исследовательских центров в стране. При получении правительственных субсидий приоритетом пользуются компании (с объемом запродаж, превышающим 300 млн. франков), вкладывающие капиталы:

1) в проектно-конструкторские разработки, систему менеджмента и в средства математического обеспечения;

2) в районы, расположенные за пределами «большого Парижа»;

3) в предприятия с числом рабочих мест не менее 30 в первые три года функционирования.

Размер субсидий составляет 35 тысяч франков за каждое вновь созданное рабочее место (50 тысяч франков в сельскохозяйственном районе), но не может превышать более чем в два раза объем акционерного капитала компании.

Субсидии рассматриваются в части налогооблагаемого дохода компании. Однако на практике налогом облагается лишь 50% их величины, другая половина включается в сумму амортизационных отчислений компании. При этом на субсидии, направляемые на развитие научно-технического прогресса и в фонд амортизационных отчислений, распространяется льготный режим налогообложения.

Широко используются льготные займы с низкими процентными ставками и двухлетним льготным периодом, предоставляемые траст-фондами ведущих французских компаний на фи-

нансирование новых инвестиций в районах, охваченных безработицей. В ряде случаев (когда речь идет о найме рабочей силы) данный заем может быть преобразован в субсидию. Местные органы власти (муниципалитеты, торговые палаты и т.д.), продающие или сдающие в аренду земельные участки, могут предоставлять субсидии инвесторам на перестройку существующего или строительство нового предприятия (в пределах до 25% стоимости объекта).

Правительство, местные власти в ряде районов страны предоставляют компаниям значительные средства из специальных фондов финансирования программ профессионального обучения и подготовки кадров.

Важной целью структурной политики стало содействие внедрению на малых и средних предприятиях новейших научных и технологических разработок. Основная роль в осуществлении этого курса принадлежит Национальному агентству по внедрению изобретений «АНВАР». Оно было организовано в 1970 г. с целью популяризации и распространения технологических разработок в области промышленного производства и сначала выполняло лишь функции обычной консалтинговой и посреднической фирмы при правительстве и Министерстве исследований и технологии.

С 1978 г. в деятельности АНВАР начинают доминировать исследовательские и внедренческие ориентации и под его эгидой начинает осуществляться две исследовательские программы — «Помощь по проектам новых разработок» (АПИ) и «Помощь по осуществлению новых разработок» (АСИ). С 1982 г. деятельность АНВАР регламентируется законом «Об основах ориентации и программирования внедренческих работ».

По линии АПИ агентством на долевой или субподрядной основе оказывается финансовая помощь в подготовке специалистов и проведении исследований по следующим направлениям:

— профессиональное образование;

— покупка сырья и комплектующих;
— получение лицензий;
— изготовление моделей и макетов;
— техническое испытание и запуск разработок в серийное производство;
— установление нового оборудования.

За счет средств АПИ может покрываться до 50% расходов фирмы-реципиента по заключенному в рамках программы контракта. Уполномоченные АПИ проводят самостоятельно или оказывают содействие в организации и проведении комбинированных технико-экономических и финансовых экспертиз, предлагаемых для покупки изобретений и новых технологий.

На конец 80-х годов во Франции насчитывалось 1794 представительств АПИ; 80% средств агентства предназначалось для предприятий с числом занятых менее 100 чел.

Программа АСИ предусматривает предоставление предприятиям возможности получения субсидий на проведение всех стадий производственных НИОКР. Максимальный размер субсидии ограничен 50% стоимости разработки или ее этапа. Только с 1979 г. по 1989 г. помощью АНВАР воспользовалось около 13 тысяч различных предприятий.

Помимо мелких и средних предприятий реципиентами средств АНВАР могут стать и крупные предприятия, однако, только в рамках их кооперации с мелкими и средними предприятиями.

Вторая сфера деятельности АНВАР связана с поддержкой и развитием технологической кооперации в рамках европейского сообщества на уровне предприятий и исследовательских лабораторий. АНВАР проводит экспертизу проектов, представляемых в рамках отдельных общеевропейских программ французскими предприятиями, и в случае их положительной оценки обеспечивает 40-процентное финансирование проектов со стороны государственных организаций.

В сферу деятельности АНВАР также входит развитие системы подготовки исследовательских кадров, ориентированных прежде всего на мелкие и средние предприятия, включая финансирование специального стипендиального фонда.

Регулирование иностранных инвестиций и валютный контроль

Финансовые отношения Франции с заграницей осуществляются свободно, с соблюдением всех международных обязательств, подписанных страной. Вместе с тем, Французское государство оставляет за собой право выдавать предварительные разрешения, требовать предъявления деклараций и контролировать:

1.a) движение капиталов, любые расчеты с заграницей, обменные операции;

1.в) капиталовложения за границу и их ликвидацию;

1.c) иностранные инвестиции во Францию и их ликвидацию.

2. Контролировать кредиты, предоставляемые иностранным государствам.

3. Являться посредником при проведении операций, перечисленных в пункте 1.a.

Общий контроль за иностранными инвестициями возложен на Министерство экономики, финансов и бюджета, но основным и непосредственным органом, занимающимся координацией финансовых отношений страны с иностранными государствами и регулированием потока прямых иностранных инвестиций, является Директорат казначейства этого министерства.

Во французском законодательстве существует четкое разграничение между прямыми и прочими иностранными капиталовложениями. Понятие прямых инвестиций включает в себя покупку, создание или расширение фондов предприятия или его филиала; все другие операции, связанные с установлением или увеличением контроля над компанией, работающей в об-

ласти промышленности, сельского хозяйства, торговли, финансов или недвижимого имущества, независимо от ее юридической формы, либо с расширением деятельности компании, уже находящейся под иностранным контролем.

Под прочими инвестициями понимаются главным образом инвестиции финансового характера: займы и гарантии, предоставляемые нерезидентами французским резидентам, которые не относятся к прямым инвестициям; портфельные инвестиции; покупка материальных ценностей высокой стоимости (судов, самолетов и д.р.), а также инвестиции в недвижимость для личного пользования или перепродажи. К «прочим инвестициям» применяется более льготный режим регулирования, чем к «прямым».

Понятие прямых инвестиций тесно связано с понятием контроля. Основным критерием подконтрольного предприятия является более чем 20%-ное участие в его капиталах. Поэтому французская фирма считается находящейся под иностранным контролем, если свыше 20% ее капитала принадлежит зарубежной фирме или французской фирме под иностранным контролем. Следовательно, любая операция, нацеленная на увеличение размера иностранного участия свыше указанного предела, рассматривается в качестве прямых инвестиций.

Для осуществления прямых инвестиций во французскую фирму физическим лицом, постоянно проживающим за границей, или юридическим лицом, находящимся не на территории Франции, или французской компанией, находящейся под иностранным контролем, или французским отделением иностранной компании следует направить декларацию о намерениях в министерство экономики, финансов и бюджета.

В соответствии с декретом от 21 мая 1987 года наиболее льготный режим распространяется на инвесторов из стран ЕС. (В данном случае подконтрольной считается компания, у которой свыше 50% капитала и решающее право голоса принадлежит резидентам из стран ЕС).

Для большинства операций, связанных с осуществлением прямых инвестиций на территории Франции, по-прежнему требуется предварительное уведомление о намерениях или предварительное разрешение. «Предварительное разрешение» необходимо при осуществлении инвестиций, превышающих 10 миллионов французских франков в действующую французскую компанию, неподконтрольную иностранному капиталу. Если компания уже находится под иностранным контролем, то ограничение в 10 миллионов французских франков снимается. Администрации предоставляется месячный срок для вынесения решения, и, если нет серьезных нарушений действующего законодательства, то ответ в большинстве случаев положительный.

Кроме того, особого разрешения властей (статья 4 декрета номер 67-68) требуют иностранные капиталовложения (в том числе из стран ЕС), в производство и торговлю оружием, военным снаряжением и взрывчатыми веществами, в банковское дело и страхование, в издательское дело и предприятия связи, радио и телевидение, в транспорт, энергетику и добычу полезных ископаемых, в сферу здравоохранения и социального обеспечения и ряд других областей. Срок ответа администрации на запросы по данным инвестициям колеблется в пределах от одного до двух месяцев в зависимости от сферы приложения иностранного капитала.

Система «предварительного уведомления властей о намерениях с правом продления срока апробации» распространяется главным образом на инвесторов из стран-членов ЕС в случае приобретения ими участия во французской компании, не находящейся под иностранным контролем (при условии, что объем инвестиций не превышает 10 миллионов французских франков).

Директорат казначейства, куда направляется данное уведомление (содержащее все необходимые сведения об инвесторе и характере инвестиций), должен в течение одного месяца

либо выдать разрешение на проведение операции, либо, что бывает в исключительных случаях, отказать и потребовать продления срока апробации (как правило, когда требуется дополнительная информация об инвесторе), или получения «предварительного разрешения» на инвестирование.

При этом администрации предоставляется срок от одного до двух месяцев для изучения и ответа на заявку об участии инвестора из стран ЕС в создании новой компании или об участии в капитале уже действующей фирмы французских франков.

Кроме того, существует ряд операций с прямыми иностранными инвестициями, для осуществления которых не требуется ни предварительного разрешения, ни уведомления о намерениях. Прежде всего это различные операции, проводимые иностранной фирмой в отношении французской компании, уже находящейся под полным иностранным контролем (т.е. доля участия иностранного капитала составляет не менее 75%).

В случае получения от Директората казначейства разрешения на капиталовложения иностранный инвестор производит необходимые валютные операции только через банк-посредник, наделенный соответствующими полномочиями и контролируемый Банком Франции. Ликвидация капиталовложений иностранных инвесторов и перевод прибылей из Франции производится без каких-либо ограничений.

Информационное обеспечение предпринимательской деятельности

Во Франции существует хорошо развитая сеть организаций, занимающихся консультационным, научно-информационным и другим обеспечением предпринимательской деятельности, в том числе и для иностранных предприятий.

Директорат казначейства министерства экономики, финансов и бюджета (Бюро D), специализируется на разработке стратегии Франции в области иностранного инвестирования и

обеспечении научно-информационным обслуживанием в этой области

Национальное агентство по созданию новых предприятий (l'Agence nationale pour la creation d'entreprise) — оказывает информационное содействие в предпринимательской деятельности, аккумулирует и предоставляет широкую информацию по всем вопросам организации предприятий в стране, консультирует и предоставляет квалифицированных советников в данной области, готовит документацию и следит за ее происхождением.

В информационных отделах по финансированию предприятий (centres d'information sur le financement des entreprises), которые имеются в местных отделениях Банка Франции, предприниматели могут получить полную информацию по вопросам финансирования в стране.

В системе консультационной службы предприятий, расположенной в местных префектурах Франции, предприниматели обеспечиваются необходимой информацией, касающейся предоставления льгот, субсидий и других видов финансовой помощи инвесторам, сведения по системе налогообложения в стране имеются в местных центрах по налогам.

Всю информацию, связанную с развитием научных исследований в отрасли и практической их реализацией (в том числе совместно с иностранным партнером), можно получить в Национальном агентстве содействия научным исследованиям (Agence nationale pour la valorisation de la recherche).

С момента создания предприятия наиболее полная информация о нем концентрируется в регистрационных центрах при торгово-промышленных палатах. Эти палаты служат важным источником получения разносторонней информации по Франции через доступ к банку данных, предоставление консультаций, организацию встреч коммерческого характера… Кроме того, в стране имеются широкие возможности использования информационного потенциала Национального совета француз-

ских предпринимателей, различных ассоциаций производителей, специализированных консультационных компаний и других организаций.

3.5. Протекционизм

Государственное финансирование экспорта

Государственное финансирование экспорта во Франции осуществляется в соответствии со специальными правилами, установленными властями, при участии и контроле государственных и полугосударственных кредитно-финансовых организаций: Банка Франции, Французского банка для внешней торговли и банка «Креди насьональ». Порядок кредитования экспорта определяется законом о кредитной реформе от 1 июля 1971 года.

Кредитная реформа должна была решить две задачи: провести перераспределение источников финансирования экспортных кредитов и создать дополнительные льготы для экспортеров. Главным дополнением источников финансирования экспорта явилось повышение роли коммерческих банков при снижении роли Банка Франции. После реформы их доля в этом виде деятельности поднялась до 30%, удельный вес Казначейства сохранился на прежнем уровне — 20%, а доля Банка Франции и специализированных государственных банков упала с 70% до 50%.

В соответствии с этим законом было предусмотрено увеличение нормативных размеров кредитования производства экспортируемых товаров с 80% до 90% стоимости контракта и участия банков в финансировании ими экспортных кредитов с 90% до 100%.

В настоящее время кредитование экспорта осуществляется главным образом частными банками за счет собственных ресурсов. Государственное воздействие заключается, в основном, в рефинансировании на льготных условиях таких кредитов как с целью понижения, так и стабилизации ставок на весь период

кредитования и в меньшей степени — в непосредственном предоставлении займов. Эти операции проводят Банк Франции и Французский банк для внешней торговли (Banque francaise du commerce exterieure) — единственный специализированный внешнеторговый банк в Западной Европе. Последний финансирует экспорт французских фирм путем учета их векселей, акцептов и гарантий; предоставляет кратко-, средне- и долгосрочные экспортные кредиты, а также ссуды предпринимателям на производство экспортной продукции.

Действующая система позволяет французскому экспортеру пользоваться кредитами как для финансирования экспортного производства, так и самой экспортной торговли. При продаже полуфабрикатов и потребительских товаров предоставляются краткосрочные кредиты, а средне- и долгосрочные кредиты поставщику предоставляются при продаже оборудования.

Правительственная политика в области кредитования экспорта разрабатывается Управлением внешнеэкономических связей Министерства экономики, финансов и бюджета, которое осуществляет общее руководство Французской компанией по страхованию внешней торговли (КОФАСЕ), без полиса которой не может быть обеспечен льготный характер экспортного займа.

Выдачей разрешений на кредит и контролем за выполнением этих решений занимаются две правительственные комиссии — Комитет директоров и Комиссия гарантий и внешнеторговых кредитов. Комитет директоров решает вопросы о выдаче долгосрочных кредитов и их условиях. Комиссия гарантий и внешнеторговых кредитов рассматривает с участием Казначейства, заинтересованных министерств, банков («Банка Франции», «Креди насьональ») условия финансирования и реализации экспортных поставок в кредит и устанавливает, какую часть кредита застрахует КОФАСЕ. Комиссия единолично принимает решения по среднесрочным кредитам, а по долгосрочным — следует указаниям Комитета директоров.

Во Франции существуют отличные от общепринятой западной практики критерии градации кредитов по срокам. Ссуды от двух до четырех лет считаются среднесрочными, а свыше четырех — долгосрочными. Финансированием среднесрочных кредитов занимается «Французский банк для внешней торговли» (ФБВТ), который затем рефинансирует их по льготной ставке у Банка Франции. Однако финансирование и рефинансирование касается основной, но не всей суммы займа, льготный характер остальной части экспортного кредита обеспечивается за счет ресурсов выдавшего его коммерческого банка.

По долгосрочным кредитам финансирование и рефинансирование части, подлежащей погашению в течение первых семи лет, происходит аналогичным образом, остальная часть финансируется полностью ФБВТ за счет средств Казначейства или ресурсов, мобилизованных на частном рынке капиталов. Данный порядок распространяется на займы, предоставленные, главным образом, в национальной валюте, а иногда и в иностранной. Кроме того, обычно не менее 15% стоимости контракта должно быть оплачено наличными, а иногда эта доля повышается до 20-25%.

С 1986 года во Франции действует новый вид экспортного кредита — «моноблок», представляющий собой одно финансовое соглашение вместо двух прежних (льготного займа Казначейства и коммерческого банка) с льготными условиями кредитования, по сравнению с рыночными. Наряду с этим предприятиям-экспортерам дана возможность получения кредита в размере 100% его месячного пассива по текущим операциям.

Государственное страхование внешнеэкономических операций

Государственное страхование внешнеэкономических операций осуществляется КОФАСЕ. В настоящее время Страхование служит не только защитой экспортеров от возможных рисков, но стало важным условием получения банковского

кредита. Ныне во Франции осуществляется страхование рисков, связанных с предварительным изучением рынка, изменением курсов иностранных валют, организацией за границей ярмарок, выставок, складов, зарубежных инвестиций; страхуется непредвиденное повышение цен в период изготовления экспортной продукции.

На практике КОФАСЕ, как частная компания, страхует за свой счет от коммерческих рисков краткосрочные экспортные кредиты; как государственная компания (за счет правительства) гарантирует коммерческие риски по всем экспортным кредитам и коммерческие риски по средне- и долгосрочным кредитам. Страхуются следующие сделки: продажа товаров; предоставление услуг (подготовка исследований, техническая помощь, аренда оборудования, создание запасов за границей, участие в торговых ярмарках, изучение иностранных рынков, реклама); осуществление строительных работ за рубежом; инвестиции за границей; экспортные кредиты поставщикам, кратко-, средне- и долгосрочные кредиты покупателю, а также финансовые правительственные кредиты.

К числу рисков, гарантируемых КОФАСЕ, относятся:

1) коммерческие — неплатежеспособность покупателя, задержка платежей;

2) политические — возникающие в результате войны, революции, восстаний в стране должника; моратория, объявленного властями этой страны, или решения французского правительства, запрещающего производство или экспорт определенных товаров;

3) связанные со стихийными бедствиями — ураганами, наводнениями, землетрясениями, извержениями вулканов в стране должника;

4) валютные — вследствие введения валютных ограничений или падения курса валюты, в которой заключена сделка;

5) связанные с трансфертами, (то есть переводом средств должником) — из-за трудностей экономического и юридиче-

ского характера, препятствующих переводу, или задерживающих его;

6) экономические — риски роста цен (покрываемые в той степени, в которой увеличение цен во Франции превышает рост мировых цен) и риски, возникающие в связи с изучением иностранных рынков (некомпенсируемые расходы вследствие такого изучения, рекламы и участия в торговых ярмарках). Степень покрытия страхуемых рисков различна и зависит от их характера. Так при коммерческих рисках (неплатежеспособность, задержки платежей) потери возмещаются в размере от 80 до 85%, политические и связанные со стихийными бедствиями от 80 до 90%, валютные — 100%, экономические: повышение цен — 100%, изучение иностранных рынков — 50-60%. Страховые операции, осуществляемые от имени правительства, должны быть в каждом конкретном случае одобрены комиссией гарантий и внешнеторговых кредитов, а в случае средне- и долгосрочных сделок по экспортному кредитованию — министерством экономики, финансов и бюджета на основе рекомендаций Комитета директоров.

В зависимости от характера и объема сделки определяются и страховые платежи, вносимые в пользу КОФАСЕ и в среднем составляющие для частных лиц и компаний по политическим рискам 0,25% годовых, а при сочетании их с коммерческими рисками — 0,85%. Для государственных учреждений и при гарантии правительств стран-импортеров ставка платежей по обоим видам рисков равна 0,5%, страховые взносы при валютных рисках во время падения курса валюты ниже 2,25% составляют 0,36% годовых с гарантируемой суммы сделки, если она заключена в валютах стран ЕС, и 0,648% — в других денежных единицах.

Экспортно-импортное регулирование

В основе разработки и проведения политики в области экспортно-импортного регулирования во Франции лежит Римский договор о создании Европейского экономического Сооб-

щества 1957 год. Однако, наряду с действующими нормами регулирования внешней торговли в рамках ЕС, существуют национальные нормы, определяющие порядок импорта, экспорта, реэкспорта и реимпорта товаров, вплоть до запрета импорта или экспорта некоторых из них.

Регулирование импорта

Ныне во Францию беспошлинно ввозятся товары, произведенные в странах ЕС или же ввезенные в них из третьих государств и прошедшие таможенные формальности. При импорте товаров во Францию могут применяться два режима: общий и особый. При общем режиме перечень импортных процедур и формальностей определен в Постановлении директора таможен и косвенных налогов от 30 января 1967 года.

В этом постановлении установлен принцип разграничения товаров на свободно ввозимые и контингентируемые. Ввоз товаров, подпадающих под свободный режим осуществляется либо без особых формальностей, либо при наличии импортной декларации типа ДИ. При наличии контингентирования требуется получение импортной лицензии типа АС. Этим постановлением также уточняется порядок заполнения и выдачи необходимых документов для импорта товаров в страну.

При общем режиме с 6 сентября 1970 года введены так называемые Уведомления импортеров, регулярно публикуемые в «Официальной газете Французской республики», где имеются приложения 1 и 2 с перечнем товаров, для импорта которых требуется получение лицензий типа АС и ДИ. Выдача импортных лицензий проводится службой финансовых и торговых разрешений (СОФИКО). С точки зрения регулирования и контроля над импортом товаров, поступающих на французский рынок, все страны разделены на три зоны: 1) члены ОЭСР; 2) государства, не входящие ни в какую из трех зон (ЕС; ЕАСТ; ОЭСР); 3) страны с государственной системой торговли. Кро-

ме того, франко-говорящие страны Африки осуществляют экспорт своих товаров во Францию безо всякого исключения.

При особом режиме существует иной порядок ввоза товаров в страну. Так в рамках ГАТТ-ВТО заключено соглашение, регулирующее торговлю текстилем, для стран — не членов ГАТТ-ВТО установлено квотирование по «чувствительным» товарам, размеры которого являются итогом переговоров между страной-экспортером и Францией, что оформляется соответствующим документом. Во Франции, в этом случае, выдается лицензия типа ДИ Службой товаров народного потребления (СЕРБКО) министерства промышленности. В случае невыполнения страной-экспортером выдвигаемых условий требуется лицензия типа АС.

Для менее «чувствительных» товаров предписывается получение лицензии типа ДИ, выдаваемой предварительно СЕРБКО. Порядок ввоза ряда товаров во Францию определяется отдельными соглашениями, заключенными с рядом государств. Хотя товары из третьих стран, ввезенные в ЕС и прошедшие таможенные формальности, могут свободно перемещаться по рынкам Сообщества, тем не менее в отдельных случаях требуется предъявление «лицензии Общего рынка» (прежде всего при ввозе «чувствительных» товаров).

Особенности экспортного контроля

Франция является членом Координационного комитета многостороннего контроля над экспортом (КОКОМ) и придерживается его предписаний в области экспортной регламентации. Экспортный контроль в стране базируется на законах от 18 апреля 1939 года оружии и боеприпасах и от 30 ноября 1944 года, в котором перечислены остальные запрещенные или ограниченные к вывозу товары. В последующем законодательство было дополнено правилами по получению экспортных лицензий — от 8 декабря 1948 года, 12 января 1955 года, 30 января 1967 года, 5 декабря 1985 года, 25 июля 1989 года.

Комитет по надзору за передачей технологии (созданный 29 октября 1981 года) жестко контролирует передачу технологии в области электроники, микроэлектроники, информатики, телевизионной связи, точного машиностроения и т.д.

Ужесточен контроль в области мощной компьютерной техники, средств связи, робототехники, сверхпроводящих материалов, оборудования для газовых турбин, технологии обработки металлов, плавучих ремонтных доков, транспортных средств на воздушной подушке, программного обеспечения ЭВМ. В то же время действует непубликуемый список товаров, на основе которого чаще всего проводится рассмотрение лицензионных заявок. Подобный список сформирован по военной продукции и по атомной энергетике

Заявки на экспортную лицензию вместе с копиями контрактов направляются в таможенное ведомство. При необходимости получения разрешения от КОКОМ заявки направляются в министерство промышленности и затем в министерство иностранных дел; в отношении товаров строительного характера к рассмотрению привлекается министерство обороны. Однако для фирмы вся процедура начинается и заканчивается в таможенном управлении.

Во Франции от фирмы не требуется предоставлять формальное заявление о том, что экспортируемая технология останется в стране назначения и не будет реэкспортирована в третьи государства, достаточно соответствующего заявления (декларации) от конечного потребителя. Но если предоставляемая странам, входящая в ограничительный список КОКОМ, французская технология базируется на американской, то французская фирма должна получить лицензию на реэкспорт такой технологии.

Таможенное соглашение между Францией и США от 1 февраля 1986 года содержит положение, по которому французская таможенная служба может проводить расследование случаев нарушения экспортного режима по требованию США,

в отличие от предыдущих соглашений, не признававших экстерриториальных прав США. Однако во Франции нет «черного списка» национальных фирм, а гражданские штрафы за незаконный вывоз продукции накладываются в размере от одного до трех стоимостей экспортируемого товара (таможенный свод, 1 декабря 1986 года, ст.400 и 413), предусмотрена и уголовная ответственность за нарушение законодательства (тюремное заключение сроком от 6 до 20 лет).

В целом система экспортного контроля Франции весьма просторна для чисто административных действий и базируется на административных предписаниях, нередко разовых.

Таможенный тариф

Одним из главных инструментов регулирования импорта товаров во Францию является единый таможенный тариф (ЕТТ), применяемый в торговых отношениях стран-участниц ЕС с третьими государствами, начиная с 1 июля 1968 года, и являющийся обязательным для всех стран сообщества.

Франция имеет беспошлинную торговлю в рамках ЕС, а также со всеми государствами Западной Европы и 66 развивающимися странами, подписавшими с Сообществом Ломейскую конвенцию. Кроме того, существует преференциальный режим торговли со странами Средиземноморья, и в одностороннем порядке ЕС распространило систему общих преференций на ряд развивающихся стран.

Торговые переговоры с третьими странами по таможенно-тарифным вопросам полностью относятся к компетенции Сообщества. Только оно может в одностороннем порядке или путем переговоров изменить уровень таможенного обложения товаров из третьих государств, и его решения обязательны для всех членов группировки. Товар, завезенный на территорию Франции или любой другой страны-участницы ЕС, пройдя таможенные формальности, может беспошлинно обращаться внутри сообщества.

При ввозе товаров взимаются адвалорные пошлины и лишь в отдельных случаях — конвенционные и кумулятивные. При ввозе сельскохозяйственных товаров, подпадающих под действие единой аграрной политики ЕС, взимаются компенсационные сборы или же пошлины в сочетании с таким сбором. Размер пошлины на единицу ввозимого сырья зависит прежде всего от степени обработки сырья. Сырье, не производимое в стране, как правило, ввозится беспошлинно, на полуфабрикаты и готовые изделия пошлины заметно увеличиваются.

Высокое обложение сохраняется при ввозе товаров, создающих конкуренцию местным производителям. Это прежде всего обувь, текстиль, отдельные пищевкусовые товары, химические продукты, ряд видов продукции машиностроения.

Нетарифные ограничения

Помимо единого таможенного тарифа Франция активно использует такие ограничения ввоза товаров как контингентирование импорта, усложнение таможенных формальностей, контроль над ввозом, антидемпинговые процедуры, импортные налоги, соглашения о «добровольном» ограничении импорта, действующие правила в области здравоохранения, защиты окружающей среды, стандартизации, аттестации продукции, санитарные, ветеринарные и административный формальности.

Контингентирование импорта

Ввоз ряда товаров сдерживается установленными в одностороннем порядке количественными квотами. Ежегодные списки регламентируемых товаров и стран определяются французскими властями, но вводятся в действие решением Совета ЕС.

В настоящее время Франция в отношении со всеми участниками ГАТТ-ВТО и приравненными к ним странами допуска-

ет свободный импорт товаров, кроме текстильных, на ввоз которых введен специальный импортный режим.

Кроме «контингентирования», органы Сообщества могут принимать ряд мер по ограничению ввоза товаров, в том числе и ранее «либерализованных», таких как: наблюдение за реализованными импортными операциями (статистический контроль); контроль над ввозом путем выдачи специальных импортных документов; сокращение срока использования выданных импортных документов; введение количественных ограничений, запрет импорта. Регулирование по данным вопросам может проводится и на национальном уровне (ставя в известность руководящие органы Сообщества и страны-члены группировки).

Контроль за контингентированием ввоза осуществляется при помощи лицензий, выдаваемых отделом финансовых и торговых разрешений Генеральной дирекции таможен и косвенных налогов сроком, как правило, на шесть месяцев.

Соглашение о «добровольном» ограничении экспорта представляет собой договоренность между экспортером и импортером о торговле определенными товарами, и по существу навязывается стране-экспортеру под угрозой применения более жестких ограничительных акций (Международное соглашение по торговле текстилем 1986 год, заключенное Сообществом с 26 государствами и территориями; Соглашения о «добровольном» ограничении экспорта черных металлов в страны ЕС, заключенное Сообществом с 20 странами).

Во Франции действуют жесткие санитарные требования к ввозимым растительным и животным продуктам, медикаментам, отдельным продуктам химической промышленности. При ввозе овощей, фруктов, зеленых насаждений требуется фитосанитарный сертификат, ряд продуктов должен обязательно пройти санитарную обработку на таможне.

Для сдерживания импорта сельскохозяйственных товаров во Франции наряду с таможенными сборами используется си-

стема компенсационных сборов. Компенсационные сборы представляют собой разницу между высокой, как правило, ценой сообщества на конкретный вид сельхозпродукции и ее мировой ценой. Единые цены устанавливаются Комиссией ЕС и ежегодно пересматриваются. Разница между едиными и мировыми ценами может колебаться в зависимости от товара от полутора до пяти раз.

Антидемпинговое законодательство

«Меры по защите от демпинга» предусматривают введение обложения импортируемых товаров из третьих стран антидемпинговыми пошлинами при наличии доказательства, что их ввоз в государства Сообщества осуществлялся путем демпинга и наносит или может нанести ущерб национальному производству стран-членов группировки.

Действующие во Франции антидемпинговые правила приняты для всех стран ЕС и вступили в силу с 1 августа 1984 года, распространяясь на все виды ввозимых товаров: промышленные и сельскохозяйственные. Антидемпинговые меры действуют через механизм цен, а для доказательства, что экспорт товаров в страны ЕС ведется по заниженным ценам, предусмотрен набор инструментов. Расплывчатые формулировки предполагаемого ущерба от демпинга, возможность широкого толкования критериев, устанавливающих его факт, предоставляют органам ЕС большую свободу для использования этих правил с целью селективного ограничения или запрещения импорта товаров из третьих стран.

3.6. Регулирование финансовой сферы

Регулирование банковской системы

Вопросы контроля над финансовыми учреждениями регламентируются законом «О банках» от 25 января 1984 г. Все кредитные учреждения страны (более 35 тысяч) включены в еди-

ную структуру, за исключением Государственного Казначейства, Банка Франции, Депозитно-сохранной кассы и Специализированного финансового института почтовой службы Франции.

Регламентирование и контроль над кредитными организациями осуществляется тремя организациями:

1. Комитет банковского регламентирования: нормативный орган.

Комитет устанавливает «правила общего характера, относящиеся к кредитным организациям», такие как требования по величине уставного капитала, участию в акционерном капитале, условиям расширения сети банковских отделений, условиям банковских операций, нормам управления и отчетности, инструментам кредитной политики и т.д. Председателем Комитета является Министр экономики и финансов, заместителем — Управляющий Банком Франции.

2. Комитет кредитных учреждений: регистрирующий орган.

Комитет представляет собой орган, занимающийся регистрацией кредитных учреждений, принимающий индивидуальные решения (выдача разрешений или исключений). Состоит из десяти членов под председательством Управляющего Банком Франции.

3. Банковская комиссия: контролирующий орган

Комиссия контролирует соблюдение банковской регламентации. С помощью агентов Банка Франции она проводит проверки кредитных учреждений. Банковская комиссия имеет дисциплинарные полномочия. Имеет право выносить дисциплинарные и/или материальные санкции. Состоит шести человек, включая директора Казначейства, под председательством Управляющего банка Франции.

Статус Банка Франции как автономной организации гарантирован Законом от 3 января 1973 г.

Основные виды банков во Франции

1. Коммерческие банки — их основная деятельность заключается в приеме бессрочных вкладов для предоставления краткосрочных кредитов. Однако они могут расширять сферу своей деятельности следующим образом:

а) приобретая капитал в виде вкладов или займов (вкладные сертификаты, облигации);

б) предоставляя займы на более длительный срок;

в) принимая участие в капитале других предприятий;

г) организуя эмиссию и размещение ценных бумаг;

д.) осуществляя управление имуществом за счет клиентуры.

Коммерческие банки объединены в Ассоциацию французских банков (АФБ)

2. Инвестиционные банки — специализированные организации, предназначенные для помощи предприятиям в их инвестиционной деятельности и способные осуществлять долгосрочные и среднесрочные операции. К этой категории банков относятся а) частные банки, которые специализируются на финансовых консультациях, управлении имуществом, а также международном перемещении капиталов французских предприятий;

б) промышленные банки, подразделяющиеся на деловые банки, предназначенные для участия в деятельности предприятий, и банки долгосрочного и среднесрочного кредита, выдающие займы и аккумулирующие средства для дальнейшего вложения их в реальный сектор экономики.

3. Финансовые компании — организации, собирающие относительно стабильные капиталы (облигации, боны, банковские займы) для их размещения с малой степенью риска в краткосрочные займы под залог ценных бумаг и в долгосрочную аренду.

4. Ипотечные банки — организации, основным объектом активных операций которых является предоставление ипотечных займов предприятиям и частным лицам.

5. Банки развития — призваны объединять общественные и частные фонды для финансирования операций, которые не могут быть рентабельными в короткий срок.

Во Франции существует 28 специализированных кредитных института, сгруппированных в 1984 году в Объединение специализированных финансовых учреждений. К ним относятся такие организации, как Le Credit foncier de France, специализирующийся на кредитовании строительства, Les Societes de developpement regional (SDR) — организации регионального развития, которые объединяют финансовые институты, обслуживающих преимущественно мелкие и средние предприятия; Societe francaise pour l'assurance du capital risque des PME-SOFARIS — для финансирования мелких и средних предприятий.

Особое место здесь занимает La Banque francaise du commerce exterieur — «Французский банк для внешней торговли», осуществляющий финансирование внешнеэкономических операций.

Регулирование фондового рынка

Функции регулирования фондового рынка во Франции возложены на Министерство экономики и финансов. Основную практическую работу осуществляют специальные организации: Комиссия по биржевым операциям, Совет фондовых бирж, «Общество французских бирж — Парижская фондовая биржа» и Французская ассоциация биржевых обществ.

Комиссия по биржевым операциям контролирует соблюдение стандартов раскрытия информации эмитентами и использование инсайдерской информации. В случае нарушения установленных ею правил комиссия вправе направлять материалы в прокуратуру или применять собственные санкции, в частности, налагать штрафы.

Комиссия выдает лицензии на создание инвестиционных компаний, на управление портфелями ценных бумаг, расследует жалобы, поступающие от инвесторов. Исключительное пра-

во проведения операций на биржевом рынке принадлежит профессиональным участникам фондового рынка — «биржевым обществам», входящих в общество французских бирж.

Деятельность Совета фондовых бирж определяется Законом о фондовых биржах 1988 г. Совет осуществляет общий надзор за деятельностью фирм по ценным бумагам и выполняет функцию основной саморегулируемой организации Франции. В его состав входят 12 человек, 10 из которых избираются от лица фирм по ценным бумагам, 1 представляет листинговые компании, 1 — представитель служащих фирм — членов Совета фондовых бирж.

Совет лицензирует компании по ценным бумагам и разрабатывает общие правила, касающиеся операций с ценными бумагами. Свод этих правил (Генеральный регламент Совета фондовых бирж), одобренный Комиссией по биржевым операциям и банком Франции утверждает Министерство финансов.

Генеральный регламент устанавливает нормативы для создания новых компаний по ценным бумагам, правила листинга и исключения из него, правила поглощения компаний и содержит профессиональный кодекс поведения должностных лиц и служащих компаний по ценным бумагам. Совет вправе принимать дисциплинарные меры воздействия по отношению к участникам рынка ценных бумаг.

Общество французских бирж — Парижская фондовая биржа имеет статус специализированного финансового учреждения. Общество контролирует повседневные операции на рынке, распространение информации инвесторам, проверяет заявки на листинг, направляемые в Совет по фондовым биржам, принимает решения об исключения из листинга. Согласно полномочиям, делегированным Советом фондовых бирж, Общество вправе приостанавливать торговлю любой ценной бумагой.

3.7. Регулирование трудовых отношений

Законом от 13 ноября 1982 г. предприниматели обязаны ежегодно вести переговоры о пересмотре договоров о заработной плате. Это касается любого предприятия, учреждения или фирмы, подпадающих под действие частного права, если на них работает как минимум один член профсоюза. В соответствии с циркуляром Министерства труда предметом коллективных договоров является соглашение «о заработной плате брутто по каждой профессиональной категории с включением в нее премий, надбавок и натуральных выплат, если таковые имеют место).

В соответствии с Постановлением 1989 г. минимум раз в пять лет обязательно производятся переговоры о пересмотре классификационных сеток.

С 1984 отказались от автоматической и всеобщей индексации заработной платы вслед за ростом цен. Индексация договорных заработных плат относительно любого индекса цен или величины минимально гарантированной заработной платы законодательно запрещена. Данное положение носит антиинфляционный характер и служит инструментом политики дезиндексации заработной платы.

Во французском трудовом законодательстве установлена иерархия источников права в следующей убывающей последовательности:

— законы
— постановления (акты исполнительных органов власти)
— расширенные коллективные, межотраслевые и отраслевые договора
— местные коллективные договора
— договора на уровне предприятия
— договора на уровне учреждения или цеха
— индивидуальные трудовые контракты

— Запрещено фиксировать уровень и условия вознаграждения, которые были бы менее благоприятны для трудящихся, нежели те, которые были заключены или зафиксированы вышестоящими источниками права. Однако более благоприятные положения могут согласовываться при условии применения императивных правил, указанных ранее.
— Государство регламентирует:
— периодичность выплаты зарплаты,
— привилегии для получения кредитов под обеспечение заработной платы и гарантию их выплаты в случае банкротства предпринимателя,
— обязательства по социальным отчислениям,
— ограничение удерживаемых долей заработной платы по судебному иску и исполнительному листу
— Кроме того, государство устанавливает правила минимальной профессиональной заработной платы (SMIC). Предприниматели не имеют право выплачивать заработную плату ниже устанавливаемой с помощью SMIC, и определяемой в договорах минимальной зарплаты для данной квалификации. Однако уровень зарплаты может оставаться на уровне ниже SMIC при вычислении дополнительного вознаграждения, если полное выплачиваемое вознаграждение будет находиться выше уровня SMIC.

Уровень SMIC периодически пересматривается на основе индекса потребительских цен, исчисляемого Национальным институтом статистики и экономических исследований (INSEE). Начиная с 1971 г. при повышении индекса потребительских цен на 2% происходит автоматическое повышение SMIC в соответствующей пропорции.

За исключением определяемого государством SMIC, все элементы оклада, выплачиваемого трудящимся, определяются коллективными договорами и индивидуальными контрактами.

Коллективные договора на всех уровнях переговоров могут заключаться только профсоюзными организациями, признанными законом в качестве представительных.

Общим принципом является принцип свободы вступления в профессиональный союз или создания новых профессиональных союзов. Пять профсоюзных конфедераций признано государством в качестве представительных на всех уровнях переговоров. Другие профсоюзы должны доказывать свою представительность в каждом конкретном случае.

Оценка представительности того или иного профсоюза производится на основе нескольких критериев:

— численный состав
— взносы
— опыт и стаж

Признание за профсоюзами представительности дает им исключительное право привлечения различных инстанций для ежегодных переговоров по соглашениям о заработной плате. Те организации, которые уполномочены вести отраслевые переговоры со стороны предпринимателей, должны также быть признаны Министерством Труда как представительные.

Межотраслевые договора как правило определяют общий порядок повышения заработной платы и отраслевые минимумы заработной платы.

Коллективные трудовые договора на уровне отрасли определяют минимальную заработную плату по каждой специальности в соответствии с квалификационной сеткой, уровень премий и надбавок к заработной плате. Кроме того, определяются социальные выплаты и льготы, а также конкретные механизмы повышения заработной платы.

На уровне фирмы главным образом оговариваются тарифные ставки и коэффициенты, размеры премиальных надбавок и доплат, порядок повышения заработной платы, система участия в прибылях и акционерном капитале, размеры социальных выплат и льгот.

Французским законодательством предусмотрены процедуры, позволяющие Министру труда расширить область применения того или иного коллективного договора на все предприятия, включенные в эту отрасль или относящиеся к смежным видам деятельности.

Контроль за политикой в области заработной платы в государственном секторе экономики устанавливается Межминистерской комиссией контроля над заработной платой (CICS).

3.8. Дерегулирование и реформа государственного управления

Активизация программ дерегулирования во Франции во второй половине 90-х годов непосредственно связана с победой Жака Ширака на президентских выборах весной 1995 г. Уже в циркуляре от 26 июля 1995 г. разработка и реализация программы реформы государственного управления была объявлена одним из основных приоритетов. Декретом от 13 сентября 1995 г. учреждается специальный комиссариат по реформе государственного управления. Проводятся решения по сокращению предписаний, регламентирующих предпринимательскую деятельность, и направленных на децентрализацию административного управления.

Основные нормативные акты реформы государственного управления

— Циркуляр от 26 июля 1995 определил ключевые направления для реформы государственного управления: пересмотр его структуры, методов и задач.
— Декрет 13 сентября 1995: создание Комиссариата реформы государственного управления
— Циркуляр от 24 октября 1995 г. — начата подготовка трехгодичной программы децентрализации.
— Циркуляр от 25 января 1996 г. — объявлена реформа процедуры принятия государственного бюджета.

— Циркуляр 15 мая 1996: сокращение числа разрешительных режимов и предварительных административных заявлений.
— Циркуляр 8 июля 1996: реорганизация центральных органов государственной администрации.
— Циркуляр 16 июля 1996: реформа финансового контроля за расходованием средств
— Декрет 15 января 1997: децентрализация индивидуальных административных решений
— Декрет 9 мая 1997: создание и организация служб государственной компетенции
— 5 ноября 1997: Принятие Правительственной программы новых направлений реформы государственного управления.
— 16 января 1998: Принятие правительственной программы приоритетных шагов в области построения информационного общества.
— Циркуляр 3 июня 1998: Создание долгосрочной программы модернизации государственной службы.

В рамках долгосрочной программы модернизации (programmes pluriannuels de modernisation — PPM), конкретизируется стратегия правительства в области модернизации и реформы государственного управления на срок трех-пяти лет. В числе положений программы:

— децентрализация принятия решений и перераспределение полномочий между центральными службами и региональными службами;
— использование новых информационных технологий.
— упрощение регламентации.

Упрощение существующей регламентации охватывает четыре направления:

1. Уничтожение или облегчение предварительных административных разрешений:

К началу 1998 г. существовало порядка 4000 положений, требующих различных административных разрешений. Реформа предусматривает, (после согласования с заинтересованными министерствами) частично — уничтожение подобных режимов, частично — переход от разрешительной к заявительной практике. В ближайшее время должны были быть отменены первые 450 регламентаций.

Особое внимание уделяется мерам по упрощению порядка деятельности предпринимателей, которые начали реализовываться с начала 1998 года. Эти меры должны обеспечить достижение четырех основных целей:

— возможность создания и регистрации нового предприятия в течение 24 часов;
— облегчение доступа мелких и средних предприятий к рынку государственных заказов;
— снижение издержек по ведению бухгалтерской статистической отчетности;
— упрощение взаимоотношений с наемной рабочей силой.

В рамках программы дерегулирования предусматривается децентрализация индивидуальных административных решений по юридическим и финансовым вопросам: с 1-го января 1998 г. 600 процедур, раньше проводимых министерствами, возложены на префектов департаментов. Таким образом, к настоящему времени на региональный уровень переведено около 75 процентов административных процедур, требующих индивидуальных решений.

Заметных результатов по дерегламентации предпринимательской деятельности удалось добиться в результате деятельности Комиссии по упрощению формальных административных требований (COSIFORM). Правительство поддержало предложения Комиссии по значительному сокращению издержек по ведению бухгалтерской и статистической отчетности предприятий: в качестве примера, одиннадцать заявлений, сопровождающих наем рабочего, были приведены к формально-

му требованию лишь одного обобщенного документа, после 1 январе 1996.

Учреждения, участвующие в реализации реформы государственного управления

Межведомственный Комитет по реформе государственного управления (CIRE). Создан декретом 13 сентября 1995. Возглавляется Премьер-министром, и объединяет руководителей ключевых министерств, принимая главные решения в области реформы.

Генеральная Дирекция администрации и государственного управления (DGAFP). Решение и экспертиза вопросов управления человеческими ресурсами в государственном секторе; переговоры с национальными профсоюзными организациями сотрудников государственного управления.

Межведомственная Делегация по реформе государства (DIRE). Сформированная декретом 8 июля 1998, она продолжает развивать деятельности Комиссариата по реформе государственного управления, (срок функционирования которого при создании был ограничен в тремя годами и завершившего деятельность в октябре 1998), активно содействуя модернизации и реформе государственного аппарата.

Генеральный Директор DGAFP по должности входит в состав DIRE, обеспечивая координацию действий, проведенных в области государственного управления и административной модернизации. DIRE и DGAFP функционируют в структуре Министерства государственного управления, реформы государства и децентрализации.

Межведомственная сеть высших служащих. Созданная по инициативе министра по реформе государственного управления, сеть объединяет высших служащих, обеспечивающих модернизации в каждом министерстве.

Комиссия модернизации. Созданная при Высшем Совете государственного управления, она осуществляет взаимодей-

ствие представителей органов власти с общественностью по вопросам развития реформы государственного управления.

Государственный совет. Консультирование правительства по административным и юридическим вопросам, разработка реформ, высший арбитр в административной области.

Генеральный секретариат правительства. Осуществляет организацию работы правительства, юридические консультации правительства при разработке законодательных и нормативных актов. Непосредственно подчинен Премьер-министру.

Министерство экономики, финансов и промышленности. Бюджетное управление. Управление изменением бюджетных процедур, руководство бухгалтерами и финансистами на межведомственном уровне.

Генеральный комиссариат планирования. Миссия — разработка планов развития экономики и контроль за их реализацией. Непосредственно подчинен премьер-министру.

Контрольная палата и региональные счетные палаты. Контролируют использование и распоряжение денежными средствами государственной администрацией, правомочность принимаемых ею решений.

Комиссия по упрощению формальных административных требований (COSIFORM). Разрабатывает инициативы по дерегламентации хозяйственной деятельности.

3.9. Заключение

Наиболее интересными, в контексте применения в России представляются следующие элементы опыта регулирования экономики во Франции:

В системе долгосрочного планирования:

— механизмы и процедуры взаимодействия по вопросам определения подходов к решению экономических проблем, в рамках подготовки программ экономического развития страны между представителями различных

политических сил, профсоюзов, предпринимателей, экспертов и чиновников в рамках плановых Комиссий.

— Механизмы согласования региональных и национальных экономических программ, создание системы контрактов (договоров) по долевому финансированию инфраструктурных проектов между регионами и государством.

В системе контроля за естественными монополиями и управления государственной собственностью:

— система обязательной проверки и контроля за результатами деятельности крупнейших государственных предприятий и естественных монополий со стороны Счетной палаты, а также аудита их бухгалтерской отчетности со стороны независимого от руководства предприятия и назначаемого государственными органами власти аудитора;

— система предварительного контроля за инвестициями крупнейших государственных предприятий и естественных монополий (FDES).

В экономической политике — возможность активного использования рефинансирования Центральным Банком экспортных кредитов через механизм переучета векселей (в рамках макроэкономических ограничений).

В программе дерегламентации государственного управления — - опыт функционирования специализированного «дерегламентирующего» института — Комиссии по упрощению формальных административных требований.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что, несмотря на реализацию программы реформы государственного управления, предусматривающую, в частности, последовательную дерегламентацию, административный аппарат продолжает оставаться в высокой степени бюрократизированным. Традиции этатистской политики «большого государства» достаточно сильны, а высокое влияние профсоюзов сдерживает процессы дерегули-

рования трудовых отношений, поддерживая ощутимо высокую ригидность рынка труда.

Пример Франции демонстрирует высокую степень политического воздействия на реализацию отдельных элементов политики дерегулирования (например, приватизации), непосредственно связанных с циклической сменой правящих коалиций левых и правых сил.

4 Чили

4.1. Участие государства в производстве

К началу 70-х годов Чили оказалось в числе стран Латинской Америки с очень большим государственным сектором. Одновременно долгое время страна была в числе развивающихся стран с наиболее низкими темпами экономического развития. В середине 60-х и начале 70-х годов было предпринято несколько попыток преодолеть эту тенденцию путем перестройки структуры хозяйства на основе общественной формы собственности, которая при сохранении в определенных масштабах частного и смешанного секторов экономики должна была стать преобладающей. При этом предусматривалось распространение государственного контроля на важнейшие отрасли промышленности, транспорт, внешнюю торговлю, кредит, что, как предполагалось, создало бы наиболее благоприятные условия для планового руководства экономикой в целом.

К 1973 году в государственный сектор перешло 35% всех сельскохозяйственных угодий, в горнодобывающей промышленности удельный вес государства вырос до 30% по сравнению с 3% в 1970 г. Государство контролировало свыше 30% внутренней торговли и распределения, 85% стоимости экспорта и 65% импорта. Всего за 1970-1973 гг. число крупных и средних промышленных, коммерческих и финансовых пред-

приятий, полностью или частично национализированных и оказавшихся под контролем государства, выросло с 68 до 596, их доля в ВВП достигла 39%, а в горнодобывающей промышленности и финансах почти 85%.

Все эти меры, однако, не спасли экономику Чили от кризиса, а, наоборот, способствовали его ускорению. Государственные предприятия оказывались чрезвычайно малорентабельными. На их субсидирование уходило до 25% бюджетного дефицита, составлявшего 25% ВВП. Именно эти субсидии были одной из главных причин резкого роста инфляции в начале 1970-х годов. Также на государственных предприятиях осуществлялся найм необоснованно большого количества работников с высокой заработной платой, слабой производственной дисциплиной, была существенная нехватка квалифицированных кадров. Все это приводило к значительному росту производственных затрат на государственных предприятиях. Например, на ведущих рудниках страны — «Эль-Теньенте» и «Чукикамата» – после их национализации издержки производства возросли почти на 50%, вследствие чего страна недополучила порядка 60-70 млн.долларов

Пришедшее к власти военное правительство в основу своей хозяйственно деятельности положило экономическую реформу, которая, прежде всего, была направлена на ликвидацию дисбаланса между спросом и предложением на внутреннем рынке страны, приостановление и постепенное снижение темпов инфляции, развитие конкуренции между различными типами собственности, диверсификация производства и модернизацию технологий, повышение конкурентоспособности экспортных товаров на внешних рынках.

В отличие от предшествующего режима военное правительство в качестве главной движущей силы избрало частный сектор, а основным механизмом его усиления – приватизацию государственной собственности. Вскоре после прихода к вла-

сти военных, прежним владельцам было возвращено 241 предприятие.

В процессе приватизации в Чили достаточно четко выделяются два этапа, разделенные экономическим кризисом 1981-1983 гг. Для первого этапа (1974-1978) была характерна продажа крупных пакетов акций преимущественно частным национальным компаниям. Результатом такого направления стал высокий уровень концентрации капитала у относительно небольшого количества финансово-промышленных групп, которые приобрели характер конгломератов. Главной задачей первого этапа приватизации была стабилизация экономики, снижение бюджетного дефицита, повышение уровня доходов государства.

Кризис 1981-1982 гг. показал не только слабую приспособленность конгломератов к выживанию в условиях спада экономической активности, но и их негативную роль в усилении и обострении кризисных процессов.

Поэтому на втором этапе приватизации был сделан упор на демонополизацию собственности, увеличение количества акционеров приватизируемых предприятий («народный капитализм») и заметное расширение участия в этом процессе иностранного капитала, представленного главным образом транснациональными корпорациями. В числе главных задач этого этапа вошли смягчение груза внешней задолженности формирование социальной базы, которая сделала бы необратимым курс на открытую рыночную экономику.

В свою очередь оба этапа могут быть подразделены на две фазы. На первом этапе их выделение представляется более четким: первая фаза включает в себя возврат собственности, национализированной при прежнем режиме, их бывшим владельцам; вторая фаза характеризуется переходом к приватизации собственно государственной собственности. Водоразделом между ними стал кризис 1975 г., вызванный ухудшением

внешнеторгового баланса Чили из-за снижения мировых цен на медь и ростом на нефть.

За период 1975-1978 гг. доходы от приватизации составили 730 млн. долларов. На этом этапе больше всего средств было выручено от передачи в частный сектор ГЭС и компаний по энергоснабжению, телефонных компаний, предприятий обрабатывающей и добывающей промышленности.

На втором этапе четкий водораздел отсутствует, однако мы можем выделить период реприватизации собственности, взятой под контроль государственным сектором во время кризиса 1981-1983 годов. Он продолжался около трех лет (1984-1986), и еще до его завершения начался переход ко второй фазе (1985-1990), связанной с передачей в частный сектор крупных предприятий, традиционно принадлежавших государству, с введением в действие механизма «народного капитализма».

Во время экономического кризиса 1982-1983 года государство вынуждено было вновь национализировать около 50 предприятий, находившихся на грани разорения. Впрочем, этот шаг явился, скорее, не свидетельством изменения официального курса в отношении приватизации, а прагматическим ответом на кризис, что подтвердилось дальнейшим ходом событий: как только ситуация в экономике улучшилась, все национализированные в эти годы предприятий были реприватизированы.

Переход страны к демократии (март 1990 г.) внес некоторые новые черты в процесс приватизации. Признавая рыночную экономику и частный сектор основными движущими силами, способствующими развитию страны, новое правительство все же не считает необходимым полностью ликвидировать предприятия госсектора. В предшествующий период приватизация осуществлялась в значительной мере за счет высоких социальных издержек. Поэтому новое правительство считает целесообразным повышение роли частного сектора в решении социальных проблем. Также предполагается, что его развитие

должно происходить главным образом за счет расширенного производства, путем реинвестиции прибылей, а не за счет перемещения в него госсобственности.

Основная масса предприятий была приватизирована на первом этапе (553 из 630, приватизированных за 1974-1990). В основном это были мелкие и средние предприятия, не имевшие стратегического значения для экономики страны. Хотя на втором этапе из госсектора в частный перешло лишь около 80 предприятий, или менее 13% общего числа, они, несомненно, имели более высокий удельный вес в экономике страны. Большинство из них традиционно относилось к госсектору, создавалось на его средства, нередко имело монопольный характер в своей отрасли и стратегическое значение для национальной экономики.

4.2. Экология: нормы, стандарты, санкции

По ныне действующей Конституции Чили 1980 г. государство должно «содействовать тому, чтобы право граждан на жизнь в чистой окружающей среде не было нарушено, и обеспечить сохранение природы»

По закону государство может налагать «специальные ограничения на реализацию определенных прав и свобод с целью защиты окружающей среды».

В Чили концессия на право использования водных ресурсов может превратиться со временем и в реальное право на владение и свободную продажу. В Кодексе водных ресурсов Чили содержится такое нововведение, как создание рынка прав на водные ресурсы. Хотя в нем и сохраняется принцип, согласно которому вода является общественным достоянием, но одновременно провозглашается, что в начале предоставления государством права на использование воды частному лицу, последнее становится собственником данного ресурса. Большинство ирригационных сооружений и дренажных систем в Чили теперь является частной собственностью.

В Чили существует 23 национальных парка и 26 заповедников. Вопросами охраны природы занимается Лесная служба министерства земледелия и Комитет по защите фауны и флоры.

4.3 Структурная политика

Государственные программы развития

На сегодняшний момент государству в Чили отводится ключевая роль в новом плане развития экономики. Основные задачи государства на новый период:

— Создание условий для эффективного развития внутреннего рынка
— Контроль за обеспечением равных возможностей доступа к субсидиям и кредитам всем участникам экономического процесса
— Формирование инфраструктуры, необходимой для повышения конкурентоспособности фирм и компаний.

Привлечение иностранных инвестиций

В Чили созданы законодательные условия для привлечения иностранных инвестиций, которые включают в себя прозрачное законодательство и возможности для вывоза доходов из страны. Юридические нормы, регулирующие эту область, весьма либеральны. Базовым законом в этой сфере является «Закон об иностранных инвестициях» (Закон №600), который практически полностью определяет регулирование инвестиций и практически устанавливает одинаковый подход как к чилийским, так и к иностранным компаниям. Статья 9 «Закона об иностранных инвестициях» устанавливает, что компании «получающие иностранные инвестиции, пользуются теми же правами, как и все прочие компании, действующие в стране».

Разрешения на иностранные инвестиции выдаются Комитетом по иностранным инвестициям (Comite de Inversiones Extranjeras) (CIE). Комитет по иностранным инвестициям явля-

ется единственной организацией, которой дано право разрешать такие инвестиции. В Комитет входят министр экономики, развития и реконструкции, министр финансов, министр иностранных дел, министр планирования и кооперации, президент Центрального банка Чили. Председательствует на заседаниях министр экономики, развития и реконструкции, а в его отсутствие министр финансов.

Специального одобрения Комитета по иностранным инвестициям требуют:

— инвестиции, превышающие 5 миллионов долларов США
— инвестиции в отрасли, где традиционно оперирует преимущественно государственный капитал
— инвестиции в средства массовой информации
— инвестиции, осуществляемые правительством или государственными организациями другой страны

Все остальные иностранные инвестиции не требуют специального одобрения Комитета по иностранным инвестициям. Разрешения на их ввоз выдаются исполнительным секретарем Комитета как правило в течение нескольких дней.

«Закон об иностранных инвестициях» распространяется на иностранных граждан и чилийцев, постоянно проживающих за пределами Чили, на иностранные и чилийские кампании (обладающие филиалами за рубежом) в том случае, если указанные физические и юридические лица ввозят в Чили и подписывают инвестиционный контракт. Инвестиционный контракт подписывается иностранным инвестором и исполнительным секретарем Комитета по иностранным инвестициям. В отдельных случаях, когда требуется специальное разрешение Комитета, контракт подписывается непосредственно президентом Комитета.

В контракте указывается период, в течение которого инвестор обязуется ввести капитал в страну. Этот период не может

превышать 8 лет в случае горнодобывающей промышленности, 3-х лет в случае других отраслей экономики. В случае единодушного решения всех членов Комитета по иностранным инвестициям тот период может быть увеличен до 12 лет для проектов в области горнодобывающей промышленности, требующих предварительного проведения изыскательных геолого-разведочных работ. Этот период может быть продлен до 8 лет для других секторов экономики, в случае осуществления проектов общей стоимостью более 50 миллионов долларов США.

«Закон об иностранных инвестициях» устанавливает следующие формы поступления иностранного капитала в Чили (Статья 2 Закона №600): «свободно конвертируемая валюта, материальные ресурсы (в том числе машины и оборудование), технологическая информация, кредиты, связанные с иностранными инвестициями, капитализированные зарубежные займы и внешние долги, капитализированная прибыль».

Иностранные инвесторы не имеют права вывозить капитал ранее, чем через 3 года после того, как он был ввезен в страну. Условия, на которых вывозится из страны капитал не должны быть менее благоприятными, чем условия оплаты импорта.

В расчетах, связанных с вывозом капитала и прибыли, используется самый благоприятный для иностранного инвестора валютный курс из курсов, устанавливаемых организациями, официально работающими на валютном рынке.

Иностранная валюта, требуемая для перевода за границу капитала или части его, может быть куплена только за счет средств, получаемых от продажи акций, а также полной или частичной продажи предприятий, приобретаемых или построенных при участии иностранных инвестиций.

Часть выручки от продажи предприятий, которая не превышает объемов иностранных инвестиций, одобренных Комитетом по иностранным инвестициям (в момент их ввоза), не

облагается налогами. Остальная часть облагается налогами в установленном законодательством порядке.

В случае если иностранный инвестор не вывозит капитал из страны в течение 10 лет с момента осуществления инвестиций, ему предоставляется возможность выплачивать налоги в размере 40% от суммарных доходов.

В случае инвестиций на общую сумму более 50 миллионов долларов США, предусматриваются дополнительные льготы:

10-летний период, в течение которого налоги, выплачиваемые компаниями, остаются неизменными может быть увеличен, но не более, чем до 20 лет.

В этот период правительство гарантирует неизменность режима переоценки основных фондов (с учетом инфляции, износа и т.д.)

В этот период гарантируется неизменность режима регулирования экспорта всех товаров, которые предполагается экспортировать в рамках статьи инвестиционной программы

В этот период гарантируется возможность сохранения значительной части валютной выручки за границей

В 1993 году был принят Закон №19207 снижающий минимальный срок нахождения инвестиций в стране до одного года.

Как уже было сказано ранее, в ряде отраслей есть некоторые отличия от обычного порядка осуществления инвестиций. Например, ограничено владение рыболовными судами и судами для прибрежных перевозок. Есть ряд отличий в области местных налогов на добавленную стоимость в автомобильной промышленности и дополнительные ограничения для районов крайнего севера и юга Чили. Газовые и нефтяные ресурсы Чили находятся в исключительной государственной собственности. Аналогичная ситуация в области месторождений урана и лития. Однако иностранные компании могут участвовать в конкурсах на получение концессий в области разработки этих ресурсов.

Зарегистрированные инвесторы получают гарантированную возможность доступа к официальной системе валютного обмена по межбанковскому курсу. В ряде случаев эта система является более выгодной, чем система неофициальная система валютного обмена.

Приоритеты развития отраслей

Одним из основных приоритетов в развитии экономики Чили являются экспортные отрасли, а также связанные с ними сектора банковской сферы.

Например, после установления военного режима в экономике проводилась политика селективной поддержки отдельных отраслей агропромышленного комплекса. Начало было положено ликвидацией сельскохозяйственных кооперативов, наиболее политизированных и часто просто навязанных крестьянству. Одной из наиболее быстро растущих отраслей стало лесное хозяйство. В 1974 г. стала выполняться программа по выдаче субсидий на разведение и восстановление лесонасаждений. Причем, если в среднем предполагалось покрывать 70% стоимости лесопосадок, то в ряде случаев субсидированные средства доходили до 100% и более. В результате на доля древесины в структуре экспорта выросла по сравнению с 1970 г. в 2,4 раза к 1975 г. и в 12,2 в 1980 г. Это вывело лесную и целлюлозно-бумажную отрасли по совокупности на 3-е (после меди и медной руды) место в экспортной структуре Чили.

Широко используются специальные меры и механизмы, нацеленные на содействие экспорту. Это прежде всего государственное финансирование экспортной деятельности, предоставление компаниям-экспортерам различных налоговых скидок и льгот. Например, система «Дроу-бэк», которая предоставляет экспортеру право на возмещение пошлин на импорт материалов, использованных для производства и упаковки экспортируемых товаров. В рамках системы «Роэмболсо» экспортеру могут компенсировать частично или полностью внут-

ренние налоги на импортированный товар или услуги, использованные для производства экспортной продукции.

В ряде мест, преимущественно на юге и севере страны, созданы «открытые зоны», где внешнеторговые сделки не облагаются таможенными сборами. Аналогичный режим введен и в некоторых крупных городах.

В стране отсутствуют юридические нормы, устанавливающие монопольное или преимущественное право национальных компаний на перевозку или страхование экспортируемых товаров.

Особенное внимание уделяется информационной поддержке и стимулированию экспорта со стороны государства. Работу по развитию экспорта осуществляет, в частности Управление по развитию экспорта. Задача управления состоит в определении тех чилийских товаров и фирм, которые имеют перспективы выхода на внешние рынки, а также информирование предпринимателей о спросе на чилийские товары за рубежом. Для выполнения этой задачи Управление по развитию экспорта располагает штатом квалифицированных специалистов, работающих в тесном контакте с местным частными компаниями через отраслевые комиссии. В настоящее время с Управлением работает более 60 таких комиссий, объединяющих более 600 компаний. Совместно с ними разрабатывается экспортная стратегия, осуществляется подготовка к международным выставкам, направляются за границу и принимаются торговые делегации.

Управление также осуществляет изучение спроса на чилийские товары, используя для этого собственную сеть зарубежных коммерческих представительств, расположенных в различных районах мира. Вся информация и коммерческие предложения из этих представительств по компьютерной системе поступают в центральное отделение Управления по развитию экспорта в Сантьяго и доступна местным предпринимателям. Также организован Центр документации по вопросам

внешней торговли, считающимся одним из самых обширных и современных в Латинской Америке.

Аналогичную работу осуществляет Управление двусторонних экономических связей, которое, однако, занимается регулированием и контролем за состоянием экономических отношений Чили с отдельными странами. Управление оказывает помощь местным экспортерам в области международных транспортных перевозок, научно-технического сотрудничества, привлечения в страну иностранных инвестиций и т.д. Основное направление деятельности Управления – это представление экономических интересов страны в различных международных организациях и объединениях, например, ЮНКТАД, ФАО, ГАТТ, ЕЭС.

Важным элементом стимулирования экспортных отраслей является либеральная внешнеторговая политика Чили. Ее основное направление – создание общих благоприятных условий функционирования экономики, прежде всего в валютно-финансовой сфере. Например, Центральный банк Чили устанавливает обменный курс чилийского песо реалистично, что обеспечивает конкурентоспособность национальной продукции. Центральный банк более 10 лет также поддерживает сравнительно жестокую связь песо и доллара США, гарантирующую стабильность национальной валюты, столь важную для развития внешней торговли.

Ограничения на валютные операции, касающиеся объемов, сроков, последовательности выполнения, не устанавливаются. Любое физическое или юридическое лицо, в том числе потенциальные экспортеры, имеют свободный доступ к валюте.

Протекционизм

На данный момент импортный режим в Чили является достаточно специфическим для латиноамериканской страны. Режим нацелен, прежде всего, на обеспечение потребностей экономики открытого типа. Снижение импортных барьеров началось в 1973 году с приходом к власти военных. До прове-

дения неолиберальных реформ Чили многие таможенные пошлины имели аномально высокий уровень, достигая 94%. Сейчас многие импортные ограничения, в частности квоты и лицензии отсутствуют. Не требуются платежи в счет частичной предварительной оплаты закупаемых за рубежом товаров. Таможенные тарифы довольно низки и составляют в среднем около 15%. Лишь некоторые товары, в том числе автомобили, предметы роскоши, облагаются дополнительным сбором в размере 5-15%. Гораздо более высокие таможенные пошлины установлены (в целях защиты национальный производителей) на пшеницу, сахар и масличные, а также текстильные изделия.

Налоговая политика по отраслям

Налоговая политика чилийского правительства строилась с учетом перераспределения налогового бремени в пользу частного предпринимательского сектора, льгот в налогообложении отраслей, ориентированных на экспорт, в том числе «нетрадиционных товаров», стимулирования инвестиций в производственную сферу. В результате этого уровень налогообложения частных компаний в Чили один из самых низких в регионе. Так ставка налога на прибыль после 1990г. стала на уровне около 15%, налога на капитал и налога на сверхприбыль не существует, единая ставка налога на добавленную стоимость 18%.

4.4. Регулирование институтов финансового рынка

Инфраструктура финансового рынка

Валютная политика Чили характеризуется использованием плавающего курса национальной валюты с колебаниями в пределах 10%. Другими словами, правительство проводит гибкую политику управления номинальным валютным курсом, чтобы предотвратить его чрезмерно реальное завышение. Политика обменного курса стала важным инструментом перераспределения ресурсов, в том числе экспорта.

В целом, основные приоритеты Центрального банка Чили – поддержание высокого и стабильного обменного курса и ограничительная кредитно-денежная политика.

В Чили в течение долгого времени осуществляется жесткий контроль на рынке ссудного капитала, в частности за движением «коротких» денег. При решении проблем неинфляционного финансирования предпочтение отдается долгосрочным кредитам и прямым инвестициям. Реальная ставка банковского процента поддерживается на положительном уровне для того, чтобы предотвратить отток капитала за рубеж, мобилизовать сбережения для финансирования бюджетного дефицита.

Иностранные инвесторы достаточно активно действуют на внутреннем фондовом рынке Чили. Объем портфельных инвестиций только за 1993-1994 года составил более 3 млрд. долларов США. Расширение операций на вторичном рынке ценных бумаг происходило на фоне достаточно жесткого регулирования портфельных инвестиций. В соответствии с действующим законодательством, средства, ввезенные в страну и инвестированные в чилийские ценные бумаги, не могут быть вывезены в течение одного года, что естественно ставит определенные преграды для чисто спекулятивных сделок краткосрочного характера.

В сфере решения проблемы внешнего долга, Чили была одной из первых стран, приступивших к использованию рыночных методов и прагматических вариантов снижения задолженностей, прежде всего конверсионных операций по обращению долговых обязательств в акции чилийских компаний.

Сущность операций «долг-акции» состоит в том, что часть внешних обязательств страны конвертируется в акции местных компаний и предлагается к продаже (со скидкой) иностранным вкладчикам для инвестиций в стране. Этим путем уменьшается сумма долговых выплат, которые покрывают акциями. Зарубежные вкладчики получают для себя в таких сделках целый

ряд выгод: во-первых, возможность увеличения инвестиций в отраслях ранее закрытых или труднодоступных для иностранного капитала; во-вторых, приобретая чилийские долги у иностранных банков с гораздо большей скидкой, чем скидка страны-дебитора, зарубежный инвестор получал финансовый выигрыш; в-третьих, предоставлялся ряд льгот, в том числе налоговых, иностранным инвесторам. Результатом этих конверсий было не только снижение объема внешнего долга страны, эти операции стали дополнительным каналом привлечения в страну зарубежных инвесторов. К началу 1990 года общая сумма конверсионных операций приблизилась к 3,5 млрд. долларов США.

Существенные изменения в банковской системе Чили произошли в 80-е годы. Практически все банки, национализированные во время правления С. Альенде, были приватизированы. Этот процесс закончился в 1986-1987 годах. В период кризиса 1982-1983 годов многие частные кредитные учреждения обанкротились или были на грани разорения, и в этих условиях государство брало под контроль и надзор такие банки. Далее они передавались в частные руки путем прямой продажи акций, в том числе иностранным акционерам. Достаточно большое место в Чили занимают транснациональные банки.

Иностранные капиталовложения в кредитно-банковскую сферу регулируются Общим законом о банках 1960г. согласно которому иностранные банки приравниваются к национальным и практически имеют свободный доступ к внутренним накоплениям страны Особенно привлекательными для иностранных инвесторов являются финансовые компании, на долю которых приходится свыше 40% так называемых «потребительских кредитов».

Чилийское законодательство также предусматривает создание так называемых «инвестиционных фондов». Средства этих фондов формируются за счет вкладов юридических и физических лиц, аккумулированных за пределами Чили, с целью их

дальнейшего использования для приобретения акций и облигаций чилийских компаний, котируемых на фондовом рынке страны. Подобные фонды могут учреждаться в форме акционерной компании.

Согласно Закону №18657 от 1987 г. существует ряд условий, регламентирующих деятельность иностранных инвестиционных фондов. К ним относятся:

Акции, выпускаемые этими фондами, должны быть только именными, без права передачи;

Указанные фонды подлежат контролю со стороны Управления по ценным бумагам и страхованию;

К концу первого года деятельности не менее 20% размещенных активов фондов должны быть вложены в ценные бумаги акционерных обществ открытого типа. В то же время инвестиции в акционерные компании не могут превышать 5% суммы акций этих компаний с правом голоса.

Пенсионные фонды и страховые компании

Значительное место в финансовой структуре Чили занимают пенсионные фонды и страховые компании. С введением новой пенсионной системы в 1981 г. государство практически перестало заниматься ее финансированием, так как пенсии выплачиваются в основном за счет накоплений на личных счетах граждан. В пенсионные фонды чилийцы отчисляют около 10% своей заработной платы. Реформирование пенсионной системы привело к значительному росту числа частных компаний по управлению пенсионными фондами, а также страховых компаний. Общий объем аккумулированных компаниями по управлению пенсионными фондами средств составил 21 млрд. долларов США к концу 1994 г., что составило более 90% всех долгосрочных вкладов в частном секторе страны и почти в шесть раз превысило объем наличной денежной массы. Инвестиции пенсионных фондов осуществляются в государственные ценные бумаги, ипотечные векселя, в форме вкладов в финансовые институты, в акции частных компаний. Таким

образом, успешно решаются сразу несколько задач: мобилизация личных сбережений в фонд накопления, увеличение удельного веса «коллективной» собственности (поскольку граждане инвестируют средства в пенсионные фонды, они являются собственниками средств производства, по крайней мере, немалой их доли). В последнее время разрешение на создание собственных пенсионных фондов и право распоряжаться их средствами получили банки, в том числе с иностранным капиталом.

Таким образом, структуру чилийской кредитной системы формируют в основном частные банки, значительное место занимает иностранный капитал, компании по управлению пенсионными фондами.

Регулирование банковской системы

В Чили действует специальный институт, который следит за деятельностью банков. Он контролирует текущие операции всех банков страны и наблюдает за тем, чтобы они переводили в Центральный банк так называемые «технические резервы», составляющие от 10 до 50% всех банковских операций. Эти искусственно «свободные» деньги вкладываются в ценные бумаги самого Центрального банка, образуя своего рода государственные облигации, используемые в виде одной из форм финансирования государственного долга. Учитывая, что процент по этим бумагам невысокий, такой вид вложений не считается выгодным. Но его обязательность для банков служит гарантией надежности для их вкладчиков и одновременно решает проблему внешней задолженности страны. Эти «технические резервы» должны не менее чем в 2,5 раза превышать собственные средства того или иного банка.

Другим важным элементом контроля государства над валютно-финансовой системой является наблюдение за нормой кредитования каждым банком своего заемщика. В Чили эта норма не превышает 5% всей собственности банка. Такая мера

направлена прежде всего против монополизма одного лица или группы лиц, берущей в кредит.

Гарантии иностранных инвестиций

«Закон об иностранных инвестициях» (Закон №600) устанавливает целый ряд гарантий для иностранных инвестиций. В частности, в период поступления иностранных инвестиций компаниям, получающим эти инвестиции, законодательно гарантируется неизменность обложения их продукции косвенными налогами. Более того, в течение одного года с момента издания закона, носящего дискриминационный характер в отношении компаний, получающих иностранные инвестиции, последние имеют право протестовать в официальном порядке против введения дискриминационного закона. Комитет по иностранным инвестициям обязан рассмотреть этот процесс в течение 60 дней. Компания, в которых участвует иностранный капитал, имеет право требовать устранения дискриминационных законов в судебном порядке.

Для иностранных компаний может быть установлено сроком до 10 лет (с момента начала их деятельности) фиксированное налогообложение – 49,5% суммарных доходов. Данная система налогообложения может быть введена и для смешанных предприятий – для той части доходов, которая принадлежит иностранным кампаниям. Иностранный инвестор или компания, получающая иностранный капитал, имеют право отказаться от такой налоговой схемы, и в этом случае налогообложение производится на тех же условиях, что и для местных чилийских компаний.

Банкротства

В период кризиса 1982-1983 г. ряд чилийских банков оказался на грани банкротства. Внешнедолговой кризис в сочетании с банковским кризисом заставил чилийское правительство предпринять ряд важных мер по спасению частных банков, взяв, прежде всего, под государственный контроль банки,

находившиеся в состоянии банкротства, в том числе такие крупные учреждения, как «Банко де Чили», «Банко де Сантьяго», «Банко Интернасьональ» и др. (всего 19 банков). Руководство этих банков переходило к «уполномоченным директорам», назначаемым государством. Государство становилось владельцем активов ликвидированных банков. В результате под контролем государства к середине 80-х годов оказалось около 40% активов банковской системы Чили.

Следующий этап (1983 – 1984 г.) преобразования кредитной системы был связан с периодом оздоровления и нормализации деятельности банков. В условиях, когда на банки приходилась значительная часть внешнего долга Чили, правительство предоставляло гарантии или брало на себя часть долговых обязательств: это делалось для того, чтобы не только поддержать их, но и укрепить доверие к стране со стороны иностранных кредиторов и местных вкладчиков. Центральный банк Чили получал займы от МБРР, МВФ и МАБР и часть этих кредитных ресурсов переводил частным банкам для уплаты внешних долгов Активную роль играл Центральный банк и в оздоровлении кредитного портфеля банков.

4.5. Социальная политика

Начиная с 80-х годов, государство смогло начать финансирование крупных бюджетных программ. Так, с 1989 по 1992 г. бюджетные расходы на образование и здравоохранение выросли на 6%, а на жилищную программу – на 35%.

Государство уделяет значительное внимание улучшению социально-экономического положения. С начала 90-х годов власть взяла курс на сокращение так называемого «социального дефицита». Для повышения расходов на здравоохранение и образование увеличены налоги, в целом социальные ассигнования с 1990 г. выросли на 50% в реальном исчислении и в ре-

зультате уровень бедности в стране снизился с 44,6% в 1987 г. до 28% в 1995 г.

Важной частью государственного механизма, призванного облегчить жизнь наименее защищенных слоев населения, стало создание в 1991 г. Социального инвестиционного фонда.

Пенсионная система

Чили была одной из первых латиноамериканских стран, где сформировалось пенсионное обеспечение, финансируемое государством. Так, первый фонд социального страхования был создан в 1924 году. К 1980 году сформировалась пенсионная система, которая носила перераспределительный характер. Отчисления работников дополнялись государственными взносами. Пенсии, выплачиваемые лицам, прекратившим трудовую деятельность, обеспечивались взносами работающих, их работодателей и государственной казной. Для определения величины пенсий за основу принималось «страховая история» каждого лица в отдельности, уровень назначенной пенсии был весьма мало связан с фактическими вкладами того или иного лица в страховую систему на протяжении его активной трудовой деятельности. С административной точки зрения старая система существовала на основе страховых касс, которые являлись учреждениями, ответственными за сбор взносов среди работников и их нанимателей и выплату пенсий и льгот. К концу 1979 г. в стране действовало 32 учреждения такого рода.

Постепенно государственная система начала приходить в упадок и требовала все больше и больше вложений со стороны государства и огромных отчислений со стороны работников (19-21%).

Несколько правительств пытались реформировать государственную систему пенсионного обеспечения, но заинтересованные группы блокировали любые предложения в этом направлении, представляемые в Конгресс.

В 1980-х годах при военном правительстве Пиночета, в системе социального обеспечения Чили были проведены мас-

штабные изменения. В 81г. в результате референдума начался переход от солидарной к накопительной пенсионной системе. Можно выделить 3 основные цели этой реформы: бюджетные, пенсионные и инвестиционные.

После реформы пенсионной системы 1981 г., новая, в отличие от старой распределительной системы, создала ситуацию, когда размеры выплат пропорциональны усилиям, прилагаемым застрахованными на протяжении их трудовой деятельности. Регулярные взносы каждого застрахованного поступают на его лицевой счет, образуя личный пенсионный фонд. Размер этого фонда увеличивается по мере накопления все большей суммы взносов. Возрастает также его ценность как средства обеспечения прибыли, образующейся в результате вложения капитала. Чем больше величина фонда, накопленная на лицевом счете, тем выше либо пенсия, которую застрахованный сможет получать по достижении пенсионного возраста, либо сумма, которая может быть выплачена наследникам в случае кончины.

Управление пенсионными счетами было передано в частные руки. Было создано 12 частных пенсионных фондов (AFP). Регулирующая роль государства выражалась в создании главной инспекции пенсионных фондов – наблюдательного органа, контролирующего деятельность фондов.

Каждый вкладчик выбирает Фонд управления пенсионным счетом, куда и перечисляет свои страховые взносы, предназначенные для индивидуальной капитализации (10% налогооблагаемого дохода), а также взносы для финансирования пенсий по инвалидности и в случае потери кормильца (3,44%). Соответствующий Фонд, со своей стороны, взимает с каждого застрахованного как твердо фиксированные, так и процентные комиссионные с облагаемого налогом дохода.

Работник имеет право иметь дополнительный сберегательный счет, средства которого могут в момент оформления пенсии полностью или частично быть переведены на счет инди-

видуальной капитализации, что также увеличивает размер пенсии.

Средства на счете полностью защищены от нестабильности цен. Пенсии, активы пенсионных фондов и т.д. исчисляются в терминах UF – денежной единицы, которая индексируется с учетом инфляции. Государство гарантирует застрахованным так называемые минимальные пенсии. В случае, если застрахованный не накопил на своем лицевом счете сумму, достаточную для получения минимальной пенсии, государство обязуется выплачивать субсидии в сумме, покрывающей разницу между накоплениями и размером минимальной пенсии. Законодательство устанавливает, что мужчины в возрасте 65 лет и старше и женщины в возрасте 60 лет и старше, которые на протяжении не менее 20 лет выплачивали взносы, о чем имеется соответствующее подтверждение, имеют право пользоваться гарантируемой государством минимальной пенсией по старости.

Новая пенсионная система предоставляет застрахованным большую свободу выбора в том смысле, что они могут выбрать любой Компанию управления пенсионными счетами и в любой момент по своему желанию перейти от одной компании к другой.

Если застрахованный к моменту выхода на пенсию выбирает модель «пожизненной» ренты, он, таким образом, выбирает автоматически пересчитываемую пенсию, выражаемую в единицах стоимости потребительской корзины.

Таким образом, основные отличия новой системы от старой состоят в следующем:

— Зависимость пенсий по старости от личных усилий застрахованных;
— Активная роль застрахованных и свобода выбора;
— Конкуренность системы;
— Автоматическая индексация пенсий;
— Снижение затрат для застрахованных

— Уменьшение негативного влияния на занятость;
— Независимость от государственного бюджета;
— Равные возможности для всех;
— Коллективное страхование пенсии по инвалидности и при потере кормильца;
— Увеличение накопления капитала.

Чилийская система является удачной попыткой защитить пенсии от нестабильности и аккумулировать капитал.

За 1981-95 аккумулированные пенсионными фондами взносы возросли в 4 раза и составили около 40% ВНП. За этот же период средняя доходность капитала в пенсионных фондах была очень высока – 12,8%. Согласно прогнозам, при благоприятных условиях в 2000 году фонды составят 50% от ВНП и 100% в 2025 году.

Новая пенсионная система стала основной чертой чилийской экономики и оказала огромное экономическое воздействие, особенно в развитии чилийского финансового рынка.

Образование

Начальное и среднее образование

До 1980 г. все начальные и средние школы относились к Министерству общественного образования. Помимо финансовых вопросов, Министерство обеспечивало сертификацию всех учителей и выступало в качестве их нанимателя. Оно разрабатывало содержание всех основных курсов, в том числе и для частных школ, и утверждало содержание учебников.

Помимо этого Министерство выделяло финансирование для ряда частных школ. Все государственные школы регулярно подвергались инспекции со стороны Министерства общественного образования, частные школы проходили сертификацию и контроль на выпускных экзаменах.

Несмотря на определенный успех этой системы, после прихода к власти военных утвердилось мнение, что государство

получило слишком большой контроль за системой образования, а возможности выбора для детей и родителей оказалась слишком малы. Утвердилось также мнение, что система стала слишком бюрократичной и не эффективной.

Поэтому было принято решение о децентрализации системы государственных школ и передаче их в муниципальное подчинение. Таким образом, система школы становилась более гибкой в области соответствия местным задачам и потребностям. Национальная программа обеспечения школ питанием, вместе с необходимым финансированием, также переносилась на местный уровень. Несмотря на это, основные направления образования, учебники и принцип обязательной сертификации учителей регулировались государством в лице Министерства общего образования. Более того, выделялось необходимое финансирование и количество средних школ продолжало увеличиваться, несмотря на экономический кризис 1982-1983 годов.

В результате реформы все учителя, относившееся к государственной системе становились муниципальными работниками. Однако это сопровождалось значительными потерями в зарплате для учителей, несмотря на увеличение финансирования на ряд проектов, связанных с образованием, со стороны центрального правительства. В дополнение к этому разрешение на увольнение учителей, которые получили муниципалитеты 1988 годы, привело к широкому распространению забастовок учителей.

До реформы 1980 года в государственных начальных и средних школах училось более 79% всех учеников, в частных школах получавших государственные дотации, училось 14% учеников, а в частных школах без государственных дотаций — 7%. К концу 1988 года количество учеников в частных школах с государственной дотацией достигло 33%, а количество учеников в частных школах без государственных дотаций осталось на прежнем уровне.

В 1992 году ассигнования на образование были увеличены в два раза, контроль за уровнем образования увеличился. Также увеличились полномочия государства по контролю за обучение, переподготовкой, моралью и карьерой учителей. Возродилась национальная система переподготовки для учителей и был создан «Национальный учительский устав». Учителя, как и прежде, стали пользоваться преимуществами тарифной системы оплаты труда с минимальной заработной платой в 250 долларов США в месяц для учителей начальных школ и дополнительными выплатами, связанными с выслугой лет, дополнительным образованием, а также спецификой района преподавания. Несмотря на эти мероприятия управление начальными и средними школами во многом осталось в ведении местной власти, которой выделялись дополнительные финансовые средства.

Начали осуществляться программы по техническому обучению рабочих и молодежи без образования и к концу 1993 года такую подготовку получили более 100.000 человек.

Система высшего образования

Чилийские университеты считаются одними из самых лучших в Латинской Америке. До начала реформ 1980 года в Чили было 8 университетов, два из них являлись государственными и шесть частными, несмотря на то, что все финансировались преимущественно из государственного бюджета. Наиболее важным в системе высшего образования является Университет Чили, основанный в 1842 году. Университетское образования в Чили было практически и главным образом бесплатным.

После прихода к власти военных возобладала точка зрения, о необходимости перераспределения финансирования от системы высшего образования к системе начального и среднего образования. Предполагалось, что среднее образования является более важным для создания кадров необходимых для экономического роста. Была введена сравнительно большая плата за

получение высшего образования. Малообеспеченные студенты имели возможность получения высшего образования через расширенную систему займов.

С реформами системы образования в 1980 году два государственных университета были разделены. Количество программ обучения было уменьшено до 12 (право, медицина и т.д.). Остальные программы обучения были вынесены в так называемые профессиональные институты. Например, Школа Педагогики Университета Чили была преобразована в Педагогический институт.

Были увеличены возможности создания частных университетов и профессиональных институтов с одновременным выделением финансирования обучения каждого студента со стороны государства. Основной задачей в этом случае было увеличить конкуренцию между университетами и институтами, что должно было привести к увеличению качества высшего образования. Однако во время кризиса 1982-1983 годов финансирование высшего образования снизилось.

В результате проведения политики по разделению университетов и созданию институтов, в том числе частных, их количество резко увеличилось и достигло 41 к 1989 году. Однако качество системы высшего образования стало менее однородным.

Медицинская система

Первоначально медицинская система была сосредоточена вокруг пенсионных фондов. Однако постепенно обнаружилась необходимость охвата всего населения, а не только владельцев пенсионных счетов. Поэтому в 1952 году было создано Национальное агентство здоровья (SNS).

SNS продолжала оказывать медицинские услуги тем, кто имел счета в различных фондах, но также распространила свою деятельность на остальное население, не сильно связывая услуги со способностью их оплачивать. Таким образом, в 60-е около 65% населения было охвачено государственной системой

медицинского обслуживания. Параллельно существовали и частные клиники, которые обслуживали тех, кто был в состоянии платить. Этот частный сектор охватывал около 15% рынка.

Все врачи должны были работать в SNS 2 года после получения образования. Чаще всего их отправляли в сельские районы, где наблюдался хронический дефицит докторов. На протяжении оставшейся жизни врачи были обязаны работать определенное количество часов в неделю в SNS за сравнительно низкий гонорар. Однако они получали возможность использовать государственную систему для обслуживания своих частных клиентов.

Система постепенно требовала все больше и больше вложений, что к началу 70-х годов привело к ее кризису. И в 1980 и 1981 гг. система была пересмотрена. В итоге, к началу 90-х годов она состояла из 5 основных компонентов.

Первый – SNSS, являющийся преемником SNS. Руководство SNSS децентрализовано и передано в 27 региональных отделения, а контроль за клиниками и другими центрами обслуживания передан в 340 муниципальных правительств. За федеральным же правительством остается финансирование программы, а также контроль за количеством служащих и оснащением клиник. Система бесплатно обслуживает лиц с доходами ниже определенного уровня. Более богатые оплачивают до 50% стоимости медицинских услуг. SNSS является наиболее крупным поставщиком медицинских услуг и охватывает 64% населения.

Вторым компонентом является Национальный Фонд Здоровья (Fonasa). Fonasa является частью SNSS с тем отличием, что участники программы имеют право выбирать врачей как при первичном обслуживании, так и при консультациях со специалистами.

Третьим элементом являются Учреждения Поддержки Безопасности (MS). Они состоят из госпиталей и обслуживают

жертв нечастных случаев на работе. Кроме того, система выплачивает пособия по временной нетрудоспособности. Работа этой системы финансируется из отчислений работодателей. В целях снижения издержек эксперты MS инспектируют рабочие места и предлагают различного рода улучшения, чтобы уменьшить вероятность несчастных случаев.

Четвертый компонент – Институт общественного здоровья и превентивной медицины, в который входят частные страховые компании. Люди финансируют его работу, поручая работодателям направлять их обязательные медицинские отчисления этим компаниям. В результате, медицинские услуги предоставляются за определенный процент от их стоимости.

Пятым компонентом является частная медицина. Большинство врачей имеют частную практику даже когда работают в SNSS или других системах. Эта система обслуживает население с наиболее высокими доходами.

В результате, удалось серьезно повысить показатели здоровья нации, которые стали ближе к развитым, чем к развивающимся странам.

4.6. Политика занятости

В течение многих десятилетий в Чили было одно из самых сильных рабочих движений во всей Латинской Америке. Интенсивные усилия по вовлечению рабочих в политику прилагаемые политическими партиями привели к тому, что с 1960 по 1970 рабочее движение резко усилились. До прихода к власти военных чилийские рабочие получили целый ряд прав.

После прихода к власти военных, несмотря на усилия левых, не одно из рабочих движений не смогло противостоять военным. Новые власти ввели новое трудовое законодательство, которое запрещало рабочие движения, пережали нанимателям существенные полномочия по найму и увольнению рабочих.

Изменения, введенные Законом №2200 вместе с реформами 1979 г., создавали новый механизм для регулирования деятельности профсоюзов (Закон №2765) и ведения переговоров между предпринимателями и профсоюзами об условиях труда (Закон №2,758). Этот закон стал известен как «Трудовой план». Закон в существенной степени изменял старую систему, вступление в профсоюз внутри компаний стало более свободным. Профсоюзы получали право вести переговоры об условиях оплаты на уровне компаний. Согласно Закону для создания профсоюза требуется участие 10% рабочих при минимуме в 22 человека. Закон также предусматривал, что в случае забастовки, компания могла проводить временные увольнения, одновременно устанавливались нормы проведения переговоров о заключении договоров.

Начиная с 1973 года, правительство осуществляло периодическое изменение заработной платы, в зависимости от темпа инфляции. Причем индексация небольшая заработная плата имела приоритет. Однако с 1973 по 1979 индексация заработной плата проходила с существенными задержками по сравнению с уровнем инфляции. В 1979 г. Трудовой план формализовал эту практику, требуя, чтобы в трудовой договоры включалась необходимость индексации заработной платы. В 1982 г. индексация была прекращена. Динамика экономики к началу 1990 г. привела к тому, что реальные заработные платы увеличивались быстрее, чем анонсированные правительством.

После пяти лет высокой безработицы в 1990 г. тенденция стала изменяться. К концу 1993 года количество безработных снизилось до 4.9%, что существенно ниже, чем в других странах Латинской Америки, и является одним из самых низких показателей в истории Чили. Одновременно с уменьшением безработицы выросла средняя заработная плата. С 1990 по 1993 гг. средняя заработная плата возросла на 13%. С переходом Чили к демократии было принято боле мягкое рабочее законодательство.

Изменения в области занятости явились прямыми последствиями преобразований, проводимых государством в экономике Чили. Одной из целей деятельности государства является развитие тех областей промышленности, в которых задействовано большое количество трудящихся.

На данный момент забастовки в частном секторе являются очень редким явлением, в том время как в сфере образования, здравоохранения и горнодобывающей промышленности забастовки имеют место.

На 1995 год минимальная заработная плата увеличена до 58900 песо (около 160 долларов США). Однако более 75% рабочих имеют заработную плату превышающую минимальную.

5 Соединенные Штаты Америки

5.1. Введение

В США с послевоенного периода и до наших дней существует определенная динамика государственного регулирования, которую можно разделить на несколько этапов.

Начиная с послевоенного времени и до 1976 года, регулирование в США характеризуется большой активностью государства в частном секторе и других областях. В данный период характер государственного регулирования изменился столь явственно, что его нормативы и правила разделяются на два отдельных вида: регулирование I типа, прежде всего экономическое; регулирование II типа, охватывающее социальные и экологические вопросы.

Более ранняя модель регулирования I типа создает институты и основополагающие нормативы, необходимые для конкурентной среды. Примерами такого регулирования служат управление кредитными учреждениями, обеспечение частных контрактов, охрана частной собственности, охрана патентных и авторских прав, а также потребительские гарантии чистоты продуктов и медикаментов. Цель постановлений при данной модели — не вытеснение экономической конкуренции, а ее поощрение.

До 60-х годов большинство мероприятий в области государственного регулирования было направлено на организацию

рынка и защиту среды обитания бизнеса. Обычными формами государственного вмешательства являлись процедуры лицензирования, антимонополистические меры, а также регистрация корпораций и определенные параметры финансовой отчетности. Регулирование принесло больше пользы, чем вреда, и позволяло бизнесу действовать на конкурентной основе. Без подобных постановлений создание крупных торгово-промышленных систем, существующих сегодня в США, было бы делом трудным, если вообще возможным.

Основная инициатива при регулировании I типа, как правило, исходит от деловых кругов, причем изменение характера нормативных актов происходит медленно, так как для этого требуется концентрация усилий сторонников перемен в государственных и деловых структурах. Достижению консенсуса по осуществлению перемен мешает многое. Например, то, что доступ на определенные рынки стал ограниченным, что выгодно тем, кто уже утвердился на этих рынках. В период «экономического» регулирования бизнес научился извлекать из него выгоду. Регулирование служило гарантией выполнения поставок в умеренные сроки и за разумную цену, что необходимо для экономического роста. В таких областях как финансовые рынки, энергетика, связь, транспорт, регулирование позволяло системе развиваться, уменьшая в то же время вероятность ее полного развала.

В 60-70-е годы активность правительства в области регулирования бизнеса усилилась, сосредоточившись на внутренних вопросах бизнеса, таких как безопасность и охрана здоровья рабочих и служащих, равные возможности для всех работающих независимо от их расы, пола и возраста.

Государство стало больше уделять внимания влиянию промышленности на состояние окружающей среды. Данный II тип регулирования существенно отличается от составляющих основу прежнего регулирования. Предпосылками данного социально-экологического феномена служили рост массовых поли-

тических движений, пропагандирующих социальные цели общества. Регулирование II типа больше ориентировано на социальную, нежели экономическую политику: товарные спецификации, безопасность промышленного производства, параметры экологически приемлемой продукции, номенклатура наемного персонала, приемлемы условия труда, пенсионные системы и т.д. «На деле государственное регулирование стремится не исправить недостатки рынка, а выйти за его рамки, то есть оно является политикой не экономической, а социальной. Это попытка выдвинуть концепцию общественных интересов вне рамок рынка, а, зачастую, и в противовес не только конкретному рынку, но и самой идее рыночной экономики."

Расширение данного типа регулирования вновь обеспокоило бизнесменов по поводу их отношений с государством, что привело к созданию или расширению в корпорациях отделов по законодательству.

К 60-м годам ряд внеэкономических групп набирает достаточную политическую силу для достижения своих целей, при относительной поддержке федерального правительства и его программы регулирования частного сектора. Этот фактор проявился и в политике Конгресса, что можно подтвердить изменением характера принимаемых постановлений. Происходит переход от регулирования отношений между продавцами, конкурентами и потребителями к регулированию социальных отношений, сосредоточенных на таких вопросах, как здоровье трудящихся и чистота окружающий среды.

Несмотря на экономическое развитие корпораций, США во многом отставали по социальным критериям. Во-первых, сама выработка постановлений по социальным вопросам не была оперативна из-за сложной оценки «внешних факторов». Во-вторых, персонал корпораций был обучен и имел опыт в финансовом менеджменте, что не включало социальную политику. Нарушение привычной деятельности было вызвано непредсказуемым действием социального регулирования на

поведение корпораций. При появлении социального регулирования метод оценки эффективности требует дополнения, что не сразу было реализовано на практике.

Замедление темпов национального экономического роста породило серьезные вопросы относительно последствий регулирования для экономики. Одним из факторов было снижение производительности менеджмента. Никогда не было так важно следить за появлением новых нормативов, что давало возможность изыскать наиболее дешевый способ следовать меняющимся нормам. Это относится не только к существующим или обсуждаемым законам и постановлениям — необходимо предвидеть характер будущих законопроектов.

Соответственно, сложились следующие предпосылки для проведения дерегулирования и реформы регулирования. Расходы на государственное регулирование, способствующие инфляции, превратились в США в экономическую и политическую проблему. Измерить стоимость регулирования чрезвычайно трудно, но оценить выгоду от регулирования еще труднее. Сложнее всего определить, как обусловленные им затраты и прибыли влияют на экономику.

Оценки бюджетных расходов по осуществлению регулирующих программ имеют существенные отклонения в меньшую сторону даже после 1976 года с учетом дерегулирования.

Значительно выросли издержки корпораций в области производства, продажи и менеджмента, дополнительные затраты обусловлены следующими факторами:

1. рост производственных расходов вследствие регулирования со стороны Комиссии по контролю за качеством потребительских товаров, Агентства по охране окружающей среды, Управления охраны труда и здоровья и других федеральных ведомств;

2. рост заработной платы персонала вследствие дополнительных федеральных льгот в виде выплат по социальному

обеспечению, страхования от безработицы и компенсации при потере рабочего места;

3. повышение учетных ставок в соответствии с реакцией денежного рынка на растущий спрос на капитал, порожденный различными федеральными программами гарантирования займов;

4. повышение расходов на государственные закупки вследствие федеральных постановлений, требующих от поставщиков выполнения следующих условий заключения контрактов: отсутствие дискриминации при найме на работу, обеспечение безопасности на производстве, рост заработной платы, опережающий рост цен, а также предпочтение товарам, произведенным в США.

С 1976 года начинается эпоха дерегулирования, опирающегося на стремление общества уменьшить как сам государственный аппарат, так и его влияние. Крупные изменения в системе регулирования провели президенты США Форд, Картер и Рейган. Началом политики дерегулирования служил отчет Форда о положении в экономике (1976 год), состоящий из обзора регулирующих программ ряда федеральных ведомств, составленного в Белом доме группой высокопоставленных служащий. По его итогам президент предложил в законодательном порядке дерегулировать воздушные, железнодорожные и автодорожные сообщения. Однако при администрации Форда до серьезного рассмотрения в конгрессе дошло лишь предложение, касающееся железнодорожного транспорта.

При президентстве Картера произошло дерегулирование воздушных, автодорожных и железнодорожных перевозок, банковского дела, а также цен на нефть и природный газ, частичное дерегулирование средств телекоммуникаций и улучшение менеджмента оставшихся дегулирующих программ.

Президент Рейган продолжил усилия своих предшественников в области регулирования и направил их в новое русло, причем большое значение придавалось именно эффективности,

получаемой при реализации того или иного постановления, а также органу, отвечающему за анализ государственных программ. В связи с увеличением государственных расходов администрация президента выработала механизм перепроверки всех постановлений, при этом ответственной группе поручалось выявить все неэффективные и бесполезные законодательные акты и государственные программы. Ожидаемая экономия от этих мер оценивалась в миллиардах долларах. Мнение президентского аппарата сходилось на том, что задачи государственных программ должны быть достигнуты за счет меньших издержек. Следует отметить, что инициатива президента по проверке постановлений является одной из основных компонентов программы «выздоровления экономики». Главные цели данной программы — создание рабочих мест, снижение инфляции и повышение дохода каждого американца.

С целью достижения значительного улучшения экономических показателей большое внимание уделялось изменениям в бюджете. Стала очевидной необходимость в новой налоговой программе, которая бы создала стимул у потребителей делать сбережения, а у частного сектора вкладывать инвестиции. Также была поставлена задача разработки стабильной монетарной политики, которая бы восстановила доверие и снизила фактор неопределенности.

5.2. Участие государства в производстве

В США в конце 40-х годов, большая часть государственного имущества, а также государственной промышленности была распродана, прежде всего те предприятия, которые не требовали переоборудования для производства товаров на общий рынок (сталелитейные и алюминиевые заводы).

В середине 1950 года (к началу войне в Корее) в государственном промышленном резерве числилось еще 460 заводов, которые находились в ведении армии или были переданы Федеральному хозяйственному управлению (судостроительные

верфи, заводы взрывматериалов, цветных металлов, артиллерийские, предприятия по изготовлению военной амуниции и т.д.) Война в Корее привела к новой нагрузке государственных заводов военными заказами, что задержало продажу этих предприятий.

Однако уже в 1955 году большинство заводов, переданных Федеральному хозяйственному управлению, были проданы или сданы в аренду.

В 1954 году правительство Эйзенхауэра провело через конгресс США закон, предусматривающий ликвидацию государственной монополии на использование атомной энергии. По этому закону разрешалось производство атомных реакторов в частных предприятиях и строительство частных атомных электростанций. Основная масса государственных промышленных и торговых предприятий была распродана правительством Эйзенхауэра, однако ликвидация государственной собственности продолжалась и при правительстве Кеннеди, а затем и Джонсона. Что касается решений Комиссии по атомной энергии, то уже к 1965 году большая часть государственных заводов по производству плутония была продана пяти различным корпорациям.

Общая тенденция по производству электроэнергии в период с 1960 по 1980 годы состояла в абсолютном увеличении мощностей, однако доля в общем объеме не изменилась, что можно объяснить более быстрым ростом мощностей, принадлежащим электромонополиям. Основная же часть электростанций в федеральной собственности главным образом имеет военное значение.

С середины 80-х годов, когда стали реализовываться программы по использованию альтернативных источников энергии, правительство занялось строительством ветряных и солнечных электростанций.

Что касается земельной собственности, то оставшаяся ее часть к началу 80-х годов была непригодна для земледелия, а государственные земли, богатые полезными ископаемыми и, в том числе нефтью, были распроданы еще правительством Никсона.

Одним из самых значительных государственных проектов остается космическая программа. Ее главные задачи провозглашены законом об авиации и исследовании космического пространства 1958 года. В конце 70-х — начале 80-х годов произошло изменение в характере космических проектов. Администрация Дж.Картера в программе США на 80-е годы сделала основной упор на практическое применение космической техники, в том числе космического корабля «Спейс Шаттл», укрепление конкурентных позиций США за счет внедрения в сферу международных отношений прикладных космических систем, совершенствование взаимодействия между всеми участниками космической программы: разработчиками и клиентами, покупающими или арендующими космическую технику, военными и гражданскими организациями, органами штатов, частными фирмами США и т.д. Это вызвало критику некоторых представителей авиационно-космических корпораций, так как реализация таких крупных проектов, как создание спутника для энергоснабжения Земли, орбитальных промышленных комплексов или пилотируемая экспедиция на Марс была отложена на неопределенный срок.

Для космической программы США конца 70-х- начала 80-х годов характерно увеличение веса прикладных космических проектов и все более интенсивное использование результатов этой программы для достижения экономических задач. Прямые экономические выгоды получаются за счет эксплуатации космических систем (радио- и телевизионной связи, метеорологических, навигационных и т.д.), к которым начинало проявлять интерес все большее количество стран.

Начиная с 1951 года, растет объем государственного строительства, прежде всего, это промышленное строительство, которое является одновременно оборотной стороной политики распродажи государственных заводов.

Реформы институтов регулирования 80-х годов повлияли на проведение государственного строительства. Была проведена тщательная ревизия всех проектов. Данная программа оценки эффективности проводится до сих пор. Так в 1994 году было принято постановление о «честном» домостроительстве, которое предполагало приведение проектов по домостроительству в соответствие с современными задачами урбанизации.

В эпоху информационных технологий государство стало осознавать выгоду от участия в информационных НИОКР. Особенные масштабы участия государства в данной области достигли в 90-х годах. Для увеличения отдачи инвестиций государственные ведомства стали использовать практику частных фирм. Также одним из преимуществ было то, что государственному сектору больше не приходилось пользоваться определенным видом услуг частного сектора.

В 90-х годы наблюдается тенденция увеличения возможности участия государственного сектора в других отраслях производства.

Приватизация

Как было указано ранее, правительство передало часть собственности в частный сектор еще в 60-80-е годы. Однако до начала 90-х годов в государственной собственности находилась значительная часть аэропортов, водных и электростанций, скоростных дорог. Приватизация части государственной собственности решила проблему сокращения издержек и усовершенствования обслуживания, так как стимулы, задачи и принципы государственного и частного сектора, безусловно, рознятся. В целях избежания увеличения подоходных и других налогов для обслуживания государственного сектора были определены федеральные правила приватизации, и в 1996 году

была проведена программа по продаже собственности штатов или муниципальной собственности.

5.3. Экология: нормы, стандарты, право, система санкций

Несмотря на отдельные постановления, принятые в 60-х годах, в частности о регулировании чистоты воздуха и вод в 1962 и 1965 гг. (Агентство по Охране Окружающей Среды), в целом государственное регулирование до 70-х годов было направлено на решение экономических проблем.

Практически все законодательные акты, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, были приняты в «экологическое десятилетие», символически открытое подписанием президентом Р. Никсоном 1 января 1970 года Закона о национальной политике в области окружающей среды. Экологические проблемы были выдвинуты в число государственных задач, имеющих высокие приоритеты. Данный закон определил ответственность федерального правительства США по охране окружающей среды, в то же время передал главные функции по практическому осуществлению национальной экологической политики властям штатов и местным органам.

Среди наиболее важных законодательных актов следует выделить:

— Закон о чистом воздухе 1970 года, предусматривающий разработку и введение единых национальных стандартов качества воздуха и стандартов выбросов загрязнений для стационарных и мобильных источников;

— Закон о чистой воде 1972 года, ставивший целью сделать водные ресурсы страны пригодными для купания и рыболовства к 1983 г., а к 1985 году — добиться прекращения сбросов загрязнителей;

— Закон о контроле уровня шумового загрязнения 1972 года;

— Закон о контроле над токсичными веществами 1976 года, содержащий требования предварительной проверки на безопасность новых химикатов;

— Закон о стандартах чистоты вод 1977 года;

— Закон о «Суперфонде» 1980 года, ставящий задачу очистки свалок, утилизации токсичных отходов и др.

В дальнейшем в эти законы неоднократно вносились поправки, программы утверждались на новый срок, но следует отметить, что в 80-е годы на федеральном уровне не было принято ни одного крупного экологического закона.

Наиболее важным инструментом в борьбе с загрязнениями среды, и особенно загрязнениями вод и воздуха, была практика установления и постепенного повышения жесткости определенных нормативов качества окружающей среды.

Между тем наметилась тенденция перехода к более сложной системе регулирования проблемы окружающей среды, основной целью которой являлось уже не ограничение, а предупреждение нежелательных последствий от загрязнения окружающей среды. В этом отношении особенно важным является принятие положения о предварительной экологической экспертизе при осуществлении любых технических проектов и принятии решений, требующих мобилизации достаточно крупных финансовых ресурсов. Согласно этому положению, любой проект федерального агентства должен сопровождаться необходимой документацией, содержащей информацию по следующим пяти вопросам:

— влияние предлагаемого проекта на окружающую среду,

— неизбежные побочные последствия проекта,

— возможные альтернативы решения проекта,

— сравнение долговременного и краткосрочного воздействия на окружающую среду.

Эти своеобразные экологические отчеты должны были утверждаться федеральными комиссиями, контролирующими состояние среды в разных отраслях. Кроме того, законодатель-

ство обязывает фирмы, муниципалитеты другие органы внедрять передовую технологию очистки вод, а также получать лицензии на сброс сточных вод.

Использовались также бюджетные рычаги, которые стимулировали инвестиции частного сектора в строительство очистных сооружений и установок (путем ускоренной амортизации очистного оборудования, налоговой скидки на инвестиции, субсидии, займов и т.п.)

В начале 70-х годов в США широко обсуждалась возможность введения принципа использования воды и воздуха в качестве среды для размещения отходов, т.е. прямой платы предприятиями за загрязнение. Правительство Р. Никсона приняло данное решение о введении платы за загрязнение окислами серы и налога на присадки свинца в бензине, однако эти меры не были проведены в жизнь из-за энергетических трудностей.

В связи с увеличением относительного уровня издержек на программы по защите окружающей среды с 1981 года стала проводиться политика сокращения тяжести экологического регулирования. Надо отметить, что в рамках программы Рейгана Агентство по охране окружающей среды в самой большой степени подверглось дерегулированию, было аннулировано или отправлено на доработку самое большое количество законодательных актов. Прежде всего, это было вызвано ожидаемой экономией бюджетных средств. Так в 1981 году были снижены ограничения для развивающихся отраслей, а именно стандарты чистоты воздуха. Проведение экологических программ, а также определенные полномочия по проведению в жизнь и контролю за выполнением мер регулирования были переданы в ведение штатов, однако попытки децентрализации во многих случаях были весьма критически встречены самими штатами (больше ответственности при ограниченности технических и финансовых ресурсов); экологическими организациями (возможно ослабление регулирующих мер штатами в пределах из полномочий для привлечения капитала); а также промышлен-

ными компаниями (сложность приспособления к региональным особенностям, а также вероятность встретить более жесткие стандарты). Тем не менее в США стало общепризнанным, что гибкая и эффективная политика должна базироваться на оптимальном сочетании регулирования на национальном и региональном уровнях.

С 70-х годов примечательной чертой, а затем и нормой экологического регулирования стало рассмотрение в судах конфликтных ситуаций по вопросам охраны окружающей среды. Примерно 85% всех природоохранных мер, разрабатываемых АООС, оспаривается в судебном порядке. Проведение экологического регулирования в 70-х годах привело к существенному росту финансовых затрат компаний на ведение судебных дел, на поиск новых специалистов по вопросам регулирования. В 80-е годы все более заметными и значимыми становятся действия общественности по привлечению к суду фирм за нарушения экологических стандартов.

Наиболее серьезной проблемой оказался разрыв между целями, провозглашенными в законодательстве, и техническими, и экономическими возможностями.

Большие издержки на разработку экологического законодательства и на его реализацию обусловили «упрощенное регулирование» в начале 80-х годов. Однако поворотным пунктом в подходе администрации Рейгана стал крупный скандал в 1983 году в Агентстве по охране окружающей среды (АООС) в связи с махинациями с «Суперфондом».

Начался возрождаться общественный интерес к охране окружающей среды. Наиболее значимым результатом деятельности массовых и влиятельных экологических организаций США можно, пожалуй, назвать изменение в сознании рядовых американцев стереотипов качества жизни. Вопросы охраны окружающей среды стали тем критерием, по которому значительная часть населения США, даже не причисляющая себя к

экологическому движению, оценивает деятельность государственных властей и частного сектора.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на все противоречия экологического регулирования, высокие уровни стандартов оказались весьма действенными: они привели пусть не к достижению самих целей, но, по крайней мере, к значительным результатам в улучшении качества окружающей среды.

Несмотря на экологические программы, к 90-му году возникли новые задачи. Еще в 70-е годы основные экологические проблемы были связаны с устранением традиционных загрязнителей, проблемы 90-х годов во многих отношениях более сложны — это долгосрочное влияние на окружающую среду (токсичные дожди, вероятность соединений высокотоксичных веществ). Экстренные меры контроля в данном случае принимаются уже для борьбы с последствиями, а не с источниками возникновения проблемы.

В этой связи надо отметить, что перед государственными органами управления встала задача создания национальной базы данных, «информационной инфраструктуры». Данная программа реализовывалась при поддержки как федеральных, так и местных органов управления. Национальная информационная инфраструктура используется как государственным, так и частным сектором.

В 90-х годах использовались три различных подхода к стратегии в области охраны окружающей среды. Первый из них, это жесткие меры экологического контроля, которые необходимо проводить немедленно, не взирая на затраты и возможные экономические последствия.

Второй подход заключается в том, что ситуация в сфере охраны окружающей среды в данный момент не оценивается как критическая. Жесткие меры не только не нужны, но и вредны, т.к. будут сдерживать экономический рост.

Третий подход направлен на активизацию мер по охране окружающей среды, но не путем ограничений или запретов, а

на основе введения в рыночный механизм системы «объективной» оценки экологических последствий производства и потребления.

5.4. Финансовый рынок

Регулирование рынка ценных бумаг в США

В США рынок ценных бумаг регулируется на федеральном уровне и на уровне штатов. Результатом постепенного изменения в регулировании рынка ценных бумаг в течение 60 лет стало множество противоречий. Кроме того, по ключевым вопросам было издано такое множество судебных решений и постановлений, положений и других нормативных и разъясняющих документов и писем «no-action» различными регулирующими органами, что появилась необходимость объединить указанные формы законодательства, дополнить соответствующие законы для отражения происходящего, либо другим образом обеспечить систематизацию законодательства.

Проект Федерального кодекса «О ценных бумагах», подготовленный американским Институтом права должен был объединить различные законы, указанные выше, в отдельный кодекс.

Американское законодательство о рынке ценных бумаг (в отношении предложения и продажи ценных бумаг) основывается на том, что инвестор должен быть обеспечен всей необходимой информацией до принятия решения об инвестициях. Инвесторы не должны быть введены в заблуждение эмитентами, лицами, реализующими ценные бумаги, или иными профессиональными участниками рынка, и большинство государственных законов о ценных бумагах являются, таким образом, разъясняющими, а не квалифицирующими законами. Другими словами, у эмитента есть право продавать ценные бумаги, даже если они являются чрезвычайно рискованными и, следова-

тельно, не станут выгодным вложением, если соответствующие факты не будут обнародованы. В связи с этим, проспекты эмиссий обычно содержат большое количество предупреждений для инвесторов. Проспект эмиссии является, во-первых, документом, раскрывающим информацию, и, только во-вторых, документом, на основании которого производится продажа.

Американская правовая система проводит жесткое разграничение между «публичным» и «частным» предложением и продажей для целей регистрации и отчетности. Указанное разграничение основывается не только на количестве продавцов и покупателей, но на уровне сложности таких продавцов и покупателей. Для того чтобы отвечать определению частной продажи, в том случае, если неприменим принцип безопасности, необходимо следовать определенным процедурам минимального раскрытия информации (например, путем подготовки меморандума частного размещения, который содержит намного меньше информации, чем проспект публичного предложения), а также соблюдать другие требования (включая подачу ходатайства и заявлений в государственные органы). Указанная система работает достаточно отлажено, т.к. достигла приемлемого баланса между необходимостью для небольших компаний избежать значительных расходов, вызванных требованиями законодательства, относящихся к публичному предложению и необходимостью для инвесторов получить некий минимум информации. В любом случае инвесторы небольших предприятий обычно имеют более простой доступ к финансовым и другим документам таких предприятий, т.к. продажи обычно напрямую согласуются с руководством данного предприятия.

Основной регулирующий орган, а именно Федеральная комиссия, был создан на основании акта 1934 года, главной обязанностью которого стало регулирование рынка ценных бумаг. В нее входят пять членов, назначаемых Президентом по согла-

сованию с Сенатом. Для обеспечения нейтральности и объективности ФК Акт 1934 года предусматривает:

— Число членов Комиссии от одной партии не может быть более трех, при этом члены Комиссии от различных политических партий должны назначаться поочередно. Ни одни из членов комиссии не имеет права заниматься никакой иной деятельностью, включая работу по найму, ни один из членов комиссии не может прямо или косвенно участвовать в операциях на рынке ценных бумаг или в сделках, являющихся предметом регулирования ФК в соответствии с Актом 1934 года;

— Другими правилами достигается исключение конфликтов интересов членов ФК;

— В вопросах регулирования деятельности банков и иных кредитных учреждений или ассоциаций, ФК делит полномочия с другими федеральными органами. Такими органами являются Совет управляющих Федеральной резервной системы, Валютный контролер, Федеральная депозитная страховая корпораций и Орган по контролю за экономичностью. Акт 1933 года не применим к ценным бумагам, выпущенным или гарантированным США, любым из штатов США, или любым политическим органом штата (например, муниципальным правительством), а также ценным бумагам, выпущенным или гарантированным банком. В результате этого, одновременно с применением к банкам определенных требований ФК (в частности, положения Акта 1934 года, направленные против мошенничества, которые могут применяться, даже если не применяются регистрация и другие разъясняющие правила, изданные в соответствии с Актом 1934 года и Актом 1933 года), другие федеральные органы также могут контролировать деятельность банков, выпускающих ценные бумаги.

Также ФК имеет право принимать постановления, определяющие ее позицию по общим правовым вопросам и принимать решения на основании фактов, представленных заявителями («no-action» letters). В этом случае сторона может

ссылаться на позицию, занятую ФК. Также можно запросить разъяснения по вопросу необходимости соблюдения требований регистрации и сообщения информации о конкретных ценных бумагах (в виде проспекта эмиссии). Если ФК своим письмом подтверждает, что документ является ценной бумагой, то по собственному заявлению ФК, являясь регулирующим органом, будет в дальнейшем занимать указанную позицию, однако законом ей не запрещено пересматривать свою точку зрения. В случае если третье лицо подает иск против эмитента за невыполнение требования по регистрации, суд обычно принимает во внимание первоначальное мнение ФК.

Одной из причин особого значения ФК является ее высокий авторитет и репутация честного и нейтрального исполнителя законодательства по ценным бумагам. Долгое время ФК имела право обращаться в суд с исками о нарушении законодательства по ценным бумагам, а в 1990 году получила право наказывать нарушителей в административном порядке, принимать решения о прекращении деятельности, нарушающей законодательство, и об изъятии доходов, полученных в результате данной деятельности.

Существует конфликт между ФК и другими органами, контролирующими банки и их деятельность на финансовых рынках и рынке ценных бумаг. Причиной этому, как уже упоминалось, служило то, что соответственно Акту Гласса-Стигалла 1933 года банкам запрещалось действовать в качестве брокеров или иным образом на рынке ценных бумаг, за исключением правительственных займов; банки разработали сложные финансовые инструменты и планы по инвестированию, и их деятельность с использованием данных образований привела к увеличению напряженности между органами, регулирующими банки, страховые компании и ФК.

5.5. Конкурентное право

Естественные монополии

Соответственно политике правительства менялся и подход к регулированию естественных монополий.

Транспортное Агентство. В 70-80-е годы шли активные дебаты по поводу поощрения конкуренции среди авиакомпаний. В связи с непроработанностью некоторых требований были случаи, когда, например, Управление гражданской авиации должно было поощрять конкуренцию, и, в то же время защищать права потребители, что не всегда было возможно в связи с двойственностью законодательства. Так, в 1975 году окружной апелляционный суд федерального округа Колумбия разбирал дело «Авиакомпания «Континентал» против Управления гражданской авиации (УГА)". На основании закона о воздушных федеральных сообщениях УГА было предписано поощрять конкуренцию. Политика президентов Картера и Рейгана предполагала дерегулирование цен на билеты гражданской авиации, что впоследствии было заменено шкалой цен на различные виды услуг. Также были восстановлены некоторые правила по технике безопасности и др.

Президенты Картер и Рейган проводили дерегулирование и на железнодорожном транспорте. До этого, в 1976 году, был принят закон, предложенный Фордом, о реформировании и увеличении объема железнодорожных перевозок. Однако это не привело к увеличению доходности, что стало еще одной причиной отмены контроля за ценообразованием железнодорожного транспорта. Основные постановления, принятые в тот период (Закон о реформе грузовых автотранспортных перевозок, Закон о регулировании железнодорожного графика перевозок, Закон о конкуренции в международных авиаперевозках, Закон о реформе автобусного сообщения, Закон о ликвидации Управления гражданской авиации), предполагали поощрение конкуренции, ослабление государственного регу-

лирования, что привело лишь к краткосрочному решению проблемы прибыльности и требовало дальнейшего продвижения.

Коммунальные услуги. В рамках программы по экономии энергии в конце 70-х годов неоднократно вводились стандарты энергопотребления, что послужило причиной реформ коммунальных услуг. Однако в середине 80-х годов многие из этих решений были признаны неэффективными и не подготовленными с точки зрения технических возможностей. В данный момент стандарты вводятся по мере формирования технической базы.

Энергетический комплекс. Регулирование энергетики в 50-60-х годах носило эпизодический характер: временные квоты на импорт нефти, регулирование размеров поставок и уровня цен на природный газ в отдельных регионах. Постепенно с начала 70-х годов Управление по регулированию экономики и Министерство энергетики проводят регулирование цен, поставок и импорта нефти. А в конце 70-х годов государственным регулированием были охвачены в той или иной мере все основные отрасли энергохозяйства.

В 1977 году правительство Дж.Картера разработало «Проект независимости», который так и не был принят конгрессом. Администрация Дж.Картера, отвергнув этот проект как «малореалистичный», в апреле 1977 года, представила в конгресс долгосрочную энергетическую программу. В августе того же года было образовано новое министерство – Министерство энергетики США.

«Энергетический план» Картера ставил новые задачи в области экономии энергии, предусматривал создание научно-технических предпосылок для коммерческого освоения альтернативных источников энергии, решения вопроса о путях перестройки топливно-энергетического баланса, изменения структуры капиталовложений в энергохозяйство в долгосрочной перспективе.

Важнейшие положения «энергетического плана» во многом определяли основные формы и методы управления этой крупной национальной программой, и были направлены на решение к середине 80-х годов следующих задач:

— проведение комплекса мероприятий по экономии энергии, в частности путем повышения цен на жидкое топливо и природный газ;

— стабилизация импорта нефти и нефтепродуктов на существовавшем в то время уровне;

— создание крупномасштабного стратегического резерва жидкого топлива;

— стимулирование развития угольной промышленности и ядерной энергетики;

— расширение правительственной помощи в финансировании НИОКР, особенно в области альтернативных источников энергии;

— реорганизация системы государственных регулирующих органов в энергетике.

Особенно важное место в новой программе отводилось проблеме экономии энергии за счет перехода к более экономичным моделям двигателей. Предусматривалось, с одной стороны, предоставить их владельцам некоторые скидки с подоходного налога, а с другой — взимать налог на машины, у которых затраты горючего выше установленного стандарта. Однако в рамках программы пересмотра всех существующих постановлений в 1981 году реализация плана по переходу на более экономичные виды двигателей была отсрочена на 5 лет из-за отсутствия технической базы.

Кроме того, немалые надежды возлагались на улучшение теплоизоляции жилищ, ради чего в 1978 году были введены стандарты энергосбережения для коммунальных услуг (Федеральная комиссия по энергетике).

Администрацией Дж.Картера были повышены внутренние цены на нефть до уровня мировых с целью ограничения по-

требления жидкого топлива. Также правительство к началу 80-х годов повысило цены на газ из новых скважин, перекачиваемый по междуштатным газопроводам.

Несмотря на провозглашенные задачи максимально ограничить зависимость страны от зарубежных поставок жидкого топлива, объем импорта нефти и нефтепродуктов вплоть до середины 80-х годов не изменялся. Одной из причин этого было то, что, несмотря на ввод в эксплуатацию в середине 1977 года первой очереди нефтепровода «Транс-Аляска», не предвиделось сколько-нибудь значительного прироста добычи нефти внутри страны, следовательно, прирост добычи не учитывался администрацией Картера в качестве фактора ослабления зависимости США от импорта нефти.

В энергетической программе Дж.Картера большое внимание уделялось развитию угольной промышленности. Очень жестко ставился вопрос о переключении на уголь промышленных предприятий, работающих на мазуте или природном газе. В связи с этим в 1978 был выпущен закон об использовании природного газа, который предполагал дерегулирование и соответствующее повышение цен.

Для стимулирования данного процесса предложена система мероприятий, которая включала:

— предоставление частным компаниям дополнительной 10% скидки (сверх ранее введенной) с налога на новые инвестиции в производственное оборудование, которое им придется закупать для перехода на уголь.

— полностью запрещала использование жидкого топлива и природного газа на проектируемых промышленных предприятиях и электростанциях.

В данной программе большое значение уделялось развитию ядерной энергетике. Планы строительства реакторов на быстрых нейтронах («бридеров»), на финансирование НИОКР которых было уже израсходовано большое количество средств, были все-таки отменены, мотивация отказа состояла в том, что

они работают на плутонии, который также может служить исходным сырьем для производства атомных бомб, что может быть использовано террористами. Правительство США рассчитывало компенсировать «потерю бридеров» путем форсированного строительства ядерных реакторов обычного типа.

«Рейганомика» продолжила политику дерегулирования. В 1981 году было принято распоряжение о снятии контроля за сырой нефтью и продуктами нефтепереработки. В рамках Указа 12291 о пересмотре всех постановлений были реализованы меры с целью увеличения эффективности самой отрасли, поощрения конкуренции, повышения качества услуг, рационализации:

1. Министерство энергетики отменило часть форм для заполнения, т.к. на это тратилось примерно 6 процентов времени всех американцев.

2. Было объявлено, что программа по введению новых требований по эффективному использованию электроэнергии к большинству электробытовых приборов будет отложена до 1986 года. Данное предложение об изменении характеристик всех существующих моделей электробытовых приборов в соответствие с введенными в 1980 году стандартами за счет переоборудования производственных линий может обусловить вытеснение большого количества фирм с рынка и, соответственно, повышение цен, жертвами чего могли оказаться, прежде всего, потребители.

3. Отмена предложенных мер по созданию стратегических запасов энергоресурсов (консервирования), включающих в себя укороченную рабочую неделю, использование транспортными средствами шипов, также мер, касающихся условий субсидий на проезд и сокращение рабочего дня. В дополнение были отменены несколько временных решений по поводу определения графика покупки топлива, проездных билетов для сотрудников, ограничения скорости автотранспорта до 55 миль в час и принудительного ограничения температуры в помеще-

ниях. Данные программы были признаны неприемлемыми для ежедневной жизни граждан.

4. Руководитель Административного и Бюджетного Управления аннулировал закон Министерства Энергетики о сборе данных о потреблении энергии в промышленности. Причиной было то, что данное постановление могло помешать Федеральному правительству реализовывать другие государственные программы.

5. Постановление об упрощенной программе по переработке угля.

6. Федеральная программа по управлению угольной промышленностью.

Министерство связи. Большое количество программ было аннулировано в связи с отсутствием технического оснащения большинства потребителей и неэффективности их введения. Например, в 1971 году Федеральная комиссия связи приняла решение по отмене отдельных видов носителей информации, как и в 1981 году, когда было отсрочено применение ZIP-носителей, пока это не будет приносить существенных прибылей как для почтовой службы, так и для потребителей.

С развитием космической программы стала развиваться спутниковая связь. С целью снижения цен и увеличения конкурентоспособности в 1972 году Федеральная комиссия по коммуникациям стала проводить политику «открытого неба» в области спутниковой связи.

Всего же в рамках политики дерегулирования Федеральной комиссией по коммуникациям было проведено реформирование станций космической связи, бытовых средств связи и услуг, телеграфной связи, междуштатной связи, которая была демонополизирована после решения суда по делу «MCI Telecommunication Corp.» против монополии AT&T».

Защита прав потребителей

Большинство постановлений по защите прав потребителей в 60-х годах касалось требований к транспортным средствам: в

1966 году были приняты постановления о необходимых стандартах по безопасности железнодорожных сообщений (Федеральное управление железных дорог) и автомобильного транспорта (Федеральное управление безопасности автотранспорта). Начиная же с 70-х годов правительство проводило регулирование цен и качества товаров и услуг, в частности: регулирование Комиссией по контролю над качеством потребительских товаров, снижение цен на автомобили американского производства (ставшее возможным в рамках поддержки внутренних производителей), изменение стандартов по бытовым приборам для экономии затрат потребителей по энергии, контроль Федерального управления санитарного надзора качества пищевых продуктов и медикаментов.

Рейган аннулировал постановление, определяющее условия экспорта некоторых опасных веществ, перевозка и использование которых в производстве связана с большим риском. Была выработана процедура уведомления иностранных государств об опасности, связанной с транспортировкой и потреблением данного экспорта.

Поддержка приоритетных отраслей экономики

В 1980 году стагнация в экономике и увеличение темпов инфляции снизили объем продаж автомобилей, произведенных внутри страны, на самый низкий уровень с 1960 года. В связи с этим около 180 тысяч рабочих были в вынужденном отпуске, а примерно 300 тысяч были уволены на предприятиях других отраслей. Не только стагнация была причиной сокращения продаж. Большое значение потребители стали предавать объему двигателя автомобиля в связи с повышением цен на топливо с 1979 года.

В рамках программы по оздоровлению американской экономики с целью увеличения конкурентоспособности автомобилестроения правительство выделило инвестиции на модернизацию заводов в размере 80-90 миллиардов долларов. Был отработан ряд изменений в механизмах регулирования, резуль-

татом которых стало уменьшение потребительских цен и себестоимости, создание к концу 1982 года 200 тысяч рабочих мест.

5.6. Политика занятости

Как уже отмечалось, в 60-70-е годы правительство стало больше уделять внимания регулированию бизнеса, такому как безопасность и охрана здоровья на рабочем месте, и равные возможности для всех служащий. В 60-х годах были приняты законы о равной оплате труда и предотвращении дискриминации при трудоустройстве, в том числе по возрасту, предложенные Комиссией по вопросам равных возможностей трудоустройства.

Однако, начиная с конца 70-х годов, началось постепенное отстранение государства от регулирования трудовых отношений, в частности в 1978 году была отменена часть стандартов по охране труда и здоровья на рабочем месте.

Дерегулированию подверглись многие программы Министерства труда и Управления здравоохранения и Техники безопасности.

Создание рабочих мест

Начиная с 70-х годов, правительство изменило характер государственного регулирования, направив его на решение социальных проблем (1972 — программа по трудоустройству инвалидов и т.д.) Большое внимание уделялось программе создания рабочих мест, т.к. среднегодовой уровень безработицы в США в 70-м десятилетии в среднем возрос на 2%.

Наиболее широкий размах программы создания рабочих мест получили в 1933-1943 гг., когда в результате «великой депрессии» безработными оказывалось свыше четверти рабочей силы страны. С помощью этих программ в 1934-1938 гг. ежегодно в среднем обеспечивались работой около 14% всех безработных.

До начала 70-х годов применение программ борьбы с циклической безработицей носило весьма ограниченный характер. Экономический кризис 1974-1975 годов заставил правительство страны в поисках путей скорейшего снижения уровня безработицы вновь в широких масштабах обратиться к использованию федеральных программ. Дополнительным и весьма значительным стимулом к применению этого метода борьбы с безработицей явилась невозможность активного использования в условиях 70-х годов традиционного кредитно-денежных и фискальных методов стимулирования экономического роста. Однако при администрации Дж.Форда реализация программ была передана местным органам власти, что сократило масштабы принимаемых мер. В результате до конца 70-х годов наблюдалось увеличение роста безработицы, что вызывало недовольство среди населения США, чем и воспользовалась в период президентской кампании 1976 г. демократическая партия.

Одной из важнейших причин победы на выборах Дж.Картера явилось провозглашение им приоритетными в своей будущей внутриэкономической политике мероприятия, содействующие ускоренному росту занятости. Большое внимание стало уделяться федеральным программам, непосредственно обеспечивающих создание и сохранение рабочих мест в общественном секторе экономики. Уровень ассигнований на создание рабочих мест в государственном секторе резко возрос. Эта особенность экономической политики базировалась на уверенности администрации в том, что «в обозримом будущем, вероятно, не удастся достичь полной занятости с помощью только частного сектора экономики…". Программа создания рабочих мест администрации Дж.Картера в 1977 году, включала:

— программу создания рабочих мест в сфере общественных услуг,

— программу проведения местных общественных работ,

— программу федеральной помощи штатным и местным органам власти.

Ответственность за реализацию данного проекта была передана Национальной комиссии по политике в области трудовых ресурсов.

Однако вплоть до 1981 года проблема безработицы так и не была решена. Администрация Рейгана дополнила программы по созданию рабочих мест другими и, как оказалось, решающими мерами. Были введены ограничения на импорт дешевых товаров, что стимулировало производство ряда товаров внутри страны и использование собственной рабочей силы. Также в период «рейганомики» предполагалась поддержка автомобилестроения, что содействовало созданию к 1982 году 200 тысяч новых рабочих мест.

Программы по созданию рабочих мест на уровне штатов и муниципалитетов не изменили основной тенденции правительства по сокращению государственных служащих. В целях ограничения бюрократических процессов в государственных ведомствах и агентствах в период с 1993 до 1997 годы наблюдалось максимальное уменьшение государственного аппарата, начиная с 1931 года. Советом по национальному партнерству проводятся программы по увеличению эффективности работы ведомств с целью улучшения качества услуг и снижения цен, экономии средств налогоплательщиков.

5.7. Социальные гарантии

Отличительной чертой системы социальной защиты населения в США является децентрализация. Это проявляется в наличии и реализации многочисленных социальных программ на разных уровнях: федеральном, штата, местном. Преимущества данной системы состоят в том, что она позволяет полностью и оперативно реализовывать социальные потребности людей практически в каждом регионе страны.

Социальное страхование и государственная помощь являются двумя основными формами государственной системы социального обеспечения. Различие между ними состоит в источниках финансирования. Страховые фонды формируются за счет налогов с трудящихся (в процентах к заработной плате), предпринимателей (в процентах к фонду выплаченной заработной платы) и лиц свободных профессий, врачей, священников и др. (свыше 14% доходов), а государственная помощь — за счет ассигнований из средств государственного бюджета, бюджетов штатов и местных органов власти.

С 1935 г. в США Законом о социальном страховании были установлены два вида страхования — пенсии по старости и пособия по безработице, а также меры по оказанию помощи некоторым категориям бедняков (в первую очередь инвалидам и сиротам), а со временем — пенсии при утере кормильца, пособия по нетрудоспособности (не связанной с производственными травмами), медицинское страхование лиц в возрасте 65 лет и старше. Действие указанного закона распространяется также на рабочих и служащих частного сектора. Для железнодорожников, федеральных гражданских служащих, ветеранов войны и военнослужащих установлена особая система социального страхования. Вместе с тем государственным страхованием не охвачены сельскохозяйственные рабочие, работники мелких предприятий, поденщики и некоторые другие категории трудящихся.

Кроме общей федеральной программы, на уровне штатов существуют программы страхования на случай производственного травматизма или профессиональных заболеваний. Компенсация (за увечья на производстве, гибель и т.д.) достигает двух третей заработной платы, и в основном она (компенсация) выплачивается частными страховыми компаниями.

Что касается помощи бедным, то она получила распространение с 60-х годов нашего века и нацелена на обеспечение гарантированного дохода, поддержку семей с детьми, престаре-

лых, инвалидов, многодетных или неполных семей (где глава семьи женщина или безработный), нуждающихся в продовольственной, жилищной и медицинской помощи.

Гарантированный государством доход в США соответствует черте бедности. Он систематически корректируется с учетом уровня инфляции и может быть увеличен за счет бюджетных средств штатов.

Что касается определения минимальной заработной платы, то в рамках реформы публичного сектора в начале 80-х годов была реализована федеральная программа по определению стандартов цен и заработной платы при Совете потребительских цен и заработной платы. Совет был образован в 1974 году. Как многие другие ведомства он быстро разрастался, однако программы по ценообразованию и поддержанию минимальной заработной платы были в основном неэффективны и служили причиной роста инфляции. В 1981 году президент Рейган аннулировал все существующие программы, 135 служащих Совета были уволены. До принятия этого решения частный сектор тратил около 300 миллионов долларов только на отчеты по данной программе. После реструктуризации Совета его работа была тесно связана с деятельностью Административного и Бюджетного управления и оперативной группы по президентской программе.

Что касается продовольственной помощи, то она осуществляется главным образом путем предоставления нуждающимся продуктовых талонов. Их получают лица или семьи, доход которых не превышает 125% от дохода «черты бедности». Талоны предоставляются им бесплатно или по сниженным ценам. Другие формы продовольственной помощи — школьные завтраки, помощь матерям с детьми до 1 года и т.д.

Жилищные субсидии в США предоставляются семьями с низкими доходами, и их размер составляет в среднем 2000 долларов в год на семью.

Система государственного страхования в стране дополняется частными системами страхования, имеющими две формы — коллективную (по месту работы) и индивидуальную.

Частным пенсионным обеспечением, имеющим важное значение для большей части трудящихся страны (1/3 из всех обеспеченных пенсиями), охвачено около 40 млн. рабочих и служащих. Пенсионные фонды складываются из взносов предпринимателей (свыше 90%), профсоюзов, неорганизованных рабочих и служащих. Отличие частной пенсии от государственной состоит в том, что она выплачивается рабочим и служащим после 10 лет непрерывного стажа в одной фирме, а государственная — независимо от места работы.

В США довольно широко распространены также дополнительные выплаты (оплата отпусков и больничных листов, дополнительных пособий по безработице, субсидий на продолжение образования и юридические услуги).

5.8. Органы государственного регулирования

Реформы государственной системы управления

Достижению высокого экономического потенциала США предшествовала длительная программа по восстановлению социальной и экономической стабильности. Компонентами данной программы являлись реструктуризация экономики, сокращение бюджетного дефицита, вхождение на мировые рынки, формирование новых международных отношений после окончания холодной войны. Реализация этой программы в основном была осуществлена в 80-е годы. Политика Рейгана была направлена на рост экономической мощи страны и на разрешение проблем, оставленных его предшественниками. В частности, следовало сократить увеличившуюся в эру Картера инфляцию и реструктурировать промышленный сектор, большая часть которого работала на поддержание военного потенциала в период холодной войны.

Однако при реализации программ, вставал один общий вопрос, кто будет нести ответственность и принимать решения в новых политических и экономических условиях.

Был разработана программа, в которой были определены принципы оценки решений, и принято несколько документов, сопровождающих программу президента.

Во-первых, это «Сводка всех действий администрации президента по дерегулированию», подготовленная оперативной группой при Административном и Бюджетном управлении США.

Во-вторых, были приняты два постановления: первое — об отсрочке исполнения всех прежних постановлений в течение 60 дней, второе — по поводу первых 100 дней после вступления в действие Указа 12291 о пересмотре всех существующих постановлений и программ. В результате отсрочки в течение следующих нескольких месяцев значительно сократился размер Федерального Реестра. В среднем Реестр уменьшился на одну треть, а количество законодательных инициатив со стороны государственных органов сократилось вдвое.

В-третьих, составлялся список приоритетных целей и программ для всех государственных органов, и определялись механизмы оценки важности существующих задач.

В-четвертых, был издан сборник информационных материалов, названный «Материалы по Президентской программе Дерегулирования». Содержание данного документа было доведено через прессу до общественности для объяснения целей и задач американского правительства.

Президент поручил оперативной группе проанализировать все существующие постановления на предмет их необходимости и уровня исполнения. Было выявлено, что сотни из них игнорировались или были непродуктивными. Процесс отмены ненужных постановлений продолжался несколько месяцев.

Одной из причин проведения данной программы был рост в конце 70-х годов бюджетных расходов на различные государ-

ственные программы, что обусловило повышение цен на продукцию и услуги, предлагаемые частным сектором.

Была создана централизованная система обязательного просмотра и анализа постановлений и программ, которая основывалась на принципе: потенциальный доход общества при осуществлении программы должен быть больше потенциальных издержек.

Безусловно, оценка программы могла быть не точной. Однако перед ее принятием должен проводится тщательный анализ всех расходов и ожидаемой прибыли. Только при получении чистого дохода, используя все соответствующие данные, можно приходить к окончательному решению о реализации проекта. Анализ должен быть дополнен оценкой альтернативных вариантов.

В результате Правительственной программы по проверке и анализу постановлений и программ были аннулированы, модифицированы или доработаны 181 постановление в 13 ведомствах. В результате 60-дневной отсрочки действия всех постановлений, количество выпущенных актов в итоге сократилось вдвое, а количество страниц Федерального Реестра — на одну треть.

Реформы институтов государственного управления продолжались и 90-е годы. Так в 1993 году был принят Указ 12866, которые определял новые принципы государственного планирования. В нем были обозначены основные механизмы принятия наиболее качественных и эффективных правительственных решений. Основными направлениями внутренней политики были названы охрана окружающей среды, социальная защита, улучшение здравоохранения и «безопасность общества». Для принятия любого постановления ведомства должны были оценивать эффективность возможных расходов и альтернативные варианты, в том числе и вариант отказа от данного решения.

Практика сокращения бюджетных расходов использовалась и следующими руководителями государства. Так администрация Б. Клинтона в 1996 году подготовила Акт о Реформе правительственного управления, в котором предъявлялись требования к государственным ведомствам и агентствам по проведению внутреннего аудита. В рамках данной акции были обнаружены нарушения финансовых операций в следующих организациях: Министерство энергетики, Национальное космическое управление, Управление социальной защиты, Комиссия по регулированию атомного оружия, Управление по делам малого бизнеса, Управление общими службами.

С 1996 по 1997 год на 9 миллиардов долларов увеличились потери по займам, предоставляемым государственными ведомствами. В связи с этим, для создания инструментов по сокращению потерь и увеличению процента возврата был принят Акт о долговых обязательствах, в котором были установлены принципы управления кредитами для федеральных программ.

Следует отметить, что за последние 20 лет основой воззрений американского правительства при решении глобальных государственных экономических вопросов является дефиниция субъектов регулирования и определение принципов их работы.

6 Новая Зеландия

6.1. Введение

С XIX века новозеландское правительство играло активную роль в развитии и регулировании экономики. Эта роль была более значительной, чем в большинстве стран Запада. В начале 80-х ресурсы в общественном секторе достигли приблизительно 25% ВВП.

Новая Зеландия развила широкую систему социального обеспечения. Пенсии по старости появились в 1898 г., а уже к 1938 г. развилась обширная система социального обеспечения, включающая бесплатное больничное обслуживание, бесплатные медикаменты и субсидии на медицинское обслуживание. Различные программы включали также субсидирование жилья, бесплатное образование, пособия по безработице и другие социальные программы.

С 60-х по 80-е годы произошло заметное отставание Новой Зеландии от других стран ОЭСР. Доход на душу населения рос на 1,4% в год по сравнению с 2,9% в среднем по ОЭСР. По объему ВВП Новая Зеландия переместилась с 5-го на 20-е место в мире.

Избыточное регулирование, субсидии и высокие налоги вызывали неэффективное использование ресурсов, низкую производительность и замедление роста экономики. Высокие тарифы и импортный контроль защищали промышленность от

иностранной конкуренции. Регулирование рынка труда носило перераспределительный характер и плохо сказывалось на производительности. Налоговая система создавала препятствия для инвестиций. Государственные предприятия, составлявшие большую часть экономики, страдали от плохого управления и неэффективных инвестиционных решений. Качество общественных услуг также был невысоко.

После нефтяного шока 73-го рост практически остановился. А безработица увеличилась до 6% в 80-х.

В 1984 году правившая более 30 лет Национальная партия проиграла выборы. Это ускорило развитие экономического кризиса. Причиной кризиса было ожидание девальвации новозеландского доллара в связи со сменой Кабинета. Имея истощенные валютные резервы, Новая Зеландия запретила торговлю иностранной валютой. Возникла опасность дефолта по внешним заимствованиям. Ситуация сочеталась с большим дефицитом бюджета и накопленными долгами, что вызывало необходимость во внешнем финансировании. В итоге, в июле произошла девальвация доллара на 20%. В связи с несогласием уходящего премьера с девальвацией произошло осложнение и политической ситуации.

Основной причиной экономического кризиса стало ухудшение в течение десятилетия торгового баланса. Такая ситуация потребовала серьезных корректировок экономического курса. Именно такие изменения и стал осуществлять новый Кабинет. Эти изменения в экономической политике, произведенные лейбористским правительством в 84—90-х, были столь значительны, что были названы «роджерномикой» в честь министра финансов в 84—88-е. Основой новой политики стал возврат к свободе рынков, снятие сетей регулирования и субсидирования. К этому добавилась значительная реформа социального обеспечения.

Среди основных инициатив правительства были:

— снятие контроля за ценами, зарплатой, доходами и обменом;
— снятие контроля над иностранными инвестициями, за исключением некоторых значимых отраслей;
— ликвидация большинства субсидий;
— постепенное снижение тарифов и введение свободной торговли с Австралией;
— дерегулирование в большинстве неторговых секторов, таких как транспорт и энергетика;
— усиление независимости ЦБ;
— налоговая реформа, включающая введение налога с продаж, выравнивание налоговых ставок и отрицательный подоходный налог.

Основные изменения в социальной политике:

— введение универсальной пенсии. Жители старше 60 лет получали 80% от среднего чистого дохода независимо от их собственных заработков в прошлом;
— управление школой передали родительским советам, и финансирование переведено на подушевой принцип;
— с правительственного обеспечения жильем перешли на единую субсидию, основывающуюся на потребностях семьи. Средства можно было использовать в общественной или частной системах;
— поддержка нуждающихся была пересмотрена несколько раз с 84-го;
— здравоохранение было децентрализовано. Созданы региональные структуры, чьей целью стало финансирование частных или государственных поставщиков медицинских услуг. Целью этой акции было повышение качества услуг и уровня конкуренции.

Другой реформой стало введение в 87-м Акта о трудовых отношениях. Акт переводил трудовые отношения в частный сектор. Основными идеями Акта были: свобода сторон определять предмет для переговоров, ликвидация системы трибу-

налов по фиксированию з/п. Далее, в 91-м, были ликвидированы все требования по обязательности членства в профсоюзе.

6.2. Участие государства в производстве

Правительственные предприятия

Правительственные предприятия играют основную роль в развитии новозеландской экономической инфраструктуры. Автомобильные и железные дороги, телекоммуникации, электричество и почтовая служба развивались под патронатом государства. Государственные предприятия играют важную роль в развитии основных отраслей промышленности (лесоводство, энергоемкие производства), а также в сфере туризма и гражданской авиации.

В мае 1986 в качестве части общей экономической стратегии правительство объявило о программе реформ правительственных предприятий. Целью реформ было объявлено повышения эффективности и прозрачности госпредприятий, а также разрешение кризиса задолженности. Правительство предложило для продажи те предприятия, которые не служили специальной экономической или социальной цели, а продажа которых могла бы способствовать повышению их эффективности и прибыльности.

Другой важной целью программы реформ было внедрение коммерческих стимулов в деятельность государственные организации. Для достижения этой цели правительство реструктурировало немалую часть межведомственных операций, что позволило поставить эти организации в условия максимально приближенные к условиям свободного рынка.

Госпредприятия действуют на основе Акта о госпредприятиях 1986 года. Согласно Акту, Советы директоров имеют полную хозяйственную автономию. Предварительно были сняты правительственные ограничения на конкуренцию, и поэтому критерий коммерческого успеха может служить средством оценки деятельности. Госпредприятия не обязаны осу-

ществлять некоммерческие операции. Если правительство желает осуществить такую операцию, то оно обязано заключить с госпредприятием соответствующий контракт.

Советы директоров обязаны предоставлять своему акционеру – министерству декларацию о намерениях и целях деятельности, что тщательно контролируется, и предполагается выплата дивидендов, сравнимых с частным сектором. Министерство имеет право определять уровень дивидендов.

Госпредприятия берут долги от своего имени и такие обязательства обычно не гарантируются правительством. Все госпредприятия информированы о том, что они обязаны указывать в долговой документации об отсутствии таких гарантий и кредитной поддержки.

Приватизация в Новой Зеландии

Основным агентом правительства по приватизации является Казначейство. Оно же отвечает за контроль над деятельностью госпредприятий от имени министерств-акционеров. С 1993 эта ответственность делится с Королевской компанией по мониторингу и консультациям (Crown Company Monitoring Advisory Unit).

Процесс приватизации в Новой Зеландии состоит из следующих этапов. На первом этапе Казначейство с коммерческими советниками и заинтересованными ведомствами производит изменение регулирования, структуры и ценности приватизируемой компании. Итоговый отчет позволяет Кабинету сделать вывод: выполняются ли необходимые для приватизации условия. Если правительство одобряет приватизацию, то проводятся консультации с заинтересованными сторонами. После этого назначаются коммерческие консультанты. Консультанты проводят предварительные переговоры с потенциальными покупателями и распространяют информацию о компании. Заинтересованным инвесторам предлагается подать соответствующую заявку. По поручению правительства Казначейство проводит переговоры со всеми заявителями. На этом

этапе оговариваются все аспекты сделки, за исключением цены. После этого потенциальные покупатели подают окончательные заявки и наиболее выгодная для Правительства удовлетворяется.

Государственные пакеты акций

Финансы и страхование

Государственный пенсионный фонд является основным поставщиком пенсионных услуг в государственном секторе. К 30 июня 1995 его активы составляли 3,169 млн. долларов. Операции фонда ранее гарантировались правительством. В результате проведенной реформы фонд был закрыт для новых клиентов с 1 июля 1992. Единственным исключением являются государственные служащие. Для всех прочих категорий граждан создан новый фонд, который работает исключительно за счет взносов и не имеет государственных гарантий.

Жилищная корпорация Новой Зеландии финансируется частично за счет правительственных субсидий и помогает людям с низкими доходами при покупке домов. Основной функцией фонда является управление пакетами закладных. Правительством гарантируются все ценные бумаги Жилищной корпорации.

Комиссия по землетрясениям. Комиссия обеспечивает страхование владельцев собственности на случай землетрясения, извержения вулкана, наводнений, оползней и цунами. На 30 июня 1995 чистые активы Комиссии составили 2,414 млн. долларов. Комиссия не имеет долгов. Правительство гарантирует все обязательства Комиссии. Она в свою очередь платит налоги и дивиденды правительству, которые на 30 июня 1995 составили 47 млн долларов.

Транспорт

Корпорация новозеландских железных дорог. После продаж железных дорог Корпорация отвечает за земли, на которых действуют железные дороги.

Компания воздушного сообщения Новой Зеландии. Компания является госпредприятием, управляющим системой контроля за авиаперелетами в Новой Зеландии. Компания является одной из двух установленных законом монополий (другая – Почта). Исходя из статуса государственной монополии, Совет директоров добровольно ограничил норму прибыли компании.

Коммуникации

Почта Новой Зеландии. Почта является госпредприятием, предоставляющим универсальные почтовые услуги. Является одной из двух государственных монополий. Правительство запланироало отменить монополию новозеландской почты на доставку писем.

Телевидение Новой Зеландии и Радио Новой Зеландии. Эти госпредприятия были созданы 1 декабря 1988 в результате реструктуризации индустрии вещания.

Промышленность

Угольная корпорация Новой Зеландии. Угольная корпорация обеспечивает производство и продажу угля с нескольких шахт в разных частях страны. Корпорация производит значительную часть угля в стране и является крупнейшим экспортером в Новой Зеландии.

Электрическая корпорация Новой Зеландии. Корпорацией производится около 96% потребляемого электричества.

Для конкуренции с Электрической корпорацией правительством была создана *Contact Energy Limited*. Новой компании было передано 8 электростанций, принадлежавших ранее Электрической корпорации.

Trans Power New Zealand Limited (Trans Power). Компания была отделена от Электрической корпорации 1 июля 1994 и занимается транспортировкой электроэнергии. Trans Power, владеющая и управляющая национальной сетью передачи энергии является единственной значительной естественной монополией. Transpower регулируется двумя основными документами: Актом о регулировании электричества 1994 года и добровольным обязательством Совета директоров компании поддерживать постоянной реальную цену.

Коммерция

Правительственный фонд экзотических лесов. Фонд владеет экзотическими лесами и приносит правительству высокую прибыль.

Агентство правительственных услуг. Агентство специализируется на предоставлении услуг общественному и частному сектору по всей Новой Зеландии. Правительство заявило о намерении продать значительную часть активов агентства.

Земельная корпорация. Корпорация владеет 150 фермами и управляет другой государственной сельской и городской собственностью. Она также владеет портфелем финансовых активов, относящихся к городской и сельской земле.

WORKS является корпорацией предоставляющей мультидисциплинарные консультации, а также поддерживающей и создающей бизнес-предприятия. Корпорация была создана в апреле 1988 на базе бывшего Министерства работ и развития.

Метеорологическая служба Новой Зеландии. До июля 1992 была подразделением министерства транспорта. После реорганизации стала первой в мире коммерческой национальной метеорологической службой.

Служба контроля за средствами передвижения. Компания проводит инспекцию и сертификацию услуг (преимущественно грузового транспорта).

6.3. Реформа системы государственного управления

Децентрализация и коммерционализация

Двумя ранними сферами реформ были децентрализация принятия решений и коммерционализация. Эти меры были в основном предприняты в период с 1984-го по 1987-й годы.

Новая администрация увеличила свободу действий менеджмента, включая наем персонала, в качестве средства повышения эффективности, гибкости и ответственности общественного сектора.

В середине 86-го Комиссия по государственной службе ослабила контроль за управлением департаментами, включая вопросы установления заработной платы, найма и увольнения и других аспектов кадровой политики. Это уничтожило 95% из 2000 детальных инструкций.

Коммерционализация установила финансовый результат в качестве критерия эффективности деятельности правительственных учреждений. Она стала средством для сокращения государственных расходов и дефицита бюджета. Теперь департаменты должны были покрывать свои издержки за счет пользователей услуг. Для повышения качества управления введено финансовое стимулирование государственных служащих.

Корпоратизация

Корпоратизация означает отделение коммерческой деятельности от некоммерческой и учреждение государственных фирм для выполнения коммерчески ориентированной деятельности. Это позволило государственным фирмам поставить понятные цели и улучшить менеджмент.

Законодательно корпоратизация установлена Актом о государственных фирмах.

Создание такой системы преследовало 3 основные цели:

— разделение коммерческой и некоммерческой деятельности с постановкой ясных целей для госфирм и некоммерческой деятельности правительства;

— создание конкурентно нейтральной системы, равенство различных форм собственности;
— обеспечение мотивации менеджеров, включающее подотчетность перед Парламентом и политическим руководством.

Структура госфирмы соответствует структуре отрасли, в которой они действуют. Они обязаны платить налоги и конкурировать на равных с частными фирмами.

Финансирование некоммерческой деятельности сделано прозрачным, оформлено официальными соглашениями между правительством и госфирмами, которые определяли товары и услуги, нуждающиеся в субсидировании.

Изменения в ответственности заключались в полномочиях министров определять цели политики и стратегию их достижения. Основными частями системы ответственности стали:
— установление для каждой госфирмы при консультациях с министром особых целей и мер по их достижению;
— цели деятельности и планы обнародуются в начале отчетного периода;
— регулярные отчеты об исполнении планов и мониторинг госфирм Казначейством;
— новая мотивация для старших менеджеров.

Эта политика отмечена финансовым успехом. В 7 крупных госфирмах за 1988—1992 гг. выручка выросла на 15%, а прибыль — в 4 раза. При этом персонал сократился на 53%. Так, например:
— почтовый сберегательный банк сократил персонал на 30%, количество отделений — на 40%, а прибыль с ожидаемых убытков в 50 млн. долларов поднялась до 31 млн. долларов прибыли;
— лесоводческая корпорация достигла оборота в 59 млн. долларов; получила 24 млн. долларов наличности вместо дефицита наличности в 35 млн. При этом персонал сократился с 7000 до 2600 без потери в выпуске;

— почта Новой Зеландии сократила персонал на 30% за 4 года и вернула 190 млн. долларов Новой Зеландии в виде налогов и дивидендов бюджету.

Выиграли и потребители. Например, цена на услуги Телекоммуникационной корпорации упала на 20%, а время ожидания установки телефона уменьшилось с 6 недель до 2 дней. Цены на электричество также значительно упали.

Реструктуризация

Успех корпоратизации расширил сферу использования принципов свободного рынка на правительственные службы.

В подготовленном в 1987 г. в Казначействе письме была отмечена необходимость отделения функций политического консультирования от операционной деятельности, что могло послужить снижению коррупции в государственном аппарате.

Примеры такого разделения функций можно найти в службах по охране окружающей среды, транспорте, образовании, здравоохранении, науке и обороне, а также в других отраслях.

Например, в области обороны было создано Министерство обороны (53 человека в штате), ответственное за выработку политики. Министерство независимо от операциональных Сил обороны.

Эффект от корпоратизации и реструктуризации был значительным. Вместо 53 департаментов и агентств с персоналом 86000 в середине 84-го (126000, если включать почту) стало 35 департаментов с 34000 работников в конце 1993-го.

Реформа фискальной политики

Зависимое положение ЦБ вынуждало его отступать от проведения экономически оправданной политики под влияние отдельных групп давления. В связи с этим с целью улучшения макроэкономической политики было принято два законодательных акта.

Согласно первому из них, Акту о Резервном Банке 1989 года, независимость ЦБ была усилена пунктом о необходимости достижения и поддержания инфляции на уровне до 2% в год. ЦБ и правительство регулярно обнародуют цели макроэкономической политики, где ЦБ обязуется поддерживать инфляцию в определенных рамках.

Другим шагом по пути реформы стал Акт о фискальных обязательствах. Реформа отвергла количественные параметры и предложила вместо этого пять принципов для использования в нормотворческой деятельности:

— снижение госдолга до разумных пределов путем достижения бюджетного профицита;
— достижение баланса между доходами и расходами правительства;
— обеспечение страхового фонда на случай действия непредвиденных факторов;
— внимательно относиться к фискальным рискам, таким как изменение демографической ситуации и правительственным гарантиям;
— поддержание определенного уровня предсказуемости фискальной системы.

Для прозрачности и ответственности правительства введено требование объявлять о целях и намерениях фискальной политики. В настоящий момент фискальные изменения объявляются заранее. Таким образом, прозрачность и предсказуемость стали частью фискальной политики. Этот факт был положительно встречен рыночными аналитиками и СМИ.

6.4. Экология

В результате ряда реформ основными регулирующими органами являются местные учреждения – региональные советы и территориальные управления.

Правительство. Согласно законодательству, федеральное правительство ответственно за:

Распоряжение определенными ресурсами (например, рыбными);

Вопросы, касающиеся нации в целом (например, контроль за паразитами или вредными веществами);

За контроль над выполнением различных актов и создание такой законодательной системы, чтобы она не препятствовала эффективному природоохранному менеджменту.

Региональные советы. Региональные советы являются выборными правительственными органами, которые устанавливают политику управления ресурсами. Они также несут определенную ответственность за гражданскую оборону и канализацию.

Территориальные управления. Территориальные управления избираются окружными или городскими Советами. Функционально дополняют региональные советы, но сосредоточены на местных вопросах. Они регулируют подачу воды, развитие земельного фонда, рекреационные ресурсы, местные дороги и коммуникации.

Министерство по окружающей среде координирует разработку природных стандартов и руководств для помощи различным ведомствам в выполнении норм Акта об управлении ресурсами.

Руководства содержат рекомендации по достижению определенных целей в природоохранной деятельности. Они не имеют силы закона, но представляют собой полезное средство стандартизации практики.

Стандарты отличаются от руководств тем, что они обязательны для исполнения и применяются по всей стране. Стандарты по использованию, развитию и охране окружающей среды могут касаться:

— Шума;
— Загрязнения;
— Качества, уровня и течения воды;
— Качества воздуха;

— Качества почвы.

Кроме Министерства по окружающей среде стандарты и руководства в области охраны окружающей среды принимаются Министерством здравоохранения.

6.5. Внешняя торговля

Внешняя торговля имеет большое значение для Новой Зеландии. Страна зависит от импорта сырья и оборудования для своей промышленности. Поэтому страна всячески способствует всемирному снижению торговых барьеров, особенно в сельском хозяйстве.

Начиная с 1984 года, тарифы систематически снижались, а квоты были отменены. Страна разработала также программу одностороннего снижения тарифов, конечной целью которого является полная их ликвидация.

Новая Зеландии настояла на либерализации сельскохозяйственной торговли во время уругвайского раунда ВТО. Страна также участвует в либерализации торгового режима в рамках Организации по сотрудничеству азиатско-тихоокеанского региона.

Одним из крупнейших торговых партнеров Новой Зеландии является Австралия, отношения с которой регулируются Соглашением о более тесных экономических и торговых отношениях (Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement или CER). Согласно соглашению с 1995 две страны объединяются в зону свободной торговли.

Практически не существует ограничений на экспорт продукции из Новой Зеландии. Одним из немногих исключений является мясная промышленность, где требуются лицензии, гарантирующие качество продукции.

Новая Зеландия одной из первых стран начала применять антидемпинговое законодательство. С 1986 года страна присоединяется к Антидемпинговому кодексу ГАТТ, что повлекло за

собой полное изменение антидемпингового законодательства в целях согласования его с Кодексом.

В 1988 ответственность за законодательное обеспечение антидемпинговой политики перешло от Департамента таможни к созданному тогда же Министерству коммерции. Также был принят Акт о демпинге и компенсирующих сборах 1988.

В 1990 были отменены антидемпинговые санкции в отношении австралийских компаний т.к. после снятия ограничения на торговлю товарами коммерция стала более близка к внутренней торговле.

6.6. Иностранные инвестиции

Акты об Иностранных инвестициях 1973 г. и об Регулирование иностранных инвестиций 1995 г. являются основными Актами, регулирующими иностранные инвестиции. Согласно им, трансакции, участниками которых являются нерезиденты, требуют предварительного одобрения Комиссии по иностранным инвестициям. Нерезидентами признаются граждане, не проживающие постоянно в Новой Зеландии, и компании, более чем на 25% принадлежащие иностранцам.

Детализированное заявление в Комиссию необходимо при инвестировании более 10 млн. долларов или вложении в определенные отрасли (рыболовство и сельскохозяйственные земли). При удовлетворении заявок Комиссия ориентируется на общую политику Правительства.

Существуют ограничения на вложения в рыболовство. Для получения квоты более 75% должно принадлежать резидентам.

Существую отграничения на владение иностранцами акций Air New Zealand. Иностранное присутствие ограничено 35%.

Запрещена покупка иностранцами контрольного пакета телекомпаний.

Вложения в земли также ограничено. Согласие Министерства земель и Министерства финансов требуется при приобретении иностранцами следующих видов земель:

— Земель площадью более 5 гектаров;
— Земель лежащих не на Северном и Южном островах;
— Земель более 0,4 га и лежащих на густонаселенных островах или примыкающих к озерам площадью более 8 га;
— Земель более 0,4 га, включающих или примыкающих в береговой полосе;
— Земель, служащих особым целям (парки, исторически места и т.д.);

Акт об иностранных инвестициях 1973 определяет, что если требуется согласие для инвестиций, то согласие дается Комиссией только если выполняются определенные критерии:

— Лицо (физическое или юридическое) обладает знаниями и опытом в данной сфере инвестирования;
— Лицо предъявило обязательства по инвестированию;
— Лицо, вкладывающее в проект более 25%, должно обладать хорошей репутацией и не подпадать под статью 7.1. Акта об иммиграции 1987 г., который ограничивает въезд лиц, имеющих криминальное прошлое;
— При трансакциях, связанных с землей, инвестиции должны соответствовать национальным интересам.

Согласно Акту, при определении национального интереса Министерства финансов и земель должны исходить из следующих критериев:

А). Дают ли иностранные инвестиции или могут дать:
— Прирост рабочих мест или сохранение существующих, которые в противном случае будут потеряны;
— Вносят ли они новые технологии или деловые навыки;
— Развивают ли они новые экспортные рынки или увеличивают доступ экспортеров к иностранным рынкам;
— Повышают рыночную конкуренцию и увеличивают эффективность экономики;
— Привлекают в страну дополнительные инвестиции на цели развития;
— Увеличивают производство новозеландских продуктов.

Б) Использование земли:

— Используется ли земля в сельскохозяйственных целях;
— Будет ли проводиться экспериментальная или исследовательская работа на данной земле;
— Предполагаемое использование земли заявителем;
— Собирается ли заявитель создавать фермерское хозяйство и обладает ли он необходимыми навыками;
— Собирается ли заявитель становиться резидентом.

6.7. Регулирование институтов финансового рынка

Банковские услуги

Основным Актом, регулирующим деятельность банков, является Акт о Резервном Банке Новой Зеландии 1989.

Согласно Акту о Резервном Банке Новой Зеландии 1989 года Банк отвечает за регистрацию банков и надзор за их деятельностью.

Банковская регистрация не включает лицензирование отдельных видов банковских операций. Регистрация предназначена только для ограничения использования слов «банк» в названии организации. Отсюда даже нелицензированные институты имеют право на прием депозитов и другие банковские операции.

Причем для Новой Зеландии характерен акцент именно на контроль за банками при их регистрации. По статье 75 Акта Банк:

— Рассматривает заявления о регистрации;
— Вводит, изменяет и отменяет условия регистрации.

Для того чтобы банк был зарегистрирован, согласно статье 73 Акта, должны выполняться следующие требования:

А) Деятельность организации должна состоять в основном из выдачи кредитов и получения займов или предоставления финансовых услуг.

Б) Должны быть оценены следующие параметры:

— Состав учредителей

— Размер компании
— Возможность вести бизнес осторожно
— Позиции заявителя на финансовом рынке
— Выполнение требований материнской страны для иностранных банков
— Некоторые другие требования.

Основными элементами контроля Резервного Банка являются:

Слежение за деятельностью банков и аттестация их менеджмента.

Все банки обязаны соблюдать минимальные требования, которые являются условиями регистрации. Единственными количественными ограничениями являются ограничения на риск и уставной капитал (не менее 15 млн. долларов).

Проведение консультаций с банковским менеджментом относительно соблюдения требований Банка.

Введение антикризисного управления при возникновении у банков трудностей.

Финансовый рынок

Новая Зеландия в рамках общемировой тенденции дерегулировала свой финансовый рынок. Основными достижениями стала отмена контроля за валютным обменом, ограничений на выдачу банковских ссуд, ограничений на ставки процента и размеры дивидендов, отмена минимальной доли вложений в государственные ценные бумаги для финансовых институтов.

В Новой Зеландии не существует специального законодательства, посвященного созданию фирм, работающих с ценными бумагами. Поэтому работой на рынке ценных бумаг может заниматься любая финансовая компания. Но благодаря системе контроля большую часть рынка занимают банки и их дочерние компании.

Для валютообменной деятельности в Новой Зеландии не требуется особого разрешения или выполнения каких-либо требований. В этой сфере не существует никакого контроля.

Также не существует особого законодательства по регулированию платежной системы. Операции регулируются обычным коммерческим правом, а все условия обговариваются участниками отдельных платежных систем. Существует особое регулирование чеков, но это регулирование платежного инструмента, а не системы. Акт о чеках 1960 кодифицирует процедуры выписывания и погашения чеков. Другим связанным с платежной сферой актом является Акт о финансовых операциях, который обязывает информировать полицию о подозрительных трансакциях.

Регулирование небанковского сектора

Акт о ценных бумагах 1978. Акт устанавливает основные требования, касающиеся рынка ценных бумаг. Целью Акта является не тщательное регулирование деятельности на рынке, а обеспечение доверия к рынку путем увеличения количества информации.

Эмитент бумаг обязан раскрывать информацию о финансовом состоянии и организационных аспектах своего бизнеса. Последние поправки к Акту требуют предоставления «отчета об инвестиционном продукте». Этот отчет содержит основную информацию о сущности инвестиционного продукта, рисках и выгодах, связанных с его использованием. Такие сведения предназначены для использования инвесторами-неспециалистами.

За выполнение Акта отвечает Комиссия по ценным бумагам Новой Зеландии.

Акт о кредитных контрактах 1981. Акт требует предоставления в стандартной форме информации о полных издержках, связанных с кредитом, о всех условиях контракта перед вступлением контракта в силу и в течение всего срока его действия. Также устанавливается период, в течение которого заемщик может возвратить кредит без выплаты пени.

Акт о честной торговле 1986. Акт запрещает создание ведение деятельности, в ходе которой люди вводятся в заблуж-

дение или обманываются, а также деятельности, которая способна привести к таким результатам.

Акт о страховании жизни 1988. Компании на рынке страхования жизни обязаны регулярно предоставлять отчетность Министерству коммерции;

— Средства, собранные с покупателей полисов, не могут использоваться в других направлениях деятельности компании и должны держаться в Фонде страхования жизни;
— Министерство коммерции имеет право подать в суд с ходатайством о назначении государственного управляющего, если оно признает, что компания не в состоянии расплачиваться по своим обязательствам.

Акт о пенсионных системах 1989. Акт признает пенсионной системой любой фонд, созданный в целях обеспечения пенсий для своих участников. Каждая система может привлекать несколько управляющих компаний и\или менеджеров, распоряжающихся ресурсами системы.

Правительственный актуарий регистрирует такие системы, следит за соответствием их деятельности положениям Акта, а также за финансовым положением пенсионных систем.

Акт о компаниях 1993. Корпоративное право Новой Зеландии устанавливает некоторые базовые требования, предъявляемые к руководству компании:

— Проявлять заботу, усердие и необходимые умения в достижении целей фирмы;
— Действовать добросовестно и в интересах компании.

Не восстановленные в правах банкроты, уличенные в криминальное деятельности, связанной с созданием, развитием или руководством компанией, не имеют право быть директорами компании.

Перед тем, как принимать новые обязательства, директора компании обязаны удостовериться, что в результате этих обязательств не наступит банкротства.

Акт о потребительских гарантиях 1993. Акт устанавливает существование определенных гарантий, касающихся предоставления инвестиционных консультаций и инвестиционных продуктов. В частности, консультации должны предоставляться с разумной тщательностью и умением.

6.8. Конкурентное право

Антитраст

Конкурентные отношения в Новой Зеландии регулируются Актом о коммерции 1986. Акт обеспечивает рамки для эффективной конкуренции. Акт запрещает:

Любые контракты, договоренности и соглашения, которые значительно уменьшают конкуренцию;

Практику ценообразования, способную значительно уменьшить конкуренцию;

— Горизонтальные бойкоты;
— Слияния и приобретения, которые создают или усиливают доминирующее положение на рынке.

Кроме того, Акт дает определение того, что следует считать «защитой эффективности». Согласно Акту лицо, желающее совершить действия, которые могут быть запрещены Актом, должны подать заявление в Комиссию по коммерции. Комиссия занимается разрешением определенных операций в каждом конкретном случае после изучения соответствия сделки общественной выгоде.

Однако любые запреты эффективны только при условии существования системы их реализации. В области конкуренции основным методом достижения цели является применение достаточно жестких наказаний, чтобы в дальнейшем избежать нарушения положений Акта.

Вынесение штрафов является функцией Высшего суда. Суд также имеет право отменить любое решение Комиссии.

Согласно Акту наибольший штраф за его нарушение – 5 млн. долларов для юридических лиц и 500 тыс. долларов для физических лиц. Штраф может быть наложен на любое лицо, которое:

— Нарушило Акт;
— Попыталось нарушить Акт;
— Помогало, поддерживало или советовало другому лицу нарушить Акт;
— Побудило или попыталось побудить другое лицо нарушить Акт путем обещаний или каким-либо другим образом;
— Замыслило с другим лицом такое нарушение.

Защита прав потребителя

Защита потребительских прав в Новой Зеландии входит в компетенцию Министерства по делам потребителя, которое было основано в 1986 году. Министерство является подразделением Министерства коммерции. Целью Министерства является создание честного рынка с хорошо развитой системой информирования. Для достижения этих целей министерство:

— Консультирует правительство в области законодательства и политики, касающихся потребительских вопросов;
— Обеспечивает право потребителей на безопасные продукты;
— Повышает возможность потребителя делать эффективный выбор путем обеспечение его информацией и образовательных программ министерства;
— Обеспечивает соответствие мер и весов, применяемых в сделках, международным стандартам;
— Развивает рыночную практику и поощряет следование кодексам, стандартам и законам.

Деятельность проводится в трех направлениях: выработка политики, информация и образование, создание торговых стандартов. Основными актами, на которых базируется деятельность Министерства, являются Акт о честной торговле 1986, Акт о потребительских гарантиях 1993, Акт о прокате 1971. Кроме того, Министерство обеспечивает выполнение Акта о мерах и весах 1987.

В Новой Зеландии широко применяются добровольные стандарты. Это вызвано рядом причин. Во-первых, обязательные стандарты являются видом торговых барьеров, созданию которых препятствует членство Новой Зеландии в Организации по кооперации азиатско-тихоокеанского региона. Во-вторых, обязательные стандарты ведут к «издержкам послушания» и издержкам по обеспечению выполнения.

Так, например, Ассоциация поставщиков энергии Новой Зеландии разработала Кодекс деятельности. Серьезным достижением для потребителей стали следующие нормы:

— Улучшение процедуры решения споров;
— Признание отключения энергии крайней мерой;
— Проведение консультаций с потребителями об изменениях контракта;
— Проведение тестирования всех счетчиков в соответствии с определенной процедурой.

Другим направлением деятельности Министерства является обеспечения стандарта мер и весов. Акт о мерах и весах 1987 г. требует того, чтобы система мер и весов в Новой Зеландии была метрической и определяет процедуру согласования с международными требованиями в области метрологии. Исполнение Акта входит в компетенцию Службы торговых стандартов Министерства по делам потребителей.

Для улучшения информирования покупателей было создано Бюро по консультированию граждан, которое является основным источником информации о правах покупателей. Бюро

проводит бесплатные консультации граждан по широкому кругу вопросов в 90 филиалах.

6.9. Политика занятости

Трудовые контракты

Система трудовых отношений в Новой Зеландии исторически основывалась на системе коллективных договоров, которые заключают представители профсоюзов и работодателей сроком на один год.

Промышленные отношения, структура профсоюзов и процедура рассмотрения споров регулируются Актом о трудовых отношениях 1987 года. Этот акт был заменен Актом о трудовых контрактах 1991 год, который произвел значительные изменения на рынке труда.

На протяжении практически 100 лет на новозеландском рынке труда доминировали профсоюзы. Профсоюзы были законодательно признаны, имели обязательное членство и монопольное право на представление интересов работников. Акт 1991 года сделал членство в профсоюзах добровольным и ликвидировал монопольное право профсоюзов на переговоры.

Акт о трудовых контрактах поставил трудовые контракты в один ряд с другими коммерческими трансакциями. Он позволял нанимателям и работникам определить условия работы с минимальными внешними законодательными ограничениями. Работники имеют право выбирать: проводить индивидуальные или коллективные переговоры. Также и предприниматели имеют право выбирать: проводить индивидуальные переговоры, или на уровне фирмы или в объединении с другими работодателями.

Наниматели и работники выбирают: вступать ли в индивидуальные контракты или заключать коллективные контракты. Ни один наниматель или работник не обязан исполнять контракт, в котором он не являлся одной из сторон.

Акт ограничил право на забастовку и перечислил несколько случаев, когда забастовка может считаться законной.

Контракт, будучи подписанным, может быть изменен только при взаимном согласии сторон.

Тем не менее, некоторые законодательные условия, такие как минимальная заработная плата и праздники были сохранены. Большинство же условий трудоустройства могут быть обговорены непосредственно нанимателем и работником.

Для лиц старше 20 устанавливается минимальная заработная плата $7 в час, $56 за 8-часовую рабочую неделю и $280 за 40-часовую неделю. Для лиц от 16 до 20 минимальная плата составляет $4,2 в час, $33,6 за 8-часовую неделю и $168 за 40-часовую неделю. Законодательство о минимальной заработной плате не распространяется на тех, кто имеет разрешение на пониженные ставки и тех, кто проводит некоторые виды тренингов в определенных профессиях.

Согласно Акту все работники имеют право на 3-недельный оплачиваемый ежегодный отпуск. Кроме того, они имеют право на оплату 11 праздничных дней, перечисленных в Акте о праздниках 1981.

Согласно Акту об одинаковой оплате 1972 наниматель не имеет право проводить дискриминацию в оплате по признаку пола. Кроме того, согласно Акту о правах человека 1993 недопустима дискриминация на основе расового признака, сексуальной ориентации, семейного статуса, религии, политических убеждений.

Согласно Акту о родительском отпуске один из родителей имеет право на 52-недельный неоплачиваемый отпуск. Все это время рабочее место остается за ушедшим в такой отпуск. Однако для использования этого права необходимо уведомление работодателя не позднее, чем за два месяца до отпуска.

В случае возникновения трудового конфликта, для его разрешения используются нормы трудового контракта. Если такие

нормы не предусмотрены, то используются положения Акта о трудовых контрактах 1991 г..

Программы занятости

Для борьбы с безработицей создана новозеландская служба занятости. Служба ведет деятельность на основе широкого круга программ. Основными программами являются:

— Job Plus and Job Connection – программа субсидий частному сектору, предназначенная для длительно безработных и безработных, принадлежащих к категориям с низкими шансами на трудоустройство. Последние получают более высокую субсидию и более интенсивную поддержку. Программа предназначена для безработных более 208 недель.
— Job Intro and Job Link – обеспечивают пробное трудоустройство до 4 недель. Основной целевой группой являются граждане 16-20 дет.
— Job Plus Training – обеспечивает краткосрочные тренинги, особенно связанные с конкретной вакансией
— Enterprise Assistance – субсидия для предпринимателей для покрытия начальных расходов на сумму до 5000 долларов.
— Taskforce Green – обеспечивает временную работу на природоохранных и общественных проектах и нацелена на улучшение долгосрочных навыков и умений у ищущих работу.
— Community Taskforce – участие в общественных работах 3 дня в неделю. Участники программы продолжают получать средства, отправляемые на поддержку безработных.
— Программа семинаров охватывает проблемы поиска работы, появления мотивации и создания репутации.

7 Заключение

7.1. Использование опыта зарубежных стран

Контроль за эффективностью государственного регулирования

а) Контроль за расходами. Наиболее четко обозначен в США, его составными частями являются:

— периодическое проведение ревизий всех постановлений органов власти федерального и местного уровней, предусматривающих осуществление дополнительных бюджетных расходов;

— создание системы отслеживания постановлений, предварительная обработка значительного объема информации о сопутствующих выгодах и издержках проекта (внешних эффектах), при которой утверждаться и финансироваться могут только эффективные программы.

б) Проводимый в США мониторинг и контроль за динамикой административного регулирования, включающий создание специализированного учреждения, ответственного за развитие регулирующего механизма, — Административного и бюджетного управления.

Использование данных механизмов в России эффективно в первую очередь с точки зрения проведения политики бюджетной экономии — только в США в результате ревизий была вы-

явлена неэффективность около 10% бюджетных программ. С политической точки зрения, схема поиска ненужных и неэффективных постановлений политически сплачивает общество. Подобные постановления — подходящий объект для роли «врага народа» — причины всяческих бед.

в) Проводимое в Новой Зеландии распределение функций внутри правительства по отдельным ведомствам (коммерческие операции, государственное регулирование, выработка политических рекомендаций, социальная поддержка, распоряжение государственной собственностью) позволяет более четко определять задачи каждого подразделения и обеспечивает эффективное разделение ролей государства как игрока на рынке, и как лица, устанавливающего правила игры.

Система долгосрочного планирования

С определенной степенью осторожности могут быть использованы в России некоторые элементы индикативного планирования, применяемые во Франции (страны с большим, причем не однозначно позитивным, опытом в этой области):

а) Механизмы и процедуры взаимодействия между представителями различных политических сил, профсоюзов, предпринимателей, экспертов и чиновников по вопросам определения подходов к решению экономических проблем в рамках подготовки программ экономического развития страны.

б) Механизмы согласования государства и регионов региональных и национальных экономических программ, создание системы контрактов (договоров) по долевому финансированию инфраструктурных проектов.

Система контроля за естественными монополиями и управлением государственными предприятиями

В системе контроля за естественными монополиями и за управлением государственной собственностью наиболее интересным представляется опыт Франции и Новой Зеландии:

а) Система обязательной проверки результатов деятельности крупнейших государственных предприятий и естественных монополий со стороны Счетной палаты Франции, а также аудита их бухгалтерской отчетности со стороны независимого от руководства предприятия аудитора, назначаемого государственными органами власти.

б) Используемая во Франции система предварительного контроля за инвестициями крупнейших государственных предприятий и естественных монополий, производимая FDES.

в) Система контрактных отношений государства с подконтрольными ему крупнейшими госпредприятиями, позволяющая совместно определять параметры и контролировать выполнение среднесрочных программ развития предприятий, принятая во Франции. Механизмы установления целей и планирования деятельности коммерционализированных госфирм, разработанные в рамках программы корпоративизации в Новой Зеландии

Стимулирование внешнеэкономической деятельности

а) Опыт Франции по рефинансированию Центральным Банком экспортных кредитов через механизм переучета векселей (в рамках макроэкономических ограничений).

б) Опыт Болгарии по интеграции в международные экономические организации.

в) Опыт консультационной и организационной поддержки экспорта частным сектором экономики Управлением по развитию экспорта в Чили.

Регулирование финансовых рынков

а) Опыт США в установлении жестких требований по обязательному раскрытию информации о хозяйственной деятельности акционерных обществ.

б) Опыт США в делегировании полномочий по контролю за соблюдением правил и норм деятельности на фондовом

рынке за саморегулируемыми организациями профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Социальная политика

Опыт Чили по реформированию пенсионной системы, позволивший произвести замену распределительного «солидарного» механизма системой индивидуальных пенсионных счетов, аккумулированных пенсионными фондами.

Система консультирования частного бизнеса

Опыт Французского Национального агентства по созданию новых предприятий, организации консультационной деятельности региональных отделений Банка Франции; опыт Национального агентства содействия научным исследованиям и местных органов власти во Франции.

Политика дерегламентации

а) Опыт США в области принятия законодательства по дерегулированию и дерегламентации хозяйственной деятельности, в частности программа действий, предусмотренных Указом 12291 «Федеральное государственное регулирование».

б) Опыт Франции по децентрализации административного управления, по созданию институтов, специально занимающихся упрощением формальных административных требований.

7.2. Целевые государственные программы

В условиях жестких бюджетных ограничений государство способно добиться решения задач стимулирования экономического роста за счет концентрации ресурсов на задачах:

— развития институциональной системы, обеспечивающей снижение трансакционных издержек (рисков, издержек контроля за соблюдением договоров), прежде всего в сфере кредитования и финансового рынка;

— стимулирования экономического развития на базе распространения технологий электронной коммуникации, позволяющих добиться повышения эффективности экономической системы за счет снижения трансакционных издержек;
— относительного сокращения присутствия государства в социальной сфере за счет содействия развитию некоммерческих организаций — третьего сектора экономики.

Развитие технологий электронной коммуникации

Распространение и развитие технологий электронной коммуникации, Интернет, способствует значительному сокращению трансакционных издержек в распространении информации. Снижение таких издержек создает предпосылки для изменения структуры экономических и политических институтов и организаций.

В практической области, развитие Интернет-технологий создает предпосылки для:

а) повышения среднего качества образования за счет применения технологий дистанционного обучения;

б) повышения мобильности рабочей силы за счет вовлечения России в международный рынок дистанционной занятости;

в) ускорения интеграции малого и среднего бизнеса России в мировую экономику за счет участия отечественных предприятий в проектах «теле-кооперации» возможных при использовании Интернет-технологий;

г) совершенствования системы взаимоотношения государства и граждан за счет снижения трансакционных издержек информационного обмена информацией, усиления «прозрачности» и доступности структур власти.

В этих условиях целесообразным представляется:

Во-первых, активное участие государства в распространении электронных коммуникаций и Интернет-технологий.

Во-вторых, разработка государственной программы по использованию и освоению Интернет-технологий в области:

— высшего и среднего образования, включая внесение соответствующих изменений в государственный образовательный стандарт;

— политики информационной открытости федеральных и местных органов исполнительной и законодательной власти, позволяющей обеспечить содержательное и оперативное информирование граждан о проектах решений, затрагивающих общественные интересы;

— консультационного содействия бизнесу в части коммерческого применения Интернет-технологий.

В-третьих, активное участие государства в межправительственных проектах сотрудничества в области развития технологий информационного общества, включая участие в программе «Технологии информационного общества» ЕС.

Программа содействия третьему сектору экономики

Государство, обладая монополией на легальное насилие, является необходимым инструментом поддерживающим соблюдение контрактов — неперсонифицированных сделок. Государство обладает также уникальной возможностью концентрации ресурсов, имея возможность использовать эффекты сокращения издержек от масштаба деятельности. Наконец, государство обладает монопольным правом официального представления интересов страны в мировом сообществе, что определяет его крайне высокую роль в международном сотрудничестве.

Вместе с тем, круг полномочий государства по контролю за экономической и социальной деятельностью может быть в значительной степени делегирован некоммерческим организациям. Характерный пример — официальный статус саморегулируемых организаций, объединяющих специалистов фондового рынка. Повышается роль благотворительных организаций, берущих на себя часть функций государства как по финансированию механизмов социальной помощи, так и поддержке

научной, образовательной, культурной и социальной деятельности.

Наличие элементов конкуренции значительно повышает эффективность работы некоммерческих организаций по сравнению с деятельностью государственных институтов, позволяя использовать их потенциал в качестве исполнителей части социальных программ, финансируемых государством. При этом государству становится выгодным выводить благотворительные пожертвования из-под налогообложения, увеличивая тем самым общий объем средств, привлекаемых для финансирования общественно-значимых направлений, без увеличения общей налоговой нагрузки.

Так, в США по состоянию на 1990 г. объем благотворительных пожертвований только частных лиц составил 109,6 млрд. долл. или 2% личного годового дохода. В благотворительность было вовлечено 75% американских семей. При этом численность волонтеров (лиц безвозмездно работающих на добровольных началах в некоммерческих организациях) составила 6,4 млн. человек в пересчете на полную занятость. Таким образом, развитие третьего сектора позволяет добиться бюджетной экономии за счет введения элемента конкуренции в механизм предоставления социальных услуг и привлечения труда волонтеров.

Государство может добиться увеличения объемов частных социальных трансфертов, на конкурсной основе финансово поддерживая деятельность некоммерческих организаций, обеспечивающих снижение трансакционных издержек благотворительной деятельности. Развитие информационных технологий, снижающих издержки функционирования негосударственных некоммерческих организаций, создает предпосылки для ощутимого расширения поля их деятельности и постепенного перехода к ним части функций государства. Поэтому при разработки стратегии государственного регулирования было бы ошибкой не использовать потенциал таких организаций.

* * *

В целом, система государственного регулирования экономикой должна быть достаточно гибкой, учитывающей динамику развития социальной структуры общества и процессов глобализации, изменения характера информационных коммуникаций.

Увеличение эффективности государственного регулирования требует организации общественного мониторинга за результативностью государственных программ, детального анализа соотношения сопутствующих им издержек и выгод, значительного упрощения системы формальных административных требований к участникам хозяйственной деятельности.

Основной путь к этому — повышение открытости государственной политики регулирования, которое должно и способно инициировать само государство.

Библиография

Болгария

1. Регулирование социально-экономических процессов в болгарской деревне в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. канд. экон. наук / Рос. акад. упр. Центр пробл. рыноч. экономики. — М., 1992.
2. Измерения на активната политика на пазара на труда // Проблеми на труда. – С., 1992. –
3. Управлението на науката и техническия прогрес в преходния период към пазарна икономика // Икон. живот. — С., 1992.
4. Министерски съвет: Постановление №41 от 25 февруари 1993 г. за контрол върху цените на стоки и услуги с особено важно значение жизненото равнище на населението и икономиката на страната // Държ. вестн. — С., 1993. — 9 март. — Бр. 19
5. Аграрната политика и държавното регулиране // Икономика и управл. на селското стопанство = Rural economics and management. — С., 1992. -
6. Пазарна икономика, държавно регулиране и незаконни доходи // Финанси С., 1992. — №4. –
7. За или против държавната намеса в селското стопанство // Икономика С., 1993. — №8/9.
8. Работната заплата в бюджетната сфера — политика и нормативна уредба за 1994 година // Проблеми на труда. — С., 1994.

9. Поземленият пазар не трябва да бъде стихиен // Икономика. — С., 1994 № 12
10. Les privatisations en Bulgarie: mecanismes et interets // Rev. fr. d'administration publ. — P., 1995. — №74.
11. За държавното регулиране на земеделието — II част // Икономика и управл. на селското стопанство = Rural economics a. management. — С.,1995.
12. Регулиране на капиталовите пазари в България // Икономика. — С.,1996. — №4.
13. Държавата и организационно — икономическото преструктуриране на земеделието / Костов Г., Милев Г., Хаджиева В. и др. // Икономика и управл. на селското стопанство = Rural economics a. management. — С., 1995.
14. Проблеми на организацията на управлението на селското стопанство в Република България // Икономика и управл. на селското стопанство =
15. Rural economics a. management. — С., 1995.
16. Комисията по ценните книжа и фондовите борси създаде предпоставки за капиталовия пазар // Капиталов пазар. — С., 1996. –
17. Иванова В.А. Международная специализация Болгарии: условия, тенденции, перспективы: Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд.экон.наук:08.00.29. — М., 1994. –25 с. — В надзаг.: МГУ им.М.В. Ломоносова, Экон.фак.
18. Directory of industrial companies in the republic of Bulgaria/ NACID. — Sofia, 1996.

Франция

1. Государственная собственность и приватизация во Франции. М., 1998
2. Дмитриева, Е.С. «Социалистический эксперимент» и приватизация: французский вариант // О-во и экономика. — М., 1992. — №3/4.

3. Лебедев, А.А. Опыт государственного управления экономикой во Франции в конце 80-х — начале 90-х годов // Техника, экономика. Сер.: Экономика за рубежом. — М., 1994. — Вып. 2.
4. Одинцова, А. Управление предприятиями государственной и смешанной форм собственности во Франции // Вопросы экономики. — М., 1993. — №10.
5. Экономическая и социальная политика Франции. Париж, Генеральный комиссариат планирования, 1992 г.
6. Питио, Э.; Система финансирования переходного типа. (Французская финансовая система 80-х гг.) // Банк. дело. — М., 1995. — №8.
7. Современное банковское дело в зарубежных странах: вопросы теории и практики. М., 1996
8. Б. Рубцов. Зарубежные фондовые рынки. М., 1996
9. Толкушкин, А.В. Налоговые методы стимулирования научно-технического прогресса в развитых странах / Н. — и. фин. ин-т. — М., 1991. (Актуал. валют. — фин. пробл. зарубеж. стран)
10. Франция. М., 1993 (Сер. «Наши деловые партнеры»)
11. Рочко, А.В. Коллективно-договорное регулирование заработной платы во Франции // Труд за рубежом. — М., 1996. — №3.
12. Волохова, Т.В. Государственное регулирование рынка труда: классификация мер и опыт развитых стран // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6, Экономика. М., 1994. — №3
13. Эрбе-Сегюн, С Коллективные переговоры и государственная политика занятости во Франции // Пробл. теории и практики упр. — М., 1992. — №4. С.
14. Лукьянова, Г.И.; Роль государства в регулировании социальных процессов во Франции // Труд за рубежом. — М., 1996. — №2.

15. Никонова, Т.; Никонов, А Социальный аудит (опыт Франции) // Пробл. теории и практики упр. — М., 1994. — №5.
16. Социальная защита за рубежом: Великобритания, ФРГ, Франция, Швеция, США, Австралия / Батыгин К.С., Башина В.Ф., Куртин А.В. и др.; Под ред. Захарова М.Л. — М., 1992.
17. Социальное обеспечение в странах Запада: Франция, ФРГ, Италия. Сб. обзоров / РАН. ИНИОН. Отд. глоб. и страновых соц. — экон пробл.; Отв. ред. — Зарецкая С.Л. — М.: ИНИОН РАН, 1994. (Сер.: Соц. — экон. пробл. развитых стран)
18. Евдокимов, С.А Охрана окружающей среды во Франции: (Обзор) // Проблемы управления экономикой. — М., 1994. — Вып. 19-20

Чили

1. The state, industrial relations and the labour movement in Latin America / Ed. by Carriere J. et al. — Basingstoke; London: Macmillan, 1989 Vol. 1. (Lat. Amer. studies ser.)
2. Programas de transferencia tecnologica y efectos del desarrollo. — Santiago de Chile, 1991. (Doc. de trabajo / FLACSO Progr. Chile. Estudios sociales; №9)
3. Neo-liberal agriculture in rural Chile / Ed. by Hojman D.E. — L.; Basingstoke: Macmillan, 1990. — XV,
4. Regulacion del transporte colectivo en el gran Santiago // Estudios publicos. — Santiago, 1992. — №46.
5. Testing for wage leadership processes in the Chilean economy // Appl. economics. — L., 1995. — Vol. 27, №3.
6. La politica de la pequena y mediana empresa en Chile // Contribuciones. — Buenos Aires, 1995. — A. 12,
7. Politica monetaria: la reciente experiencia chilena // Estudios publicos. — Santiago, 1995. — №59.

8. Chile**:** The great transformation**. —** Wash.**:** Geneva: UN research inst. for social development**,** 1996**.**

США

1. Васильев Ю.Р. «Управление развитием производства»
2. Володин А.А. «США: Экономика и местные органы власти»
3. «Государство и управление в США» Отв.ред. Л.И. Евенко
4. «США: организация государственных программ» АН СССР Институт США и Канады
5. «Американская экономика: человек, технический прогресс и предпринимательство»
6. National communications infrastructure House of representatives, — Wash.: Gov. print., 1994
7. Banking industry regulatory consolidation: Wash.: Gov.print. off., 1994
8. NASA's earth observations commercialization applications program: A model for government promotion of commercial space opportunities //Space policy. — Guildford, 1995.
9. Transportation and environmental infrastructure needs: House of representatives, — Wash.: Gov.print. off., 1994
10. Employee partnership pay and employer flexibility: New models for stimulating job creation a. productivity.
11. Export assistance for small business. The Comm. on small business, 1994
12. The Small business and minority small business procurement opportunities. The Comm. on small business, House of representatives, 1994
13. Public regulation of a transport company with private information about demand. J. of transport economics and policy, 1995

14. Federal regulations. Balancing rights, reason and responsibility. 1995
15. Becoming proactive about environmental risks. Regulatory reform and risk management in the US electricity sector. Guildford, 1995
16. Reagan Regilatory papers, 1981

Новая Зеландия

1. Roche, M.M. Perspectives on the post-1984 restructuring of state forestry in New Zealand // Environment a. planning. A. — L., 1990. — Vol. 22, №7. — P
2. Thomson, J. The policy of land sales control: Sharing the sacrifice // New Zealand j. of history. — Auckland, 1991. — Vol. 25, №1.
3. Doig, M. Setting government science priorities // New Zealand science rev. — Wellington, 1991. — Vol. 48, №1-2.
4. Jones, S.R.H.; Paul, D.R. Concentration and regulation in the New Zealand brewing industry, 1850-1970 // Austral. econ. history rev. — Melbourne, 1991. — Vol. 31, №2. — P. 66-94.
5. Bollard, E.G. NZ government research: past and present // New Zealand science rev. — Wellington, 1992. — Vol. 49, №2.
6. Johnston, W.E.; Frengley, G.A.G. Economic adjustments and changes in financial viability of the farming sector: the New Zealand experience // Amer. j. of agr. economics. — Lexington, 1994. — Vol. 76, №5.