



Рагурам Раджан —
экономический
советник и директор
Исследовательского
департамента МВФ.

Почему проведение структурных реформ вызывает столь серьезные затруднения?

Выгоды от структурных реформ не всегда так же очевидны, как их менее значительные краткосрочные издержки.

Рагурам Раджан

МНОГИЕ экономические проблемы бывают вызваны скорее проблемами функционирования рынков, нежели, скажем, дефицитом ресурсов или избыточным либо недостаточным совокупным спросом. Поэтому большинству экономистов очевидна необходимость в структурных реформах — мерах, которые приводят к изменению институциональных и нормативных основ, регулирующих поведение рынков. Такие реформы бывают связаны с издержками для немногих в краткосрочной перспективе, но могут принести значительные улучшения многим в долгосрочной перспективе. Экономисты полагают, что сопротивление этих немногих можно преодолеть при помощи компенсационных мер правительства. Но это случается не часто. В чем же дело?

Реформы трудно пропагандировать

Первая проблема заключается в том, что выгоды от реформы никогда не бывают столь же очевидны для широкой общественности, как для экономистов, нередко в силу косвенного характера этих выгод. Рассмотрим отмену лимитов процентных ставок по кредитам. Вполне вероятно, что население воспримет такую реформу как официальное разрешение кредиторам на введение грабительских ставок.

В действительности же при отмене лимитов процентных ставок в конкурентной финансовой системе цены на кредиты точно отражают степень риска, и кредиты распределяются более эффективно. Вид искажений, вызываемых лимитами, зависит от вида кредиторов, существующих в данной системе. Если кредиторами являются частные банки, которые стремятся к максимизации прибыли, то они попросту не будут предоставлять кредиты на проекты, безубыточная ставка по которым превышает лимит. Поэтому рискованные проекты будут отклоняться, даже если они полезны.

Если же кредиторы не заинтересованы в получении прибыли или не в состоянии оценить риски, они будут получать огромное количество заявок на кредиты от заемщиков, характеризующихся высоким риском, для проведения нежизнеспособных в финансовом отношении проектов. Поскольку кредиторы не могут устанавливать ставки, превышающие лимит, они могут применять какой-либо другой критерий для отбора претендентов, готовых платить по более высокой ставке, например, тех, кто готов дать самую большую взятку. Заемщики, которым выгоднее всего заплатить взятку, — это те, которые предлагают самые нежизнеспособ-

ные проекты, поскольку они получают самую крупную процентную субсидию. Таким образом, кредиторы (нередко государственные) не только поддадутся искушению коррупции, но и предоставят весьма рискованные кредиты.

Независимо от того, стремятся ли кредиторы к максимизации прибыли или нет, если лимиты процентных ставок установлены, распределение кредита не оптимально: экономика допускает слишком низкий или слишком высокий риск. Кроме того, кредиторы не могут получить достаточно высокие доходы от кредитов, чтобы платить владельцам сбережений достаточно высокие ставки, способствующие накоплению сбережений в экономике.

Проблема заключается в том, что понять эти аргументы и изложить их в сжатой и убедительной форме — что, вероятно, потребует, чтобы доказать общественности необходимость либерализации процентных ставок, — способен только политик, руководствующийся высокими принципиальными соображениями и умеющий четко формулировать свои взгляды. Намного проще критиковать «Шейлоков» и сохранять лимиты!

Другая проблема, связанная с пропагандированием структурных реформ, состоит в возможности кратковременных издержек для некоторых членов общества. Например, реформа, облегчающая увольнение работников, расширяет возможности фирмы по формированию своей рабочей силы в соответствии с потребностями и повышает ее готовность нанимать новых работников. В краткосрочной перспективе фирмы воспользуются только что приобретенной свободой, чтобы избавиться от «балласта». Работники же, обеспокоенные усилением неопределенности в отношении надежности своей работы, могут ограничить потребление, что приведет к снижению темпов экономического роста. Однако в долгосрочной перспективе — хотя неспециалисты по экономике могут считать это парадоксальным — расширение возможностей фирм по увольнению работников должно повысить и уровень занятости, и доходы.

Кроме того, бывает так, что издержки реформы несут не те, кто пользуется ее преимуществами. Экономисты полагают, что если реформа в целом приносит выгоды, те, кто их получает, в принципе, могут компенсировать ущерб тем, кто проигрывает от реформы. Если бы такая компенсация действительно имела место, вполне вероятно, что проигравшие в результате реформ перестали бы противостоять им, и в итоге выиграли бы все. К сожалению, обеспечить такую

компенсацию нелегко: рассмотренная выше реформа рынка труда помогает фирмам и безработным, которые теперь могут найти работу, но от нее страдают работники, которых увольняют. Что можно предложить в качестве компенсации сталевару, который любит свое дело и знает, что он уже никогда не найдет работу, где ему платили бы заработную плату, хотя бы приблизительно соответствующую его нынешнему заработку? И каким образом механизмы компенсации позволят отличать хороших уволенных работников, которые найдут новую работу, от плохих, которые не найдут ее, не подрывая при этом стимулы первых к тому, чтобы оставаться в рядах рабочей силы? Может ли работник быть уверен в том, что общество будет согласно выплачивать ему пособия, когда он будет не в состоянии трудиться?

Таким образом, те, кто относит себя к потенциальным неудачникам (а ими, возможно, является большинство работников, поскольку неясно, кто будет уволен), могут выступать против реформ и, благодаря своей сплоченности, стать весьма эффективной лоббистской группой.

Решающее значение сроков

Несмотря на эти препятствия, директивные органы все же проводят структурные реформы. Одна из глав издания МВФ «Перспективы развития мировой экономики» за апрель 2004 года посвящена анализу сроков и методов проведения структурных реформ в промышленно развитых странах на финансовых рынках, рынках труда и товарных рынках, а также в области торговли и налогообложения. Ниже приведены некоторые результаты и возможные объяснения.

Во-первых, период низких или отрицательных темпов роста благоприятен для реформ: он либо заставляет людей осознать необходимость в реформах, либо ослабляет выступающие против нее группы особых интересов. Например, в Новой Зеландии и Соединенном Королевстве, где в 1980-е годы проводились радикальные структурные реформы, сохраняющиеся в течение длительного времени трудные экономические условия укрепили поддержку преобразований.

Во-вторых, реформы легче проводить, если бюджет обеспечивает пространство для маневра в фискальной политике. Такая гибкость может быть полезна, например, если необходимо «откупиться» от групп особых интересов. Реформы рынка труда в Нидерландах в 1980-е и 1990-е годы проводились при значительной поддержке со стороны бюджета. Хотя пособия по безработице, болезни и нетрудоспособности сократились, налоги и взносы на социальное обеспечение, взимаемые с работников, также были понижены, что сделало реформы более приемлемыми.

В-третьих, представляется, что одни реформы должны опираться на другие. Например, реформы товарных рынков, очевидно, облегчают проведение реформ рынка труда. Возможно, это объясняется тем, что реформы товарных рынков высвобождают силы конкуренции, и организованным в профсоюзы работникам приходится беспокоиться о риске, которому могут подвергнуться их работодатели, если они не согласятся проявить большую гибкость.

В-четвертых, помогает давление извне. Если у какой-либо страны три ведущих промышленно развитых партнера по торговле осуществляют реформы, это обычно способствует и более активному проведению этой страной своих собственных реформ. Нередко бывает, что реформы, проводимые одной страной, приводят к снижению конкурентоспособности фирм в странах-партнерах, что заставляет их либо провести преобразования, либо потерять все. Таким образом, конкуренция во внешнеэкономической политике может быть

мощной силой, позволяющей улучшить деловую конъюнктуру, а не, как часто утверждается, вызывающей стремление минимизировать расходы на рабочую силу. Когда страна вступает в международную экономическую организацию, эта организация может стать вторым источником внешнего давления. Известно, что ЕС способствовал проведению реформ торговли и товарных рынков в странах-членах, что валютный союз активизировал реформы на финансовых рынках в странах зоны евро. А надзор со стороны МВФ представляет собой одну из форм давления со стороны равных по положению участников международного процесса, направленного на совершенствование экономической политики.

В-пятых, есть основания полагать, что небольшие группы особых интересов обычно более влиятельны в системах пропорционального голосования. В мажоритарных системах партия должна учитывать только интересы крупного блока, чтобы получить абсолютное или относительное большинство голосов, необходимое для правления; ей не обязательно угождать каждой группе. Это значит, что реформы легче проводить в мажоритарных системах, и это действительно так: доказательством тому служат многочисленные реформы, проведенные в последние годы в англо-саксонских странах, для которых характерны мажоритарные системы. Самыми решительными реформаторами в этих странах оказываются те, кто имеет прочное большинство в парламенте.

И наконец, реформы не всегда приносят выгоды. В действительности, как утверждалось выше, проводить реформы рынка труда, по-видимому, особенно трудно, не только потому, что они могут привести к снижению роста и занятости в краткосрочном плане, но и потому, что некоторые члены общества несут непропорционально значительную долю издержек.

Уроки для реформаторов

Можно ли извлечь какие-либо уроки из этого анализа? Да, но с двумя оговорками: каждая страна неповторима; и реформаторы в промышленно развитых странах могут позволить себе выбирать время для проведения своих реформ, что бывает невозможно в стране, переживающей кризис, или в развивающейся стране, где издержки от искажений могут быть значительно больше. Тем не менее можно предложить ряд выводов:

- *Начинайте реформы в период возобновления роста после экономического спада.* Это время хорошо тем, что спад заострил внимание людей на необходимости в реформах, а возобновление роста сулит более быструю отдачу.
- *Используйте профицит бюджета для оплаты издержек реформ.* Реформы даются нелегко даже в лучшие времена. Полезно иметь возможность компенсировать издержки проигравшим, и следует использовать ее эффективно.
- *Начинайте с реформ, быстрее приносящих выгоды.* Например, реформы торговли и финансовых рынков приносят выгоды даже в краткосрочной перспективе. В случае успеха они не только дают показательный эффект, но и могут способствовать усилению конкуренции, что облегчит дальнейшее проведение реформ.
- *Заручитесь внешней поддержкой.* Подписание международного соглашения или вступление в международный клуб может обеспечить внешнюю дисциплину, которая будет диктовать темпы реформ. Например, банки Китая испытывают острейшую необходимость навести порядок в своей работе, так как, согласно условиям вступления Китая в ВТО, начиная с 2007 года иностранные банки получают возможность конкурировать на равных условиях с банками Китая.
- *Попытайтесь изменить свою систему гол...* Прошу прощения, вычеркните этот пункт. Успехов в проведении реформ! ■