



Что такое структурная политика?

Меры денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики призваны справиться с краткосрочными экономическими колебаниями, но проблемы в экономике нередко имеют более глубокие корни

Халед Абдель-Кадер

ЭКОНОМИКА стран может разладиться по разным причинам. В свою очередь, директивные органы располагают рядом методов, чтобы попытаться ее наладить, в зависимости от характера неисправностей.

Например, когда цены повышаются слишком быстро, и потребители и предприятия покупают товары и услуги темпами, превышающими базовую способность экономики их производить, то есть общий спрос растет слишком быстро, директивные органы могут предпринять шаги для снижения спроса. Аналогично, во время экономических спадов, когда предприятия и потребители затягивают пояса (совокупный спрос сокращается), правительства могут принять меры, чтобы стимулировать их расходы или компенсировать сокращение частных расходов увеличением государственных расходов. Такие действия правительства называются *управлением спросом* или *стабилизационной политикой*.

Иногда экономика испытывает более глубокие и долговременные проблемы, чем чрезмерный или недостаточный спрос, обычно в результате государственной политики или практики частного сектора, препятствующей производству товаров и услуг (то есть предложению) на эффективной и справедливой основе. Для решения таких проблем могут потребоваться изменения в устройстве экономики, называемые мерами *структурной политики*.

Стабилизационная политика играет важную роль в *краткосрочной перспективе*, потому что легче на короткое время изменить различные компоненты совокупного спроса, чем сделать ресурсы страны более продуктивными. Меры стабилизационной политики включают действия в области налогообложения и расходов (см. «Что такое налогово-бюджетная политика?» Ф&Р, июнь 2009 г.) и изменения процентных ставок и денежной массы (см. «Что такое денежно-кредитная политика?» Ф&Р, сентябрь 2009 г.). Когда для повышения совокупного предложения требуются более долгосрочные, структурные изменения, правительства должны устранить конкретные препятствия. Это может затрагивать базовую *структуру* экономики, например, порядок установления цен и ведения государственных финансов, государственные предприятия, регулирование финансового сектора, правила и нормы рынка труда, систему социальной защиты и институциональную структуру.

Недавний финансовый кризис и кризис суверенного долга вызвали призывы к решительным действиям в области структурной политики в ряде стран зоны евро, в то время как снижение темпов роста во многих развитых и развивающихся странах указывало на необходимость налогово-бюджетных, финансовых, институциональных и нормативных реформ в целях подъема производительности и повышения экономического роста

и занятости. Структурная политика не только способствует повышению темпов экономического роста, но и закладывает основу для успешного проведения стабилизационной политики.

С долгосрочным прицелом

Меры структурной политики могут сосредотачиваться на ряде областей.

Контроль над ценами. Цены на свободных рынках отражают базовые издержки производства. Тем не менее, в некоторых странах правительства устанавливают цены на определенные товары и услуги, такие как электричество, газ и услуги связи, ниже себестоимости, особенно когда эти товары или услуги производятся государственными компаниями. Такой контроль над ценами приводит к убыткам, которые должны компенсироваться государством, что может вызывать проблемы для бюджета и стабилизации экономики. Кроме того, эти ценовые ограничения поощряют более высокое потребление, чем если бы цены на товары и услуги отражали реальную себестоимость. Снижение цен приводит к неэффективному распределению ресурсов в обществе. В случае устранения контроля цены повысились бы для покрытия расходов, что способствовало бы развитию конкуренции и эффективности.

Управление государственными финансами. Хотя правительствам иногда приходится в течение короткого времени тратить больше, чем они получают в периоды рецессии, или некоторое время собирать больше налогов, чем необходимо, чтобы ограничить рост расходов во время бума, в долгосрочной перспективе расходы и налогообложение должны быть согласованы. Однако, например, сложное налоговое законодательство и неэффективные системы налогового администрирования могут затруднять получение достаточных государственных доходов, что нередко приводит к большому дефициту бюджета и накоплению долгов (проблема стабилизации). Это, в свою очередь, может ограничить способность правительства финансировать потребности в области развития, такие как услуги здравоохранения, образования и инфраструктуры. Налоговые реформы могут способствовать соблюдению требований налогоплательщиками и повышению доходов путем устранения льгот, введения обязательной предоплаты расчетных налоговых обязательств и упрощения структуры налоговых ставок. Совершенствование налогового администрирования также может увеличить доходы. Например, улучшение подготовки и повышение зарплат сборщиков налогов могут снизить коррупцию и помочь сохранить компетентных сотрудников. Совершенствование управления государственными расходами может обеспечить более продуктивное использование государственных средств.

Предприятия государственного сектора. Государственные предприятия составляют значительную долю в экономике некоторых стран. Некоторые из них работают эффективно в интересах потребителей. Но нередко, поскольку конкуренция практически отсутствует, государственные предприятия поставляют некачественные товары и услуги. В случае конкуренции с частными фирмами государственные предприятия часто работают в убыток в результате политического влияния или более высоких эксплуатационных расходов (например, из-за сохранения излишнего персонала), и государство вынуждено возмещать эти убытки. Если этим государственным предприятиям приходится занимать у коммерческих банков для покрытия убытков, могут возникнуть проблемы для стабилизации. Кредиты, как правило, гарантируются государством, что создает условные обязательства государственного бюджета, поскольку в случае неуплаты предприятиями платить придется правительству. Страны с крупными государственными предприятиями могли бы продать их частным лицам или фирмам. Или они могли бы в целом сохранить государственную собственность, но принять такие меры, как закрытие неэффективных или убыточных предприятий, смена их руководства или сокращение рабочей силы в соответствии с производственными нуждами, наряду с надлежащими мерами для социальной защиты уволенных работников.

Финансовый сектор. Роль финансового сектора состоит в том, чтобы направлять средства от сберегателей к заемщикам. Здоровый финансовый сектор помогает обеспечить наиболее продуктивное использование таких средств, что ведет к повышению темпов экономического роста и развития. Вместе с тем, слабо развитые или плохо регулируемые финансовые системы в некоторых развивающихся странах могут препятствовать экономическому росту и затруднять проведение стабилизации. Например, центральные банки обычно проводят денежно-кредитную политику путем покупки и продажи на открытом рынке ценных бумаг, которые государство продает населению. Но если так называемые вторичные рынки государственных ценных бумаг отсутствуют или слабо развиты, центральные банки могут располагать лишь ограниченными возможностями для проведения эффективной денежно-кредитной политики и быть вынуждены прибегать к неэффективным (или несправедливым) инструментам политики, таким как нормирование кредита или ограничение процентных ставок. Недостаточно регулируемые банки могут вести рискованную деятельность, что приводит к банковским кризисам, таким как так называемый «набег на банк», когда массы обеспокоенных вкладчиков бросаются изымать свои средства, или банкротство, которое обычно является результатом плохой практики кредитования. Но даже надежные банки могут потерпеть крах, если их захлестнет общесистемная паника, приводящая к истощению имеющихся у них средств для выплат вкладчикам. Банковский кризис может прервать поступление денежных средств заемщикам, сделать непривлекательным сбережение и привести к увеличению дефицита государственного бюджета, если государство гарантирует вклады или проводит рекапитализацию банков. Директивные органы могут решить проблему слабо развитых финансовых систем путем введения вторичных рынков, развития фондовых рынков и приватизации государственных банков. Для смягчения кризисов директивные органы должны укрепить финансовую систему путем эффективного регулирования и надзора.

Системы социальной защиты. Правительства часто имеют программы обеспечения прожиточного минимума для малоимущих и других уязвимых групп. Но во многих развивающихся странах некоторые дорогостоящие программы, такие как топливные и продовольственные субсидии, предоставляются неадресно и приносят больше выгоды богатым, чем бедным. В раз-

витых странах распределительные пенсионные программы имеют огромные необеспеченные обязательства, поскольку больше людей выходит на пенсию, чем пополняет рабочую силу. Кроме того, щедрые пособия для безработных зачастую способствуют высокой безработице, потому что работодатели, которые платят взносы страхования по безработице, не хотят нанимать новых работников. Правительства могут реформировать системы социальной защиты для адресной помощи нуждающимся и добиться значительной экономии средств. Чтобы сосредоточиться на помощи нуждающимся, правительство может выдавать семьям с низкими доходами талоны на основные продукты питания или распределять пищу только в районах, где живут бедные. Правительство может также заменить продовольственные и топливные субсидии денежными трансфертами. Пенсионные программы можно изменить таким образом, чтобы выплаты соответствовали прогнозируемым доходам, путем повышения пенсионного возраста или перехода на пенсионную систему с полным обеспечением резервами.

Рынок труда. В силу разных причин безработица широко распространена во многих странах и обычно повышается, когда экономика испытывает трудности. Но иногда безработица имеет более глубокие причины, чем последствия экономического цикла. Например, чрезмерные взносы на социальное страхование или относительно высокая минимальная заработная плата может настолько повысить издержки найма, что спрос на рабочую силу сокращается, а безработица растет. Спрос на рабочую силу может снижаться также, если работники не имеют необходимых навыков из-за недостаточной подготовки или образования. Реформы образования и совершенствование программ обучения на рабочих местах могут помочь восстановить спрос на рабочую силу.

Государственные институты. Эффективность работы государственных институтов может существенно влиять на экономическую ситуацию в стране. Так, низкая заработная плата в государственных органах, например в налоговой службе, может способствовать коррупции. Кроме того, неэффективная правовая система и недостаток судов и судей затрудняет разрешение споров для предприятий, увеличивая их издержки и сдерживая инвестиции, особенно прямые иностранные инвестиции, а это наносит ущерб экономическому росту. Управление и институты можно совершенствовать путем упрощения нормативов и лицензирования для бизнеса, укрепления правовой системы страны, рационализации системы налогового администрирования и повышения заработной платы государственных служащих, отвечающих за предоставление жизненно важных услуг, ограничивая при этом занятость в государственном секторе реально необходимым уровнем.

Тесная связь

Повышение потенциала роста экономики требует дополняющих друг друга мер стабилизации и структурной политики. Меры стабилизации закладывают основу для экономического роста, помогая снизить инфляцию, сгладить динамику потребления и инвестиций и сократить дефицит государственного бюджета. Успешная реализация структурной политики возможна только после устранения таких макроэкономических дисбалансов. В то же время, меры структурной политики повышают эффективность многих мер стабилизации: например, поощрение конкуренции (структурная мера), может привести к снижению цен и, следовательно, снижению инфляции (цель политики стабилизации). ■

Халед Абдель-Кадер — экономист в Департаменте внешних связей МВФ.