

Рыночная реформа в Европе — что удалось?

Успешные реформаторы могут предложить ценные уроки для остальных стран ЕС

Энтони Эннетт



Строительный рабочий в Дании.

НАД БУДУЩИМ континентальной Европы нависла туча. Ее экономические и социальные модели, отражающие склонность к эгалитаризму и социальной солидарности, испытывают все большее давление. Несмотря на определенные реформы и достижения, безработица стойко держится на высоком уровне, а доходы на душу населения с середины 1970-х годов застыли на уровне, составляющем примерно три четверти от уровня США. В последнее время в Европе также наблюдается хроническое замедление экономической конъюнктуры, поскольку странам оказалось трудно адаптироваться к происходящим технологическим сдвигам и глобализации. Итогами этого являются приостановка экономического роста и ограниченные перспективы улучшения ситуации с учетом надвигающегося начала старения населения. В ходе развернувшихся дискуссий многие в качестве источника проблем указывают на государства всеобщего благосостояния в Европе, утверждая, что высокие уровни налогообложения и трансфертов пагубно отражаются на занятости, в то время как фундаментальная негибкость экономики препятствует эффективному перераспределению ресурсов. Никто не отрицает необходимости проведения каких-либо реформ, но при этом нет единого мнения о том, что именно следует делать.

Так каким же должен быть подход этих стран к реформе? И для того чтобы добиться более высокой эффективности и процветания, придется ли им отказаться от своих удобных социальных моделей? В попытке ответить на эти вопросы МВФ проанализировал стратегии реформ, проводившихся четырьмя странами — Данией, Ирландией, Нидерландами и Соединенным Королевством, — которым за последние два десятилетия удалось снизить безработицу и стимулировать рост производства, несмотря на значительные различия в их экономических условиях. Хотя отправные точки этих стран

были разными, и во многих отношениях они шли разными путями, их объединяет то, что все они избрали удачные стратегии, сочетающие бюджетную консолидацию и реформы рынков труда и товарных рынков.

Кризис и реформа

К началу 1980-х годов эти страны оказались в тяжелом макроэкономическом кризисе ввиду постоянных ошибок в выборе мер политики и глобального экономического спада. Симптомы включали сокращение реального ВВП, стремительный рост инфляции, повышение безработицы (достигшей более 16 процентов в Ирландии), снижение международной конкурентоспособности и быстрое увеличение социальных расходов. В некоторых странах наблюдался бесконтрольный рост заработной платы, причем в Нидерландах доля заработной платы в ВВП достигла 95 процентов, а воинственно настроенным профсоюзам в Соединенном Королевстве удалось добиться значительного повышения заработной платы, несмотря на медленный рост производительности труда. Неудивительно, что состояние государственных финансов также ухудшилось, и возникли крупные бюджетные дефициты, составившие 8,5 процента ВВП в Дании, 13 процентов в Ирландии и 6 процентов в Нидерландах.

В ответ на эту ситуацию директивные органы начали проводить реформы рынка труда, товарного рынка и налогового-бюджетной политики в той или иной комбинации, которые дополняли и подкрепляли друг друга, и во всех странах, за исключением Дании, были заложены основы для уменьшения экономической роли государства в долгосрочной перспективе (см. таблицу).

Реформа рынка труда. Краеугольным камнем реформ было стремление обуздать рост ставок заработной платы и увеличить занятость. В рамках модели, где профсоюзы и работо-

датели устанавливают заработную плату путем переговоров, сдерживание заработной платы можно рассматривать как структурное изменение в подходе профсоюзов к переговорам относительно заработной платы. Такое изменение могут вызвать несколько факторов: сдвиги в позициях профсоюзов и работников, повышение значимости, придаваемой численности рабочих мест по сравнению с величиной оплаты труда; уменьшение налогообложения рабочей силы, позволяющее работникам соглашаться на более низкую валовую заработную плату с той же чистой заработной платой; реформа пособий по безработице; или сокращение государственной занятости или государственной заработной платы, при условии что государственная занятость является альтернативой занятости в частном секторе.

В Нидерландах и Ирландии сдерживанию заработной платы способствовали скоординированные соглашения между правительством, работодателями и профессиональными союзами. Программа Соединенного Королевства была сосредоточена на постепенном ослаблении влияния профсоюзов в течение 1980-х годов, а в Дании был также принят подход конфронтации по отношению к профсоюзам. Высказывались мнения, что подход на основе сотрудничества не принес бы успеха в Соединенном Королевстве ввиду чрезмерно децентрализованной структуры профсоюзов в стране. Но то же самое можно было бы сказать и об Ирландии. Возможно, большие размеры Соединенного Королевства, в том числе высокая степень идеологической поляризации, были более важным фактором, помешавшим формированию подхода на основе консенсуса.

Чтобы увеличить предложение рабочей силы, в рассматриваемых странах также был предпринят целый ряд институциональных реформ. Несмотря на существенно различающиеся исходные условия и предпочтения, эти страны несколько снизили налоги на рабочую силу, вопреки тенденции, наблюдавшейся в то время в Европе. В Ирландии и Нидерландах этот шаг был центральным элементом скоординированных соглашений и был рассчитан на то, чтобы компенсировать сдерживание заработной платы. В той или иной степени эти страны также провели реформу социального обеспечения, сократив уровень или продолжительность выплаты пособий и введя более жесткие критерии их предоставления (особенно в Дании, Нидерландах и Соединенном Королевстве). Некоторые страны расширили использование активных мер политики на рынке труда — таких как субсидирование занятости, профессиональная подготовка на рынке труда и меры, направленные на содействие трудоустройству инвалидов и молодежи, — а некоторые уменьшили защиту занятости. Однако, в особенности по европейским стандартам, эти страны (в частности, Ирландия и Соединенное Королевство) в целом имели относительно свободные от ограничений рынки труда с очень небольшими возможностями обращения к законодательству о защите занятости.

Реформа товарных рынков. Еще одной ключевой областью реформ, избранной всеми четырьмя странами, было введение менее жестких норм регулирования товарных рынков, чем в среднем в странах ЕС, — шаг, который, как оказалось, подтолкнул либерализацию рынка труда, повысив свободу конкуренции и упростив доступ новых фирм на рынок. Индексы ОЭСР говорят о том, что все рассматриваемые страны входят в число государств с наиболее низким уровнем регулирования в Европе, несмотря на их различные предпочтения в отношении роли государства в других областях.

Реформа налогово-бюджетной политики. Вместе со сдвигами в предложении рабочей силы в рассматриваемых четырех странах была предпринята масштабная консолидация государственных финансов. Особенно впечатляющей была степень обновления налогово-бюджетной системы в Дании, Ирландии и Нидерландах (см. рис. 1). В основе наиболее успешных эпизодов консолидации, как правило, лежало сокращение расходов. В Ирландии, где программа стабилизации включала замораживание фонда заработной платы в государственном секторе, за два года занятость в государственном секторе сократилась более чем на 10 процентов. В Нидерландах государственный фонд заработной платы сдерживался за счет одновременного ограничения заработной платы и численности занятых, сокращения социальных льгот и замораживания номинальной минимальной оплаты труда. Меры, проведенные в середине 1990-х годов в Дании и Соединенном Королевстве, также основывались на сокращении расходов, при этом в обеих странах были урезаны государственные трансферты, а в Соединенном Королевстве снижены ставки заработной платы в государственных учреждениях. Если взглянуть на ситуацию с более долгосрочных позиций, то за два десятилетия три страны (Ирландия, Нидерланды и Соединенное Королевство) добились существенного снижения коэффициентов расходов и доходов — что шло вразрез с тенденцией, наблюдавшейся в этот период в ЕС. В Дании после проведенной на начальном этапе консолидации расходов этот процесс пошел вспять, пока не начался второй этап консолидации в середине 1990-х годов.

Еще один урок касается сложности проведения бюджетной консолидации на основе повышения налогов на рабочую силу. Хотя в течение первого этапа консолидации в начале 1980-х годов Дания существенно сократила свои расходы, ее столь же активная опора на повышение налогов на рабочую силу в конечном счете привела в 1987 году к давлению со стороны заработной платы и к окончанию быстрого экономического роста, сопровождавшего проводившиеся меры. Точно так же не принесли успеха и проводившиеся в Ирландии в начале 1980-х годов меры консолидации, основанные в значительной степени на налогах на рабочую силу. Однако одновременное сокращение расходов (особенно трансфертов и ставок государственной заработной платы) и налогов на рабочую силу

Комплекс реформ

Ужесточение курса налогово-бюджетной политики осуществлялось параллельно с мерами по увеличению предложения рабочей силы.

	Дания	Ирландия	Нидерланды	Соединенное Королевство
Достижение соглашения с профсоюзами на основе консенсуса		xx	xx	
Ограничение влияния профсоюзов				xx
Уменьшение «налоговых клиньев» в трудовых доходах	x	xx	xx	xx
Сокращение пособий по безработице		x	x	xx
Сокращение продолжительности выплаты пособий	xx		xx	
Более жесткий контроль за соблюдением правил в отношении получения пособий	xx		xx	xx
Расширение активистских мер политики на рынке труда	xx		xx	
Сокращение законодательства о защите постоянной занятости	0	0		0
Сокращение законодательства о защите временной занятости	xx	0	xx	0
Сокращение законодательства о товарных рынках	xx	x	xx	xx
Проведение бюджетной консолидации	xx	xx	xx	xx
Сокращение масштабов деятельности государства		xx	xx	x
Сокращение государственной занятости		xx	x	xx

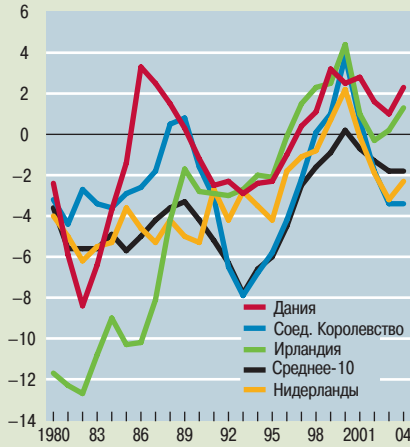
Источник: оценки авторов.

Примечание. xx = значительная реформа; x = умеренная реформа; 0 = отсутствие реформ, но при этом изначально узкое законодательство в данной сфере.

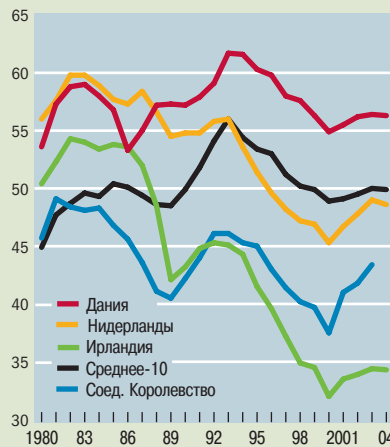
Установление контроля над финансами

Было обеспечено ограничение государственных расходов и сократились масштабы деятельности органов государственного управления (за исключением Дании).

(Общее сальдо; процентов ВВП)



(Совокупные расходы; процентов ВВП)



Источник: Организация экономического сотрудничества и развития.

Примечание: «Среднее-10» представляет собой среднее значение по остальным странам ЕС (без учета Люксембурга).

Создание рабочих мест

Реформы привели к быстрому росту занятости.

(Общая численность занятых; 1980=100)



Источник: Организация экономического сотрудничества и развития.

Примечание: «Среднее-10» представляет собой среднее значение по остальным странам ЕС (без учета Люксембурга).

реально повысило результативность стратегии сдерживания заработной платы, которая заложила основу для внешнего сдвига в предложении рабочей силы.

Во всех случаях после проведения реформ экономический рост ускорился. В рассматриваемых странах также отмечался скачок занятости, особенно в Ирландии и Нидерландах, на которых благотворно сказалось повышение коэффициентов участия в рабочей силе (см. рис. 2). В связи с изначально более высокими коэффициентами участия рост занятости в Дании и Соединенном Королевстве был не столь резким. Однако в целом за двадцатилетний период все четыре страны добились основательных успехов в повышении отношения численности занятых к общей величине рабочей силы и в результате на данный момент имеют четыре из пяти самых низких уровней безработицы в ЕС15.

Политическая экономия реформы

Почему в одних странах проводились реформы, а в других — нет? И почему они продолжали проведение реформ в течение длительных периодов времени? Безусловно, эти страны находились в тяжелом положении, поскольку в Дании, Нидерландах и Соединенном Королевстве на протяжении двух лет подряд отмечалось сокращение реального ВВП, а в Ирландии динамика долга явно вышла из-под конт-

роля. Но хотя первоначально реформы были реакцией на кризис, их продолжение определялось благоприятной макроэкономической ситуацией и нейтрализацией потенциальной оппозиции. Первые успехи стали вестником активного роста и создали политическое пространство для продолжения реформ. Директивные органы преодолели общеизвестные препятствия на пути реформ благодаря сохранению приверженности проведению последовательного набора усиливающих друг друга мер политики в области предложения рабочей силы и регулирования государственных финансов. Успех также определялся созданием для различных групп условий для того, чтобы они могли воспользоваться проводящимися реформами в собственных интересах, о чем свидетельствует компромисс между медленным ростом заработной платы и сокращением налогов в Ирландии и

Нидерландах и проводившаяся в Дании политика гарантирования высоких пособий по безработице в условиях более жестких требований и гибкого рынка труда. В результате все типы правительств — однопартийные, коалиционные, мажоритарные и миноритарные — оказались в состоянии задействовать механизм реформ и поддерживать его работу.

Во всех случаях реформы начинались новым правительством в решительном стремлении порвать с прошлым. Однако после реформ правительства, как правило, переизбирались на новый срок. В Дании вслед за провалом бюджета в 1984 году, когда оппозиционные партии отказались поддержать сокращения пособий, правительство вынуждено было назначить выборы. Однако после победы на выборах оно продолжило осуществление программы консолидации. Правительства Ирландии, Нидерландов и Соединенного Королевства также обеспечили себе переизбрание. Интересно, что когда программа реформ приносила успех, ей обычно следовали и следующие правительства, даже если они имели иную идеологическую окраску.

Социальные последствия

Что произошло в результате реформ на социальном фронте? Такие страны, как Дания и Нидерланды неизменно демонстрируют более высокие результаты, когда речь идет о таких индикаторах, как степень неравенства и бедность (см. рис. 3). Коэффициенты Джини, измеряющие степень неравенства исходя из располагаемого дохода домашних хозяйств, показывают, что самой благополучной в Европе по уровню равенства является Дания, от которой ненамного отстают Нидерланды. Соединенное Королевство и Ирландия находятся на другом конце этой шкалы, однако их оценки все же лучше, чем у Греции, Испании, Италии и Португалии. Уровни бедности демонстрируют в целом сходную картину.

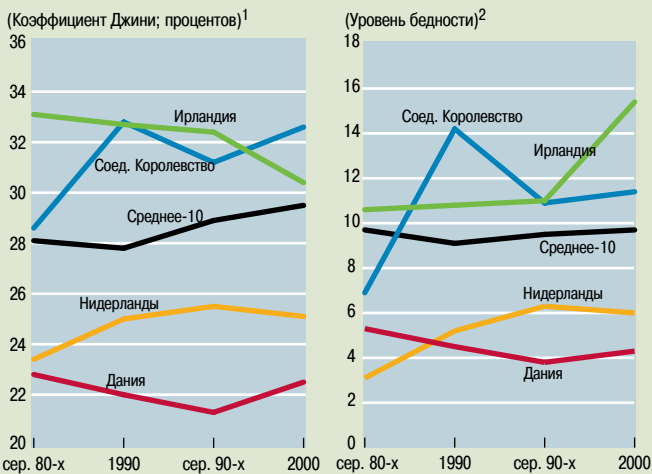
Несмотря на неоднозначность результатов, опыт реформ показывает, что для успеха нет необходимости жертвовать социальным согласием. Дания и Нидерланды сохранили благоприятные позиции после проведения своих реформ. В то время как неравенство в Соединенном Королевстве за рассматриваемый период слегка усилилось, в Ирландии оно несколько снизилось. И хотя в трех из этих четырех стран (за исключением Дании) уровни бедности повысились, их относительные позиции, опять же, в целом остались неизменными.

Однако социальные проблемы сохраняются во всех этих странах, даже в тех, где отмечается самый высокий уровень социального равенства. В Ирландии и Соединенном

Рисунок 3

Социальный компромисс

Пример стран, в которых реформы были успешными, показывает, что нет необходимости жертвовать социальным согласием.



Источник: Организация экономического сотрудничества и развития.

Примечание. «Среднее-10» представляет собой среднее значение по остальным странам ЕС (без учета Люксембурга).

¹ Коэффициент Джини представляет собой показатель неравенства, причем 0 означает совершенное равенство, а 100 — полное неравенство.

² Измерен как доля лиц с нормализованным располагаемым доходом менее 50 процентов от медианного дохода всего населения.

Королевстве уровни бедности остаются повышенными. А в некоторых странах, несмотря на успех реформ, по-прежнему широко распространена инертность рабочей силы — в Нидерландах и Дании издержки на отпуски по нетрудоспособности составляют примерно 4 процента ВВП. Дания также столкнулась с трудностями в обеспечении интеграции иммигрантов, уровни безработицы среди которых намного выше, чем среди коренных датчан. В Соединенном Королевстве отмечаются особенно серьезные проблемы в связи с сосуществованием безработицы и бедности среди безработных домашних хозяйств: к концу 1990-х годов в 17 процентах домашних хозяйств не работал ни один из взрослых.

Уроки для разработчиков политики

Единого рецепта успеха не существует. В ответ на различные обстоятельства и проблемы страны принимали разные программы реформ. Тем не менее в опыте стран, добившихся успеха в проведении реформ, прослеживается ряд общих закономерностей: они провели бюджетную консолидацию на основе сокращения расходов одновременно с мерами, направленными на увеличение предложения рабочей силы, и способствовали формированию товарных рынков и рынков труда с относительно низким уровнем регулирования. Рассмотрение более широкой выборки стран-реформаторов с использованием метода исследования событий и эконометрического анализа указывает в том же направлении: ограничение заработной платы связано с сокращением расходов (особенно трансфертов и государственной заработной платы) и с более низким налогообложением рабочей силы, а ограничение заработной платы является более действенным фактором создания рабочих мест в условиях гибких рынков товаров и труда.

Как в современных условиях при разработке политики добиться таких же успехов как добились первые страны-реформаторы? Для начала следует придерживаться набора следующих базовых принципов.

Обеспечить внутреннюю согласованность мер политики.

Страны, добившиеся максимальных результатов, провели комплекс реформ рынка труда, налогово-бюджетной политики и товарных рынков, которые дополняли и подкрепляли друг друга. Сокращение государственных расходов и снижение

налогов на рабочую силу вызвали рост предложения рабочей силы и способствовали применению благоразумного подхода к установлению ставок заработной платы. Благодаря относительно свободным от ограничений товарным рынкам и рынкам труда реформы предложения рабочей силы привели не к повышению экономической ренты, а к созданию дополнительных рабочих мест. В свою очередь, увеличение числа рабочих мест принесло государству дополнительные доходы, что подготовило почву для дальнейшего снижения налогов и продолжения мер по сдерживанию заработной платы — то есть сформировался «добродетельный круг».

Проводить последовательную политику. После запуска механизма реформ необходимо максимально ограничить движения в обратном направлении. В наиболее успешных случаях один и тот же набор мер налогово-бюджетной политики и политики в области рынка труда продолжал проводиться без послаблений в течение двух десятилетий, и принцип стимулирования предложения рабочей силы путем ограничения требований об увеличении заработной платы стал укоренившейся практикой.

Бюджетная консолидация на начальном этапе повышает уровень доверия. Помимо обеспечения макроэкономической стабильности, консолидация государственных финансов может создать условия для реформ рынка труда, закладывая фундамент для увеличения предложения рабочей силы и создавая доверие к принятию сопровождающих эти реформы мер по снижению налогов.

И координация, и конкуренция могут обеспечить успех. Опыт Ирландии и Нидерландов показывает, что подход на основе консенсуса, предусматривавший прямое сдерживание заработной платы в обмен на бюджетную честность и снижение налогов, может быть весьма успешным как в политическом, так и в экономическом отношении. Однако этот подход может быть оптимален только в небольших странах. Соединенное Королевство успешно использовало подход на основе конкуренции, ограничив власть профсоюзов и вознаградив работников путем снижения налогов. Однако, как уже отмечалось, в Соединенном Королевстве при этом усилилось неравенство, в отличие от тех стран, которые полагались на координацию и социальное партнерство.

Нейтрализовать оппозицию. Необходимо заинтересовать в процессе преобразований различные партии и группы с выраженными экономическими интересами, используя, например, снижение налогов на рабочую силу для вознаграждения профсоюзов за ответственный подход к установлению заработной платы.

* * * * *

Одно заключительное замечание: в странах, добившихся наибольших успехов, для задействования программ реформ потребовалось, чтобы сложилась тяжелая экономическая ситуация. Хотя в сегодняшней Европе такие условия (как правило, характеризующиеся сокращением производства в течение двух лет подряд) отсутствуют, уровень безработицы в тех странах, которые не пошли по пути последовательного проведения реформ, не сильно отличается от уровня, наблюдавшегося в то время в кризисных странах. Это, а также неизбежно приближающееся начало старения населения — с его негативными последствиями для загрузки рабочей силы, потенциального экономического роста и налогово-бюджетной политики, — должно придать необходимую актуальность новым усилиям по проведению реформ. ■

Энтони Эннетт — старший экономист в Европейском департаменте МВФ.