

Реализация структурных реформ в странах – членах «Группы двадцати». Новые задачи коллективного сотрудничества

А.В. Шелепов

Шелепов Андрей Владимирович – м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: ashelepov@hse.ru

Для вывода национальных экономик на траектории устойчивого роста после мирового кризиса ведущим странам мира необходимо реализовать комплекс мер по их структурной перестройке. В данной статье представлен анализ динамики обязательств по структурным реформам, принятых членами «Группы двадцати» начиная с саммита 2009 г. в Питтсбурге. Автор исследует влияние экономических условий, в первую очередь состояния государственного бюджета, на выбор приоритетов структурных реформ и подходов к их реализации в странах – членах «двадцатки».

На основе данных ОЭСР и других международных институтов, а также национальных источников проанализирована эффективность реализации структурных преобразований в странах – членах «Группы двадцати». По результатам этого анализа и изучения рекомендаций «двадцатки» и ОЭСР автором предложена методика оценки вероятности включения новых приоритетов в повестку дня «Группы двадцати» по структурному реформированию. Использование данной методики позволяет сформировать прогноз относительно будущих направлений деятельности международных институтов в сфере стимулирования структурных реформ.

Предлагаемая Вашему вниманию статья подготовлена в рамках проекта «Повышение эффективности участия России в “Группе двадцати”, “Группе восьми” и БРИКС в соответствии с приоритетами и национальными интересами РФ в сфере глобального управления и подготовка предложений для председательства РФ в “Группе двадцати” в 2013 г.», реализуемого совместно Российским советом по международным делам (РСМД) и Институтом международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2012 г.

Ключевые слова: структурные реформы, экономический рост, фискальные дисбалансы, «Группа двадцати», ОЭСР.

Key words: structural reforms, economic growth, fiscal imbalances, G20, OECD.

Структурные реформы на повестке дня международных институтов

Несмотря на наблюдаемое в последнее время оживление в мировой экономике, в глобальном масштабе остаются нерешенными проблемы значительных объемов государственного долга, дефицита бюджетов, нестабильности банковских систем, высокого уровня безработицы.

Решение этих проблем возможно лишь при проведении сбалансированной, согласованной и активной макроэкономической политики наиболее крупных и влиятельных государств. Координация политики преобразований в сфере макроэкономики, называемых структурными реформами, осуществляется странами в рамках между-

народных многосторонних организаций, прежде всего в рамках «Группы двадцати». ОЭСР осуществляет анализ опыта стран в реализации структурных реформ, оценку эффективности стимулирования структурных реформ, а также выработку рекомендаций по реализации политики структурных преобразований. Таким образом, страны имеют возможность координировать свои действия при проведении согласованной макроэкономической политики в «двадцатке» и использовать экспертный потенциал ОЭСР для выработки решений и мониторинга их исполнения.

Структурные реформы включены в повестку дня «Группы двадцати» начиная с саммита 2009 г. в Питтсбурге. Тогда лидеры стран «двадцатки» обязались «добиться существенного прогресса в области реализации структурных реформ, которые способствовали бы повышению частного спроса и укреплению потенциала долгосрочного роста» [3]. В дальнейшем это обязательство подтверждалось на каждом саммите «двадцатки», при этом в Торонто оно было озвучено практически в неизменной форме. На саммите в Сеуле лидеры сделали акцент на приоритетных направлениях, по которым должны осуществляться структурные реформы. Среди них:

- реформы в сфере регулирования товарного рынка, как для упрощения регулирования, так и для ограничения нормативных барьеров, с целью содействовать развитию конкуренции и повышению производительности в ключевых секторах экономики;
- реформы рынка труда и развития человеческих ресурсов, включая повышение эффективности и адресности систем пособий, реформы образования и подготовки кадров для роста занятости на качественных рабочих местах и, следовательно, повышения темпов потенциального экономического роста;
- налоговые реформы для повышения производительности путем устранения искажений и улучшения стимулов к работе, инвестициям и инновациям;
- меры, ориентированные на экологически чистый и инновационный рост, в поисках новых источников роста и для содействия устойчивому развитию;
- реформы, призванные ослабить зависимость от внешнего спроса и сосредоточиться в большей степени на политике перехода на рост, основанный на внутреннем спросе, в странах, имеющих профицит счета текущих операций, и стимулировании роста национальных сбережений и повышении конкурентоспособности экспорта в странах, имеющих дефицит счета текущих операций;
- реформы, направленные на укрепление систем социальной защиты, таких как здравоохранение и пенсионные системы, развитие корпоративного управления и финансового рынка для сокращения превентивных сбережений в странах с формирующимся рынком, имеющих профицит;
- инвестиции в инфраструктуру для устранения узких мест, препятствующих экономическому росту, и повышения потенциала роста.

При этом выбор тех или иных приоритетных направлений структурных реформ обуславливается уровнем развития экономики страны, макроэкономическими характеристиками, местом в мировой экономике и наличием или отсутствием дисбалансов счета текущих операций.

В Каннском плане действий по обеспечению роста и занятости были подтверждены принятые ранее обязательства по проведению структурных реформ, при этом особый акцент был сделан на создании рабочих мест с целью борьбы с безработицей [2]. Кроме того, Каннский план действий содержит ряд индивидуальных страновых обязательств, касающихся, в том числе, и структурных реформ. При этом в зависимости от конкретных трудностей, с которыми сталкивается каждый член «двадцатки» на пути

выхода из кризиса, различаются и приоритетные направления, по которым должны осуществляться структурные реформы на страновом уровне [1].

Дальнейшее развитие обсуждения и координации структурных реформ в рамках «Группы двадцати» связано с саммитом в Лос-Кабосе. В документах саммита подчеркивается обязательство всех членов «двадцатки» осуществлять структурные реформы, направленные на укрепление глобального спроса, создание новых рабочих мест, сбалансированность мировой экономики и укрепление потенциала экономического роста [9]. Лос-Кабосский план действий по содействию росту экономики и созданию рабочих мест подтверждает индивидуальные обязательства, принятые в Каннах, а также предлагает ряд новых направлений осуществления структурных реформ в области либерализации рынков, укрепления систем социальной защиты и рынка труда, реформирования налоговых систем, развития инфраструктуры. Отличительной особенностью повестки дня по структурным реформам в Лос-Кабосе стало включение в нее проблематики «зеленого роста» [12].

Как отмечено выше, конкретные планы по реализации структурных реформ принимались лидерами «Группы двадцати» начиная с саммита в Питтсбурге. При этом перечень сфер, в которых планировали осуществлять структурные преобразования те или иные члены «двадцатки», весьма широк. Единственная общая черта – в любой из сфер в случае успешной реализации структурных реформ создается дополнительный потенциал для экономического роста.

Структурные реформы могут быть направлены на содействие конкуренции, совершенствование систем образования, поддержку инноваций, развитие инфраструктуры, реформирование налоговых систем, усиление открытости для внешней торговли и инвестиций и решение ряда других вопросов, способствуя в конечном счете повышению производительности труда и его эффективности.

Большинство конкретных структурных реформ содействует, напрямую или косвенно, достижению фискальной консолидации и долгосрочной макроэкономической устойчивости стран. Среди таких реформ, в частности, – различные преобразования в области пенсионных систем и программ социальных выплат.

Одной из ключевых целей реализации структурных реформ в рамках «Группы двадцати» является достижение более сбалансированного роста в мировой экономике и обеспечение занятости. При этом структурные реформы, осуществляемые для достижения этой цели, отличаются в зависимости от позиций стран в мировой экономике. В частности, страны с профицитом счета текущих операций могут активнее использовать внутренние источники экономического роста за счет повышения степени конкуренции в экспортных секторах и развития производства товаров и услуг, ориентированного на внутренний рынок. Соответственно, свой набор мер структурного характера предлагается для стран, имеющих дефицит по счету текущих операций. Среди них реформы, направленные на повышение эффективности деятельности государственного сектора и повышение производительности труда.

Распределение структурных реформ, поддерживаемых «Группой двадцати», по сферам остается относительно стабильным на протяжении всего периода существования соответствующих обязательств в рамках «двадцатки». При этом традиционно большее внимание уделялось реформам в области финансового регулирования и либерализации рынков. В меньшем количестве принимались обязательства по реформированию рынка труда и развитию человеческого капитала, которые представляется разумным объединить в один блок для дальнейшего анализа. Наименьшее количество обязательств касалось реформ налоговых систем и развития инфраструктуры.

В то же время эксперты ОЭСР отмечают ряд тенденций, влияющих на повестку дня «Группы двадцати» по структурным реформам и их распределение по основным приоритетам в последнее время. Так, начиная с Каннского плана действий, постепенно снижается доля индивидуальных обязательств в сфере развития человеческого капитала в общем количестве согласуемых «двадцаткой» обязательств по структурным реформам. Во многом это объясняется осязаемым прогрессом, уже достигнутым «двадцаткой» в данной сфере, а также тем, что подобные меры в большинстве случаев поддерживаются населением и в итоге реализуются достаточно быстро. В то же время, на фоне осложнения ситуации в мировой экономике, повышается относительное количество реформ в области финансового регулирования, а также преобразований, направленных на стимулирование рынка труда, которые рекомендуются «двадцаткой» [13].

Приоритеты по структурным реформам развитых и развивающихся стран «двадцатки» остаются фактически неизменными со времени их согласования на саммите в Питтсбурге. При этом небольшие различия отмечаются в области реформирования рынка труда, где обязательства более активно принимаются развитыми экономиками, и финансового регулирования, которое оказывается в большей степени актуальным для развивающихся стран. В остальном приоритеты структурных преобразований в экономиках развитых и развивающихся стран весьма схожи.

Данные о взаимосвязи характеристик экономики стран «Группы двадцати» и соответствующих приоритетных направлений структурных реформ представлены в табл. 1.

Таблица 1. Приоритетные направления структурных преобразований и экономическое положение стран

Тип стран	Приоритетные направления структурных реформ
Развитые страны	Реформы рынка труда, либерализация рынков, финансовое регулирование
Развивающиеся страны	Либерализация рынков, финансовое регулирование, развитие инфраструктуры, реформирование систем налогообложения
Страны, имеющие профицит по счету текущих операций	Развитие систем социальной защиты населения, стимулирование конкуренции, равномерное развитие всех отраслей экономики, в том числе и не работающих на внешний рынок. Конечная цель: стимулирование внутреннего спроса
Страны, имеющие дефицит по счету текущих операций	Повышение занятости и производительности труда, повышение эффективности деятельности госсектора, обеспечение сбалансированности государственного бюджета. Конечная цель: снижение зависимости от внешних рынков

Учитывая влияние кризиса на крупнейшие экономики мира, эксперты ОЭСР также выделили ключевые сферы, в которых проведение структурных реформ может способствовать занятости, не оказывая при этом негативного влияния на процессы бюджетной консолидации. Эти сферы в целом соответствуют приоритетам стран – членов «Группы двадцати» в области структурных реформ:

1. Эффективные меры по оживлению рынка труда, направленные на переквалификацию работников, попавших под сокращения, и на содействие их возвращению в число занятых, могут снизить устойчивость безработицы. Эти меры после восстановления спроса на рабочую силу необходимо дополнять реформами систем выплат пособий по безработице. Например, связанные с кризисом увеличе-

ния уровней или продолжительности выплаты пособий должны постепенно изменяться, в то время как сфера охвата граждан пособиями по безработице должна расширяться и в дальнейшем. Кроме того, оздоровлению рынка труда способствует реформирование систем образования, основной целью которого является улучшение качества и расширение охвата граждан образовательными услугами на всех этапах: от обучения в школе до получения высшего образования.

2. Налоговые реформы, благоприятствующие росту, могут укрепить занятость как составляющую восстановления экономики, помогая консолидации государственного бюджета при условии, что эта консолидация будет осуществляться так, чтобы увеличивались налоговые поступления. Основным направлением предлагаемых реформ в этой области является снижение налоговой нагрузки на доходы работающих граждан и прибыли компаний и соответствующее увеличение налогов на недвижимое имущество, а также налогов, связанных с потреблением и экологией. Такие реформы должны способствовать увеличению занятости и экономического роста, не замедляя процессов консолидации бюджетов.

3. Реформы, связанные с либерализацией рынков и облегчением регулирования, должны стать приоритетом для многих стран, так как могут довольно быстро повлиять на рост, особенно если будут осуществляться в отдельных защищенных секторах с высокой долей государственного участия, а также таких секторах, как розничная торговля и профессиональные услуги, в которых потенциал создания новых рабочих мест весьма высок [6].

Стимулирование структурных реформ на глобальном и национальном уровне

Как отмечают сами члены «двадцатки», «обязательства в области структурных реформ особенно сложны для оценки, отчасти по причине долгого периода времени, необходимого для их исполнения, а также для понимания их влияния» [12]. Рекомендации по структурному реформированию экономик формулируются международными институтами, прежде всего «Группой двадцати» и ОЭСР. Основой их реализации являются национальные документы стран. Сами страны, рабочие группы «двадцатки» и ОЭСР осуществляют мониторинг структурных реформ. ОЭСР проводит анализ в глобальном масштабе и сопоставительные страновые исследования по данной тематике. Ежегодно публикуемые ОЭСР доклады «Стремление к росту» («Going for Growth») содержат обоснование приоритетности тех или иных структурных реформ для отдельных государств, а также оценки прогресса в их проведении на страновом уровне. Данные докладов ОЭСР по структурным реформам используются «Группой двадцати» в рамках процесса взаимной оценки. При этом доклады «Стремление к росту» содержат данные по всем странам ОЭСР, ЕС, а также, начиная с 2011 г., по странам БРИКС и Индонезии. Таким образом, исследование охватывает все страны «двадцатки», за исключением Аргентины и Саудовской Аравии.

Повестка дня «Группы двадцати» по структурным реформам заметно шире, чем у ОЭСР, однако практически одинаковое соотношение основных направлений реформ в обоих случаях позволяет пренебречь этой разницей при анализе. Значительная разница в рекомендациях и обязательствах по структурным реформам между двумя институтами существует только для нескольких стран, среди которых Россия, Япония, Корея и в меньшей степени – США и Германия. Согласно недавнему докладу ОЭСР, для большинства стран приоритетные структурные реформы, согласованные в рамках «двад-

цатки» и рассматриваемые в ходе процесса взаимной оценки, в значительной степени совпадают с теми, которые упоминаются в докладах «Стремление к росту» [13]. Исходя из этого, представляется возможным использовать данные докладов «Стремление к росту» для оценки эффективности деятельности «двадцатки» для стимулирования структурных реформ.

Обзор реализации структурных реформ в странах «двадцатки» свидетельствует о высокой степени исполнения соответствующих обязательств. Это подтверждается и анализом экспертов ОЭСР. Согласно их подсчетам, менее чем по четвертой части всех обязательств по структурным реформам, зафиксированных в планах действий «Группы двадцати», не было принято до настоящего момента никаких мер. При этом полностью было исполнено каждое третье из указанных обязательств [13].

Как отмечалось выше, наиболее высоким является уровень исполнения обязательств, касающихся укрепления человеческого капитала. Меньше всего полностью исполненных обязательств – в сферах финансового регулирования и реформирования систем налогообложения. Этот факт можно объяснить продолжительностью времени, необходимого для полной реализации преобразований в финансовом секторе, например, применения принципов соглашения Базель III. Что касается налоговой сферы, то реформирование в соответствии с достигнутыми в рамках «двадцатки» договоренностям также начато, однако дальнейшие преобразования сдерживаются рядом социально-экономических ограничений, неизбежных в данном случае. Можно предположить, что развитые страны будут иметь более высокий уровень исполнения и большее число полностью выполненных обязательств по сравнению с развивающимися. Это будет подтверждено и дальнейшим анализом.

В большинстве развитых стран работают программы реализации структурных реформ. Например, в Великобритании еще летом 2010 г. был запущен механизм, предусматривающий обязательную публикацию всеми крупными правительственными структурами так называемых планов по структурным реформам (Structural Reform Plans, SRPs). Эти планы должны устанавливать четкие ориентиры и индикаторы их исполнения для всего спектра структурных преобразований в британской экономике¹. Первые версии планов были опубликованы в июле 2010 г., обновленные – в мае 2011 г. Ежемесячно каждый департамент правительства Великобритании готовит доклад о прогрессе в реализации соответствующего плана².

Во Франции основным документом, содержащим меры по реализации структурных преобразований, является Национальная программа реформ на 2011–2014 гг. Основная цель программы заключается в обеспечении устойчивого и сбалансированного роста экономики и создании препятствий на пути развития кризисных явлений. По мнению составителей программы, она полностью соответствует всем обязательствам, принятым Францией в рамках международных институтов и Евросоюза. Осуществление преобразований по традиционным направлениям – в области стимулирования рынка труда, либерализации рынков, реформирования налоговой системы, развития инфраструктуры и укрепления финансового регулирования – должно в перспективе привести к реализации пяти стратегических задач [7], общих для всех стран Евросоюза и предусмотренных стратегией «Europe 2020»:

¹ Structural Reform Plans // The Official Site of the British Prime Minister's Office. 16.07.2010. URL: <http://www.number10.gov.uk/news/structural-reform-plans/> (date of access: 05.07.2012).

² Structural Reform Plan Progress Reports Published – April 2012 // The Official Site of the British Prime Minister's Office. 04.05.2012. URL: <http://www.number10.gov.uk/news/structural-reform-plan-progress-april-2012/> (date of access: 05.07.2012).

- 1) достижение к 2020 г. уровня занятости 75% как для мужчин, так и для женщин в возрасте от 20 до 65 лет;
- 2) доведение уровня расходов на НИОКР до 3% ВВП;
- 3) снижение выбросов парниковых газов на 14% и увеличение доли возобновляемых источников в энергобалансе страны до 23%;
- 4) повышение доли граждан в возрасте от 17 до 33 лет с высшим образованием до 50%, сокращение числа отчисляемых из школ до 9,5%;
- 5) значительное снижение уровня бедности в стране³.

Германия для решения аналогичных задач разработала собственную программу реформ. Она предусматривает ряд специфических мер, среди которых:

- перераспределение расходов государственного бюджета с целью обеспечения фискальной консолидации и стимулирования роста (например, направление средств бюджета в сферы науки и образования);
- оптимизация расходов в системе здравоохранения;
- совершенствование механизмов защиты инвестиций;
- реформирование системы компенсационных выплат в финансовых учреждениях;
- ужесточение надзора за кредитно-рейтинговыми агентствами;
- разработка нового антимонопольного законодательства;
- стимулирование развития рынка услуг;
- инвестирование в строительство транспортной инфраструктуры;
- постепенное повышение пенсионного возраста;
- развитие стимулов к труду у пожилых работников;
- увеличение уровня оплаты труда женщин;
- меры, направленные на интеграцию иммигрантов в немецкое общество;
- предоставление равных возможностей в образовании;
- создание систем взаимодействия учебных заведений и работодателей и некоторые другие инструменты [8].

Приоритеты национальной политики в области осуществления структурных реформ в представленных странах соответствуют рекомендациям ОЭСР и «двадцатки». Национальные программы реформ, описанные выше, приняты всеми странами Евросоюза и являются для них основными документами, определяющими направления структурных реформ в будущем⁴.

В противоположность рассмотренным странам, ряд членов «двадцатки» не имеет национальных документов, четко формулирующих приоритеты структурных преобразований. Например, в российских национальных документах не предлагается комплексного подхода к вопросу структурного реформирования экономики. Немногие документы, в которых обобщен подход к будущим приоритетам структурных преобразований в России, например, «Стратегия-2020» [4], носят скорее рекомендательный характер. Однако, как будет показано далее, этот факт не оказывает существенного влияния на уровень исполнения индивидуальных обязательств по структурным преобразованиям, принятых Россией в рамках «Группы двадцати». России удастся достигать высокого уровня реализации структурных реформ в соответствии с решениями, принятыми в рамках «двадцатки», и рекомендациями ОЭСР. Данные о прогрессе РФ

³ Europe 2020 Targets // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm (date of access: 09.07.2012).

⁴ Country-specific Recommendations 2012–2013 // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm (date of access: 09.07.2012).

в сфере осуществления структурных реформ, содержащихся в рекомендациях ОЭСР и Планах действий, принятых в рамках «двадцатки», представлены в табл. 2.

Таблица 2. Реализация структурных реформ в России

Направление структурных реформ	Институт, в рамках которого выработана рекомендация	Результаты реализации на национальном уровне
Отмена дискриминационных мер в торговле, введенных в период кризиса. Сокращение списка стратегических отраслей, в которых участие иностранных инвесторов возможно только при наличии разрешения от государства	ОЭСР	Отменена необходимость получения разрешений при приобретении иностранными инвесторами российских негосударственных банков. В 2010 г. снижены импортные пошлины на ряд сельскохозяйственных товаров, в том числе картофель. В тот же период введен временный запрет на экспорт пшеницы, который затем был отменен. Ожидается снижение большого числа пошлин в связи со вступлением России в ВТО
Сокращение списка стратегических предприятий. Замена прямого вмешательства в экономику использованием регуляторных мер	ОЭСР	Список стратегических предприятий сокращен в 2010 г. Обсуждается возможность дальнейшего сокращения
Продолжение реформы в области науки. Контроль эффективности научных проектов. Введение налоговых стимулов для осуществления инноваций в частном секторе	ОЭСР	Продолжается создание инновационной зоны «Сколково». Принята Стратегия инновационного развития Российской Федерации
Снижение уровня бюрократизации процесса ведения бизнеса. Уменьшение количества предусмотренных законодательством случаев субъективного принятия решений чиновниками с целью борьбы с коррупцией	ОЭСР	Планируется проведение анализа нового законодательства на наличие норм, создающих препятствия для инвестиций
Увеличение финансирования системы здравоохранения. Усиление профилактики заболеваний и пропаганды здорового образа жизни. Развитие института семейных врачей	ОЭСР	Гражданам предоставлено право выбора семейного терапевта и страховой компании в рамках системы обязательного медицинского страхования
Повышение конкурентоспособности российской экономики путем поощрения инноваций	G20 (Сеул)	В июне 2012 г. создан Совет при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России. Продолжается развитие проекта инновационного центра «Сколково»

Направление структурных реформ	Институт, в рамках которого выработана рекомендация	Результаты реализации на национальном уровне
Создание налоговых стимулов для внедрения инноваций	G20 (Сеул)	В апреле 2012 г. решением правительства предоставлены льготы по налогообложению организациям энергетической сферы, внедряющим энергоэффективные технологии
Реформирование рынка труда	G20 (Сеул)	Согласно Указу Президента РФ о мероприятиях по реализации государственной социальной политики, будут разработаны меры по повышению квалификации работников, повышению заработной платы работников бюджетной сферы
Повышение минимального уровня пенсий и заработных плат, вовлечение в систему социального страхования частного капитала	G20 (Сеул)	Создана нормативно-правовая база для отказа от сметного финансирования государственных учреждений и введения новой системы оплаты труда. До 2015 г. ожидается практическое внедрение системы. По второй части обязательства мер не принято
Снижение уровня безработицы с 7,7% в 2010 г. до 6,3% в 2013 г. и 5,6% в 2015 г.	G20 (Канны)	Согласно заявлению президента РФ, сделанном на Петербургском экономическом форуме, в июне 2012 г. уровень безработицы достиг 5,4%
Повышение мобильности рабочей силы, сокращение периода поиска работы	G20 (Канны)	Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная в июне 2012 г., предлагает ряд мер по развитию трудовой мобильности населения РФ. Поощряется внедрение на практике современных методов поиска работы, позволяющих сократить временные затраты

Большинство развивающихся стран – членов «двадцатки» в своих стратегических национальных документах не выделяют структурные реформы по пяти рассматриваемым приоритетным направлениям в качестве отдельного блока. Исключением является Китай, где реализация основных целей 12-го пятилетнего плана (2011–2015 гг.) предполагает осуществление структурных преобразований в соответствии, в том числе, с рекомендациями международных институтов⁵. Вероятно, отсутствие отдельных национальных программ по реализации структурных преобразований является одной из причин более низкого уровня исполнения обязательств по структурным реформам для

⁵ Key Targets of China's 12th Five-Year Plan // Chinese Government's Official Web Portal. 05.03.2011. URL: http://www.gov.cn/english/2011-03/05/content_1816822.htm (date of access: 27.06.2012).

развивающихся стран по сравнению с развитыми. Это показывают как данные ОЭСР, так и результаты мониторинга исполнения обязательств по структурным реформам.

Учитывая растущее влияние развивающихся государств на ситуацию в мировой экономике и их активное участие в формировании глобальных экономических дисбалансов, а также все еще недостаточное внимание к вопросам структурного реформирования на национальном уровне, особое значение имеет координация в сфере структурных преобразований в рамках «Группы двадцати». Экономические вызовы глобального кризиса также обострили необходимость срочных мер по реформированию экономики как в развитых, так и в развивающихся странах.

Оценка реализации структурных реформ в странах – членах «Группы двадцати»

Для анализа исполнения обязательств «двадцатки» по реализации структурных реформ были использованы данные доклада «Стремление к росту-2012» [6], в котором оценивается прогресс стран в реализации структурных реформ с начала кризиса и до 2011 г. включительно. Как отмечалось ранее, экспертами ОЭСР были выделены три основных направления осуществления структурных преобразований: либерализация рынков, реформирование налоговых систем и развитие образования и рынка труда.

Положительное влияние структурных реформ в трех указанных приоритетных сферах в преодолении последствий кризиса будет значительнее, если им сопутствуют реформы в других секторах, в частности, в банковской сфере и в области инфраструктуры. Они способствуют росту доверия инвесторов и повышению долгосрочного потенциала роста. Именно поэтому страновые рекомендации ОЭСР по структурным реформам включают не только преобразования по трем указанным приоритетным направлениям, но и меры, которые необходимо предпринять в других областях макроэкономической сферы. В этой связи в качестве отдельных блоков для оценки представляется разумным выделить структурные реформы, направленные на укрепление финансового регулирования и на развитие инфраструктуры.

Для оценки эффективности проведения структурных реформ используется методология, применяемая Исследовательскими группами «Группы восьми» и «Группы двадцати» Университета Торонто для оценки исполнения обязательств «восьмерки» и «двадцатки». В основе методологии лежат индивидуальные оценки. Оценки выставляются в соответствии со шкалой, согласно которой оценка «+1» означает полное исполнение членом «Группы двадцати» принятого на себя обязательства, оценка «0» – частичное исполнение или продолжающуюся работу по исполнению обязательства, оценка «-1» – невыполнение обязательства или принятие мер, прямо противоположных заявленной цели. Анализ осуществляется для 104 рекомендаций по структурным реформам, данным ОЭСР 18 членам «двадцатки» (данные по Аргентине и Саудовской Аравии отсутствуют). Оценка «+1» означает полное выполнение страной рекомендаций в соответствующей сфере, оценка 0 указывает на частичное исполнение рекомендаций, а оценка «-1» – отсутствие исполнения. На основе сравнительного анализа исполнения обязательств в области структурных реформ по пяти приоритетным направлениям между странами «двадцатки» (табл. 3) можно сделать следующие выводы:

1. Уровень исполнения обязательств по структурным реформам членами «двадцатки», относящимися к группе развитых стран, в среднем выше, чем для развивающихся стран. Отдельно стоит выделить Россию, чей уровень исполнения (0,6) – наивысший среди 17 стран и ЕС. За Россией следуют Германия (0,5)

и Великобритания (0,5). Наименьший уровень исполнения зафиксирован в Турции и в Индонезии (−0,2). Как отмечалось выше, данная тенденция, вероятно, является следствием недостаточного внимания к проблематике структурных реформ на национальном уровне в развивающихся странах.

2. Реформы, направленные на укрепление рынка труда и системы образования, а также на либерализацию рынков, являются приоритетными по сравнению со структурными реформами в других сферах для большинства членов «Группы двадцати». При этом относительно большее число рекомендаций для развитых стран касается решения проблем занятости, тогда как развивающимся странам рекомендуется сосредоточить основные усилия на повышении открытости своих рынков для инвестиций и конкуренции. Как следствие, средний уровень исполнения рекомендаций по структурным реформам в области укрепления рынка труда и системы образования (0,31) выше, чем в сфере рыночной либерализации (0,03).

Таблица 3. Реализация структурных реформ в странах «Группы двадцати»

Страна	Укрепление рынка труда и системы образования		Рыночная либерализация		Налоговые реформы		Развитие инфраструктуры		Финансовое регулирование		Другое		Всего	
	Число мер	Ср. оценка	Число мер	Ср. оценка	Число мер	Ср. оценка	Число мер	Ср. оценка	Число мер	Ср. оценка	Число мер	Ср. оценка	Число мер	Ср. оценка
Австралия	4	0,50	1	−1,00	1	0,00	1	1,00					7	0,29
Бразилия	2	1,00	1	0,00	1	−1,00			1	0,00			5	0,20
Канада	1	−1,00	3	0,33	1	0,00					1	1,00	6	0,17
Китай	2	0,50	2	−0,50							1	0,00	5	0,00
ЕС	1	1,00	3	0,00					1	1,00			5	0,40
Франция	4	0,50	1	0,00									5	0,40
Германия	4	0,25	1	1,00	1	1,00							6	0,50
Индия	2	−0,50	1	0,00			1	0,00	1	1,00			5	0,00
Индонезия	2	0,00	1	−1,00			1	0,00			1	0,00	5	−0,20
Италия	3	0,33	2	0,00	2	1,00			1	0,00			8	0,38
Япония	2	0,00	2	−0,50	1	1,00					1	1,00	6	0,17
Мексика	1	1,00	3	0,33	1	0,00					1	0,00	6	0,33
Корея	2	0,50	3	0,67	1	0,00					1	0,00	7	0,43
Россия			3	0,67							2	0,50	5	0,60
ЮАР	3	0,67	2	−0,50									5	0,20
Турция	4	−0,25	1	0,00									5	−0,20
Великобритания	2	0,50			1	1,00	2	0,50			1	0,00	6	0,50
США	3	0,33	1	−1,00	1	−1,00			1	1,00	1	0,00	7	0,00
Все страны	42	0,31	31	0,03	11	0,27	5	0,40	5	0,60	10	0,30	104	0,26

Дальнейшее сотрудничество в области реализации структурных реформ в рамках «Группы двадцати»

Реализуемые на настоящий момент в странах «двадцатки» структурные реформы можно разделить на три группы: принятые на национальном уровне, в рамках «Группы двадцати» и рекомендованные ОЭСР. При этом зачастую один и тот же приоритет структурного реформирования можно отнести ко всем трем группам.

Приоритетные структурные реформы, предлагаемые в докладах ОЭСР, не всегда являются приемлемыми и своевременными по причине существования ряда политических и социальных ограничений в странах «двадцатки». Задача стран – членов «Группы двадцати», таким образом, состоит в учете указанных ограничений и включении в повестку дня тех реформ, реализация которых одновременно необходима и возможна. В табл. 4 представлены предлагаемые ОЭСР для реализации в странах «двадцатки» меры структурного характера, которые пока не вошли в повестку дня института.

Таблица 4. Перспективные приоритеты структурных реформ в «Группе двадцати»

Страна	Возможные приоритеты структурных реформ
Австралия	Снижение барьеров для внешней торговли и иностранных инвестиций Укрепление системы дошкольного образования
Бразилия	Снижение стимулов к неформальной занятости Укрепление системы среднего образования
Канада	Реформирование системы страхования от безработицы
Китай	Снижение зарегулированности товарных рынков Повышение экономической активности частного сектора
ЕС	Снижение государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции
Франция	Снижение или сдерживание роста трудовых издержек Снижение налогообложения трудовых доходов
Германия	Реформирование системы налогообложения в сторону ужесточения Снижение налогообложения трудовых доходов Реформирование системы высшего образования
Индия	Ослабление механизмов защиты от увольнений
Индонезия	Снижение зарегулированности товарных рынков Устранение препятствий для конкуренции Укрепление правовой системы Укрепление системы среднего образования
Италия	Повышение экономической активности частного сектора
Япония	Стимулирование конкуренции в сетевых отраслях Ослабление механизмов защиты от увольнений Реформирование системы налогообложения в сторону ужесточения Снижение государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции

Страна	Возможные приоритеты структурных реформ
Корея	Стимулирование конкуренции в сетевых отраслях Ослабление механизмов защиты от увольнений Более активное использование косвенного налогообложения Снижение государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции
Мексика	Укрепление системы начального образования Укрепление системы среднего образования
Россия	Снижение барьеров для внешней торговли и иностранных инвестиций Повышение экономической активности частного сектора Укрепление системы здравоохранения Стимулирование НИОКР и внедрения инноваций в экономическую деятельность Повышение эффективности деятельности государственного сектора
ЮАР	Снижение или сдерживание роста трудовых издержек
Турция	Снижение налоговой нагрузки на пожилых людей при осуществлении ими трудовой деятельности Снижение или сдерживание роста трудовых издержек
США	Реформирование системы налогообложения в сторону ужесточения Стимулирование социальной мобильности Снижение государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции

С целью прогнозирования вероятности реализации этих мер в рамках сотрудничества стран – членов «Группы двадцати» была проведена оценка их влияния на решение проблем макроэкономических дисбалансов. В табл. 5 показано, оказывают ли они влияние на снижение глобальных дисбалансов (+1) или нет (0), а также отмечено ожидаемое прямое положительное (+1), косвенное положительное (0) или отрицательное (–1) воздействие на внутренние фискальные дисбалансы. В зависимости от количества стран, для которых предложена рекомендация, ей присваивается оценка: «+1» – для рекомендаций для трех и более стран, «0» – для рекомендаций двум странам и «–1» – для рекомендаций, данных только одному члену «двадцатки». Влияние выполнения одних и тех же рекомендаций на снижение глобальных дисбалансов может быть различно в зависимости от того, имеют ли страны положительное или отрицательное сальдо по счету текущих операций. К первой группе относятся Китай, Германия, Индонезия, Япония, Мексика, Корея и Россия; ко второй: Австралия, Бразилия, Канада, ЕС, Франция, Индия, Италия, ЮАР, Турция, Великобритания и США. Средняя оценка по трем параметрам показывает актуальность реформы по конкретному направлению для стран– членов «Группы двадцати» и, соответственно, вероятность ее включения в повестку дня института по структурным реформам в будущем. Таким образом, вероятность включения приоритета в повестку дня «двадцатки» вычисляется по формуле

$$p = \frac{a + b + c}{3},$$

где p – вероятность;

a – оценка количества стран, для которых предложена рекомендация;

b – оценка влияния приоритета на снижение глобальных дисбалансов;

c – оценка влияния на фискальные дисбалансы.

При этом в случае различия оценок по влиянию на снижение глобальных дисбалансов одного и того же приоритета для разных стран параметр b вычисляется по формуле среднего арифметического этих оценок. Вероятность включения приоритетов по структурным реформам в повестку дня «двадцатки» также представлена в табл. 5.

Таблица 5. Вероятность включения приоритетов структурных реформ в повестку дня «Группы двадцати»

Возможные приоритеты структурных реформ	Страны (a)	Влияние на снижение глобальных дисбалансов (b)	Влияние на фискальные дисбалансы (c)	Вероятность включения в повестку дня «Группы двадцати» (p)
Снижение государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции	ЕС, Япония, Корея, США (+1)	+1 (Япония, Корея) 0 (ЕС, США) Среднее: 0,5	+1	0,83
Реформирование системы налогообложения в сторону ужесточения	Германия, Япония, США (+1)	+1 (США) 0 (Германия, Япония) Среднее: 0,33	+1	0,78
Снижение или сдерживание роста трудовых издержек	Франция, ЮАР, Турция (+1)	+1	0	0,67
Повышение экономической активности частного сектора	Китай, Италия, Россия (+1)	+1 (Китай, Россия) 0 (Италия) Среднее: 0,67	0	0,56
Ослабление механизмов защиты от увольнений	Индия, Япония, Корея (+1)	+1 (Индия) 0 (Япония, Корея) Среднее: 0,33	0	0,44
Снижение барьеров для внешней торговли и иностранных инвестиций	Австралия, Россия (0)	+1	0	0,33
Снижение зарегулированности товарных рынков	Китай, Индонезия (0)	+1	0	0,33
Реформирование системы страхования от безработицы	Канада (-1)	+1	+1	0,33
Стимулирование конкуренции в сетевых отраслях	Япония, Корея (0)	+1	0	0,33
Укрепление системы здравоохранения	Россия (-1)	+1	+1	0,33
Устранение препятствий для конкуренции	Индонезия (-1)	+1	0	0
Укрепление правовой системы	Индонезия (-1)	+1	0	0

Возможные приоритеты структурных реформ	Страны (a)	Влияние на снижение глобальных дисбалансов (b)	Влияние на фискальные дисбалансы (c)	Вероятность включения в повестку дня «Группы двадцати» (p)
Укрепление системы среднего образования	Бразилия, Индонезия, Мексика (+1)	0	-1	0
Снижение стимулов к неформальной занятости	Бразилия (-1)	+1	0	0
Повышение эффективности деятельности государственного сектора	Россия (-1)	0	+1	0
Снижение налогообложения трудовых доходов	Франция, Германия (0)	+1 (Франция) 0 (Германия) Среднее: 0,5	-1	-0,17
Укрепление системы дошкольного образования	Австралия, Мексика (0)	0	-1	-0,33
Стимулирование НИОКР и внедрения инноваций в экономическую деятельность	Россия (-1)	+1	-1	-0,33
Снижение налоговой нагрузки на пожилых людей при осуществлении ими трудовой деятельности	Турция (-1)	+1	-1	-0,33
Более активное использование косвенного налогообложения	Корея (-1)	0	0	-0,33
Стимулирование социальной мобильности	США (-1)	0	0	-0,33
Реформирование системы высшего образования	Германия (-1)	0	-1	-0,67

Из табл. 5 видно, что многие развитые страны могут в будущем включить обязательства по стимулированию конкуренции в число приоритетных структурных реформ, тем более что в большинстве этих стран наблюдается некоторое отставание в реализации реформ в указанной сфере (табл. 1).

В то же время вероятное направление будущих реформ в области рыночной либерализации в развивающихся странах будет связано со снижением вмешательства государства в экономику и ослаблением препятствий для внешней торговли и иностранных инвестиций. Помимо стимулирования экономического роста, реализация данных мер как в развитых, так и в развивающихся странах может способствовать снижению дефицитов бюджетов, а также снижению дисбалансов для стран с положительным сальдо счета текущих операций (таких как Россия, Китай, Германия, Мексика, Корея).

Меры в сфере налогообложения, а также реформирования рынка труда и развития человеческого капитала, как ожидается, будут способствовать занятости и, соответственно, оказывать положительное влияние на снижение фискальных дисбалансов.

Еще одной вероятной тенденцией развития повестки дня по структурным реформам в рамках «двадцатки» может стать более активное включение в нее проблематики «зеленого роста» и устойчивого развития. Реализация стратегий «зеленого роста» способна обеспечивать создание дополнительных рабочих мест и новых источников экономического роста, что усилит положительное воздействие традиционных структурных реформ. Положительное влияние стратегий «зеленого роста» на результативность структурных реформ обусловлено тремя факторами: повышением количества и эффективности использования ресурсов (человеческих, природных и других), стимулированием внедрения инноваций, а также повышением устойчивости к шокам, как природным (например, экстремальные погодные явления), так и экономическим (таким как высокая волатильность цен на сырьевые товары) [3]. Таким образом, в будущем вероятно включение в повестку дня «Группы двадцати» мер по реализации структурных реформ с учетом обеспечения «зеленого роста». Среди этих мер могут быть:

- реформы налоговых систем, направленные на ужесточение налогообложения деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;
- стимулирование инноваций и, в первую очередь, развитие чистых технологий;
- развитие нефинансовых инструментов ограничения негативного влияния на окружающую среду экономических субъектов;
- создание «зеленой» инфраструктуры;
- осуществление реформ регулирования товарных рынков, направленных на повышение их прозрачности и создание стимулов для снижения экстерналий и внедрения инноваций;
- совершенствование социальной политики, прежде всего в области занятости, стимулирование создания «зеленых» рабочих мест [10].

К настоящему моменту «Группа двадцати» стала одним из основных форумов координации политики проведения структурных реформ наиболее значимыми с экономической точки зрения развитыми и развивающимися государствами мира. При этом система взаимодействия «двадцатки» и ОЭСР создает условия для усиления повестки дня по структурным реформам и одновременного объединения усилий по стимулированию реализации наиболее важных из них. Анализ показывает, что выполнение задач по стимулированию структурных реформ «двадцаткой» в целом идет успешно. В то же время усиление взаимодействия двух институтов – ОЭСР как экспертного института и «двадцатки» как форума принятия решений – позволит, с одной стороны, повысить эффективность обоих институтов, а с другой – добиться существенного прогресса в области осуществления структурных реформ ключевыми экономиками мира.

Очевидно также, что для достижения стабильного и устойчивого экономического роста потребуется сотрудничество по реализации рекомендаций ОЭСР, пока не воплощенных членами «Группы двадцати». С учетом актуальности для отдельных стран, а также влияния на национальную и глобальную экономику, наиболее вероятно вхождение в повестку дня «двадцатки» по структурным реформам приоритетов в области укрепления рынка труда, либерализации рынков и реформирования систем налогообложения. Принятие «Группой двадцати» конкретных решений в будущем ожидается по таким направлениям, как снижение государственной поддержки сельского хозяйства; усиление и оптимизация налогообложения; борьба с ростом трудовых издержек и повышение производительности труда; укрепление роли частного сектора в экономике; ослабление запущенных в период кризиса механизмов защиты работников от увольнений.

Литература

1. Документы саммита «Группы двадцати» в Сеуле // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 12.11.2010. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/772 (дата обращения: 05.06.2012).
2. Каннский план действий по обеспечению роста и занятости // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 03.11.2011. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1073 (дата обращения: 05.06.2012).
3. Питтсбургский саммит – заявление глав государств «Группы двадцати» // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 26.09.2009. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/300 (дата обращения: 05.06.2012).
4. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика // Стратегия социально-экономического развития страны до 2020 г. 13.03.2012. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/13/1214585985/itog.pdf> (дата обращения: 20.06.2012).
5. Camp David Declaration // G8 Information Centre. 19.05.2012. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2012campdavid/g8-declaration.html> (date of access: 02.07.2012).
6. Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth // Organisation for Economic Co-operation and Development. 24.02.2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-en> (date of access: 05.06.2012).
7. French National Reform Programme // European Commission. 04.2011. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_france_en.pdf (date of access: 09.07.2012).
8. Germany National Reform Programme 2011 // European Commission. 06.04.2011. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_germany_en.pdf (date of access: 09.07.2012).
9. G20 Leaders Declaration // G20 Information Centre. 19.06.2012. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html> (date of access: 25.06.2012).
10. Incorporating Green Growth and Sustainable Development Policies into Structural Reform Agendas. A Report by the OECD, the World Bank and the United Nations Prepared for the G20 Summit (Los Cabos, 18–19 June 2012) // Organisation for Economic Co-operation and Development. 19.06.2012. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/10/50643282.pdf> (date of access: 06.07.2012).
11. Incorporating Green Growth within Structural Reforms // Organisation for Economic Co-operation and Development. 25.02.2012. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/31/49797506.pdf> (date of access: 06.07.2012).
12. The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan // G20 Information Centre. 19.06.2012. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos-actionplan.html> (date of access: 25.06.2012).
13. Pursuing Strong, Sustainable and Balanced Growth: A Note on Implementation of G20 Structural Reform Commitments // Organisation for Economic Co-operation and Development. 06.2012. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/41/50635983.pdf> (date of access: 04.07.2012).