

Май 2010

Преуспеть в реформе

Структурные приоритеты во времена кризиса

Содержание

Какова связь между выходом из кризиса и структурной реформой?

Каким образом особенности стран влияют на воспроизводимость государственной политики?

Существуют ли общие для всех уроки, которые можно было бы извлечь в плане продвижения реформ?

Какие рекомендации, характерные для каждого сектора и вынесенные из полученного опыта, может предложить реформаторам ОЭСР?

Реформирование рынков товаров в странах ОЭСР

Реформа рынка труда и кризис

Доводы в пользу пенсионной реформы

Как провести реформу, способствующую росту

Проведение реформы экологической политики

Реформы социальной политики: вызовы в образовании и здравоохранении

Реформа государственной администрации: как “реформировать реформаторов”?

Строительство реформы законодательства

Оздоровление государственных финансов

Станет ли легче или труднее проводить реформы из-за кризиса?

Какую роль может сыграть

Резюме

Множество исследований, посвященных реформированию политики, говорят о том, что кризис, зачастую, создает удачные предпосылки для реформ. Анализ, проведенный в рамках проекта ОЭСР “Преуспеть в реформе”, в общем, подтверждает наличие такой связи между кризисом и реформой. В данном документе приводится анализ того, как государственная власть может “воспользоваться моментом” экономического кризиса для внедрения структурных реформ. В нем рассматриваются отдельные проблемы, с которыми сталкиваются реформы, – а также возможные их решения – в целом ряде областей государственной политики, в частности рынка труда, рынков товаров, пенсий, образования, здравоохранения, налогообложения и окружающей среды. В нем также приводится анализ того, как “реформировать реформаторов”, или как изменить способ работы государственной администрации.

Несмотря на то, что анализ опыта проведения реформы государственной политики в странах ОЭСР не позволил определить какой-то один универсальный «набор инструментов» для реформаторов или даже предположить, что он существует, анализ показал, что процессам реформ присущи некоторые общие черты, в частности:

- Существует тесная взаимосвязь между здоровьем государственных финансов и прогрессом реформ.
- Для проведения реформы важно иметь наказ избирателей.
- Необходима эффективная коммуникация.
- Разработка политик должна опираться на надежные исследования и анализ.
- Для перехода от принятия решения к его осуществлению необходимы соответствующие институты.
- Для успешного проведения структурных реформ требуется время.
- Крайне необходима сильная политическая воля.
- Для успешного проведения реформы зачастую требуется несколько попыток.
- Как правило, предпочтительнее привлечь противников реформы на свою сторону, чем игнорировать их противостояние.
- Необходимо тщательно продумать, нужно ли, а если да, то когда и как, компенсировать тот ущерб, который может быть причинен некоторым сторонам в связи с реформой.

© OECD 2010

За публикацию этого документа отвечает Генеральный секретарь ОЭСР. Изложенные в нем мнения и используемые в нем аргументы не обязательно отражают официальную точку зрения стран членов ОЭСР.




**ОЭСР в продвижении реформ
после выхода из кризиса?**

Дополнительная информация

Дальнейшая документация



Без сомнений, сравнительные исследования, проводимые между странами, и международный диалог в области политики могут ускорить процесс “обучения политике”, позволить правительствам поучиться друг у друга и избежать, таким образом, повторения чужих ошибок. Именно в этом ОЭСР может и готова участвовать, так как сбор сведений, предоставление сравнимых на международном уровне данных и аналитической информации и совместное использование знаний как раз являются основными сильными сторонами организации.



Какова связь между выходом из кризиса и структурной реформой?

Поиск эффективных путей проведения реформ

За последние несколько десятилетий страны ОЭСР стали проводить реформы политики во многих областях с целью повышения уровня жизни путем увеличения использования рабочей силы и повышения производительности, укрепления способности экономики к восстановлению после потрясений и улучшения благополучия в ответ на ожидания общества в плане равенства и качества окружающей среды. Несмотря на наличие широкого консенсуса относительно потребности в реформах во многих областях, их глубина, охват и график проведения сильно отличались в разных странах и по разным вопросам. Действительно, процесс реформ часто прерывался и даже обращался вспять. Подлинная реализация реформ сопряжена с огромными политическими и техническими трудностями. Чтобы помочь государственным властям справиться с этими трудностями, ОЭСР еще в 2007 г. начала проводить углубленную и все более широкую аналитическую работу в рамках горизонтального проекта “Преуспеть в реформе” с целью лучшего понимания тех препятствий, с которыми сталкиваются государственные власти на пути реформ в разных областях, и тех средств, которые позволяют преодолеть эти препятствия.


Эта аналитическая работа приобретает сегодня еще более срочный характер в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом, поскольку власти стран ОЭСР должны теперь справиться с оздоровлением своих государственных финансов, не подорвав при этом восстановление экономики, которое во многих областях может еще некоторое время оставаться слабым. Также важно избежать ситуации, в которой структурные приоритеты отодвинулись бы на второй план из-за неотложных бюджетных проблем. Разрабатывая свою стратегию восстановления, государственные власти не должны забывать о долгосрочных целях. Для этого им понадобится прийти к равновесию между налогово-бюджетной политикой и структурными реформами, способствующими росту. Это будет тем более необходимо, что в некоторых областях кризис поставил под вопрос постулаты, казавшиеся до этого незыблемой опорой “ортодоксальности”. Конечно же, события последних двух лет не привели к отмене прежнего понимания многих императивов реформы, кризис даже укрепил доводы в пользу многих реформ. Правда, стоит признать, что в таких направлениях, как финансовые правила, над понятием “передовой практики” можно поставить большой знак вопроса, а государственные власти должны будут найти равновесие между смелостью и осторожностью в выборе возможных реформ.

В настоящем документе приводятся несколько заключений, полученных в ходе текущей работы в контексте проекта “Преуспеть в реформе”. В представленном ниже анализе рассматриваются отдельные проблемы, стоящие на пути реформ, и изучаются возможные пути их решения в девяти разных направлениях государственной политики. Этот анализ опирается на ряд исследований, проведенных под эгидой различных дирекций ОЭСР в областях их компетенции. В этих исследованиях отражен опыт ОЭСР и стран-членов ОЭСР, представлены общие тенденции и конкретные случаи, в надежде на то, что лучшее понимание прошлых успехов и неудач позволит лучше спланировать и осуществить реформы в будущем.

Каким образом особенности стран влияют на воспроизводимость государственной политики?

Проблемы общие, контексты разные

Несмотря на то, что страны ОЭСР сталкиваются сегодня с множеством общих проблем, связанных с реформой, анализ, проведенный в рамках проекта “Преуспеть в реформе”, не только не позволил прийти к единому универсальному “набору инструментов”, способному справиться с препятствиями, стоящими на пути реформ, но и даже определить, какие из реформ носят наиболее приоритетный характер. Проблемы, с которыми сталкиваются потенциальные реформаторы, различны в разное время и в разных местах. Трудно переоценить важность учета институциональных и культурных



особенностей страны в процессе разработки политики и проведения реформ. Даже когда в разных странах обнаруживаются общие проблемы, то особенности конституционального порядка, политической ситуации, процесса проведения в жизнь политики и другие факторы приводят к тому, что простой “перенос” политики и институтов из одной среды в другую редко приживается. Как правило, всегда нужна определенная степень адаптации. Более того, демографические и экономические отличия могут требовать определенных отличий в решениях в таких областях, как пенсионная реформа, содержание которой изменяется в зависимости от контекста.


Тем не менее, совершенно очевидно, что сравнения между странами могут быть очень полезными. Прежде всего, несмотря на все свои институциональные, политические и экономические различия, страны ОЭСР сталкиваются со множеством общих проблем, начиная со старения населения и заканчивая вызовом “зеленого роста”. Кроме того, во многих направлениях страны-члены применяют все более сходные подходы, даже если особенности их институтов и политики еще сильно отличаются. По ряду направлений в зоне ОЭСР наблюдается также определенная степень институциональной и политической конвергенции. Перед лицом общих проблем страны ОЭСР постепенно определили для себя определенное число институтов, которые при соответствующей их адаптации к местному контексту, кажутся полезными для макроэкономической и структурной политики в самых разных ситуациях. В их число входят независимые центральные банки, налогово-бюджетные правила и все больше независимые налогово-бюджетные институты, укрепление общего законодательства в области конкуренции и органов, занимающихся конкуренцией, независимость регуляторов, институционализированные механизмы консультаций с общественностью по вопросам государственной политики и такая практика, как анализ эффекта регулирования. Это означает, что, несмотря на самые разные национальные ситуации, между странами существуют возможности воспроизводимости политики/институтов и обучения друг у друга.

Существуют ли общие для всех уроки, которые можно было бы извлечь в плане продвижения реформ?

Управление процессом: несколько общих уроков

Несмотря на то, что анализ опыта стран ОЭСР не позволил прийти к какому-то единому универсальному “набору инструментов” для реформаторов или даже предположить, что такой набор существует, он пролил свет на определенное число впечатляющих констант в процессе прохождения реформы. Вся аналитическая работа в рамках проекта “Преуспеть в реформе” указывает на следующие выводы:

- Важно иметь **наказ избирателей** на проведение реформ. Это один из самых очевидных выводов исследований, проведенных в рамках проекта. Как показывает практика, крайне важно заручиться поддержкой избирателей, когда реформы охватывают широкую сферу (рынки труда, пенсии, окружающая среда), в том числе и когда они затрагивают базовые общественные услуги (здравоохранение, образование, государственные органы). Не достаточно только выиграть выборы или получить политическое большинство в парламенте, крайне важно отстоять реформу перед избирателями еще до проведения выборов.
- Принимая во внимание роль весомого мандата, **эффективная коммуникация** приобретает еще большую важность. Успешные реформы, как правило, сопровождаются хорошо скоординированными и связными действиями по коммуникации, нацеленными на то, чтобы убедить избирателей и все задействованные стороны в необходимости проведения реформ и, в особенности, обратить их внимание на то, во сколько может обойтись отсутствие реформ. Если, как это зачастую бывает, стоимость статуса кво – это альтернативная стоимость (стоимость нереализованной возможности), то задача становится еще труднее, так как стоимость нереализованных возможностей, как правило, остается “невидимой” в политическом плане. Четкая коммуникация долгосрочных целей реформы особенно важна в период кризиса: если реформу начинают в ответ на пришедшее извне



потрясение, то ее целям зачастую не хватает ясности. Однако, коммуникация не должна ограничиваться “рекламой” продукта: настоящее участие вместе со всеми заинтересованными сторонами также означает, что власти должны выслушать, то, что беспокоит участников, и это может привести к внесению определенных изменений в проекты реформ. Это могло бы повысить как качество таких проектов, так и их шансы на принятие.

- Из выше сказанного следует, что разработка государственной политики должна опираться на надежные исследования и анализ. Анализ опыта стран ОЭСР показывает, что аргументация в пользу реформ, опирающаяся на конкретные данные и надежный анализ способствует повышению качества государственной политики и укрепляет ее шансы на принятие. Если сторонники реформы смогут добиться широкого консенсуса по отношению к преимуществам реформы, то им будет проще удерживать свою позицию перед противниками реформы. Однако, в каждой сфере существуют свои проблемы, связанные с разработкой политики, опирающейся на фактические данные.
- Приведенные выше проблемы, наверняка, будет проще решать при наличии *соответствующих институтов*, способных поддерживать реформу от начала и до конца. Эффект экономического анализа, в частности, в довольно большой степени зависит от его источника: исследования, проведенные авторитетным, беспристрастным институтом, пользующимся доверием всех политических течений, как представляется, имеют гораздо большее влияние. Несмотря на существующую потребность в институтах, способных предоставить компетентное заключение и совет, таких институтов не хватает. Эффективные институты необходимы для руководства процессом осуществления реформы и его мониторинга.
- *Политическая воля* крайне нужна. Почти все оценки, проведенные в рамках проекта “Преуспеть в реформе”, отмечают важность наличия сильной политической воли у политического руководителя или института, отвечающего за проведение реформы. Многие исследования также отмечают важность сплоченности правительства в поддержке реформы: если в правительстве не будет единства мнений относительно проекта реформы, то это послужит двусмысленным сигналом и таким расколом воспользуется оппозиция, в таком случае, как правило, следует ожидать провала. При этом необходимость политической воли вовсе не означает, что нужно отдавать предпочтение подходу сверху-вниз к реформе или односторонним действиям исполнительной власти. Несмотря на то, что односторонние реформы зачастую бывают единственной возможностью продвижения вперед, а реформаторы должны наверняка проявлять как определенную политическую твердость, так и определенную искусность, опыт ОЭСР показывает, что согласие предпочтительнее принуждения.
- Частично по этой причине для успешного проведения структурной реформы требуется *время*. Согласно анализу, проведенному в рамках проекта “Преуспеть в реформе”, подготовка и принятие самых успешных реформ длились, как правило, не один год, а их осуществление – намного дольше. И наоборот, множество наименее удачных попыток реформ предпринимались в спешке, зачастую в ответ на затруднительные обстоятельства, сложившиеся в недавнем прошлом, когда речь заходит о реформах политики, стоит вспомнить пословицы «тише едешь, дальше будешь» и «поспешишь, людей насмешишь». И даже если кризис может предоставить возможность ускорить проведение реформ, в некоторых случаях этой возможностью можно будет оптимально воспользоваться, только если была проведена предварительная подготовительная работа.
- Успешные реформы зачастую насчитывают *несколько попыток*. В случае многих самых удачных реформ, проанализированных секретариатом, успеху предшествовали несколько провалов и, зачастую, потом становится заметно, что некоторые из этих относительно неудачных попыток проложили дорогу для последующих, иногда даже крупномасштабных, инициатив, позволив лицам, принимающим управленческие решения лучше осознать имеющиеся



проблемы.

Все исследования, проведенные в рамках проекта “Преуспеть в реформе”, в большей или меньшей степени попытались определить, **как отвечать противникам реформы**. Характер и сила их противостояния могут отличаться, но определенное число тезисов представляется общим практически для всех случаев.

- **Полезно привлекать к участию** те группы, которые будут затронуты реформой самым непосредственным образом. Инклюзивный и консультативный политический процесс не гарантирует отсутствие любого конфликта, но он со временем, наверняка, принесет свои плоды, в частности, потому, что позволит построить доверительные отношения между заинтересованными сторонами.
- **Уступки тем, кто может проиграть из-за реформы**, не обязательно подвергнут опасности основные функции реформы, зачастую можно улучшить перспективы некоторых групп, которые пострадают от реформы, не отклоняясь от основных целей данной реформы.
- Вопрос о том, **необходимо ли и, если да, то когда и как**, компенсировать ущерб, тем группам, которые пострадают от реформы, рассматривается практически в каждом исследовании. Отсутствие компенсации может укрепить противостояние реформе, но чрезмерная компенсация может быть очень дорогостоящей или может, просто, понизить эффект реформы. Чаще всего выбираются такие стратегии компенсации, в которых утверждаются приобретенные ранее права и выделяются долги переходные периоды. Уступки, выражающиеся в более косвенной форме, как например, принятие в других областях таких мер, которые должны скомпенсировать стоимость реформы для некоторых категорий, используются реже.

Какие рекомендации, характерные для каждого сектора и вынесенные из полученного опыта, может предложить реформаторам ОЭСР?

Реформирование рынков товаров в странах ОЭСР

Преуспеть в реформе: перспективы по секторам

Реформы открытия рынка представляют собой область, в которой в последние десятилетия наблюдается довольно большая конвергенция между странами ОЭСР. Все шире распространяется тенденция к укреплению режимов конкуренции и соответствующих институтов, а также открываются для конкуренции защищенные ранее сектора. Это объясняется, в частности, тем, что в этой области международное конкурентное давление и международные организации и конвенции во многом способствовали изменениям в государственной политике, и часто это происходило в контексте крупных кризисов. Технологический прогресс также стал мощным двигателем реформы в таких секторах, как электричество и телекоммуникации, в частности, потому что он подверг международной конкуренции те сектора, которые раньше с ней не соприкасались, или потому, что он открыл новые возможности отбора на конкурсной основе в таких направлениях деятельности, которые раньше во многом были естественной монополией. Открытие таких рынков для конкуренции часто становилось стимулом к новым инновациям.

Опыт ряда стран ОЭСР, таких как Австралия в начале 90-х, показывает, что реформа регулирования рынков товаров может сыграть важную роль в ответе правительств на отрицательные потрясения. Дерегулирование может ускорить необходимое перераспределение ресурсов и, сокращая издержки предпринимательской деятельности, позволить прийти на помощь предприятиям, испытывающим трудности, не вызывая при этом налогово-бюджетных последствий. Тем не менее, убедить всех участников и общественное мнение в необходимости этих реформ с точки зрения глобального соотношения расходов-преимуществ, может оказаться непросто, в особенности из-за того, что расходы на статус кво зачастую остаются скрытыми. В большинстве случаев, точно известно, кто заплатит цену реформы – какие предприятия пострадают и какие рабочие места могут оказаться под угрозой, в то время, как точно не известно, кто платит за статус кво. Трудно определить, какие предприятия так и не смогли выйти на рынок или какие сектора не смогли развиваться, не говоря уже о тех рабочих местах, которые эти предприятия или сектора могли бы создать.



Реформа, наверняка, будет иметь больше шансов на успех, если будет проведена тщательная работа по оценке и освещению стоимости *статуса кво* и потенциальных преимуществ реформы.

В то же время, успешные реформы рынков товаров предусматривают, как правило, переходные положения, направленные на то, чтобы экономическое положение затронутых реформой производителей или потребителей не изменилось радикальным образом. Самые сложные проблемы возникают, как правило, в случаях, когда ренты, полученные в результате антиконкурентного регулирования, были капитализированы в цене активов: нынешние держатели таких активов не обязательно пользовались преимуществами предыдущего неконкурентного законодательства, но пострадают от реформы. В подобных случаях может понадобиться прямая компенсация или другие формы временной помощи, если реформаторы не хотят затяжных переходных периодов.

Реформа рынка труда и кризис

Глобальный кризис выявил особые проблемы, связанные с *реформой рынка труда* и существующие во многих странах ОЭСР. На заседании Совета ОЭСР на уровне министров, прошедшем в 2009 г., отмечалась необходимость принятия мер по восстановлению на рабочем месте и проведения других реформ, направленных на то, чтобы избежать превращения циклической безработицы в структурную. Однако, реформа “сердцевины” рынка труда представляется гораздо более трудной в краткосрочной перспективе. В то время, как высокий уровень безработицы, кажется, усиливает давление в пользу реформы рынка труда, резкий рост безработицы увеличивает вероятность того, что любая реформа оставит практически без изменений положение постоянных работников на бессрочных контрактах (так называемых “интегрированных”). Поскольку ценность защиты занятости повышается по мере роста безработицы, постоянные работники совершенно резонно увеличивают свое сопротивление любым пересмотрам законодательства о защите занятости в период экономического спада, а государственные власти будут, наверняка сомневаться в том, стоит ли делать это законодательство более гибким, боясь еще более массивного сокращения рабочих мест. Следовательно, реформы рынка труда в период экономического спада, как правило, в приоритетном порядке касаются “неинтегрированных”, т.е. новичков, тех, кто работает по атипичным контрактам, безработных и других получателей пособий.

Доводы в пользу пенсионной реформы

Несмотря на то, что эти реформы могут принести пользу, они также могут усугубить “дуализм” рынка труда. Тем не менее, опыт реформ рынка труда в странах ОЭСР показывает также, что принимая во внимание сроки, необходимые для разработки государственной политики, реформы, которые разрабатывались в период экономического спада, зачастую, осуществляются в период восстановления экономики, когда оживление рынка труда может облегчить их осуществление. Другими словами, у реформы больше всего шансов на успех сразу после экономического спада.

Пенсионная реформа, наверняка, является именно той областью, в которой публичная коммуникация играет особо важную и потенциально эффективную роль. Кажется, что за последние двадцать лет стало проще добиться принятия общественностью того факта, что реформа общих пенсионных режимов необходима и, может быть, даже неизбежна, даже если срочность проведения такой реформы оспаривается. Это во многом связано с эффектом публичного обсуждения снижения уровня рождаемости и увеличения продолжительности жизни, особенно, для государственных пенсионных систем. Общепризнанным также является то, что нынешний кризис усилил давление, оказываемое на финансы пенсионных систем, что делает реформу еще более приоритетной.

Даже если пока еще трудно определить, каим образом должны распределяться усилия, *потребность* в реформе теперь широко признается и многие меры уже были приняты в этом направлении. Опыт стран ОЭСР в плане пенсионной реформы подчеркивает важность большого числа общих рекомендаций, приведенных выше, в частности, необходимости проведения углубленных исследований и компенсаций, рисков, сопряженных с излишней поспешностью, а также важности публичной коммуникации и наличия четких наказов избирателей. Кроме того, самые эффективные стратегии реформ



Как провести реформу, способствующую росту

предусматривают относительно долгие переходные периоды для того, чтобы освободить большие группы от осуществления реформ. Это позволяет, в общем, сделать так, чтобы пожилые работники, интересы которых чаще всего стоят в центре внимания в ходе обсуждения пенсионной реформы, оказались практически никак не затронутыми новыми мерами, а все бы легло на плечи более молодых когорт.

Базовые принципы, лежащие в основе *налоговой реформы, способствующей росту*, сегодня наверняка актуальны как никогда. Необходимость оздоровления государственных финансов в ближайшие годы заставит многие страны попытаться получить новые налоговые поступления либо путем расширения налогооблагаемой базы, либо путем повышения ставки налога, а влияние этого процесса на экономическое восстановление во многом будет зависеть от их способности определить такие источники поступлений, которые вызовут меньше всего искажений и недостатков в плане экономического роста. В определенной степени, те трудности, которые сопряжены с разработкой налоговой реформы, способствующей росту, связаны с соображениями простоты, справедливости, легкости в управлении и потенциальными переходными издержками. Тем не менее, сопротивляемость реформе связана также и с тем фактором, что даже если налоговая реформа в принципе “охватывает всех” (налоговая система распространяется на всех и каждого), политическим руководителям относительно нетрудно и часто выгодно в плане выборов, выбрать такие налоговые реформы, которые дают привилегии определенным группам избирателей. Преимущества таких мер являются целевыми и заметными для тех, кто ими воспользуется, в то время, как расходы на них распределяются между всеми налогоплательщиками, а значит являются менее заметными. Наконец, в нынешних обстоятельствах можно опасаться того, что принимая во внимание масштаб дефицита их бюджета, многие страны не решатся приступить к таким реформам, которые могут привести к существенному недобору поступлений в краткосрочной перспективе, это придает веса любой неуверенности в плане влияния реформ на поведение налогоплательщиков.

Структура дискуссии о реформе налогообложения играет решающую роль: рассматривая налоговую систему в целом (или даже систему сборов и трансфертов, когда речь заходит о налогообложении трудовых доходов) вместо того, чтобы фокусировать внимание на одних только отдельных элементах, политические руководители могут добиться лучшего понимания возникающих проблем с учетом соображений эффективности и справедливости. Поэтому продвижение реформ представляется возможным путем обширных программ, позволяющих убрать искажения, распределяя при этом как можно шире преимущества и расходы на корректировку. Поскольку налоговая реформа представляет собой, как правило, долгий и сложный процесс, формулировка общих целей может помочь уточнить смысл реформ для действующих лиц, помогая при этом устоять перед давлением лобби. Здесь важную роль могут сыграть независимые организации, отвечающие за оценку возможного эффекта проектов реформ в плане поведения налогоплательщиков, налоговых поступлений, справедливости и простоты управления, при этом очень важно то, какую роль играет налоговая администрация. И наконец, правильный выбор графика проведения реформы имеет очень большое значение. Реформы налогообложения предприятий могут нанести сильный удар по бизнесу, если не будут осуществляться постепенно, такие же проблемы может вызвать изменение периодического налогообложения недвижимости или налогового режима частного жилья, в котором проживают его собственники.

Проведение реформы экологической политики

Одно из самых распространенных замечаний, связанных с трудностями, сопряженными со структурной реформой, состоит в том, что расходы часто носят безотлагательный характер и сконцентрированы на небольшом числе участников, а преимуществ ждать долго и они носят более рассеянный характер. Это замечание представляется особенно уместным по отношению к *реформе экологической политики*. Большинство экологических реформ приводят к сокращению доходов некоторых участников ради лучшей экологии для всех, как например, случаи, когда меры по борьбе с выбросами парниковых газов требуют новых расходов от промышленных предприятий. А положительный эффект таких



мер становится заметен гораздо позже. Обсуждение реформы зачастую усложняется беспокойством по поводу ее влияния на конкурентоспособность, ее последствий в плане перераспределения и проблем, которые возникают, когда потоки отмененных реформой доходов уже были капитализированы в цене активов. К этому можно еще добавить неуверенность в научном плане, так как те доводы, которые приводятся в оправдание реформы, часто оспариваются некоторыми другими научными исследователями. Расхождения возникают и по методике расчета денежной стоимости экологических ценностей и по пределам анализа расходов-преимуществ. Таким образом, выбор методики анализа часто носит политизированный характер.

Определенные уроки продвижения реформ экологической политики можно извлечь из недавнего опыта реформ в странах ОЭСР. Прежде всего, как и в других областях, важна мобилизация заинтересованных сторон и общественного мнения. Во-вторых, даже если исследовательская работа не может сама по себе “нейтрализовать” политические силы, ничто не может заменить углубленного и конкретного анализа, чтобы оправдать реформу перед затронутыми группами и избирателями. В-третьих, зависимость от исторической последовательности подразумевает, что выбор средств в определенной степени зависит от имеющихся институтов и режимов регулирования. В-четвертых, обеспокоенность по поводу последствий реформы для конкурентоспособности и перераспределения часто бывает учтена косвенным образом, при помощи частичного и/или временного освобождения от применения некоторых положений, а также при помощи временных видов помощи и долгих сроков осуществления. Тем не менее, важно проследить за тем, что эти меры никак не связаны с загрязняющей деятельностью и не иммобилизируют средства в таких видах деятельности, которым предстоит закрытие. И наконец, если будет создаваться система обмена разрешениями, может быть необходимо будет по политическим причинам – даже если это не желательно с экономической точки зрения – безвозмездно выдать определенное число разрешений основным загрязняющим предприятиям (в связи с “приобретенными ранее правами”). В таком случае государственные власти должны будут обеспечить постепенный переход к системе, опирающейся только на продажу разрешений с торгов.

Реформы социальной политики: вызовы в образовании и здравоохранении

Страны, стремящиеся *отреформировать свои системы образования и здравоохранения*, рискуют столкнуться с определенным числом общих проблем, во многом потому, что в этих двух областях существует много услуг, напрямую оказываемых государственным сектором:

- Системы здравоохранения и образования очень зависимы от исторических факторов. Они очень обширны и сложны и развивались по-разному в контекстах разных стран. Поэтому ответ на вопрос о том, что возможно и что желательно, во многом зависит от того выбора, который был сделан в прошлом.
- В обеих областях интересы учреждений, оказывающих услуги, как правило, хорошо организованы и люди больше доверяют этим учреждениям, чем политикам. Поэтому они могут оказывать огромное влияние на процесс прохождения реформ, в частности потому, что конкретное осуществление реформ зачастую требует их сотрудничества.
- Нет консенсуса о том, как оценивать результаты в области здравоохранения и образования. Это частично связано с разнообразием и сложностью поставленных целей в обеих областях, а также с отсутствием надежных общепринятых показателей качества результатов и их ценности. Трудно проводить реформы, опирающиеся на фактические данные, когда эти данные не доступны или оспариваются. По этой причине работа, проводимая национальными и международными организациями по сбору надежных и достоверных данных о результатах государственной политики, может внести весьма полезный вклад в прояснение тезисов дискуссии, результаты программы “PISA” ОЭСР в области образования являются классическим примером такого рода работ.
- Для политики, проводимой в этих двух областях, характерны, как правило,



очень долгие сроки осуществления с момента разработки до момента применения. Ни одно правительство, как правило, не удерживается у власти достаточно долго, чтобы преимущества начатых им реформ были зачислены в его актив.

- Нет единого мнения о том, что входит в понятие “передовой практики” в этих двух областях. В некоторых секторах начинает вырисовываться широкий консенсус относительно некоторых основных аспектов крепких рамок действий. Но в области здравоохранения и образования нет такой модели, которая позволила бы определить передовую практику, с которой можно было бы сравнивать политику, проводимую в каждой стране.

Несмотря на многочисленные препятствия, многие страны ОЭСР в последние годы предприняли реформы образования и здравоохранения. Из их опыта можно извлечь некоторые уроки поведения государственных властей по отношению к этим препятствиям:

- Очень редко важные изменения можно навязать профессионалам здравоохранения или образования: успешные реформы сопровождаются, как правило, уступками, иногда очень существенными, в их пользу. Реформы здравоохранения, в частности, имеют тенденцию быть весьма дорогостоящими – даже если они должны помочь сдержать расходы в долгосрочной перспективе, они часто связаны с существенными уступками в краткосрочном плане.
- В связи с таким процессом переговоров, для реформ необходимы, как правило, углубленные исследования и длительная подготовка. Это не те области, в которых резкие реформы могут увенчаться успехом.
- Чем больше будет данных и анализов лучшего качества, в частности международных сравнений, тем будет лучше, но очень важно, чтобы выработался консенсус по отношению к ценности и значению этих данных.

Реформа государственной администрации: как “реформировать реформаторов”?

Реформа государственной администрации вызывает многие из тех проблем, о которых говорилось в связи с реформой здравоохранения и образования, в плане охвата, масштабов и сложности, в частности, проблемы исторической зависимости, сроков осуществления, координации между разными уровнями администрации и необходимость заручиться поддержкой участников государственного сектора, которых напрямую коснется реформа. В этой области также может быть трудно конкретно аргументировать реформы, принимая во внимание трудности оценки качества и эффективности государственных услуг или государственной администрации. Кроме того, редко бывает, чтобы общество требовало проведения реформы государственной администрации, несмотря на то, что граждане часто жалуются на неэффективность государственного сектора или качество государственных услуг, вопрос “внутренних” реформ государственной администрации мало волнует общественное мнение; поэтому обращение внимания общественности на необходимость реформы, наверняка, станет одним из первых вызовов, с которым должны будут справиться правительства, желающие провести реформы. Наконец, в реформе государственного управления политические руководители сталкиваются с проблемой “реформирования реформаторов”, так как государственная администрация должна разработать и осуществить реформу самой себя, делая обязательными меры, которые могут быть плохо восприняты многими из ее служащих.

Большое количество уроков, вынесенных из недавнего опыта реформ государственной администрации, непосредственно связаны с перечисленными выше проблемами:

- Совершенно необходимо объяснить гражданам необходимость реформ и заручиться их поддержкой. Понимания и поддержки со стороны общественного мнения, наверняка будет легче добиться, если реформы государственной администрации будут сопровождаться дополнительными более наглядными реформами, такими как инициативы электронного правительства, например, которые позволят гражданам быть лучше услышанными и одновременно улучшить качество государственных услуг.



- Также важно проводить расширенные консультации со всеми участникам. Поддержку или меньшее противостояние государственных служащих можно получить путем проведения дополнительных реформ, которые наделили бы их определенными преимуществами. Лучшая оплата труда, конечно, может сыграть немалую роль, но и меры направленные на улучшение условий труда, на повышение удовлетворенности своей работой или на облегчение профессионального роста государственных служащих тоже могут вписаться в реформу и склонить государственных служащих на ее сторону.
- Постепенный подход, позволяющий обратную связь и корректирование в течение всего процесса, может сократить неуверенность, а значит и противостояние. Однако, для сохранения последовательности подхода в течение длительного времени необходима неуклонная решимость. Принимая во внимание высокую вероятность одной или нескольких смен правительств, совершенно необходимо, чтобы реформы проводились независимыми и постоянными учреждениями.
- Международные организации могут сыграть важную роль, позволяя проводить обмен знаниями и информацией, оценивая государственную политику и способствуя сотрудничеству между администрациями разных стран. Предоставляя ориентиры для международных сравнений и мобилизуя влияние коллег, они могут укрепить стимулы к реформированию.


Строительство реформы законодательства

Определенное число общих черт характерно для институтов и процессов, позволяющих *выработать высококачественное законодательство*. Первое - это создание четких общих хорошо структурированных рамок. Очень важно, чтобы структура системы была построена таким образом, чтобы позволить мобилизовать в одном подходе все административные органы и создать твердую приверженность культуре законодательства, которая способствовала бы обмену информацией, доверию и сотрудничеству, параллельно с сильной политической волей, на самом высоком уровне, преуспеть в реформе законодательства. Как уже отмечалось, это та самая область, в которой существует определенная институциональная конвергенция между странами ОЭСР, что наводит на мысль о том, что страны с разными институтами, политическими системами и правовой культурой обращаются к сходным решениям, столкнувшись с потребностью в сходных реформах. Такому распространению институтов и государственной политики, бесспорно, способствует сотрудничество в рамках международных форумов.

Оздоровление государственных финансов

Систематическое сравнение опыта стран ОЭСР в области *оздоровления государственных финансов*, проводимое еще с 70-х годов, позволяет извлечь некоторые уроки, которые, наверняка, заинтересуют политических руководителей, желающих прекратить спекулятивное ухудшение состояния государственных финансов, наблюдаемое в зоне ОЭСР с 2007 года. Однако, применение этих уроков, наверняка, необходимо будет адаптировать к нынешним условиям. Во-первых, несмотря на то, что все процессы оздоровления финансов комбинируют в себе меры, направленные и на поступления и на расходы, великое множество исследований указывают на то, что оздоровление имеет гораздо больше шансов стать устойчивым, если оно опирается, в основном, на экономию расходов, в частности, в плане государственного потребления и трансфертов. Во-вторых, программы оздоровления, опирающиеся на экономию расходов, приводят, как правило, к лучшим результатам в плане экономического роста, чем программы, опирающиеся на увеличение поступлений. Существенное оздоровление государственных финансов, как правило, не начинается с реформы налогово-бюджетных институтов. Первые меры бывают обычно направлены на получение незамедлительной экономии и носят целевой характер. Тем не менее, позже государственной власти часто приходится пересматривать правила функционирования налогово-бюджетных институтов для сохранения достигнутого прогресса. Опыт Швеции в 90-х годах является ярким примером такого процесса, но не только эта страна поступила таким образом.

В общем, самая эффективная комбинация, похоже, включает в себя структурные цели налогово-бюджетного равновесия и введение верхнего предела расходов в



номинальном выражении. Могут также использоваться механизмы, утяжеляющие политическую стоимость любого нарушения правил. Правда, такого рода механизмы могут функционировать только, если народные избранники полностью их поддерживают. В последние годы все больший интерес вызывает создание “налогово-бюджетных советов” или других независимых от политических течений инстанций, которые хотя бы частично выполняли бы технические функции, связанные с налогово-бюджетным процессом, часто в контексте выполнения налогово-бюджетного правила. Складывается мнение, что такие инстанции могут помочь улучшить налогово-бюджетное положение.

Станет ли легче или труднее проводить реформы из-за кризиса?

Задача реформы после кризиса

Мировая экономика еще не оправилась от потрясения, связанного с самым глубоким и широким экономическим спадом за последние более чем пол-века. Страны ОЭСР должны теперь справиться с вызовом *устойчивого восстановления* после кризиса. Для этого им потребуется найти такую комбинацию мер, которая позволит им привести в порядок свои государственные финансы, не задушив при этом экономический рост. Структурные реформы могут помочь в достижении этих двух целей, укрепляя потенциал роста и, во многих случаях, уменьшая давление, оказываемое на государственный бюджет. Трудности тем более велики, что ряд чрезвычайных структурных и налогово-бюджетных мер, принятых в 2008-2009 г.г. с целью смягчить незамедлительные последствия кризиса, могут повредить долгосрочному росту, если будут сохранены в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Наконец, следует отметить, что нынешний кризис может послужить катализатором реформ, направленных на обеспечение восстановления и будущего экономического роста, совместимых с устойчивым развитием.

Многочисленные исследования, посвященные реформам государственной политики, указывают на то, что кризисы могут создавать благоприятные *возможности для реформ*. Исследования ОЭСР, в общем, подтверждают такую связь между кризисом и реформами. Однако, они также указывают на то, что здоровье государственных финансов, как правило, прямо пропорционально масштабу реформ. Таким образом, констатация связи между здоровьем государственных финансов и прогрессом структурной реформы может считаться одним из самых четких выводов последних исследований. В этой связи, влияние нынешнего кризиса получается двусмысленным: кризис может укрепить стимулы к продолжению ряда реформ, но государственным властям будет труднее их провести из-за тяжелой налогово-бюджетной ситуации. Они должны будут проявить изобретательность, для того, чтобы выделить себе бюджетную свободу действий, необходимую для финансирования немедленных расходов на реформу, даже если долгосрочное ее влияние на налогово-бюджетную ситуацию и экономический рост, должно, в принципе, облегчить оздоровление государственных финансов. Реформы должны также представляться как действия, желаемые по долгосрочным структурным причинам, а не просто как сокращения государственных расходов, которых нельзя избежать. Опыт показывает, что реформы, опирающиеся на доводы реагирования на налогово-бюджетные проблемы, будет трудно продолжить, когда эти проблемы рассеются.

Какую роль может сыграть ОЭСР в продвижении реформ после выхода из кризиса?

Продвижение структурной реформы: роль ОЭСР

Исследования, проведенные в рамках проекта “Преуспеть в реформе”, подтверждают, что проще продвигать реформу, подкрепленную *сравнимыми в международном плане данными и анализами*. Во многих областях ОЭСР, как никто другой, может предоставить такие данные и анализы. Польза работ ОЭСР особенно ясно видна, когда страны могут сравнить свои результаты или свою политику с результатами и политикой других стран: сравнения зачастую показывают избирателям или элитам, что те институты или ситуации, которые они считали удовлетворительными, являются на самом деле весьма средними по сравнению с другими. Польза такого обмена знаниями становится еще более очевидной, если вспомнить о том, что для успешного проведения реформ, зачастую, требуется несколько попыток. Сравнения между странами и



международный диалог о подходящей политике может ускорить процесс обучения политике, позволяя правительствам сравнить свой опыт и избежать повторения чужих ошибок.

ОЭСР может также сыграть решающую роль, помогая странам справиться с вызовом *устойчивого градуализма*. Успешное проведение реформ во многих областях зависит от осуществления ряда точечных, но хорошо скоординированных реформ в течение периодов, которые наверняка превысят срок пребывания у власти большинства правительств. ОЭСР может помочь институтам, существующим в странах, в проведении последовательных реформ в течение долгих периодов.

Наконец, принимая во внимание свой многодисциплинарный характер, ОЭСР также может собирать сведения и опыт в разных областях, позволяя, таким образом, взаимное обогащение дискуссий, посвященных экономическим, социальным, экологическим или управленческим вопросам. Это должно, как минимум, послужить *последовательности политики* – помочь избежать принятия противоречивых мер в разных областях. В некоторых случаях организация может сыграть еще более важную роль, стремясь определить потенциальные взаимодополняющие стороны в разных реформах, так как скоординированное осуществление нескольких укрепляющих друг друга реформ может увеличить позитивный эффект каждой из них. Такой многодисциплинарный характер является решающим преимуществом в нынешней ситуации, принимая во внимание необходимость получения максимального синергетического эффекта – и минимальных уступок – между теми политическими мерами, которые должны отреагировать на немедленные последствия кризиса и теми, которые преследуют более долгосрочные цели.



Дополнительная информация

Дополнительная информация об этом документе и работах ОЭСР в рамках проекта “Преуспеть в реформе” может быть получена по адресу:

Вильям Томпсон, Департамент политики регионального развития, Дирекция государственного управления и территориального развития, тел.: +33 (0) 1 45 24 15 76, email: william.tompson@oecd.org.

Чеонсик Ву, генеральный секретариат, тел.: +33 (0) 1 45 24 76 84, email: cheonsik.woo@oecd.org.

Дальнейшая документация

Приведенные выше выводы были взяты из исследований, приведенных в публикации ОЭСР, озаглавленной, *[Преуспеть в реформе: уроки стран ОЭСР](#)* (2010).

См. также:

[Политическая экономика реформы: пенсии, занятость и дерегулирование в десяти странах ОЭСР](#) (2009)

[Достижение наилучшего соотношения цены и качества в здравоохранении](#) (2009)

[Экономика борьбы с изменениями климата: политика и варианты глобальных действий до и после 2012 г.](#) (2009)

[Реформы экономической политики 2010: стремление к росту](#) (2010)

[Законодательная реформа для восстановления: уроки осуществления в периоды кризисов](#) (2010)

Приоритеты системы здравоохранения когда мало денег (публикация ожидается в 2010)

Реформирование налогово-бюджетных отношений на всех уровнях управления (публикация ожидается в 2010)

Десять лет реформ регулирования: уроки новой программы политики регулирования (публикация ожидается в 2010)

Эти книги можно приобрести в нашем онлайн-магазине: www.oecd.org/bookshop.

Публикации и статистические базы данных ОЭСР также доступны в нашей онлайн-библиотеке: www.oecdilibrary.org.



Контактные координаты

Штаб-квартира ОЭСР в Париже

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
France
Tel : (33) 01 45 24 82 00
sales@oecd.org
www.oecd.org

Германия

**Центр ОЭСР в
Берлине**
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel. (49-30) 288 8353
berlin.centre@oecd.org
www.oecd.org/berlin

Япония

Центр ОЭСР в Токио
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel: (81-3) 5532 0021
center@oecdtyokyo.org
www.oecdtokyo.org

Мексика

Центр ОЭСР в Мехико
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tel: (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.ocde.org/centrodemexico

США

Центр ОЭСР в Вашингтоне
2001 L Street, NW - Suite 650
Washington D.C. 20036-4922
United States
Tel : (00.1.202) 785.6323
washington.contact@oecd.org
www.oecdwash.org