



Рост или ИНКЛЮЗИВНОСТЬ?

Используя соответствующие меры политики, страны могут преследовать обе эти цели

Джонатан Д. Остри

В условиях, когда мировая экономика переживает свой самый обширный синхронизированный подъем с 2010 года, а на текущий и будущий годы прогнозируется его продолжение, так и хочется сделать вывод о том, что экономические опасности отступили и мы вошли в новое нормальное состояние активного экономического роста. Разумеется, экономисты всегда склонны видеть на горизонте какие-нибудь риски, будь то нарастание финансовой уязвимости, торговый протекционизм или различные геополитические неурядицы. Один из таких рисков, постоянно находящихся в их поле

зрения — это то, что политические руководители расслабятся и не проведут реформы, необходимые для создания фундамента устойчивого роста.

Экономисты уже давно считают, что совершенствование предложения в экономике, например, путем снижения барьеров для выхода на рынки продукции и повышения гибкости рынков рабочей силы, является *основным* залогом обеспечения устойчивого роста. Именно поэтому рекомендации МВФ (и других организаций) по мерам политики делают такой сильный акцент на устранении препятствий для трансграничного движения товаров

и капитала и на повышении экономической эффективности путем либерализации и дерегулирования.

В результате выполненных несколько лет назад исследований мы получили убедительные доводы в пользу идеи о том, что структурные реформы оказывают значительное содействие экономическому росту. Среди прочего, по мере улучшения деловой среды зарубежные компании инвестируют все больше капитала, а для местных компаний облегчается доступ к кредитам. Кроме этого, устранение искажающих субсидий и тарифов побуждает фирмы использовать свой капитал более продуктивно, а их улучшающиеся перспективы отражаются в повышении кредитных рейтингов, которые позволяют им брать займы дешевле. Эти же силы могут способствовать повышению устойчивости роста, увеличивая продолжительность периодов подъема. Это повышение устойчивости роста имеет критически важное значение: только при его периодах роста, измеряемых годами или десятилетиями, разрывы в доходах на душу населения между странами с развитой и развивающейся экономикой могут сокращаться. Запустить рост гораздо проще и получается чаще, чем поддерживать *долговременный рост*.

Издержки неравенства

Однако в результате мирового финансового кризиса 2008 года экономисты и политические руководители стали сомневаться в том, способна ли политика стимулирования производства сама по себе обеспечить устойчивый рост. Они указывают на все больший объем данных о том, что когда рост не является инклюзивным и его плодами пользуются в основном самые богатые слои, он часто бывает менее стабильным и менее устойчивым.

Это может объясняться тем обстоятельством, что под воздействием отрицательных шоков в обществах с преобладающим неравенством меры политики, помогающие выравнять экономический корабль, пользуются меньшей поддержкой, поскольку испытываемые в краткосрочном плане трудности не приносят доступных широким слоям выгод в долгосрочной перспективе. Это может также просто отражать тот факт, что такие общества не предоставляют равный доступ к образованию, здравоохранению, питательным продуктам, кредитным рынкам и даже политическому процессу (если быть кратким, то не обеспечивают равенство возможностей), что делает их менее устойчивыми в целом.

Такие экономисты, как Рагурам Раджан и Джозеф Стиглиц, указывают на рост неравенства во многих странах как на одну из основных причин кризиса 2008 года. В своих собственных работах я также пришел к выводу о том, что в предшествовавшие кризису годы и десятилетия вероятность наступления значительного спада была выше в стра-

нах с высоким или растущим уровнем неравенства (Berg and Ostry, 2017). Мы утверждаем (Ostry, Loungani, and Furceri, 2018), что уверенность разработчиков мер политики в своей способности запустить рост с помощью мер стимулирования предложения, а вопросы распределения отложить на потом, чревата большой опасностью, и что вместо этого им следует *одновременно* уделять внимание как размеру пирога, так и его распределению. Для краткости я называю этот подход макрораспределительным.

Экономисты, как правило, не очень приветствуют внимание к вопросам распределения.

Экономика и экономисты (не только в лице МВФ, но и в целом) попали после кризиса под огонь критики из-за того, что их модели не уделяли достаточного внимания взаимосвязям между финансами и реальным сектором экономики — как теперь принято говорить, между Уолл-Стрит и Мейн-Стрит, а в терминологии экономистов — *макрофинансовым* взаимосвязям. Однако, по моему мнению, дефицит внимания к *макрораспределительным* взаимосвязям — между размером всего пирога и размерами доли этого пирога, приходящейся на каждое домашнее хозяйство, — был не менее важен. И хотя экономисты подчеркивают риск *долговременной стагнации* (продолжительного дефицита совокупного спроса и незначительного экономического роста) в послекризисный период, риск *долговременного неравенства* (при котором плодами роста пользуются только те, кто находится на вершине пирамиды распределения доходов), вероятно, не менее актуален. Если медианные доходы не растут, а поляризация доходов усиливается, существует даже риск возникновения порочного круга долговременной стагнации и неравенства, так как те, кто находится внизу социальной лестницы, не имеют достаточно средств для поддержания спроса и экономического роста.

Последствия для экономической политики

Экономисты, как правило, не очень приветствуют внимание к вопросам распределения. Это предубеждение восходит как минимум к публикации в 1942 году работы Йозефа Шумпетера «*Капитализм, социализм и демократия*» и проявляется также в современных работах нобелевского лауреата Роберта Э. Лукаса-младшего, который в 2003 году писал: «Среди тенденций, наносящих вред рациональной экономической науке, самой соблазнительной и, на мой взгляд, самой деструктивной является

Рост неравенства не падает на нас с небес и не вызывается исключительно технологическими изменениями.

концентрация на вопросах распределения». Этот взгляд основывается на теории так называемого «просачивания благ сверху вниз», согласно которой прилив поднимает все корабли, поэтому, если рост гарантирован, о распределении думать не следует. Но если активный рост подрывается чрезмерным неравенством, то даже тот разработчик политики, который не отягощен заботой о моральных или социальных последствиях неравенства, обязан думать о его *экономических* издержках. Макрораспределительный подход оправдан независимо от того, какой вес придаётся неравенству в функции социального благосостояния, которая увязывает благосостояние общества с общим размером пирога и с его распределением.

Макрораспределительный подход имеет значение не только для того, как экономисты рассматривают рост, но и для рекомендаций по экономической политике, которые мы предоставляем. Причина этого проста: рост неравенства не падает на нас с небес и не вызывается исключительно технологическими изменениями, что на самом деле одно и то же, так как никто не будет всерьёз рассматривать сворачивание технического прогресса для обуздания неравенства. Вместо этого, как утверждается в Ostry, Loungani, and Berg (2018), в значительной степени он является результатом тех самых мер политики, которые входят в основной рабочий арсенал любого экономиста (Ostry, Berg, and Kotharti, 2018). В их числе не только меры макроэкономической политики (такие как прогрессивный характер налоговой системы, расходы на инфраструктуру или

даже денежно-кредитная политика в плане ее воздействия на цены активов, которыми владеют в основном богатые), но и описанные выше меры политики, направленные на совершенствование предложения. Вывод очевиден: при разработке таких мер политики необходимо в определенной степени принимать во внимание оценку их воздействия не только на размер пирога, но и на их последствия для распределения.

Выигравшие и проигравшие

В качестве контрдовода можно привести то, что инструменты политики по совершенствованию предложения должны использоваться для достижения ее основных целей, а именно — для увеличения размеров пирога, игнорируя вопрос о том, кто в результате выиграет и кто проиграет. Проблема в том, что такой подход может затруднить достижение той самой цели, к которой его сторонники и стремятся. Поскольку реформы с неизбежностью приводят к появлению выигравших и проигравших, неизбежно и то, что противодействие со стороны проигравших может в результате лишить политиков возможности проводить реформы, направленные на увеличение размеров пирога. Как однажды заметил председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер, «мы все знаем, что надо делать; чего мы не знаем, так это как быть переизбранными после того, как мы это сделаем».

Есть тут и увязка с дискуссиями о глобализации. Цель последней также заключается в увеличении размеров пирога. Но если те, кто сталкивается с продолжительным и некомпенсируемым уроном от глобализации, в результате будут выступать против нее и поддерживать политиков с шовинистическими или протекционистскими программами, с большой вероятностью можно будет не получить ни прироста пирога, ни его справедливого распределения. Повторяю, макрораспределительный подход имеет первостепенное значение не только для того, чтобы избежать слишком неравных результатов по моральным или социальным соображениям, но и чтобы предотвращать отход от мер политики, направленных на увеличение пирога, и переход к протекционизму.

Если те или иные меры политики значительно влияют на уровень неравенства, необходимо учитывать это влияние на стадии разработки такой политики. Разумеется, это не единственное решение, поскольку впоследствии можно будет корректировать итоги распределения с помощью программ по перераспределению доходов и богатства путем налогообложения и трансфертов для компенсации их воздействия на менее обеспеченные слои населения (Ostry,



Berg, and Tsangarides, 2014). Однако история свидетельствует о том, что на практике правительства сталкиваются с трудностями при проведении необходимого перераспределения в жизнь, и в результате влияние некоторых реформ и мер глобализации на распределение остается нескорректированным. Понимание того, что именно и как следует корректировать, требует изначального осознания влияния как глобализации, так и мер политики реформ на равенство и эффективность.

Мои недавние совместные с коллегами работы были направлены на оценку совокупных и распределительных эффектов различных аспектов глобализации и структурных реформ. Мы выяснили, что некоторые структурные реформы приводят к компромиссам между ростом и равенством; например, открытие экономики для трансграничных потоков капитала обычно увеличивает как темпы роста, так и уровень неравенства. Вывод состоит не в том, что последствия для распределения должны давать нам карт-бланш на сворачивание реформ или глобализации, которые зачастую предоставляют существенные совокупные преимущества; последствия для распределения должны изначально учитываться при разработке пакетов реформ и в конечном счете приводить к их совершенствованию с тем, чтобы лучше уравновешивать интересы выигравших и проигравших. Это имеет первостепенное значение для доверия к утверждениям о том, что выгоды от реформ по повышению предложения в конечном итоге получают широкие слои. Разработчики политики *могут* сделать выбор в пользу более инклюзивных мер по повышению предложения; одной из таких мер является обеспечение доступности и адекватного регулирования внутреннего финансового сектора с тем, чтобы выгоды от внешней финансовой либерализации широко распределялись среди домашних хозяйств и компаний.

Настоятельные приоритеты

Имеющиеся исследования предлагают ряд срочных приоритетов, которые, как представляется, с большой вероятностью могут принести дивиденды в виде всеобъемлющего роста. Государственная политика должна обеспечивать поддержку доходов для работников, становящихся жертвами технологических сдвигов или торговли, а также предоставлять им стимулы и возможности для овладения новыми навыками. Меры денежно-кредитной политики должны обеспечивать политическую легитимность модели роста, гарантируя, чтобы меры регулирования не искажались в угоду богатым; меры в этом направлении могли бы включать в себя повышение налогообложения ренты и наследства и объединение усилий разных юрисдикций по борьбе с избежанием корпоративного налогообложения, налоговыми инверсиями и использованием налоговых убежищ. Властям также следует активизировать уси-



лия по регулированию финансовых рынков для предотвращения инсайдерской торговли и отмывания денег и по обеспечению того, чтобы меры регулирования предотвращали несправедливую конкуренцию и проявления «кумовского» капитализма, будь то в промышленности, сфере услуг или даже в области средств массовой информации.

Задача разработчиков мер политики — обеспечить, чтобы у малоимущих были возможности достигнуть успеха в современной гиперглобализированной экономике за счет разработки реформ и процесса глобализации с учетом их влияния на распределение. Если это не будет сделано, нацеленные на рост реформы потеряют политическую легитимность, что даст возможность деструктивным националистическим, шовинистским и протекционистским силам еще более укрепиться и подорвать устойчивый рост. Путь к успеху лежит через превентивные меры, а не через концентрацию исключительно, или даже в первую очередь, на паллиативных мерах, принимаемых постфактум. Всеобъемлющая глобализация не должна означать необузданную глобализацию. **ФР**

ДЖОНАТАН Д. ОСТРИ — заместитель директора Исследовательского департамента МВФ.

Литература:

- Berg, Andrew, and Jonathan D. Ostry. 2017. "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" *IMF Economic Review* 65 (4): 792–815.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Siddharth Kotharti. 2018. "Growth-Equity Tradeoffs in Structural Reforms." IMF Working Paper 18/5, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Andrew Berg. 2018. *Confronting Inequality: How Societies Are Free to Choose Inclusive Growth*. New York: Columbia University Press.
- Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani, and Davide Furceri. 2018. "Are New Economic Policy Rules Needed to Mitigate Rising National Inequalities?" In *Global Rules and Inequality: Implications for Global Economic Governance*, edited by Jose Antonio Ocampo. New York: Columbia University Press.