

Рычаги роста

Уроки экономической политики, основанные на прошлых периодах роста в развивающихся странах

Саймон Джонсон, Джонатан Д. Остри и Арвинд Субраманиян

В НАСТОЯЩЕЕ время экономисты в основном согласны с тем, что общие экономические институты (такие как центральные банки и судебная система), определяющие «правила игры» в обществе при совершении экономических операций, являются важнейшими составляющими устойчивого долгосрочного роста. Сильные институты означают действенность прав собственности и механизмов обеспечения исполнения договоров и тем самым способствуют инвестициям и росту эффективности. Но что происходит, когда экономические институты имеют серьезные недостатки, как в значительном большинстве стран с низкими доходами? Преобразование этих институтов — медленный и трудный процесс. Могут ли другие рычаги политики подстегнуть экономический рост в отсутствие сильных институтов?

В настоящей статье рассматриваются эпизоды успешного развития стран, где общие институты отличались слабостью, с тем чтобы понять, какие рычаги политики, если таковые были, сыграли действенную роль в стимулировании устойчивого роста вопреки неблагоприятным исходным условиям. Несомненно, если бы не было исключений из того, что можно назвать жестким институциональным взглядом на развитие, практически не было бы возможности сделать значимые выводы из-за малого числа случаев устойчивого роста в странах с изначально слабыми институтами. К счастью, однако, дело обстоит иначе. В частности, анализируя опыт экономического роста за последние четыре десятилетия, можно

выявить целый ряд стран, которым удалось продемонстрировать быстрый устойчивый рост, несмотря на очевидную слабость своей институциональной системы на начальном этапе.

Для целей данного исследования было рассмотрено 47 развивающихся стран, где в тот или иной момент времени после Второй мировой войны наблюдался быстрый экономический рост. Из них было отобрано 43 страны, где на начало периода значительного роста институциональная система была слабой. Данные показывают, что страны с изначально слабыми институтами, которые смогли стимулировать и поддержать экономический рост, в период роста одновременно добились успехов и в повышении качества своей институциональной системы в целом. Для этой группы стран существует своего рода «добродетельный круг», состоящий из рычагов политики (например, мер налогово-бюджетной, курсовой и внешне-торговой политики, а также политики, связанной с образованием и издержками на ведение коммерческой деятельности), которые стимулируют экономический рост, несмотря на слабые институты. Затем этот рост поддерживается, а качество институтов повышается, возможно, закладывая основу для улучшения перспектив долгосрочного роста.

В данной статье делаются некоторые заключения о том, какие рычаги политики оказались особенно эффективными для содействия экономическому росту — иными словами, какие рычаги присутствовали в большинстве успешных случаев, но отсутствовали в странах, не сумевших добиться устойчивого роста, — а также некоторые предварительные выводы в отношении характеристик политики в будущем. Используемая методология представляет собой среднее между регрессионным анализом и целевыми исследованиями, поэтому полученные здесь результаты следует рассматривать как повод для размышлений, а не окончательный ответ на вопрос о наличии причинно-следственной связи.

Эпизоды устойчивого роста

Настоящее исследование строится на работе Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, and Dani Rodrik (2004), посвященной периодам ускоренного экономического роста, в которой было определено, что такие периоды непредсказуемы и что реформа вела к устойчивому росту в поразительно малом числе случаев. В данном исследовании рассматриваются две группы стран, которые сравниваются друг с другом и с выборкой, включающей все развивающиеся страны. В обеих группах наблюдались ускорение роста ВВП, составившее по крайней мере 2 процентных пункта на душу населения, устойчивый рост на уровне не менее 3,5 процента в течение семи лет, а после окончания периода ускорения доходы достигли уровня, который превышал пиковое значение, отмеченное до начала этого периода. Основное внимание здесь уделяется вопросу о том, каким образом странам удалось обеспечить устойчивый рост, несмотря на изначально слабую институциональную систему. Поэтому страны, где в 1960 году уже существовали сильные институты, исключаются из рассмотрения (данные не идеальны, но такие страны, как Ботсвана, Индия, Маврикий и Шри-Ланка не включены в рассматриваемую выборку именно по этой причине).





Первая группа — страны с устойчивым ростом (СУР) — включает страны, в которых через семь лет рост на душу населения сохраняется на уровне более 3 процентов. Во второй группе, включающей страны с неустойчивым ростом (СНР), через семь лет темпы роста снижаются до уровня менее 3 процентов. При этом ставится задача понять, что отличает СУР от СНР, общей характеристикой которых были, как правило, слабые институты на начало резкого ускорения экономического роста.

На рис.1 приведен график экономического роста входящих в выборку стран в зависимости от *исходного уровня развития политических институтов*, измеряемого с помощью ограничения исполнительной власти, известного как рейтинг «полития-IV» (Polity IV rating). Хотя этот показатель (значения которого находятся в интервале от 1, что соответствует наиболее слабому уровню, до 7, что соответствует наиболее сильным институтам) отражает качество общих политических, а не экономических институтов, имеющиеся данные указывают на слабость как общих политических, так и общих экономических институтов в большинстве рассматриваемых стран на начало соответствующих эпизодов ускоренного роста. Несмотря на отсутствие сопоставимых показателей качества общих экономических институтов на начало ускоренного экономического роста СУР, фактические данные указывают на то, что, например, в Корее (1960-е годы), Сингапуре (1960-е годы) и Китае (1980-е годы) за период роста произошло радикальное улучшение инвестиционного климата (World Bank, 1993). Имеющиеся данные недостаточно качественны, чтобы на их основе можно было сделать более строгие выводы, однако, как представляется, в большинстве СУР улучшение экономических институтов произошло очень быстро, можно считать, в течение первых пяти лет ускоренного роста.

Рисунок показывает, что большинство случаев устойчивого роста, обозначенных трехбуквенными кодами соответствующих стран, характеризовались изначально слабыми политическими институтами (среднее значение 2,1), уровень развития которых был даже ниже, чем в случаях СНР (в среднем 2,8), которые обозначены точками. Это не отражено на графике, но СУР также начинали свой ускоренный рост, имея очень разные исходные уровни доходов, и при этом некоторым из них тем не менее удалось обеспечить быстрый устойчивый рост, продолжающийся к настоящему времени уже более 35–40 лет. Таким образом, устойчивый рост в условиях изначально слабых институтов не только возможен, но и, по видимому, имеет шансы сохраняться в течение длительного времени.

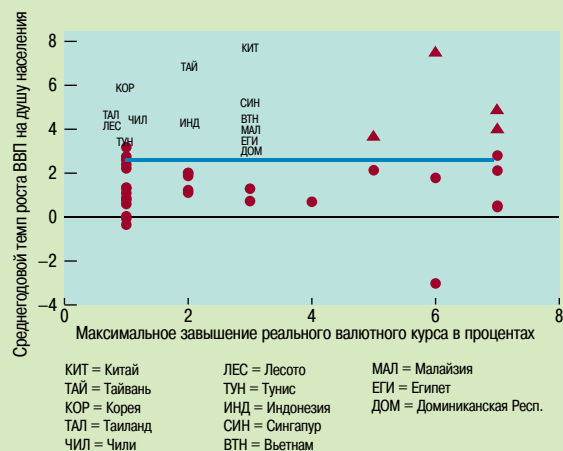
СУР, как правило, достигли огромных успехов в *экспорте промышленной продукции*. В среднем увеличение отношения такого экспорта к ВВП в этих странах за соответствующие периоды роста составило 36 процентных пунктов. Некоторые страны — например, Сингапур и, в меньшей степени, Корея и Малайзия — добились быстрого увеличения экспорта промышленной продукции на очень раннем этапе (а именно за первые пять лет своего резкого подъема). Очевидно, что между относительными показателями экспорта и темпами роста существовала двусторонняя причинно-следственная связь, но даже если быстрый рост экспорта на раннем этапе был непосредственной причиной ускоренного роста, это поднимает вопрос об основополагающих политических решениях, которые способствовали этому росту.

Одним из очевидных возможных факторов является *валютный курс*. Рис. 2, на котором рассматривается конкурентоспособность валютных курсов, указывает на поразительное различие между СУР и СНР. Хотя на протяжении всего периода выборки в странах обеих групп наблюдалась

Рисунок 1

Не препятствие

Во многих странах, добившихся устойчивого экономического роста, он начинался в условиях слабых институтов.



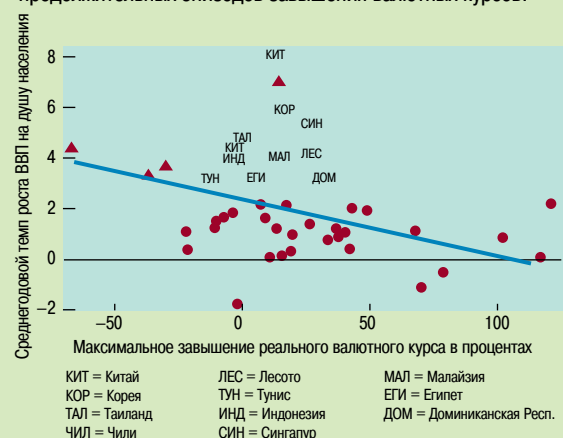
Источник: Показатели мирового развития (ПМИ) и «полития-IV».

Примечание. Во всех рисунках используется следующее обозначение: страны с изначально слабыми институтами представлены страновыми кодами, если они относятся к странам с устойчивым ростом, и кружками, если они относятся к странам с неустойчивым ростом; страны с изначально сильными институтами представлены треугольниками (см. определения в тексте). «Т» относится к моменту начала ускоренного роста, как определено в работе Hausmann and others (2004), или к 1970 году в случае стран, где ускоренного роста не наблюдалось. Если не указано иное, все переменные рассчитаны за период с момента Т до последнего года, за который имелись данные.

Рисунок 2

Обоснованный валютный курс

Страны с устойчивым экономическим ростом не допускали продолжительных эпизодов завышения валютных курсов.



Источник: Показатели мирового развития (ПМИ) и оценки сотрудников МВФ.

Примечание. Завышение курса измеряется как остаточный член регрессии реального валютного курса по отношению к доходу на душу населения.

лишь небольшая средняя (менее 10 процентов) несбалансированность валютных курсов (измеряемая разницей между фактическим обменным курсом и курсом, соответствующим уровню доходов страны), за этими средними показателями скрываются периоды очень сильного завышения курсов в СНР, что в целом было не характерно для СУР. Это можно

увидеть на рис. 2, где показаны периоды максимального завышения валютных курсов для каждой из стран выборки. Здесь четко видно, что очень сильное завышение курса гораздо чаще наблюдалось в случае СНГ (которые представлены точками), чем в случае СУР (которые представлены кодами стран), и это вполне могло быть принципиально важным фактором устойчивости периодов экономического роста, основанного на расширении экспорта промышленной продукции.

В известной мере недопущение завышения валютного курса, которое, возможно, сыграло роль в росте экспорта промышленной продукции, могло быть связано с успехами стран в предотвращении макроэкономической нестабильности. В самом деле, СУР, как правило, имели меньший сектор государственного управления и проводили более осмотрительную налогово-бюджетную политику. Отчасти по этой причине уровень инфляции в СУР на протяжении всего периода выборки был ниже, чем в СНГ, и большинство из них меньше страдали от макроэкономической нестабильности (степень которой показывают, например, премии к валютному курсу на параллельном рынке).

Еще один фактор, который мог способствовать росту экспорта, — это *либерализация внешней торговли*. Однако либерализация в целом гораздо более характерна для СУР, чем для СНГ. В некоторых СУР действительно не была проведена либерализация импорта — так что либерализация внешней торговли не является необходимым условием роста экспорта, — однако фактические данные весомо указывают в ином направлении, как видно на примерах Индонезии, Кореи, Малайзии, Сингапура и Тайваня, провинции Китая. Даже страны с относительно нелиберальными режимами импорта, такие как Китай и Вьетнам, предприняли серьезные шаги, чтобы создать иные стимулы для экспорта промышленной продукции. Если рассмотреть агрегированные данные, средняя

доля лет, в течение которых страна была открыта для торговли (с момента эпизода ускоренного роста), составляет 58 процентов для СУР и менее половины от этого показателя для СНГ.

Другой вопрос состоит в том, является ли доступ к *экономическим возможностям* — представленный, например, показателями фактически полученного образования, — фактором, определяющим различия в результатах, достигнутых СУР. Интересно отметить, что, как правило, для СУР были характерны более высокие уровни образования (как начального, так и среднего) населения и более низкие уровни неравенства по сравнению с СНГ, и это позволяет предположить, что изначально слабые политические институты, характерные для всех стран выборки, могли сочетаться с большей степенью равенства возможностей.

Несмотря на слабость политических институтов в начале эпизодов роста в СУР, представляется, что со временем эти страны выиграли за счет взаимоукрепляющего процесса, посредством которого совершенствование их институтов происходило параллельно с политическими действиями, предпринимавшимися в указанных выше направлениях. *Инвестиционный риск*, который отражает риск экспроприации, легкость репатриации прибыли и задержки платежей и потому служит представительной переменной качества общих *экономических институтов*, указывает на заметные улучшения, произошедшие в СУР с середины 1980-х годов (самый ранний период, за который имеются данные) по 2000-е годы. В свою очередь, совершенствование экономических институтов обычно приводило к укреплению *политических институтов* в СУР (измеряемому рейтингом ограничений исполнительной власти), тогда как ситуация в СНГ по этому аспекту ухудшалась. Это подчеркивает мнение о том, что институты не остаются неизменными, а могут трансформироваться в ответ на экономические и политические изменения, а значит, качество общей институциональной системы

Подающие надежды

Ряд стран Африки демонстрируют высокий потенциал при сравнении с развивающимися странами, которым ранее удалось добиться устойчивого роста¹.

	Показатели общих институтов		Экономические результаты				Потенциальные рычаги политики					
	Экономические институты	Политич. институты	Темп роста	Показатели экспорта		Основные характеристики недавних эпизодов устойчивого роста при изначально слабых институтах						
				Инвестиционный риск ²	Ограничение исполнит. власти ³	Средний за посл. 10 лет ⁴ (проц.)	Отношение экспорта к ВВП ⁵	Экспорт продукции обр. пр-сти к ВВП ⁶	Открытость торговли ⁷	Завышение валютного курса ⁷	Начальное образование ⁸	Среднее образование ⁸
Буркина-Фасо	9,0	3,0	1,6	5,3	1,2	0,50	1,5	2,03	43,6	n.a.	11,9	3,3
Эфиопия	7,0	3,0	4,0	7,9	0,9	0,83	-19,0	17,78	63,9	19,0	16,6	4,3
Гана	6,8	4,0	1,9	27,5	4,8	1,00	-17,0	26,7	81,4	37,7	9,4	1,0
Мали	7,5	5,0	1,7	26,0	0,16	1,00	8,6	-1,4	57,0	n.a.	11,8	2,3
Мозамбик	8,5	4,0	5,7	9,9	0,68	1,00	-3,7	13,4	98,9	13,3	32,0	0,7
Сенегал	8,0	6,0	1,3	21,2	6,3	0,00	13,2	0,0	75,3	18,7	7,7	1,2
Танзания	7,5	3,0	1,3	9,3	1,4	1,00	130,2	3,5	69,9	n.a.	12,2	2,3
Уганда	9,0	3,0	4,1	7,6	0,6	1,00	25,6	7,8	136,4	n.a.	11,1	1,1
В среднем	7,9	3,9	2,7	14,3	2,0	0,79	17,4	8,7	78,3	22,2	14,1	2,0
Африка к югу от Сахары	7,5	3,7	1,4	26,0	5,6	0,48	12,6	12,9	90,9	38,8	11,1	1,4
Страны с устойчивым ростом (СУР)	6,4	2,1	6,5	22,4	5,7	0,65	-13,5	9,1	96,0	34,3	5,1	0,2
Развивающиеся страны	8,3	4,4	1,6	28,9	13,2	0,44	-6,1	8,3	99,0	60,4	7,0	0,7

Источник: составлено авторами.

¹Данные за последний период, за который они были доступны, кроме СУР. Для СУР см. примечание к каждой графе.

²Рейтинг риска, полученный на основе экономических рейтингов издания International Country Risk Guide («Руководство по международному страновому риску»), представляет собой сумму трех компонентов (жизнеспособность контрактов, задержки платежей и репатриация прибыли) и изменяется в диапазоне от 0 (высокий риск) до 12 (низкий риск). В случае СУР данные относятся к середине 1980-х годов.

³Этот показатель, представляющий собой оценку операционной независимости главного исполнительного органа страны, измеряется в диапазоне от 0 (ограничения нет) до 7 (максимальное ограничение) и получен из базы данных индекса «политика-IV». В случае СУР данные относятся к началу эпизода роста (Т).

⁴Для СУР используются средние значения за период с Т по Т+7 (Показатели мирового развития Всемирного банка).

⁵Для СУР используются средние значения за период с Т по Т+5 (Показатели мирового развития Всемирного банка).

⁶Этот показатель включает пять критериев для определения степени открытости: тарифы, нетарифные барьеры, государственная монополия над экспортом и социалистическая экономическая система. Он основан на работе Sachs and Warner (1995) и уточнен Ромэном Вацьяргом и Карин Жорн Уэлч. Изменяется в диапазоне от 0 (закрытый режим) до 1 (открытый режим). В случае СУР используются средние значения за период с Т по Т+5.

⁷Этот показатель отражает процентное завышение реального валютного курса в 2000 году. Степень завышения оценивается как отклонение фактического валютного курса страны от контрольного курса в отношении к доходам на душу населения в соответствующей стране, измеренным с помощью паритета покупательной способности. В случае СУР используются средние значения за период с Т-5 по Т-8.

⁸В случае СУР данные относятся к последнему периоду («Международная финансовая статистика» МВФ).

⁹Измеряется как валовой показатель охвата обучением. (Показатели мирового развития Всемирного банка). В случае СУР данные относятся к году Т.

¹⁰Из базы данных «Ведение бизнеса» Всемирного банка; измеряется как затраты на душу населения в долларах США, связанные с открытием коммерческой фирмы. В случае СУР использованы данные за последний период, за который они имелись.



не является постоянной преградой на пути долгосрочного роста. Значительное число стран с устойчивым ростом нашли политические возможности, чтобы со временем повысить качество своих институтов, заложив тем самым фундамент для надежного роста в среднесрочной перспективе.

Уроки для Африки

Какие на основе этого можно сделать выводы для других развивающихся стран, в частности, африканских? В таблице представлен ряд стран Африки к югу от Сахары, демонстрирующих многообещающие результаты, и проводится их сравнение с СУР (и с некоторыми другими странами в Африке к югу от Сахары и развивающимися странами). Такое сравнение полезно, поскольку сегодня Африка сталкивается с проблемами, аналогичными тем, которые ранее стояли перед СУР. С точки зрения **экономических институтов**, качество которых измеряется инвестиционным риском, (первый столбец таблицы), среднее по группе таких перспективных стран (оценка 7,9) уже превышает соответствующий показатель СУР в середине 1980-х годов (оценка 6,4). С точки зрения **политических институтов**, данные по которым представлены во втором столбце, оценки для многих из этих африканских стран уже превышают показатели СУР на начало соответствующих периодов их ускоренного развития. Возможно, на сегодняшний день институты и не являются сильными, тем не менее в отдельных странах Африки потенциально они достаточно надежны, особенно по сравнению с СУР в то время, когда они вступали на путь ускоренного роста. Однако некоторые страны Африки лишь недавно вышли из затяжных гражданских конфликтов, что осложняет нынешнюю политическую ситуацию в этих странах, а следовательно, уменьшает ее сходство с ситуацией в СУР на начало периодов экономического роста. Другие страны Африки сталкиваются с кризисами в области обеспечения здоровья населения таких масштабов, которые прежде не наблюдались в СУР, и потому для них опыт СУР может оказаться неприменимым.

Вместе с тем, если обратиться к **показателям экспорта**, то отношения экспорта к ВВП в перспективных странах Африки к югу от Сахары, приведенных в таблице, остаются довольно низкими, и этот факт становится еще более очевидным при рассмотрении экспорта промышленной продукции. Частичное объяснение может заключаться в налагаемых на торговлю ограничениях, хотя исходя из (приведенных здесь) стандартных данных, это представляется неверным, по крайней мере при сравнении с СУР на начало соответствующих периодов ускоренного роста. Еще одно возможное объяснение, по-видимому, состоит в завышении валютного курса — в этом отношении сравнение стран Африки, демонстрирующих многообещающие результаты, с СУР на начало соответствующих периодов резкого роста, оказывается не в пользу первых. К тому же, как представляется, завышение валютного курса не является отражением чрезмерной инфляции, которая успешно сдерживалась во всех приведенных в таблице странах и является достаточно низкой по историческим меркам.

Если рассмотреть другие возможные рычаги, то **показатели образования** существенно различаются по странам, хотя коэффициенты охвата обучением в странах, демонстрирующих многообещающие результаты, ниже, чем в случаях СУР, которые обсуждались выше. Относительные показатели помощи также довольно высоки по сравнению с СУР, что, возможно, открывает этим успешно развивающимся странам больше возможностей в плане увеличения расходов на образование и других продуктивных социальных инвестиций. Одна из сфер, вероятно, заслуживающих дополнительного внимания, — это **издержки** для предприятий, **связанные**

с доступом на рынок, и по этому аспекту ситуация в перспективных странах Африки выглядит менее благоприятно, чем в других развивающихся странах.

Развитие успехов

Из 43 рассмотренных стран в 12 наблюдался устойчивый рост, продолжавшийся 15 лет и более, и в подавляющем большинстве этих стран на протяжении эпизодов роста происходило также улучшение качества их общей институциональной системы. Одна из ключевых особенностей, характерная для всех случаев, — это быстрый рост экспорта (особенно промышленной продукции). Рычагами политики, способствовавшими достижению высоких показателей экспорта и общего экономического роста, была либерализация внешней торговли и недопущение завышения валютного курса и макроэкономической нестабильности. В странах, демонстрировавших устойчивый рост, отмечается также в среднем относительно высокий исходный уровень образования населения и меньшая степень неравенства по сравнению с другими развивающимися странами. Страны с изначально слабыми институтами, оказавшиеся не в состоянии обеспечить устойчивый рост, столкнулись со значительной несбалансированностью валютных курсов или с макроэкономической нестабильностью. Эти проблемы стали препятствием для их экономического роста.

Эти выводы согласуются с представлением о том, что экономические институты по-прежнему играют центральную роль в обеспечении устойчивого долгосрочного роста. В то же время, однако, они указывают на возможность формирования «добродетельного круга», в рамках которого экономический рост и рычаги политики, используемые для достижения этого роста, ведут к позитивным институциональным изменениям. Хотя невозможно с определенностью назвать лежащие в основе этой взаимосвязи механизмы, возможное объяснение состоит в том, что рост экспорта промышленной продукции приносит выгоды для широкого среза населения (которых не приносит рост за счет природных ресурсов), благодаря чему затем формируется более массовая поддержка совершенствования институциональной системы.

Что касается стран, имеющих на сегодняшний день низкие доходы, то ориентация на макроэкономическую стабильность, либерализацию внешней торговли и недопущение завышенного валютного курса, может, таким образом, потенциально поддержать самоусиливающееся движение по спирали, при котором рост экспорта промышленной продукции приводит к формированию общественной поддержки дальнейших реформ и экономического роста. Если выйти за рамки представленного выше эмпирического анализа, то можно обнаружить как фактические примеры, так и убедительные экономические доводы, указывающие на то, что усилия, направленные на повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и снижение издержек, связанных с ведением коммерческой деятельности, могут оказаться полезными не только в силу их благоприятного воздействия на номинальную стабильность и рост, но и благодаря их положительному влиянию на общую институциональную систему — этот вывод следует из предположения, что эти изменения усиливают общественные группы внутри страны, заинтересованные в работе по совершенствованию институциональной среды. ■

Саймон Джонсон — профессор Школы управления Слоана в Массачусетском технологическом институте. Джонатан Д. Остри — старший советник, а Арвинд Субраманиян — начальник отдела в Исследовательском департаменте МВФ.