

## РЕФОРМА ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА

Экономисты научены рассуждать о реформе торговой политики категориями изменения уровней тарифов, количественных ограничений (КО) торговли и сдвигов в относительных ценах, вызванных этими изменениями. Они используют экономические модели, дополняемые количественными расчетами эластичностей для анализа последствий изменений тарифов и КО для производства, потребления и торговли. Играя со своими моделями, они могут предсказывать вероятные воздействия на занятость, бедность и распределение доходов, на макроэкономические балансы и на бюджет правительства. Если эти экономисты достаточно амбициозны (опрометчивы?), то они также выскажут свои суждения и о динамической эффективности, технологическом прогрессе и долгосрочном экономическом росте.

Лица, принимающие решения, часто имеют другое представление о торговой реформе. Для них фактическое изменение тарифных режимов является лишь малой частью процесса. Ставкой в игре является более глубокая трансформация моделей поведения внутри государственного сектора, а также отношений правительства с частным сектором и с остальным миром. Реформа выходит за рамки определенных уровней тарифов и КО: она устанавливает новые правила и ожидания в отношении того, *как* потом принимаются решения и *как* их осуществляют, она устанавливает новые ограничения и предоставляет более широкие возможности для экономической политики, создает новые отношения и заинтересованных субъектов. В то же время, такая реформа уменьшает права предыдущих субъектов и дает импульс для новой философии (а вместе с ней и для новой риторики) по вопросу о том, что вообще означает политика обеспечения развития. Поэтому торговая реформа, в конце концов, является чем-то большим, нежели простым изменением относительных цен: она выливается в институциональную реформу огромного масштаба.

На языке экономистов институциональная реформа изменяет не только параметры политики, но и поведенческие стереотипы. Соответственно, становится труднее распознать распределение ресурсов и динамические последствия торговой реформы, используя тип анализа, применяемый экономистами в сфере торговли. Поведение домохозяйств и инвестиционные решения видоизменяются в таких направлениях, которые сложно проследить при отсутствии знаний о «глубинных параметрах» экономики. Если реформы хорошо спроектированы, непротиворечивы, последовательны и соответствуют институциональным потребностям экономики, то они порождают неожиданные уровни предпринимательского динамизма и стимулируют экономический рост. Если происходит наоборот, то это может привести к стагнации, которая покажется неожиданным сюрпризом.

Рассмотрение торговой реформы в качестве институциональной реформы помогает прояснить критерии, с помощью которых должна оцениваться торговая реформа. Основной тезис в данной главе состоит в том, что существенным критерием является не открытость для торговли и не соответствие существующим правилам ВТО<sup>1</sup>. Значимым критерием является степень, в которой торговая реформа вносит вклад в создание у себя в стране *высококачественной институциональной среды*. Моя рабочая гипотеза, поддерживаемая эмпирическими фактами, о которых я скажу ниже, заключается в том, что высококачественная институциональная среда дает более высокую экономическую отдачу, чем либеральный торговый режим или приверженность правилам ВТО.

На практике могут происходить некоторые важные перемены между этими задачами. Приведу важную иллюстрацию: режим свободной торговли скорее всего снижает

коррупцию и погоню за рентой, связанные с вмешательством государства в торговлю. Подобным же образом, замораживание тарифов на импорт в сторону повышения в соответствии с правилами ВТО может внести больше предсказуемости в экономических стимулах и укрепить права собственности – два важных атрибута высококачественной институциональной среды. Однако, хотя и свободная торговля и правила ВТО могут внести вклад в появление высококачественных институтов, эти два понятия не совпадают и их влияние все же не одинаково. Институциональное развитие требует времени, а также нетрадиционных и неординарных решений. Некоторые наиболее примечательные случаи развития в послевоенной истории были результатом градуалистских, двухскоростных режимов институциональной реформы (Rodrik 2000b). Для стран с низкими доходами на душу населения может и не являться высшим приоритетом в бизнесе тот тип вложений в институциональное строительство, который требуется для достижения полного соответствия соглашениям ВТО, например, по таможенной оценке товаров или правам интеллектуальной собственности. У таких стран есть более неотложные нужды (Finger и Schuler 2000). Поскольку человеческие ресурсы, административные возможности и политический капитал ограничены, особенно в развивающихся странах, то лицам, принимающим решения, нужно хорошо понимать приоритеты.

Одним из следствий такого хода размышлений является то, что мы должны думать о торговом режиме и о правилах ВТО как об инструментах, призванных служить институциональным запросам развивающихся стран, а не наоборот. Те правительства, которые понимают это, скорее всего, проведут до конца большинство мер торговой реформы.

### **Институциональные предпосылки для развития**

Ценовые реформы – во внешней торговле, на рынках товаров и рабочей силы, в сфере финансов и налогообложения – были постоянным воплем реформаторов 80-х годов, вместе с макроэкономической стабильностью и приватизацией. К 90-м годам стало ясно, что экономические стимулы не будут работать или приведут к искаженным результатам при отсутствии адекватных институтов. Вопрос об институтах возник на повестке дня реформаторов из-за трех основных примеров негармоничного развития. Одним из примеров были печальные провалы ценовой реформы и приватизации в России при отсутствии сопровождающего эти реформы надлежащего законодательного, регулятивного и политического аппарата. Другим примером является затяжное недовольство ориентированными на рынок реформами в Латинской Америке и растущее осознание того, что эти реформы уделили слишком мало внимания механизмам социального страхования и системе социальной защиты. Третьим и наиболее свежим примером является Азиатский финансовый кризис, который показал, что проведение финансовой либерализации до создания необходимой системы финансового регулирования открывает путь к катастрофе. Ряд недавних эмпирических исследований высветили важность высококачественных институтов для формирования экономической активности (см. особенно Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton 1999; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2000).

Следуя Lin и Nugent (1995:2306-07), институты необходимо понимать в широком смысле как «набор разработанных людьми правил поведения, которые формируют и управляют взаимоотношениями людей между собой, в том числе помогают людям формировать ожидания определенного образа действий от других людей». Все хорошо функционирующие рыночные экономики «встроены» в систему нерыночных институтов, без которых рынки не могут адекватно функционировать. Ниже я выделяю пять типов институтов, на которые опирается рынок, в частности: права собственности, институты регулирования, институты для макроэкономической стабилизации, институты для социального страхования, и институты для разрешения конфликтов. Я также выделяю

различные институциональные правила, которые способствуют превосходной экономической активности.

### ***Права Собственности***

Как доказали North и Thomas (1973) и North и Weingast (1989) в числе многих других ученых, установление надежных и стабильных прав собственности явилось ключевым фактором в возвышении Запада и начале эры экономического роста современного типа. Сущность этой позиции состоит в том, что предприниматель не будет иметь стимула сберегать и вводить инновации до тех пор, пока он или она не будет иметь адекватного контроля над отдачей на активы, которые таким образом воспроизводятся или улучшаются. Заметьте, что ключевым словом является «контроль», а не «собственность». Формальные права собственности не многого стоят, если они не предоставляют прав контроля (регулирования). В этом смысле, достаточно мощные права на контроль (регулирование) могут быть эффективными даже при отсутствии формальных прав собственности. В настоящее время в России владельцы долей имущества предприятий имеют права собственности, но часто не имеют возможности эффективного контроля за предприятиями, тогда как в Китае на предприятиях в малых городах и деревнях права контроля стимулировали предпринимательскую активность даже при отсутствии четко и ясно определенных прав собственности.

Как иллюстрируют эти примеры, определение «прав собственности» редко сводится к простому принятию каких-то законов. Законодательство само по себе не является необходимым и достаточным условием для обеспечения надежных прав контроля. На самом деле, права контроля обеспечиваются сочетанием законодательства, частного принуждения с традициями и обычаями. Права контроля могут быть шире или уже, чем права собственности. Кроме того, права собственности редко являются абсолютными даже тогда, когда формально прописаны в законе. Каждое общество определяет для себя масштаб разрешенных прав собственности и приемлемые ограничения на использование этих прав. Права интеллектуальной собственности тщательно защищаются в США и в большинстве развитых стран, чего не скажешь о многих развивающихся странах. С другой стороны, зонирование и законодательство в области окружающей среды ограничивают способность домохозяйств и предприятий в богатых странах распоряжаться их «собственностью» так, как им захочется, в гораздо большей степени, чем в развивающихся странах. Все страны признают, что права частной собственности могут быть ограничены, если такое ограничение служит более высокой общественной цели. Хотя само содержание определения «более высокой общественной цели» может варьироваться.

### ***Регулирующие институты***

Рынки перестают работать, когда участники рынков вовлечены в недобросовестное или антиконкурентное поведение. Рынки перестают работать, когда трансакционные издержки не позволяют усваивать технологические и другие не выражаемые в деньгах внешние эффекты. Рынки перестают работать и тогда, когда неполная информация у участников рынка приводит к моральному риску и неблагоприятному выбору. Экономисты признают эти сбои рыночного механизма, и они разработали аналитические приемы для систематической оценки их последствий, а также возможных методов их преодоления. Теории второго наилучшего решения, несовершенной конкуренции, агентов, и разработки механизма (если перечислить только некоторые такие теории) предлагают очень широкий выбор регулирующих инструментов для преодоления сбоев рыночного

механизма. Теории политической экономии и публичного выбора предлагают осторожные советы против неподготовленного использования этих инструментов.

В сущности, каждая успешная рыночная экономика находится под контролем целого ряда регулирующих институтов, которые регулируют прохождение товаров, услуг, поведение рабочей силы, активов и финансовых рынков. Нескольких аббревиатур из США будет достаточно, чтобы дать вам понятие о перечне таких институтов: FTC, FDIC, FCC, FAA, OSHA, SEC, EPA, и т.д. Практически, чем свободнее рынки, тем больше нагрузка на регулирующие институты. Не является простым совпадением то, что США имеют самые свободные рынки в мире и одновременно самые жесткие меры по принуждению к соблюдению антимонопольного законодательства. Свобода рынка требует бдительности регулирующих органов – этот урок особенно важен в свете опыта стран Восточной Азии. В Южной Корее и Таиланде, как и во многих других развивающихся странах, финансовая либерализация и открытие счета капитала платежного баланса привели к финансовому кризису именно из-за неадекватной системы финансового регулирования и надзора.

В развивающихся странах, где довольно сильно распространены сбои рыночного механизма, регулирующим институтам следует выйти за рамки стандартного перечня мер, включающих антимонопольное регулирование, финансовый надзор, регулирование страхования и т.п. Недавние модели по описанию сбоев в системах координации и несовершенства рынка капитала показали, что для избежания ловушек низкого уровня и для обеспечения желаемых откликов со стороны частных инвестиций могут потребоваться частые стратегические вмешательства правительства в экономику.<sup>2</sup> Опыт Южной Кореи и Тайваня (Китай) в 60-х и 70-х годах можно интерпретировать в этом свете. Важную роль в создании основ для самоподдерживающегося экономического роста в этих двух экономиках сыграли масштабное субсидирование и осуществляемая правительством координация частных инвестиций.

Многие другие страны также пытались, но не смогли повторить такую институциональную организацию. Даже сама Южная Корея применяла хорошую меру – поддержание удобных институциональных связей между правительством и крупными промышленными конгломератами (чебулями) – возможно, слишком долго, вплоть до 90-х годов, когда поддержание прежних связей уже стало приводить к сбоям в развитии корейской экономики. Повторимся еще раз: урок заключается в том, что оптимальная институциональная организация экономики постоянно меняется с течением времени, и что институты различаются не только по странам, но и внутри стран на разных этапах их развития.

### ***Институты по макроэкономической стабилизации***

Рынки не всегда стабилизируются самостоятельно. Кейнс и его последователи были озабочены спадом совокупного спроса и происходящей из-за этого безработицей. Наиболее современное понимание макроэкономической нестабильности концентрирует свое внимание на постоянной нестабильности финансовых рынков и ее переносе на отрасли реальной экономики. Все развитые экономики создали себе бюджетно-налоговые и денежно-кредитные институты, которые осуществляют стабилизирующие функции. На примере собственного горького опыта они осознали последствия отсутствия таких институтов. Возможно, наиболее важным среди этих институтов является институт кредитора последнего уровня – обычно это центральный банк – который призван предохранять экономику от самопорождающихся банковских кризисов.

В макроэкономической теории существует мощное течение, подвергающее сомнению саму возможность или эффективность макроэкономической стабилизации путем кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политики. В политических кругах, особенно в

Латинской Америке, также существует мнение о том, что бюджетно-налоговые и денежно-кредитные институты в их современном состоянии скорее усиливали макроэкономическую нестабильность, нежели снижали ее, следуя про-циклической политике вместо анти-циклической политике регулирования рынка. Эти подходы породили тенденцию обеспечения независимости центрального банка и способствовали открытию еще одной дискуссии о необходимости усиления бюджетно-налоговых институтов. Некоторые страны (Аргентина является наиболее ярким примером) вообще оставили идею сохранения в своих странах института центрального банка, заменив его на кредитно-денежную комиссию - институт поддержания объема внутренней денежной массы в точном соответствии с объемом иностранных золотовалютных резервов. Дискуссии вокруг денежно-кредитных комиссий и долларизации экономики иллюстрируют очевидный, но иногда забываемый факт, что необходимые конкретной стране институты нельзя рассматривать вне контекста истории данной страны.

### *Институты по социальному страхованию*

Один из раскрепощающих эффектов динамичной рыночной экономики состоит в том, что она ослабляет традиционные связи, в которых находится индивид – в группе родственников, с церковью, в иерархии по месту жительства. Обратная сторона медали состоит в том, что динамичная рыночная экономика отрывает индивидов от традиционных систем поддержки и от институтов переливания рисков. Обмен подарками, проведение торжеств и родственные отношения – это одни из многих видов социальных связей, которые служат в традиционных экономиках для выравнивания доходов и распределения благ и ресурсов – эти связи постепенно теряют многие свои функции социального страхования. С расширением рынков традиционные пути управления рисками становятся все менее эффективными. Современная же рыночная экономика пронизана идиосинкразическими (т.е. специфически индивидуальными) рисками в отношении доходов и занятости.

Масштабное расширение государственных программ социального страхования в течение двадцатого века является одной из наиболее примечательных характеристик развитых рыночных экономик. В США именно травма Великой депрессии 30-х годов проложила путь основным институциональным инновациям в этой области: социальные гарантии, пособия по безработице, общественные работы, общественная собственность, страхование банковских депозитов, а также союзы по законодательству. В Европе идея государства общественного благосостояния уходит своими корнями в некоторые случаи в период конца XIX века. Однако, резкое расширение программ социального страхования, особенно в малых экономиках, наиболее открытых для иностранной торговли, произошло только после второй мировой войны. Социальное страхование не всегда принимало форму программ передачи денежных средств из госбюджета. Восточно-азиатская модель, прекрасно представленная случаем Японии, является одним из тех случаев, когда социальное страхование обеспечивается путем сочетания мер на уровне предприятий (таких как система пожизненного найма на одном предприятии и социальные выплаты за счет средств предприятия), через защищаемые и регулируемые сектора экономики (мелкий семейный бизнес), а также через постепенный подход к либерализации и открытию экономики для внешнего мира.

Социальное страхование как бы узаконивает, легитимизирует рыночную экономику, поскольку делает ее совместимой с идеями социальной стабильности и социального единства. Однако, существующие государства общественного благосостояния в Западной Европе и США порождают ряд экономических и социальных издержек, которые становятся все более очевидными – растущие госбюджетные расходы, «иждивенческие»

нравы населения и продолжительная безработица. Частично благодаря такому опыту, развивающиеся страны, такие как, например, страны Латинской Америки, принявшие рыночно ориентированную модель развития после кризиса задолженности 80-х годов, не уделяли достаточного внимания созданию институтов социального страхования. В результате возникла экономическая неуверенность и негативный настрой против реформ. Как эти страны будут поддерживать социальное единство в условиях огромного неравенства и неустойчивости положения, которые только обостряются при растущей опоре на рыночные силы – это важный вопрос, которые не имеет простого ответа.

### ***Институты по управлению конфликтами***

Общества отличаются друг от друга по составу элементов, из которых они состоят. Одни социумы состоят из однородного населения в этническом и языковом плане с относительно равномерным распределением ресурсов между людьми. Другие характеризуются глубокими расслоениями по этническому признаку или уровню доходов. Такие расслоения часто препятствуют социальному сотрудничеству и порождают социальные конфликты. Экономисты использовали модели социального конфликта для того, чтобы пролить свет на следующие вопросы: Почему правительства затягивают стабилизационные меры, в то время как такое затягивание налагает дополнительные издержки на все группы населения? Почему страны с богатыми природными ресурсами обычно развиваются хуже, чем страны с бедными природными ресурсами? Почему внешние шоки обычно ведут к затягиванию экономических кризисов, которые не идут в сравнение с прямыми издержками от самих шоков?

В здоровых обществах существует целый ряд институтов, которые делают менее вероятными подобные сбои социальной координации. Примерами таких институтов являются власть закона, высокое качество судебной системы, представительные политические институты, свободные выборы, независимые профсоюзы, социальные партнерства, организационно оформленные представительства социальных меньшинств и социальное страхование. То, что делает эти явления институтами по разрешению конфликтов, заключается в том, что они закрепляют двойственную «технологии обязательств»: они предостерегают потенциальных «победителей» в социальном конфликте о том, что их выгоды будут ограничены, и уверяют «побежденных» в том, что они не лишатся своей собственности. Эти институты способствуют повышению стремления различных социальных групп к сотрудничеству путем уменьшения отдачи от тех стратегий, которые не направлены на социальное сотрудничество.

### **Торговая политика и институциональная реформа**

В чем заключается связь между реформой торговой политики и этими институтами? Торговая реформа часто предусматривает привнесение институтов из других стран. Иногда это является результатом намеренной политики с целью «гармонизации» экономических и социальных институтов данной страны с институтами ее торговых партнеров. Например, членство в ВТО требует от страны принятия определенного набора институциональных норм: отсутствие дискриминации в торговле и промышленной политике, транспарентность при публикации торгового законодательства страны, защита патентов и авторских прав, совместимая с ВТО, и т.д. Точно так же, членство в Европейском Союзе требует от страны принятия всеобъемлющих законодательных и бюрократических норм, установленных в Брюсселе.

Иногда институциональные решения являются результатом действия рыночных сил. Например, мобильность работодателей по всему миру создает трудности в налого-

обложении корпораций и подталкивает национальные режимы стран к налогообложению тех товаров и факторов производства, которые не продаются на международных рынках, например, рабочей силы. Финансовая глобализация увеличивает выгоды от постоянного поддержания макроэкономической стабильности и обуславливает необходимость независимости центрального банка. В конечном счете, открытость экономики может изменить национальные институты путем изменения предпочтений, которые лежат в основе этих институтов. Одними из наиболее важных концепций, которые развивающиеся страны заимствовали у развитых стран, являются концепции гражданских и политических свобод населения. Эти концепции порождают потребность в демократии, которая является прямым результатом открытости в широком смысле.

Принятие решений на рынках товаров и капитала при отсутствии сложностей, связанных с принятием решения, следующего за наилучшим, приводит к желаемым результатам, которые способствуют повышению эффективности. Однако, когда дело касается выбора институтов, то такого предположения сделать уже нельзя. Не существует теории, утверждающей, что на самом деле желательно сближение институтов, их гармонизация или «глубокая интеграция» через торговлю. Хотя во многих вышеприведенных примерах достигнуты желаемые результаты (например, стало больше демократии), это не относится ко всем *возможным* результатам. Представьте себе страны, которые стоят перед лицом подчинения своей экономики правилам общеевропейской сельскохозяйственной политики или общеевропейского антидемпингового режима. Все зависит от конкретных обстоятельств и от того, насколько правительства отдельных стран способны извлекать выгоду из таких обстоятельств.

Один из путей правильного использования правительствами институциональных решений состоит в том, чтобы повысить доверие к институтам внутри своих стран. Например, новые правила ВТО, наложенные на правительства развивающихся стран – в таких сферах, как связывание уровней импортных тарифов, устранение количественных ограничений торговли, в сфере услуг, по субсидиям, по инвестиционным мерам, относящимся к торговле (ТРИМС), а также по правам интеллектуальной собственности, – все эти правила могут рассматриваться как помощь правительствам развивающихся стран по преодолению их традиционных слабостей в стиле управления. Эти правила ВТО приносят определенный уровень предсказуемости поведения, транспарентности и отсутствие дискриминации в тех областях политики, которые часто решаются правительствами стран по собственному усмотрению в погоне за рентой. В этом смысле, возможно, самым большим вкладом Североамериканского Соглашения о Свободной Торговле (НАФТА) в экономику Мексики явился элемент необратимости и «цементирования» взятого политического курса, который повлиял на мексиканские экономические реформы. В Европе принятие Греции, Португалии и Испании в Европейский Союз сделали практически невыполнимым в этих странах возврат к военной диктатуре.

Однако, заимствованные институты могут развиваться оказаться неподходящими или неэффективными для данной страны. К данной категории могут относиться многие стандарты развитых стран в сфере трудовых отношений и использования рабочей силы, которые определенные заинтересованные группы в странах Севера добиваются принятия в развивающихся странах, – в том числе более высокие минимальные ставки заработной платы или запреты на использование определенных видов детского труда. Новые ограничения по использованию патентов, предусмотренные соглашением ВТО о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), в лучшем случае являются двусмысленным благом для таких стран, как Индия, которая до настоящего времени получала выгоду от производства дешевых лекарственных средств. Подобный аргумент можно привести и по поводу ужесточения стандартов защиты окружающей среды в развивающихся странах.

Успешные институциональные реформы обычно сочетают заимствованные рецепты с местными особенностями. Таким хорошим примером в сфере торговли является Мавритания, которая добилась превосходных экономических результатов на основе особого сочетания традиционных и нетрадиционных стратегий. Источником успеха этой страны в значительной степени являются экспортные зоны, которые организованы на основе принципов свободной торговли. Экспортные зоны породили бурное развитие экспорта одежды на европейские рынки и сопровождалось инвестиционным бумом в стране. Однако, островная экономика сочетала экспортный сектор с внутренним сектором, который до середины 80-х годов был сильно защищен от импорта. Причины такой двойственной стратегии (не отличающейся в принципе от той, которой следовал Китай) лежат в социальной и политической ситуации острова и в решении политиков не нарушать хрупкую межэтническую ситуацию путем всеобъемлющей либерализации, которая поставила бы в невыгодное положение группы населения, получающие выгоды от импортозамещения. Схема экспортных зон фактически обеспечила аккуратный обход политических трудностей в стране. С созданием экспортных зон появились новые возможности в торговле и роста занятости без устранения защиты от импорта для групп населения, занятых на импортозамещающих производствах, то есть для рабочих мужского пола, доминирующих в данных отраслях. Более раннее разделение рынка труда между рабочими мужского и женского пола, где женщины в основном заняты в экспортных производствах, было очень важным, так как это предотвратило рост заработной платы в остальной экономике в результате расширения экспорта и не нанесло удара по импортозамещающим отраслям. Были созданы новые возможности для получения прибыли, тогда как прежние возможности не были нарушены.

Можно привести и другие примеры традиционных торговых реформ, которые оказались успешными, поскольку соответствовали существующим политическим и институциональным реалиям. Например, ориентация Южной Кореи на внешний рынок в течение 60-х годов была достигнута не путем либерализации импорта (которой почти не было), а путем предоставления субсидий для экспорта (которых было предостаточно). Этот тип реформ в настоящее время запрещен существующими правилами ВТО о субсидиях. Подобным же образом, очень успешной оказалась китайская двойственная стратегия реформ в сельском хозяйстве, промышленности и торговле, которая поддерживала не рыночные институциональные формы организации, корректно регулируя стимулы в определенных пределах. Все это случаи, в которых творческое экспериментирование с институциональными реформами дало гораздо большую отдачу, чем могла бы дать простая трансплантация и импорт готовых институтов из промышленно развитых стран.<sup>3</sup>

### **Интеграция в мировую экономику как модель институциональной реформы**

Членство в ВТО влечет за собой институциональные реформы, которые не только желательны, но и представляют собой особый вид реформ. Кто-то может поставить вопрос, как это выразительно сделал Майкл Фингер, о том, насколько эти реформы отвечают нуждам самих развивающихся стран, в особенности наименее развитых из них. Фингер рассчитал, что для средней развивающейся страны следование нормам ВТО будет стоить 150 миллионов долларов США, в частности, необходимые для реализации соглашений о таможенной оценке товаров, санитарным и фитосанитарным мерам и о правах интеллектуальной собственности. А ведь эта сумма равна годовому бюджету на развитие во многих наименее развитых странах. Будут ли правильно израсходованы эти деньги? Фингер считает, что для большинства развивающихся стран ответом будет «нет». Хотя эти страны получают выгоды от укрепления их институтов в соответствующих сферах, реальность такова, что «обязательства ВТО почти не отражают заботу о



проблемах развития». «Другие альтернативы, например, начальное образование для женщин и девочек, имели бы более высокие уровни отдачи на инвестиции» (Finger 1999). Действительно, скорее всего, каждый новый раунд торговых переговоров в рамках ВТО будет и дальше все больше укорачивать поводок для развивающихся стран, даже если отбросить давление на них в спорных сферах об окружающей среде и рынках рабочей силы.

Интеграция в мировую экономику имеет и другие, более тонкие, институциональные требования. Открытость подразумевает повышенную уязвимость для внешних рисков и, следовательно, большую потребность в социальном страховании. Обеспечение социального страхования в повышенных масштабах, по-видимому, является ключевым фактором, лежащим в основе той характерной тенденции, что роль правительства выше в тех экономиках, где выше доля внешней торговли в ВВП (Rodrik 1998). В более широком смысле, открытость повышает вознаграждение за создание эффективных институтов по управлению конфликтами (Rodrik 1999).

Часто не замечают того факта, что страны, наиболее успешно интегрировавшиеся в мировую экономику до создания ВТО – Восточно-азиатские «тигры» - должны были придерживаться менее строгих международных правил и должны были нести меньшие издержки по интеграции в мировую экономику в период своего созидательного экономического роста в 60-х и 70-х годах. Международные правила торговли в значительной степени предоставили им режим «бесплатного проезда», и мобильность капитала в то время еще не была такой высокой. Вот почему эти страны больше не могут служить образцами для современного этапа глобализации. Южной Корее, Тайваню (Китай) и другим странам Восточной Азии позволяли делать то, что они хотели, и они сполна использовали эту возможность. Как отмечалось выше, они сочетали свою опору на торговлю с нетрадиционными мерами – экспортными субсидиями, требованием к производителям использовать в производстве местные экономические ресурсы данной страны, связи экспорта с импортом, систематическое нарушение международных законов о патентных и других правах интеллектуальной собственности, ограничения на потоки капиталов (в том числе на прямые иностранные инвестиции), прямое кредитование, и т.д. Все эти меры или прямо запрещены современными международными правилами или же очень не одобряются. Внешние условия для стран, пытающихся интегрироваться в современную мировую экономику, довольно сильно отличаются от тех внешних условий, которые были до создания ВТО.

Ни одна из институциональных реформ, необходимых для встраивания в мировую экономику, не является плохой сама по себе, и на самом деле многие из таких реформ могут быть желательными по отдельности, о чем уже говорилось выше. Некоторые из них могут принести неожиданные выгоды. Например, если какое-либо правительство принуждается к защите прав иностранных инвесторов, то такое правительство тем самым ставится перед необходимостью защищать и базовые права человека своих собственных граждан. Это было убедительным аргументом в дискуссиях в США, еще до вступления Китая в ВТО, о нормализации торговых отношений между США и Китаем.

Однако, необходимо признать, что стратегия институциональных реформ, основанная на интеграции в мировую экономику, является стратегией распространения институциональных реформ на все сферы общества данной страны. При этом реформы могут и не проникнуть во все сферы жизни страны, но даже когда реформы проникают везде, они вряд ли окажутся наиболее эффективным способом достижения желаемых результатов, - будь то реформа законодательства, улучшение соблюдения прав человека, или снижение коррупции. Институциональные изменения дорогостоящи, требуют огромных затрат дефицитных человеческих ресурсов, развитых навыков управления обществом и политического капитала. Приоритеты интеграции в мировую экономическую систему не

всегда будут совпадать с приоритетами процесса развития данной страны в более широком смысле.

### **Можно ли верить в эффект ускорения экономического роста в результате открытости?**

Стратегия интеграции в мировую экономику влечет за собой альтернативные издержки в виде возникающих институциональных последствий. Эти издержки необходимо сопоставить с ожидаемыми результатами. Все экономисты знают, что существуют выгоды от торговли. Однако, стандартные выгоды от торговли не очень велики. В дискуссиях об экономической политике наблюдается стремление выйти за рамки стандартного случая для торговли и утверждать, что политика открытой международной торговли дает значительное ускорение темпов экономического роста. Это утверждение, по-видимому, поддерживается огромным количеством международных эмпирических исследований. Недавно совместно с Франциско Родригесом мы провели анализ широкого круга литературы, где рассматривается связь между торговой политикой и экономическим ростом (Rodriguez and Rodrik 2001), и мы пришли к выводу, что есть большая разница между тем, что почерпнули читатели из подобной литературы, и «фактами», которые на самом деле продемонстрировали подобные исследования. Такая разница возникает по различным причинам. Во многих случаях использованные исследователями показатели «открытости» экономики на самом деле являются проблематичными в качестве измерителей торговых барьеров, или же эти показатели высоко коррелируют с другими факторами низких темпов экономического роста. В других случаях эмпирические стратегии, использованные для выяснения связи между мерами политики и экономическим ростом, имеют серьезные недостатки, устранение которых приводит к гораздо менее уверенным выводам.<sup>4</sup> Общей проблемой является неверное приписывание торговой политике или макроэкономического явления (завышенная стоимость национальной валюты или макроэкономическая нестабильность) или географических факторов (таких, как местоположение страны в тропической зоне) в качестве характерных черт, присущих этой торговой политике. Как только такие проблемы устраняются путем простых исправлений, то редко можно найти статистически значимую связь уровней тарифов и нетарифных барьеров с экономическим ростом в разрезе стран мира.

На самом деле, существуют причины для скептицизма по поводу наличия общего, недвусмысленного и точно выраженного соотношения между открытостью в международной торговле и экономическим ростом. Это связь, скорее всего, зависит от конкретных обстоятельств, от особенностей страны и от внешних характеристик. Несомненно, что ключ к пониманию истины заключается в том, что практически все развитые страны начинали свой экономический рост за стеной тарифных барьеров и только потом снижали свою защиту от импорта иностранных товаров. Более того, современная теория эндогенного роста предлагает двусмысленный ответ на вопрос, способствует ли либерализация торговли экономическому росту. Этот ответ изменчив в зависимости от того, толкают ли силы сравнительных преимуществ экономические ресурсы страны в направлении видов деятельности, которые порождают долгосрочный экономический рост (через внешние эффекты научно-исследовательских и инженерных разработок, расширение ассортимента продуктов, обновление качества продукции и т.д.), или наоборот, отвлекают ресурсы страны от таких видов деятельности. В конечном счете, как я уже отмечал, для экономической деятельности более важна именно институциональная организация, в которой оперирует торговая политика, чем уровни, на которых устанавливаются конкретные торговые барьеры.

Ни одна страна не развивалась успешно путем закрытия себя от международной торговли и от долгосрочных потоков капитала. В очень немногих странах происходил экономический рост на протяжении длительного периода времени без увеличения доли внешней торговли в национальном продукте. На самом деле, самый явный механизм, связывающий внешнюю торговлю с экономическим ростом в развивающихся странах, состоит в том, что импортируемые инвестиционные товары, скорее всего, значительно дешевле, чем производимые внутри этих стран. Политика ограничения импорта машин и оборудования приводит к росту внутренних цен на инвестиционные товары и, таким образом, снижает уровни реальных инвестиций, что должно расцениваться, прежде всего, как нежелательный результат. В свою очередь, развитие экспорта важно потому, что это как раз то, за счет чего покупаются импортируемые машины и оборудование.

Однако, в равной мере истинно и то, что ни одна страна не развилась путем простого и полного раскрытия своих границ для внешней торговли и иностранных инвестиций. Весь фокус в случаях успешного экономического развития как раз и состоял в сочетании возможностей, предложенных мировыми рынками, с национальными инвестициями и стратегией выстраивания институтов для стимулирования активности национальных предпринимателей. Почти все выдающиеся случаи – Восточная Азия, Китай, Индия с начала 80-х годов – представляют собой частичную и постепенную открытость для импорта и иностранных инвестиций.

Однако, правильный вывод из реальной практики заключается не в том, что торговый протекционизм, как правило, предпочтительнее либерализации торговли. Нет никаких доказательств, что за последние 50 лет торговый протекционизм систематически связан с более высокими темпами экономического роста. Просто дело в том, что выгоды от открытости во внешней торговле не следует переоценивать. В условиях, когда другие важные политические задачи конкурируют за скудные административные ресурсы и политический капитал, глубокая либерализация торговли часто не заслуживает того высокого приоритетного места, которое она обычно занимает в стратегиях развития. В этом заключается урок, имеющий особенно важное значение для стран Африки, которые находятся на ранних стадиях реформ.

## **Заключение**

Высококачественная среда для экономической активности является одним из факторов, который посылает четкие сигналы производителям и инвесторам, предотвращает погоню за рентой, не тратит впустую экономические ресурсы, согласуется с административными возможностями правительства и поддерживает социальный мир. Реформа торговой политики вносит вклад в экономическое развитие в той мере, в которой это способствует строительству высококачественных институтов в соответствии с вышеуказанными задачами. Я показал в данной главе, что первый вопрос, который политики должны спросить при рассмотрении торговой реформы, заключается не в том, увеличатся ли в результате реформы объемы торговли или нет, и не в том, стал ли торговый режим их стран более либеральным или насколько повышен доступ на внутренний рынок для иностранных товаров. Первый вопрос должен заключаться в том, улучшит ли торговая реформа качество национальных институтов в стране, или нет? И результаты торговых переговоров – двухсторонних, региональных или многосторонних, - должны также оцениваться с позиции данного критерия.

## Примечания

Данная глава в сильной степени заимствует материал из нескольких более ранних публикаций автора, в особенности Rodrik 1999, 2000a, и 2000b.

- 1 Следует признать, что открытость в торговле и приверженность правилам ВТО не совпадают по содержанию. Страна может следовать политике свободной торговли не будучи членом ВТО; кроме того, многие правила ВТО противоречат свободной торговле (в случае анти-демпинга, мер по защите внутреннего рынка от конкуренции и региональных соглашений).
- 2 См. Hoff and Stiglitz (2000) для полезного обзора и дискуссии.
- 3 См. Kapur and Webb (2000) и Pistor (2000) для полезного обзора и дискуссии об ограничениях на импорт из-за рубежа законодательных и институциональных форм.
- 4 Наш детальный анализ охватывает пять публикаций, которые скорее всего являются наиболее известными в данной области: Dollar (1992); Sachs and Warner (1995); Ben-David (1993); Edwards (1998); и Frankel and Romer (1999).