



Munich Personal RePEc Archive

An Evolutionary Theory of Economic Policy: Part I: The Experience of Fast Development

Polterovich, Victor and Popov, Vladimir

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/22168/>
MPRA Paper No. 22168, posted 18 Apr 2010 06:45 UTC

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

*В. ПОЛТЕРОВИЧ,
академик РАН,
зав. лабораторией ЦЭМИ РАН,
первый проректор Российской экономической школы (РЭШ),*

*В. ПОПОВ,
доктор экономических наук,
профессор РЭШ,
зав. отделом Высшей школы международного бизнеса АНХ при
Правительстве РФ*

ЭВОЛЮЦИОННАЯ ТЕОРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ОПЫТ БЫСТРОГО РАЗВИТИЯ

Постановка проблемы

Рациональная экономическая политика не может быть универсальной, поскольку должна соответствовать уровню экономического и социального развития страны. Это утверждение кажется вполне очевидным и даже тривиальным. Тем не менее вплоть до середины 1990-х годов среди международных экспертов по экономическим реформам преобладала точка

зрения, согласно которой все развивающиеся страны должны перестраивать свои институты по одним и тем же рецептам. Приватизация, либерализация внешней торговли, дерегулирование рынков капитала, отказ от промышленной политики – вот универсальные «лекарства» от социально-экономической отсталости, которые в соответствии с Вашингтонским консенсусом были рекомендованы странам и Латинской Америки, и Африки, и Восточной Европы, и бывшим республикам Советского Союза.

Эффект от применения этих «лекарств» оказался неожиданным. В 1980-е годы душевой ВВП в странах Латинской Америки и Карибского бассейна снижался в среднем на 0,8% в год, а в 1990-е годы его среднегодовой рост не превысил 1,5%. В странах Ближнего Востока и Северной Африки ситуация была еще хуже: в них наблюдались среднегодовое падение указанного показателя на 1% в 1980-е годы и его рост на 1% в год в последующее десятилетие. В 26 странах Восточной Европы и бывших советских республиках потери душевого ВВП в 1990-е годы составили в среднем 30%.

Как показал этот печальный опыт, рекомендации Вашингтонского консенсуса нельзя рассматривать в качестве универсальных рецептов. Ведет ли приватизация к реструктуризации и повышению эффективности? Это зависит от состояния рынка труда, социальной политики, наличия внешних инвесторов и т. п.¹ Дерегулирование иногда действительно способствует росту инвестиций, но в других случаях приводит к бегству капитала и финансовым кризисам². Тщательный анализ статистических данных не подтверждает гипотезу о

¹ *Blanchard O.* The Economics of Post-Communist Transition. Oxford: Clarendon Press, 1997; *Roland G.* Transition and Economics. Politics, Markets and Firms. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000.

² *Stiglitz J.* Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability // *World Development*. 2000, Vol. 28. No 6. P. 1075–1086.

положительном влиянии открытости (либерализации торговли) на экономический рост³.

Из-за неудач реформ и исходя из результатов исследований, показавших невозможность дать однозначные ответы на ряд центральных вопросов, некоторые специалисты пришли к выводу о том, что верны лишь самые общие принципы реформирования развивающихся экономик: необходимость рыночно-ориентированных стимулов, экономическая стабильность и обеспечение прав собственности; сформулировать же конкретные рекомендации на базе теоретических исследований или анализа данных нельзя⁴.

На наш взгляд, для такого вывода нет оснований. Просто по мере перехода от одной стадии модернизации к другой меняется само содержание «правильной» политики. Отсутствие универсальных рецептов означает, что институт или политика, эффективные в развитых странах, не обязательно окажутся таковыми в развивающихся⁵, поскольку рациональная стратегия экономического управления является функцией экономических, институциональных и культурных параметров системы. Важнейшая задача теории – выявить, как должна изменяться эта стратегия в процессе экономического роста. В частности, весьма плодотворной представляется

³ *Rodriguez F., Rodrik D.* Trade and Economic Growth. A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence: CEPR Discussion Paper No 2143, 1999.

⁴ *Rodrik D.* Growth Strategies. Working draft for eventual publication in the Handbook of Economic Growth. April 2003. (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/growthstrat10.pdf>). В более поздней работе Д. Родрик, анализируя имеющийся опыт, настоятельно рекомендует развивающимся странам проводить промышленную политику (*Rodrik D.* Industrial Policy for the Twenty-First Century: KSG Faculty Research Working Paper 04-047, 2004. Harvard University. (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>)). Однако вопрос о ее эволюции он не рассматривает.

⁵ *Chang H.-J.* Kicking Away the Ladder. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

гипотеза о том, что такие меры, как снижение тарифов, отказ от накопления валютных резервов, либерализация потоков капитала, дерегулирование финансовых рынков, ослабление государственного контроля и поощрение конкуренции, могут приводить к различным (положительным или отрицательным) результатам в зависимости от стадии развития экономики⁶.

Теория стадий роста – одна из первых концепций теории экономического развития – была предложена У. Ростоу в 1960 г. Согласно ей, стадии характеризуются определенным уровнем технологического развития, переход от одной стадии к другой – это естественный, спонтанный процесс, опирающийся на мобилизацию сбережений и совершенствование технологий.

В отличие от Ростоу мы формулируем задачу модернизации не в абсолютных, а в относительных терминах. Подобная задача возникает перед любой страной, пусть даже и высоко индустриализованной, где уровень производительности и качество институтов значительно ниже, чем в передовых странах, причем на процесс модернизации существенно влияет выбор экономической политики. Таким образом, в данной работе речь идет об относительных стадиях развития.

Для обоснования гипотезы о связи между экономической политикой и стадиями модернизации можно использовать несколько подходов. Прежде всего назовем анализ эволюции экономической политики в развитых странах. В большинстве из них в эпоху индустриализации правительства играли

⁶ Polterovich, V., V. Popov. Accumulation of Foreign Exchange Reserves and Long Term Economic Growth. 2002.

(<http://www.nes.ru/english/about/10th-Anniversary/papers-pdf/Popov-Polterovich.pdf>)

Acemoglu D., Aghion Ph., Zilibotti F. Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. June 25, 2002 (http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Distance_to_Frontier.pdf); *Acemoglu D., Aghion Ph., Zilibotti F.* Vertical Integration and Distance to Frontier. August 2002 (http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/vertical_integration.pdf).

намного большую роль, чем сейчас, несмотря на то что доля государственных расходов в ВВП была гораздо ниже, чем сегодня. Кроме того, государственное вмешательство в экономику было особенно заметным во время социальных кризисов и сильных экономических шоков. Достаточно вспомнить политику «нового курса» в США времен Великой депрессии и индикативное планирование в послевоенной Франции.

Второй подход опирается на анализ различий в экономической политике небольшой группы быстро развивающихся стран, с одной стороны, и значительного числа менее успешных экономик – с другой.

В основе третьего подхода лежат разработка и анализ моделей для выявления связи между экономической политикой, качеством институтов и уровнем благосостояния в рамках теории эндогенного экономического роста.

Четвертый подход – чисто эконометрический. Он заключается в нахождении критических точек, линий или поверхностей в пространстве параметров экономической системы, разделяющих области, где та или иная политика оказывала положительное либо отрицательное влияние на экономический рост. В некоторых случаях найденные области можно интерпретировать как последовательные стадии роста.

В данной работе мы ограничимся ссылками на модельные исследования (см. Acemoglu et al, сноска 6) и в первой ее части будем использовать первый и второй подходы, а во второй – четвертый подход.

Селективные и неселективные инструменты стимулирования экономического роста

Вопрос о роли государства в стимулировании экономического роста является одним из центральных и наиболее дискуссионных и в экономической

теории, и в экономической политике. Сменяли друг друга доминирующие подходы, а вместе с ними радикально менялась и стратегия многих развивающихся стран. В 1950–1960-е годы большинство правительств при проведении своей политики исходило из решающей роли государства в обеспечении эффективного догоняющего развития. После долговых кризисов 1980-х годов эта концепция была подвергнута жесткой критике, и на первый план вышла минималистская точка зрения на роль государства: оно должно обеспечить права собственности, проводить ответственную монетарную политику, предоставлять некий минимум социальных гарантий и частично финансировать инфраструктуру, но при этом отказаться от попыток стимулировать экономический рост с помощью субсидий, льготных кредитов, государственных вложений в производство и т. п. Минималистский подход превалировал при разработке институциональных реформ в латиноамериканских и африканских странах и стратегий перехода к рынку в бывших социалистических странах в конце 1980 – начале 1990-х годов.

В середине 1990-х годов доминирующие взгляды снова стали меняться. Указывая на эти обстоятельства, известный специалист по теории реформ, профессор Гарвардского университета Д. Родрик писал в 1997 г.: «Хорошая новость... состоит не только в том, что маятник начал обратное движение, но и в том, что на этот раз у нас есть значительные шансы остановиться в некоторой разумной средней позиции, а не продолжать колебания между контрпродуктивными крайностями»⁷.

Изучены разнообразные примеры ситуаций, когда рыночные силы не могут обеспечить эффективное развитие. Стандартный пример – *экстерналии* в высокотехнологичных отраслях, вследствие которых отдача на вложения в их развитие только отчасти присваивается инвесторами, в результате выгоды от

⁷ Rodrik D. The “Paradoxes” of the Successful State // European Economic Review. 1997. Vol. 41. P. 411–442.

таких вложений для всего общества оказываются больше, чем для отдельных фирм. Поэтому общество выигрывает от подобных вложений даже тогда, когда фирмам их делать невыгодно. Более того, при наличии экстерналий или возрастающей отдачи от масштаба рыночная система может оказаться на траектории быстрого или медленного роста в зависимости от начальных условий или случайных возмущений.

Так, если многие фирмы в стране ведут интенсивные научные разработки, а их результаты дополняют друг друга, экономика быстро развивается, прибыли фирм высоки, и они имеют возможность продолжать исследования, обеспечивающие высокий рост. Если же научные разработки не ведутся, то темпы роста низки, значит, прибыли фирм невелики, а ожидаемая отдача от разработок отдельной фирмы недостаточна для их инициации, что заставляет и дальше откладывать расходы на НИОКР.

Переход с траектории медленного роста на более эффективную обуславливает необходимость сбора информации обо всей системе и координации усилий многих экономических агентов; ни того, ни другого конкурентный рынок не обеспечивает⁸. Подчеркнем, что и информационная, и координационная экстерналии особенно ярко выражены в послекризисные периоды, когда требуются масштабное обновление производственного аппарата и, следовательно, согласование долгосрочных стратегий фирм, относящихся к разным отраслям.

Наряду с «провалами» рынка имеются столь же многочисленные примеры «провалов» государства. Государственное вмешательство часто лишь ухудшает положение вследствие активизации процессов присвоения ренты (лоббирования, коррупции), низкой квалификации чиновников, отсутствия информации для принятия эффективных решений. Опыт стран бывшего социалистического блока и неудачные попытки регулирования экономики в

⁸ *Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century* (см. сноску 4).

странах Африки и Латинской Америки позволяют считать позицию радикального дирижизма еще более уязвимой, нежели точку зрения минималистов.

Признав наличие «провалов» обоих типов, мы должны выявить условия, при которых тот или иной вид государственного вмешательства оказывается эффективным. В этом и заключается одна из основных задач настоящей работы.

Государственное стимулирование экономического роста часто связывают с *промышленной политикой*. Мы используем наиболее широкое определение этого термина: «усилия правительства по достижению экономического роста»⁹.

Обычно подчеркивается *селективность* промышленной политики. Но различные методы стимулирования экономического роста отличаются по степени селективности: речь может идти о поддержке отдельных предприятий или их групп, выделенных по тому или иному признаку (например, по принадлежности данной отрасли или по численности занятых), а также тех или иных сфер хозяйственной деятельности (например, НИОКР). Общеизвестными средствами такой поддержки выступают финансовые, кредитные, налоговые и таможенные инструменты. При этом, на наш взгляд, говоря о защите внутреннего производства или о стимулировании экспорта, нельзя не принимать во внимание политику накопления золотовалютных резервов и их влияние на реальный валютный курс. Управление последним может существенно снизить потребность в использовании более селективных регуляторов (см. Polterovich, Popov, сноска 6).

⁹ Cho D.-S., Lee D.-H., Ryu S.-F., Cho D.-W., Kim D.-J. A Comparative Study of Korean and Japanese Industrial Policies Through Content Analysis of Official Documents // Hitotsubashi Journal of Commerce and Management. 1996. Vol. 31. P. 59–74. В этой статье приведены 6 разных определений промышленной политики.

Итак, фундаментальной характеристикой промышленной политики является степень ее селективности (или универсальности). На одном полюсе – поддержка конкретных отраслей или даже фирм, на другом – менее селективные меры, такие как политика валютного курса, вложения в инфраструктуру, организация универсальных банков реконструкции и развития, налоговая политика стимулирования инноваций, поощрение освоения новых технологий путем создания льготных условий их импорта и привлечения иностранных инвестиций

Селективные меры требуют лучшей информированности и гораздо более рискованны. Кроме того, они в большей степени, чем многие из универсальных мер, стимулируют присвоение ренты. Чем выше степень неопределенности и ниже качество бюрократии, тем менее эффективна селективная политика¹⁰. Но с помощью одних только универсальных инструментов нельзя решить масштабные задачи модернизации; потребность в селективной политике тем сильнее, чем слабее рыночные институты.

На практике многие государства проводят промышленную политику отнюдь не в соответствии с рекомендациями теории. Избирательная поддержка отдельных отраслей и регионов формируется, конечно, под влиянием борьбы различных отраслевых, региональных и политических лоббистов, причем конечный результат может и не совпадать с оптимальной стратегией

¹⁰ Полтерович В.М., В.В. Попов. Селективные и неселективные инструменты промышленной политики. Глава аналитического доклада, представленного в МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ: Р. С. Гринберг и др. Использование финансовых государственных инструментов по стимулированию промышленного роста в условиях становления рыночной экономики. ИМЭПИ РАН. 2002. Модельное обоснование этой идеи содержится в кандидатской диссертации А. Тониса (*Тонис А.С.*. Лоббирование и промышленная политика: теоретико-игровой подход. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М.: ЦЭМИ РАН, 2003).

(максимизирующей общественное благосостояние). Показано, что при равной силе конкурирующих лобби и малых издержках лоббирования результат распределения субсидий не отличается от того, который был бы достигнут при полном отсутствии лоббирования¹¹. Однако, если финансовые возможности лоббирующих группировок различны, то субсидии, налоговые льготы, таможенные пошлины и т. п. могут создавать преференции не тем, кто мог бы использовать их наиболее эффективно, а тем, кто может затратить больше средств на лоббирование, например, представителям высокомонополизированных отраслей.

Таким образом, эффективность промышленной политики зависит от характера и значимости экстерналий и от качества институтов.

Стимулирование экономического роста и стадии модернизации: основные гипотезы

Авторы, изучающие промышленную политику, приходят к противоречивым выводам во многом потому, что рассматривают проблему экономического роста вне исторического и институционального контекстов. На разных стадиях модернизации экономики (и в зависимости от институциональной и культурной среды) эффективными оказываются различные инструменты и методы его стимулирования.

Мы предполагаем, что для успешной модернизации необходимо менять политику стимулирования роста в соответствии с определенными принципами. Объект нашего анализа – экономика, перед которой стоит задача модернизации после длительного периода отставания, вызванного войной, революцией или затяжным экономическим кризисом, как это было с Японией и Францией в

¹¹ *Grossman G.M., Helpman E. Protection for Sale // The American Economic Review. 1994. September. P. 833–850.*

1950-е годы или с Россией в 1990-е годы. Что должно делать государство для того, чтобы в течение 20–40 лет существенно сократить сложившееся отставание от стран-лидеров? Мы не рассматриваем здесь проблему институциональных реформ, которой посвящена обширная литература¹², а ограничиваемся изучением политики стимулирования экономического роста¹³. Целесообразно ли стремиться к импортозамещению или развивать экспортные отрасли? Какова роль тарифов и накопления золотовалютных резервов в стимулировании роста? В какой мере следует поощрять иностранные инвестиции? Делать ли ставку на самостоятельное инновационное развитие или на заимствование технологий у передовых стран? Поддерживать ли малые предприятия или крупные фирмы? Эти вопросы будут обсуждаться в дальнейшем. Для того чтобы ответы на поставленные вопросы были корректными, необходимо описать условия, при выполнении которых предпочтительна та или иная политика¹⁴. Эти условия могут быть сформулированы в терминах относительного уровня благосостояния и качества институтов. Измеряющие их показатели сильно коррелированы, что иногда

¹² См., в частности: *Roland G. Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*; эволюционный подход к реформированию институтов обосновывается в: *Полтерович В.М.* К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ // *Экономическая наука современной России*. 2005. № 1. С. 7–24; *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // *Экономика и математические методы*. 2006. Вып. 1; *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ. Китай и Россия // *Экономика и математические методы*. 2006. Вып. 2.

¹³ Разумеется, выбор политики и реформирование институтов – тесно связанные проблемы, их совместное рассмотрение – задача будущих исследований.

¹⁴ Конечно, в каждом случае не исключается ответ типа «и то, и другое». Будет показано, однако, что вес, приписываемый той или иной политике, должен меняться в зависимости от условий.

позволяет представить процесс догоняющего развития как последовательность сменяющих друг друга стадий. Для целей нашего анализа целесообразно различать четыре стадии: 1) начальную стадию модернизации (индустриализации); 2) стадию инициации экспортно-ориентированного роста; 3) стадию стимулирования ускоренного развития; 4) стадию развитого рынка.

Стадийность модернизации и соответствующие ей этапы экономической политики наиболее четко выражены в случае стран «экономического чуда» – Японии, Южной Кореи, Тайваня, то есть тех немногих, которым за последние 50 лет удалось из развивающихся стран превратиться в развитые. Не так заметны стадии в экономической истории Европы и бывших английских колоний, большинство из которых на протяжении двух веков не слишком сильно отставали от лидеров. Другие страны не прошли все стадии, и многим из них не удалось осуществить модернизацию из-за неверного выбора экономической политики, не соответствующей уровню их развития.

На *начальной стадии модернизации* страна ставит перед собой задачу переоснащения внутреннего производства. С этой целью за рубежом приобретаются станки и оборудование. Импорт имеет сильный экстернальный эффект, способствуя накоплению знаний и навыков, необходимых для совершенствования своей тяжелой промышленности. Активно заимствуются технологии. Импортёры создают отечественные предприятия. Их масштабы увеличиваются¹⁵. На этой стадии рациональная политика должна поощрять ввоз

¹⁵ «Большинство ранних бразильских промышленников были импортёрами, которые на определенной ступени их деятельности обнаружили, что выгоднее производить товары внутри страны, а не импортировать их. ...Например, из 13 текстильных фирм, основанных в XIX в. и просуществовавших до 1917 г., 11 контролировались импортёрами» (*Baer W. The Brazilian Economy. Growth and Development. Westport, Connecticut, London, 2001. P. 27*). В производстве текстиля из хлопка в Бразилии в 1885 г. насчитывалось 48 фирм с общим числом рабочих 3172, а в 1925 г. – 257 фирм с 114561 работником. (*Op. cit. P. 26*). Средний размер фирмы вырос более чем в 7 раз.

инвестиционных товаров и, следовательно, предусматривать низкие тарифы на их импорт, субсидии импортерам оборудования, высокий уровень заимствований и, возможно, завышенный реальный валютный курс, помогающий импортерам. Вместе с тем целесообразно ограничивать импорт конечной промышленной продукции.

По мере развития собственной промышленности импортная экстерналия перестает играть существенную роль, а молодое отечественное производство, даже и защищенное таможенными пошлинами, сталкивается с ограниченностью внутреннего рынка, которая тормозит повышение его эффективности и приближение стандартов качества к международным. Начинается второй этап – *стадия инициации экспортно-ориентированного роста*. Первоочередной задачей становится выход на внешний рынок. Фирмы-экспортеры вынуждены конкурировать с производителями из передовых стран, поэтому им приходится внедрять новые технологии и методы управления, следовать высоким стандартам качества, учиться маркетингу. Накопленные экспортерами знания влияют на положение и в других секторах производства. На этом этапе важную роль играет экспортная экстерналия.

Данной стадии, как правило, присущи слабость рыночных институтов, относительно низкий уровень развития человеческого капитала и технологий. Те страны, которым удалось затем выйти на траекторию быстрого роста, эффективно использовали как селективные, так и неселективные инструменты промышленной политики для поощрения экспорта и ограничения импорта: индикативное планирование; государственные программы технической реконструкции; поддержка крупных предприятий; занижение реального валютного курса за счет накопления золотовалютных резервов; предоставление льготных кредитов; прямое субсидирование; жесткое регулирование рынка.

Важными целями при этом были создание рыночной инфраструктуры и постепенная децентрализация экономики.

Для *стадии стимулирования ускоренного развития* характерны уменьшение прямого вмешательства государства в экономику, замещение селективных инструментов неселективными, постепенное снижение барьеров на пути импорта и экспорта, поддержка малых предприятий, дерегулирование рынка капитала и упор на привлечение инвестиций.

На *стадии развитого рынка* большинство инструментов селективной промышленной политики теряют свое значение либо используются лишь в экстраординарных ситуациях. Обычно правительства развитых стран следуют «принципу контрцикличности», усиливая свое вмешательство в экономику на стадии спада и ослабляя его в периоды благоприятной конъюнктуры.

Опыт «восточноазиатских тигров»

Ряд исследователей восточноазиатских экономик отмечают стадийность их экономической политики, смену целей и инструментов по мере приближения стран к уровню развитых экономик. Так, в промышленной политике Японии после Второй мировой войны выделяются четыре периода¹⁶.

В 1950-е годы основная цель состояла в восстановлении японской экономики и увеличении ее производительности. Государство поддерживало в первую очередь угольную промышленность, электроэнергетику и сталелитейную промышленность, используя в качестве инструментов защиты от внешней конкуренции высокие тарифы и нетарифные ограничения. В 1960-е годы правительство изменило приоритеты и поставило задачу повысить конкурентоспособность японской экономики. Акцент был сделан на развитии химической промышленности. Стал быстро расти экспорт, повысились темпы экономического роста в целом. В 1970-е годы основной целью было выбрано развитие высокотехнологичных производств, активно заимствовались передовые технологии и

¹⁶ Cho D.-S., Lee D.-H., Ryu S.-F., Cho D.-W., Kim D.-J. Op. cit.

способы управления. Правительство стремилось облегчить доступ частных фирм к кредитам, необходимым для заимствования передовых технологий, «... побуждая частные банки выдавать кредиты в соответствии с целями государственной политики путем диалога, убеждения (нередко включавшего угрозы) и сигнализации»¹⁷. Например, государственное участие в проектах в виде относительно небольших правительственных кредитов служило сигналом правительственной поддержки и надежности заемщика. Одновременно усиливались антимонопольное регулирование и поддержка малых и средних предприятий. В 1980-е годы развитие приобрело уже инновационный характер. Промышленная политика все больше уступала место рыночным механизмам.

Быстрый рост экспорта, значительное положительное сальдо торгового баланса Японии вызвали недовольство западных стран и прежде всего США. Они настаивали на изменении политики Центрального банка Японии, до сих пор стремившегося сдерживать укрепление иены.

В начале 1930-х годов после отмены золотого стандарта японская иена была резко девальвирована. В конце десятилетия началось ее укрепление. Эта тенденция продолжилась и в послевоенные годы. В начале 1970-х годов темпы повышения реального обменного курса иены ускорились. В первой половине 1980-х годов Центральный банк Японии пытался противодействовать этой тенденции, но в середине десятилетия был вынужден уступить усиливающемуся давлению.

Укрепление иены послужило одной из причин замедления роста японской экономики во второй половине 1970-х годов и фактического его прекращения в 1990-е годы¹⁸. В 1950 г. японский душевой ВВП составлял 20%

¹⁷ *Hayami Y.* Toward an East Asian Model of Economic Development / The International Economic Association. Round Table Conference / The Institutional Foundation of Economic Development in East Asia. Tokyo, December 16–19, 1996.

¹⁸ *Ito T.* Japan and the Asian Economies: A “Miracle” in Transition // Brookings Papers on Economic Activity. 1996. No 2. P.208.

американского, в 1973 г. их соотношение достигло 66%, а в 1992 г. оно равнялось уже 90%¹⁹. В 2001 г. оно снизилось до примерно 75%.

Между экономическим развитием Южной Кореи и Японии после Второй мировой войны имеется очевидное сходство²⁰. Обе экономики проходили те же этапы, испытывали похожие трудности и использовали аналогичную политику для достижения успеха. В 1962–1991 гг. корейский душевой ВВП рос с фантастическим средним темпом 8,9% в год.²¹

В 1950-е годы доминантой корейской экономической политики было импортозамещение, основной акцент делался на развитии собственной легкой промышленности. Для этого периода характерны заметная инфляция, бюджетный дефицит, дефицит платежного баланса, высокая безработица. В начале 1960-х годов правительство приступило к системной координации экономического развития. В 1962 г. был принят первый пятилетний план. Годом раньше была ликвидирована множественность обменных курсов. В мае 1964 г. курс воны был снижен почти в два раза, и одновременно введена система поддержки экспорта, включавшая многочисленные инструменты: установление льготных тарифов на импорт, необходимый для производства экспортной продукции; освобождение экспортных производств от уплаты косвенных налогов; снижение налога на прибыль, полученную от экспортных операций; создание государственных резервных фондов для покрытия непредвиденных потерь при экспорте; введение ускоренной амортизации основного капитала экспортных предприятий; предоставление льготных кредитов; установление льготных тарифов на электроэнергию и т. п.

¹⁹ *Maddison A. Monitoring the World Economy: 1820-1992. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. 1995. P. 23–24.*

²⁰ Наш анализ корейской экономической политики опирается в основном на статью: *Nam Ch.-H. The Role of Trade and Exchange Rate Policy in Korea's Growth. // Ito T., Krueger A. (eds.) Growth Theories in Light of the East Asian Experience. The University of Chicago Press, 1995, Ch. 6. P. 153–177.*

²¹ Согласно данным *Maddison A., Op. cit.*, душевой ВВП Южной Кореи вырос в 1950–1992 гг. в 11,4 раза, составляя 9% от уровня ВВП США в 1950 г. и 46% – в 1992 г.

До 1973 г. эта система оставалась неизменной, а затем в течение 25 лет была демонтирована. Следует обратить особое внимание на то, как правительство Кореи меняло методы стимулирования экономического роста по мере ее приближения к уровню развитых стран, постепенно отказываясь от селективных инструментов.

В 1973 г. отменена 50-процентная налоговая скидка на прибыль от экспортных продаж, в 1975 г. экспортеры лишились права не платить импортные пошлины на ввозимые ресурсы и оборудование, в 1976 г. отменена ценовая скидка на потребляемую экспортерами энергию. Одновременно увеличивался объем льготных кредитов экспортерам (с 5,1% всех внутренних кредитов в 1966 г. до 20,5% в 1978 г.). Льготные ставки составляли 7,7% в 1966 г. и 10,6% – в 1978 г. при коммерческих ставках соответственно 26,4 и 19,0%. К 1982 г. разница между льготными и коммерческими ставками была постепенно ликвидирована.

Правительственное вмешательство в экономику в Корее было более непосредственным и значительным, чем в Японии. Все кредиты, включая иностранные, проводились через государственные банки (вплоть до их частичной приватизации в 1980-е годы). При этом главными получателями кредитов были крупные фирмы (чаеболы). Правительство стремилось в первую очередь развивать крупные промышленные предприятия²².

Отмечается ряд препятствий для быстрого снижения импортных тарифов: сопротивление лоббирующих групп; уменьшение доходов бюджета; инфляционное давление в результате девальвации, сопровождающей снижение импортных пошлин; ошибочные взгляды политиков, считавших, что импортозамещение и субсидирование экспорта лучше, чем свободная торговля²³. Мы полагаем, что сопротивление лоббистов, скорее всего, отражало реальные издержки, связанные с преждевременной либерализацией и, как

²² *Hayami Y.* Op. cit. P. 20.

²³ *Nam Ch.-H.* Op. cit. P. 169.

следствие, с неизбежным проигрышем слабых отраслей иностранным корпорациям. Видимо, взгляды корейских политиков, предпочитавших градуалистский подход, были не столь уж ошибочными.

Внешняя торговля была либерализована в начале 1980-х годов в немалой степени под давлением западных держав и прежде всего Соединенных Штатов, введивших ответные таможенные меры. Этот процесс сопровождался повышением реального курса воны (с 853 вон за 1 долл. в 1977 г. до 735 вон за 1 долл. в 1982 г.). Благодаря усилиям Банка Кореи к 1986 г. его удалось снизить до 910 вон за 1 долл. В результате было обеспечено положительное сальдо торгового баланса. Это, однако, вызвало отрицательную реакцию западных стран, особенно США. Под их давлением Корея ревальвировала вону. Ее реальный курс в 1988–1989 гг. повысился до 825 вон за 1 долл. Несмотря на некоторое последующее снижение, такой вынужденный маневр оказался тяжелым ударом для корейской экономики. К 1990 г. рост экспорта прекратился, возник дефицит торгового баланса, резко снизились темпы экономического роста.

Представляет интерес динамика оптовых цен в Корее. Их среднегодовые темпы роста составили 12,2% в 1962–1971 гг., 19,5% – в 1981–1991 гг., 1,9% – в 1981–1991 г.²⁴ Максимальные темпы роста производства за десятилетие были достигнуты при 20-процентной инфляции.

На Тайване координация экономической политики осуществлялась Советом по международной экономической кооперации и развитию (в середине 1960-х годов), позднее – Экономическим плановым советом, переименованным затем в Экономический совет по планированию и развитию. Уже сами их названия свидетельствуют об убежденности тайваньских руководителей в необходимости планирования. Под руководством правительства реализовывались крупномасштабные проекты, направленные вначале на строительство современных фабрик (1960-е годы), затем – на организацию зон

²⁴ *Nam Ch.-H.* Op. cit. Table 6.3.

экспортной продукции, и уже в 1980-е годы – на создание парка высокотехнологичных фирм в Хсинчу²⁵.

Опыт восточноазиатских экономик показывает, что политика импортозамещения и политика экспортно-ориентированного роста отнюдь не являются жесткими альтернативами. Более того, на второй, да и на третьей стадиях они, как правило, совмещались («по крайней мере, до 1960-х годов в Японии и до 1980-х годов в Корее и на Тайване политика стимулирования экспорта не вытесняла политику импортозамещения, а совмещалась с ней»²⁶). Постепенно снижая импортные тарифы, эти страны одновременно стремились воспрепятствовать повышению реального валютного курса, тем самым защищая внутреннее производство и стимулируя экспорт.

Таким образом, для Японии, Кореи и Тайваня были характерны рассмотренные в начале статьи направления эволюции экономической политики: от импортозамещения к экспортной ориентации, от тарифного регулирования к неселективной политике регулирования реального валютного курса, от заимствования к инновациям, от создания крупных фирм в электроэнергетике, сталелитейной промышленности, электронике к поддержке малых и средних предприятий. Заметим, что своевременная смена экономической политики существенно облегчалась благодаря системе индикативного планирования, способствовавшей координации усилий государства и бизнеса.

Стимулирование роста в развитых странах

²⁵ *Kuznets P.W.* An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, and South Korea // Economic Development and Cultural Change. The University of Chicago, 1988.

²⁶ *Hayami Y.* Op. cit. P. 21.

Основные черты стратегий догоняющего развития, применявшихся европейскими странами в процессе индустриализации, подробно обсуждаются в недавней работе Х.-Дж. Чанга²⁷. Он показывает, что Англия, технологически отстававшая до XVI в. от своих соседей на континенте – городов Голландии и Фландрии – сумела превзойти их благодаря государственной политике, направленной на создание и поддержку английской промышленности.

Английские монархи Эдуард III (1327–1377), Генрих VII (1485–1509), Елизавета I (1558–1603), Георг I (1714–1727) использовали в этих целях широкий спектр инструментов. Они поддерживали более низкие налоги на готовую одежду, чем на шерсть. Экспорт шерсти облагался пошлинами, а временами ее вывоз, как и изготовленных из нее полуфабрикатов, полностью запрещался. Экспортеры готовой одежды получали дотации, при этом государство контролировало качество вывозимой продукции (чтобы поддержать высокую репутацию английских товаров). Запрет вывоза шерсти при Елизавете I имел целью не только снизить ее цену для отечественных производителей одежды, но и лишить сырья конкурентов на континенте. Для их подавления в 1699 г. был запрещен импорт из колоний шерстяных изделий и хлопковых изделий из Индии. К 1820 г. средняя (стоимостная) ставка тарифа на импорт готовой продукции в Англию составляла 45–55%.

В Британской Северной Америке – будущих США и Канаде – до американской войны за независимость купцам колоний, во-первых, разрешалось торговать лишь товарами, импортируемыми чартерными компаниями (компании, имевшие специальное разрешение – хартию – английских властей), а во-вторых, запрещалось заниматься производством промышленных изделий на месте. Когда же эти купцы попытались конкурировать с промышленниками метрополии, были введены высокие экспортные пошлины, эффективно преграждавшие путь товарам из Америки на мировой рынок. Впоследствии британский парламент вообще наложил запрет на экспорт из колоний целого ряда промышленных изделий.

Англия либерализовала торговлю только к середине XIX в., когда ее технологическое первенство стало неоспоримым (отмена «хлебных пошлин» Р.

²⁷ *Chang H.-J. Op. cit.*

Пилем). Более того, ряд историков, ссылаясь на высказывания ведущих английских политиков того времени, полагают, что пошлины на ввоз сырья были отменены отчасти для того, чтобы стимулировать его производство в континентальной Европе и Америке и тем самым замедлить стремительный процесс индустриализации стран-конкурентов. Потеряв лидерство, Англия вернулась к *политике протекционизма* в первой трети XX в.

Один из основных аргументов в пользу протекционизма как стратегии догоняющего развития – необходимость *поддержки молодых отраслей* (infant industry argument) – был впервые высказан А. Гамильтоном в 1791 г., когда он был министром финансов США. Эта точка зрения была развита и последовательно проведена в жизнь американскими экономистами и политиками XIX в. Поэтому известный американский историк П. Бэйрох назвал США «родиной и бастионом современного протекционизма». По его мнению, в течение XIX в. и вплоть до 1920-х годов США были наиболее протекционистской и в то же время наиболее быстро развивавшейся экономикой в мире²⁸. В Канаде еще до объединения английских колоний в Северной Америке в канадскую конфедерацию (1867 г.) тогдашний министр финансов А. Голт ввел в 1859 г. протекционистский тариф (что вызвало бурю протеста со стороны английских промышленников), а впоследствии протекционистская защита внутреннего рынка стала одним из трех главных принципов «национальной политики», провозглашенной в 1879 г. первым премьер-министром Канады Дж. Макдональдом.

Проблема тарифов на ввоз промышленных товаров была предметом острейших политических дебатов в период перед Гражданской войной между Севером и Югом (Юг требовал низких тарифов, а Север – высоких) и, возможно, одной из ее основных причин. Средняя стоимостная ставка тарифа на ввоз промышленных товаров в США составляла в 1820 г. 35–45%, в 1875 г.

²⁸ Цит. по: *Chang H.-J.* Op. cit. P. 24, 30.

– 40–50% (в это время в Англии тарифы были на минимальном уровне), в 1931 г. – около 50%. Резкое снижение тарифов произошло лишь после Второй мировой войны, когда США утвердились в качестве технологического лидера. В 1950 г. средняя тарифная ставка опустилась до 14%.

Политика тарифов во Франции играла менее важную роль, чем в Англии, не говоря уже о США. В 1820-х годах средняя ставка тарифа в стране была в 2,5 раза ниже британской и оставалась на существенно более низком уровне вплоть до 1860-х годов. Идеи демократии ассоциировались с минималистской концепцией государства. В 1820 г. ВВП на душу населения во Франции был на 30% ниже, чем в Англии, к 1913 г. этот разрыв не сократился. За то же время США, опережавшие Францию в 1820 г. лишь на 5 п.п., догнали Англию по уровню душевого ВВП²⁹.

Германия развивалась несколько успешнее. В 1820 г. ее душевой ВВП составлял около 90% французского, а к 1913 г. – превышал его на 10%. В течение большей части этого периода средняя тарифная ставка в стране была не выше 12%. В XVIII – первой половине XIX вв. немецкие правители, начиная с Фридриха Великого, предпочитали тонким тарифным инструментам прямое вмешательство государства: создание государственных предприятий и субсидии молодым отраслям. Его последствия не всегда были позитивными, а иногда такое вмешательство даже приводило к торможению развития. Во второй половине XIX в., когда Германия завершала стадию индустриализации, интервенционистские усилия почти прекратились отчасти из-за позиции юнкерства, сопротивлявшегося политике стимулирования индустриального роста. Тем не менее немецкое правительство продолжало следовать стратегии умеренного протекционизма. Сократив за 100 лет отставание от Англии примерно на 15 п.п., германская экономика оставалась существенно менее производительной.

Ценнейший источник позитивного опыта – период восстановления после Второй мировой войны хозяйства европейских стран, в первую очередь Франции, когда она находилась на стадии инициации роста. Высокий уровень образования, завершенность процессов индустриализации при резком спаде производства сближают ситуацию в этой стране с нынешней российской.

В 1950 г. французский душевой ВВП составлял 76% английского, а в 1973 г. – уже 108%³⁰. В течение этого периода важнейшим инструментом французской экономической политики было *индикативное планирование*. Результаты первого пятилетнего плана были близки к предсказанным, планы со второго по пятый по темпам роста ВВП были перевыполнены. Изначально французское планирование было строго селективным, несколько базовых отраслей были выбраны в качестве приоритетных³¹.

Цель первого плана (1947–1953 гг.) заключалась в модернизации шести отраслей: угольной промышленности, энергетики, транспорта, производства стали, цемента и сельскохозяйственного оборудования. Отраслевые приоритеты оставались центральными и во втором плане (1954–1957 гг.). В этот период импорт рос быстрее экспорта. В третьем плане (1957–1961 гг.) была поставлена задача улучшить торговый баланс, франк был девальвирован, в результате экспорт вырос почти в полтора раза, а импорт – менее чем на 20%³². Постепенно цели планирования расширялись, и понятие приоритета перестало играть центральную роль. В послевоенное восстановление Франции немалый вклад внес Банк развития, способствовавший организации крупных совместных проектов бизнеса и государства. Последний, десятый план был завершен в 1992 г.

²⁹ Maddison A, Op. cit., P. 23.

³⁰ Maddison A. Op. cit. P. 23–24. Преимущество Франции продолжало увеличиваться в 1970-е годы, но затем было утеряно.

³¹ Cazes B. Indicative Planning in France // Journal of Comparative Economics. 1990. Vol. 14. No 4. P. 614.

³² Petit P. *The Origins of French Planning: a Reappraisal*, Contributions to Political Economy, No.3, 1984. P. 67–68.

Роль индикативного планирования состояла не только в том, чтобы дать предприятиям ориентиры на будущее. Индикативные планы помогали наладить диалог правительства и общества, обеспечить согласованность правительственной политики и поведения частных собственников. Здесь важно подчеркнуть, что и Франция вначале стремилась модернизировать внутреннее производство, и лишь на следующем этапе был сделан акцент на развитии экспорта. При этом выбор соответствующих инструментов эволюционировал от селективных к более универсальным.

Аналогичный переход от импортозамещения к более открытой политике был осуществлен и в послевоенной Испании. Политика импортозамещения исчерпала себя во второй половине 1950-х годов, и испанское правительство прибегло к индикативному планированию, чтобы постепенно либерализовать экономику и ускорить экономический рост. В 1961–1969 гг. испанская промышленность росла средним темпом более 11% в год³³.

Финляндия не применяла методов индикативного планирования. Однако, по мнению ряда авторов³⁴, быстрому развитию финской экономики в 1950–1970-е годы способствовало прямое вмешательство государства, обеспечившего высокий темп роста инвестиций в ключевые отрасли промышленности и низкий процент за кредит. На начальных этапах государство создавало и поддерживало крупные компании и использовало производственные экстерналии. Например, развивая деревообработку, оно расширяло спрос на продукцию металлургии, что, в свою очередь,

³³ *Payne S.G.* A History of Spain and Portugal. Vol. 2. Ch. 28. Table 45, 46. Madison: University of Wisconsin Press, 1973 (<http://libro.uca.edu/payne28.htm>).

³⁴ *Jantti M., Saari J., Vartiainen J.* Country Case Study: Finland Combining Growth with Equality / UNU-WIDER Jubilee Conference, Parallel session 7.3, 17–18 June 2005, Helsinki, Finland.

формировало условия для развития электроники. В металлургии, электроэнергетике, производстве химических удобрений были образованы государственные предприятия. К 1980 г. государственный сектор обеспечивал около 18% всей добавленной стоимости в промышленности. В последующие годы доля государственного сектора сокращалась, государственное вмешательство приобрело менее масштабные и более универсальные формы.

Исследователи подчеркивают удивительное сходство стратегий стимулирования роста, использованных Финляндией и «азиатскими тиграми»: «В Корее, на Тайване, так же как и в Финляндии, прагматическое сотрудничество между организованными частными агентами..., с одной стороны, и правительственными чиновниками и государственными служащими – с другой, играло ключевую роль в ускорении экономического роста. Как обычно принято в подобных корпоративистских режимах, многие ключевые решения принимались в промежуточной области между частной и общественной деятельностью»³⁵.

Еще одно «экономическое чудо» произошло совсем недавно – в 1990-е годы. В 1993–2000 гг. Ирландия продемонстрировала экономический рост свыше 9% в год. В 1970–1980-е годы ирландская экономика страдала от высокой безработицы (до 16% в 1986 г.) и дефицита торгового баланса. Чтобы добиться быстрого роста, правительство установило «социальный мир» с профсоюзами, резко снизило налоги, поддерживало низкий валютный курс, а также ввело ряд преференций для экспорта и прямых иностранных инвестиций³⁶. Отметим, что политика ирландского правительства

³⁵ Ibid. P. 8.

³⁶ В том числе пониженный налог на прибыль корпораций, выпускающих экспортную продукцию. Среди них значительную часть составляли иностранные фирмы (*Honohan P., Walsh B. Catching up with the Leaders: The Irish Hare / Brainard W.C., Perry G.L. (eds.)*

координируется посредством семилетних (!) планов национального развития, составляемых на основе консультаций с представителями бизнеса, профсоюзами и региональными властями.

Методы, использованные в Ирландии, характерны для третьей стадии догоняющего развития. Это не удивительно, поскольку к началу 1990-х годов Ирландия уже входила в группу развитых стран, занимая 21-е место по уровню ВВП на душу населения; к 2001 г. она стала четырнадцатой³⁷. Стабильный рынок труда и высокое качество институтов в сочетании с рациональной государственной политикой позволили привлечь значительный капитал иностранных (в основном американских) высокотехнологичных фирм.

Почти 50% всех занятых в промышленности работают в фирмах, находящихся в собственности нерезидентов. Продукция этих фирм идет главным образом на экспорт, составивший 173% ВВП в 2000 г.³⁸. Подобная стратегия оказалась эффективной для развитой страны с населением 4 млн человек, причем на относительно коротком временном интервале. Уже в 2001 г. темп роста ВВП Ирландии снизился до 6%, а в 2003 г. он составил всего 3,7% –еще неплохой, но уже не «чудесный» результат.

В современных развитых экономиках доля государственных расходов в ВВП выше, чем в большинстве развивающихся стран, главным образом за счет социальных статей, доля же затрат на поддержку производства, напротив, относительно ниже. Прямые субсидии производителям в развитых странах составляют, как правило, не более 1% ВВП, тогда как в странах Восточной

Brookings Papers on Economic Activity, Brookings Institution, Washington, D.C., 2002. P. 1–77).

Важную роль сыграла также финансовая помощь Европейского союза.

³⁷ На 21-м месте в 2001 г. оказалась Германия.

³⁸ Доля США в ирландском экспорте выросла с 11,2% в 1997 г. до 17,2% в 2000 г., причем в увеличении этого соотношения изменение валютного курса не играло решающей роли (Honohan P., Walsh B. Op. cit. P. 39, 41).

Европы и бывшего СССР в 1989–1992 гг. они достигали 10–15% ВВП, но сократились до 0–4% к середине 1990-х годов³⁹.

В фазе подъема в США и Канаде селективная господдержка отдельных отраслей минимальна за исключением сельского хозяйства, оборонной промышленности и НИОКР. В объединенной Европе общая сельскохозяйственная политика и региональная политика Европейского союза сегодня, несомненно, являются важнейшими направлениями стратегии стимулирования роста. Впрочем, в пользу необходимости поддержки сельского хозяйства все чаще приводятся неэкономические аргументы: импортировать сельскохозяйственную продукцию может быть выгоднее, чем производить ее внутри страны, но для сохранения деревенского образа жизни, имеющего социально-культурную ценность, нужны даже неэффективные фермерские хозяйства.

В периоды плохой конъюнктуры правительства западных стран, колеблясь, используют стандартные селективные инструменты для поддержки испытывающих трудности отраслей и отдельных крупных предприятий. Яркими примерами являются введение протекционистских пошлин практически всеми развитыми странами во время Великой депрессии и установление Соединенными Штатами пошлин на сталь во время недавней рецессии. Особо подчеркнем, что промышленная политика развитых стран может оказывать существенное влияние на рост развивающихся экономик.

Так, субсидии на одного фермера составляют в среднем 14 тыс. долл. в странах Европейского союза и 20 тыс. долл. в США⁴⁰. В результате производители сельскохозяйственной продукции в развивающихся странах не имеют шансов выдержать

³⁹ World Bank, *From Plan to Market. World Development Report*, NY: Oxford University Press. 1996. P. 116; EBRD, *Transition Report 1997*. London, EBRD, 1997. P. 83.

⁴⁰ Оценка ОЭСР (Europe's Double Standards. How the EU Should Reform Its Trade Policies with Developing World. Oxfam Briefing Paper No. 22, 2004).

конкуренцию на мировом рынке. Издержки производства сахара в Европе гораздо выше, чем в большинстве развивающихся стран. Однако европейские производители сахара получают громадные субсидии, и потому экспортируют сахар по низким ценам⁴¹. По оценке Всемирного банка, западные страны тратят на субсидирование сельского хозяйства более 300 млрд долл. в год.

Из проведенного выше анализа вытекает, что для обеспечения быстрого роста государство должно следовать весьма сложной стратегии, каждый раз выбирая политику, адекватную той или иной стадии модернизации, и своевременно изменяя ее при переходе от одной стадии к другой. Не удивительно, что лишь немногие страны оказались способными решить эту задачу.

Для развивающихся экономик характерны ошибки двух типов: *ошибка инерции*, когда политику, успешную в прошлом, продолжают проводить на этапе, для которого она непригодна, и *ошибка преждевременного переключения*, когда правительство пытается применить методы и инструменты, эффективные лишь для более поздних стадий модернизации. Большинство стран либо не смогли вовремя отказаться от политики импортозамещения и чрезмерного дирижизма (СССР, многие латиноамериканские страны, Индия в 1950–1980-е годы), либо пытались слишком рано и прямолинейно копировать экономическую политику развитых экономик (страны «черной» Африки в 1980–1990-е годы, страны бывшего социалистического лагеря в 1990-е годы). Примером экономики, не сумевшей выработать правильную стратегию переключения, является Бразилия. После длительного периода импортозамещения (1940–1964 гг.) она переключилась на экспортную ориентацию (1964–1974 гг.), после чего разразился кризис 1974 г.

⁴¹ Bailey M., Fowle P., Watkins K., Europe's Double Standards. How EU Should Reform Its Trade Policies with Developing World. – Oxfam Briefing Paper 22, 2002 (<http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/22europe/22europe.html>).

Затем последовал возврат к политике импортозамещения (1974–1990 гг.) и новый период экспортно-ориентированной политики (1990–1997 гг.), опять закончившийся кризисом⁴².

Стимулирование роста в XXI в.

Выбор методов и инструментов стимулирования экономического роста по-прежнему остается предметом горячих дебатов и в зарубежной, и в отечественной литературе⁴³. Основные возражения против применения промышленной политики сводятся к следующему⁴⁴:

– современные международные правила не оставляют возможностей для проведения промышленной политики;

– нет доказательств того, что промышленная политика может быть успешной. Нужна не промышленная политика, а защита прав собственности и обеспечение подходящих «правил игры»;

– в развивающихся странах эффективная промышленная политика невозможна, поскольку: а) у правительства нет информации для обоснованного

⁴² *Baer W.* Op. cit.

⁴³ См., в частности, изложение полярных взглядов и рассмотрение различных аспектов промышленной политики в работах: *Богомолов О.Т.* (ред). Реформы глазами американских и российских ученых. М.: Российский экономический журнал, 1996; *Ясин Е.Г.* Модернизация российской экономики. М.: ГУ–ВШЭ, 2002; *Гурвич Е.Т.* Государственная политика стимулирования экономического роста // Инструменты макроэкономической политики для России. М.: ТЕИС, 2001; Липсиц И.В., Нещадин А.А. и др. Промышленная политика России: принципы формирования и механизмы реализации // Экспертный институт. Избранные доклады (1992–1997). М.: Изографус, 2002; *Попов В.* Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики. 1998. № 8, *Илларионов А.* Экономическая свобода и богатство народов // Вопросы экономики. 2000. No 4.

⁴⁴ *Rodrik D.* Industrial Policy for the Twenty-First Century.

выделения приоритетов; б) не хватает компетентных бюрократов; в) вмешательство в экономику стимулирует коррупцию и «захват власти».

В своей работе Д. Родрик подробно анализирует правила ВТО и показывает, что хотя они и сужают набор инструментов промышленной политики, но вовсе не устраняют возможности ее эффективного применения. По поводу второго возражения он замечает: «Напротив, в развивающемся мире трудно найти примеры экономического успеха, не являющегося результатом промышленной политики того или иного типа»⁴⁵.

Наш анализ подтверждает это заключение. Более того, практически во всех случаях успешного решения задачи модернизации стимулирование роста осуществлялось системно, в рамках долгосрочных индикативных планов.

Далее, широко распространенное мнение о том, что защита прав собственности и некоррупцированная бюрократия необходимы для инициации быстрого роста, не подтверждается опытом. Ни одной бедной стране не удавалось добиться высокого качества институтов на начальном этапе быстрого развития. Верно, что плохие институты тормозят экономический рост. Однако возможность роста все же сохраняется, и если она реализуется, то совершенствование институтов оказывается более простой задачей⁴⁶. Но даже и при идеально защищенных правах собственности без устранения «провалов» рынка широкомасштабная модернизация невозможна, и, следовательно, государство призвано играть здесь существенную роль.

Политика стимулирования роста не обязательно предполагает предварительное установление приоритетов. Она должна базироваться на системе институтов, обеспечивающих выработку эффективных стратегий в процессе взаимодействия государства, бизнеса и общества. Типичная структура могла бы включать государственный совет по развитию, систему отраслевых

⁴⁵ Ibid. P. 37.

⁴⁶ Полтерович В.М. К руководству для реформаторов... (см. сноску 12).

ассоциаций бизнеса, профсоюзы. Неквалифицированное управление и коррупция – серьезные факторы риска, и видимо, поэтому решить задачу модернизации удалось лишь немногим странам. Среди них нет тех, кто предпочел не рисковать.

* * *

Цель политики экономического роста – способствовать переходу экономики на более эффективную траекторию развития и поддерживать движение по ней в дальнейшем. Проблема перехода может возникнуть из-за наличия нескольких рыночных траекторий развития, характеризующихся различной эффективностью. В этом случае достаточно вывести систему из области притяжения низкоэффективных равновесий, после этого она продолжит свое движение уже под действием рыночных сил. Между тем и наиболее эффективная рыночная траектория может оказаться не оптимальной из-за влияния экстерналий или возрастающей отдачи от масштаба. Отсюда возникает необходимость долгосрочного, хотя и ограниченного вмешательства государства (например, стимулирования НИОКР).

Проведенный анализ показывает, что инструменты и методы промышленной политики должны быть адекватны стадии модернизации экономики. Селективные инструменты больше подходят для стадии инициации роста. Стимулирование роста на третьей стадии должно опираться прежде всего на неселективные инструменты. Однако на всех стадиях кооперация государства и частного сектора и поддержка общества являются неременными предпосылками успешной стратегии. В соответствии с этим государству следует делить риск стимулирования роста с частным сектором, вовлекая его в сотрудничество. Особое внимание нужно уделять развитию соответствующих институтов. Далее, эффективная стратегия должна быть гибкой и

предусматривать своевременное изменение и целей стимулирования, и средств их достижения. Подобно тому как трансплантация экономических и политических институтов из одной страны в другую, менее развитую, обычно не приносит успеха⁴⁷, заимствование «самой передовой» экономической политики нередко подавляет рост.

Для России с ее огромной территорией, высоким уровнем образования, сырьевой ориентацией экономики и низким качеством институтов проблема стимулирования экономического роста особенно актуальна. Наша страна еще не завершила решение задач первой и второй стадий и уже пытается проводить экономическую политику, характерную для третьей и четвертой стадий. В ближайшие годы мы не сможем составить серьезную конкуренцию Западу в создании новых продуктов и технологий и не можем рассчитывать на иностранные инвестиции как на решающий фактор модернизации. Нам следует делать ставку на стратегию заимствования и прежде всего расширять границы внутреннего рынка.

Для достижения высоких темпов роста российской экономике особенно необходима система институтов, обеспечивающая координацию усилий государства и частного сектора. Мы полагаем, что в нашем случае дело не сводится к совместному участию в отдельных проектах, созданию фондов развития и т. п. Речь идет о масштабных программах перевооружения старых и создании новых отраслей. Для решения подобных задач требуется современная версия индикативного планирования, базирующаяся на взаимодействии правительства с отраслевыми ассоциациями бизнеса и профсоюзами. Ни одна из стран, успешно решивших задачу модернизации в последние сто лет, не сумела обойтись без той или иной версии широкомасштабной государственной

⁴⁷ *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3.

программы развития. Нет никаких оснований предполагать, что в этом отношении Россия может оказаться исключением.

Конечно, при малоквалифицированной и коррумпированной бюрократии государственное вмешательство в экономику сопряжено с большим риском. Распространено мнение, что сначала надо побороть коррупцию, а потом уже стимулировать рост. Такая стратегия не удалась ни одной стране. Серьезно улучшить институты можно только на фоне быстрого экономического роста, поэтому необходимо рисковать.

Summary

This paper summarizes theoretical arguments and provides empirical evidence to support the statement that rational economic policies depend qualitatively on two factors – technology (GDP per capita) and institutional level of development of a country. We focus on the impact of several policies to promote the catch up development – import tariffs, the speed of foreign exchange reserves accumulation (“exchange rate protectionism”), measures to attract foreign direct investment, import of technology versus indigenous R&D, regulation of migration and measures to support large versus small enterprises. It is shown that the impact of these policies may be positive or negative depending on a stage of development; in each case we find threshold levels or critical combinations of GDP per capita and/or an institutional quality indicator. It is concluded that developing countries should not replicate policies of more developed countries, even if these policies proved to be successful in the West. There are no universal recipes for developing countries and no universal set of “good policies”. Rather, “good policies” to promote growth are different at every stage of development, so the art of the policymakers is to switch from one set of policies to another at an appropriate time; otherwise the country may get into the growth trap.