



Свободные правительства, разумные меры политики

Очередь к избирательным урнам в Транскее в 1994 году во время первых выборов в Южной Африке после отмены апартеида.

Паола Джулиано, Прачи Мишра и Антонио Спиллиберго

Экономические реформы могут пугать политиков, но демократия и экономическая либерализация обычно идут рука об руку

ГЛОБАЛЬНЫЙ финансовый кризис вновь указал на необходимость проведения странами структурных реформ в целях увеличения доходов и повышения стабильности их экономики. Устраняя препятствия экономическому росту, должным образом осуществленные структурные реформы (такие как либерализация торговли, приватизация и регулирование монополий) ведут к повышению потенциального объема производства и в долгосрочной перспективе приносят пользу всем.

Тем не менее, структурные реформы часто затрагивают интересы влиятельных кругов, и их бывает трудно осуществить. Как отметил премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер, «мы все знаем, что нужно делать, но мы не знаем, как добиться переизбрания после того, как мы это сделали» (*The Economist*, 2007). Почему так бывает? Являются ли одни институциональные условия более благоприятными для проведения реформ, чем другие? Безусловно, один из самых старых и по-прежнему нерешенных вопросов в экономической и по-

литической науке — это вопрос о том, является ли политическая свобода необходимым элементом или препятствием для проведения структурных реформ. Можно привести многочисленные теоретические доводы и примеры в поддержку всех точек зрения по этому вопросу.

Одни верят, что экономической либерализации благоприятствуют менее демократические режимы, и приводят в качестве примера важные реформы, проведенные в 1970-х и 1980-х годах в Чили при военной хунте Аугусто Пиночета и в 1960-х и 1970-х годах в Южной Корее при авторитарном правлении Пак Чон Хи. Многие современные промышленно развитые страны на начальных этапах своего развития не были демократическими государствами. В странах Восточной Азии, например, значительное развитие имело место при недемократических режимах.

Теоретически существуют веские причины, по которым авторитарные режимы могут способствовать экономическим реформам и росту. Полностью демократический режим

может стать жертвой определенных кругов, которые ставят собственные цели выше общественного благосостояния. Иногда капиталисты, ослепленные своим стяжательством, становятся главными противниками экономических реформ. В стране, лишь недавно получившей независимость, может потребоваться «добродетельный диктатор», чтобы защитить ее институты, предотвратить «захват» правительства заинтересованными группами и обеспечить эффективное функционирование государства. В частности, заинтересованные группы могут блокировать реформы, если возникает неуверенность в порядке распределения благ (Fernandez and Rodrik, 1991). Демократия может также вести к чрезмерному частному и государственному потреблению и недостаточным инвестициям (Huntington, 1968), в то время как диктаторские режимы могут увеличивать норму внутренних сбережений путем финансового подавления. Заработная плата обычно выше при демократических режимах (Rodrik, 1999). Некоторые государства, включая страны бывшего Советского Союза и многие страны Восточной Азии, увеличили сбережения и, в конечном итоге, добились высокого экономического роста благодаря репрессивной политической и, соответственно, жестко регулируемой финансовой системе.

Служат ли эти исторические примеры и теоретические доводы убедительным свидетельством отрицательной роли демократии в экономических реформах? Нет. Сильные теоретические доводы и прочные эмпирические данные поддерживают тот постулат, что демократия часто сопутствует экономическим реформам. Вот некоторые из этих теоретических доводов.

- Предпочтения диктаторов могут меняться со временем. Поскольку эти предпочтения не могут быть ограничены законом, приверженность диктаторов реформам не может пользоваться доверием (McGuire and Olson, 1996).

- Авторитарские правители обычно характеризуются хищническим поведением, которое ведет к нарушению экономической деятельности и лишает смысла процесс реформ.

- Авторитарские режимы заинтересованы в том, чтобы сдерживать реформы и ограничивать доступ к прибыльной деятельности только для своих сторонников. Демократические правители, напротив, обычно более чувствительны к интересам общества и более склонны проводить реформы, ведущие к разрушению монополий во имя общественных интересов.

- Обеспеченные права собственности, гарантируемые демократией, играют ключевую роль в процессе экономического развития.

Существуют также многочисленные эмпирические данные о том, что реформы и демократия идут рука об руку. Корреляция между демократией и экономическими реформами является очень сильной при сопоставлении как различных периодов времени, так и стран. На рисунке 1 показана корреляция между индексами политической свободы и реформ во времени. Индексы политической свободы основаны на критериях, разработанных в рамках базы данных Polity IV (Marshall and Jaggers, 2009): нуль соответствует наиболее авторитарному, а 1 — наиболее демократическому режиму. Реформы измеряются во времени в шести областях: внутренние финансы,

операции по счетам капитала, рынки продукции (электроэнергия и услуги связи), сельское хозяйство, торговля и операции по текущим счетам (см. вставку). Этот индекс также имеет диапазон от нуля до 1: нуль соответствует наименее реформированной, а 1 — наиболее реформированной экономике. Реформы во всех шести областях характеризуются сильной корреляцией с демократией, причем демократия обычно предшествует процессу сокращения государственного вмешательства в экономику. На рисунке 2 показана такая сильная корреляция по различным странам.

Корреляция между демократией и экономическими реформами является очень сильной.

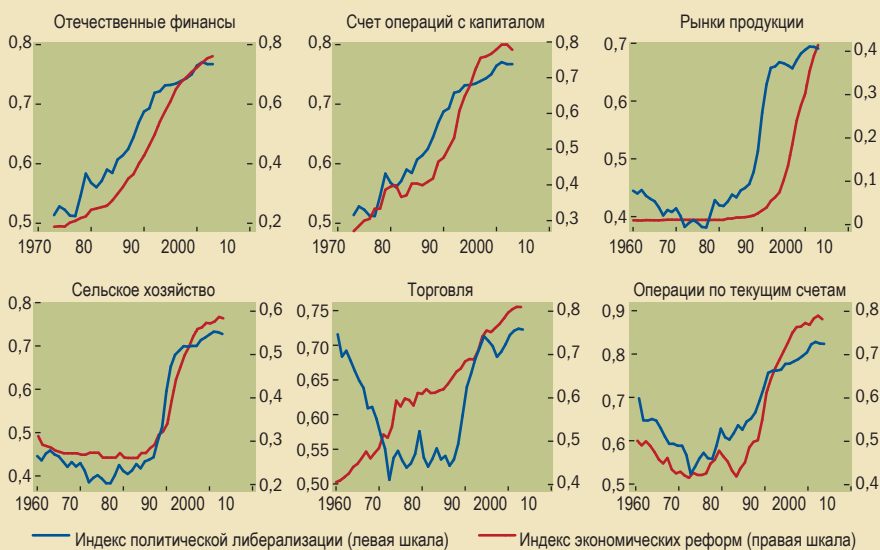
Более демократические страны являются также более реформированными, однако эта корреляция не указывает на то, что демократия обязательно служит причиной экономических реформ. Взаимосвязь может быть и обратной, или же демократия и экономические реформы могут быть одинаково вызваны общим третьим фактором. Вопрос о влиянии демократии на экономические реформы в основном остается без ответа.

Для того чтобы определить, является ли демократия причиной реформ, мы использовали новый набор данных, который охватывает почти 150 стран и 6 секторов за период более чем в 40 лет (Giuliano, Mishra, and Spilimbergo, 2009). Мы обнаружили, что улучшение демократических институтов (измеряемое по индексу Polity IV) существенно коррелировано с принятием экономических реформ. Переход от авторитарских режимов к полной демократии ассоциирован с 25-процентным

Рисунок 1

Всему свой черед

Политическая либерализация обычно предшествует экономическим реформам.



Источники: база данных Polity IV (Marshall and Jaggers, 2009) и расчеты авторов (Giuliano, Mishra, and Spilimbergo, 2009).
Примечание. На данном рисунке показана корреляция во времени между индексами демократии (измеряемыми как Polity IV и нормализованными в диапазоне от нуля до 1) и реформами в следующих шести секторах или областях: (1) отечественные финансы; (2) счет операций с капиталом; (3) рынки продукции (электроэнергия и услуги связи); (4) сельское хозяйство; (5) торговля (на основе тарифов); и (6) операции по текущим счетам. Индекс демократии рассчитывается как среднее для выборки стран с индексом для соответствующей реформы и поэтому (немного) различается между панелями. Все индексы нормализованы в диапазоне от нуля до 1 и нуль соответствует наименее реформированной, а 1 — наиболее реформированной экономике.

Набор данных о структурных реформах

Наш анализ основан на новом широком наборе данных, составленном Исследовательским департаментом МВФ для описания степени регулирования в 150 промышленно развитых и развивающихся странах (см. Ostry, Prati, and Spilimbergo, 2009). Шесть индикаторов реформ охватывают как финансовый, так и реальный сектора. Индикаторы по финансовому сектору включают в себя реформы, касающиеся внутренних финансовых рынков и счетов внешних операций с капиталом, а индикаторы по структурным реформам в реальном секторе включают в себя показатели, касающиеся рынков продукции и сельскохозяйственных рынков, торговли и реформ в отношении счетов текущих операций. Каждый индикатор содержит подиндексы, характеризующие параметры системы регулирования в каждом секторе. Подиндексы агрегированы в индексы и построены таким образом, чтобы все показатели реформ имели диапазон от нуля до 1, причем более высокие значения указывают на большую степень либерализации.

повышением индекса реформ. Мы также не обнаружили какого-либо эффекта обратной связи, т.е. экономическая либерализация не вызывает политической либерализации. Этот вывод разочарует тех, кто полагает, что экономическое сотрудничество с авторитарными режимами повлечет за собой политические перемены.

Как согласовать вывод о том, что демократия благоприятствует реформам, с наблюдением Юнкера о том, что избиратели часто «наказывают» политиков, которые проводят реформы? Оказывается, что данные не подтверждают обеспокоенность Юнкера. В работе Buti, Turrini, and van den Noord (2008) указывается, что политики, которые проводят реформы, не терпят поражения на последующих выборах, особенно в странах

с высоким уровнем финансового развития. Это же верно в отношении политических последствий сокращения крупного бюджетного дефицита. В исследовании Alesina, Carloni, and Lecce (2010) (основанном на выборке 19 государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития за период 1975–2008 годов) указывается на отсутствие данных, которые свидетельствовали бы о систематических поражениях на выборах правительств, осуществивших быстрое сокращение бюджетного дефицита.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что демократия благоприятствует структурным реформам, но обратное не является верным: экономическая либерализация, осуществленная авторитарным режимом, не вызывает перехода к демократии. Кроме того, нет оснований для опасений политиков по поводу того, что избиратели «накажут» разработчиков политики, проводящих реформы в финансовом секторе или сокращающих бюджетный дефицит. ■

Паола Джулиано — доцент Факультета управления им. Андерсона Университета Калифорнии в Лос-Анджелесе. Прачи Мишра — экономист Исследовательского департамента МВФ, а Антонио Спилмберго — советник Европейского департамента МВФ.

Литература:

- Alesina, Alberto, Dorian Carloni, and Giampaolo Lecce, 2010, "The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments" (unpublished).
Buti, Marco, Alessandro Turrini, and Paul van den Noord, 2008, "Can Governments Implement Structural Reforms and Yet Be Re-elected?" Available at www.voxeu.org/index.php?q=node/1235
Giuliano, Paola, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo, 2009, "Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset," CEPR Working Paper 7194 (London: Centre for Economic Policy Research).

Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik, 1991, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, pp. 1146–55.

Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Connecticut: Yale University Press).

Marshall, Monty G., and Keith Jaggers, 2009, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2007—Dataset Users' Manual* (Arlington, Virginia: Polity IV Project).

McGuire, Martin C., and Mancur Olson, Jr., 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force," *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1, pp. 72–96.

Ostry, Jonathan, Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries*, IMF Occasional Paper 268 (Washington: International Monetary Fund).

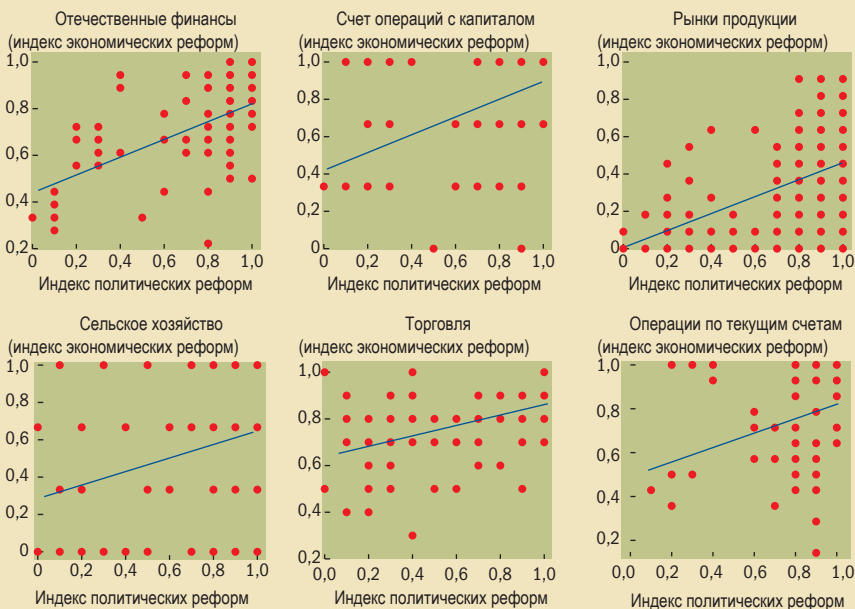
Rodrik, Dani, 1999, "Democracies Pay Higher Wages," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 3, pp. 707–38.

The Economist, 2007, "The Quest for Prosperity," March 15.

Рисунок 2

Динамика в тандеме

Чем более демократической является страна, тем выше вероятность того, что она является экономически реформированной.



Источники: база данных Polity IV (Marshall and Jaggers, 2009) и расчеты авторов (Giuliano, Mishra, and Spilimbergo, 2009).

Примечание. На данном рисунке показана корреляция в 2000 году между индексами демократии, измеряемыми в базе данных Polity IV (нуль соответствует наименее демократической стране, а 1 — наиболее реформированной) и индексами экономических реформ (нуль соответствует наименее реформированной, а 1 — наиболее реформированной экономике) в шести экономических секторах.