

**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

ЮНКТАД X

**Совещание высокого уровня за круглым столом по тематике
торговли и развития: ориентиры на XXI век**

**ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА КАК НАПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В
ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ: УРОКИ ПЯТИДЕСЯТИЛЕТНЕГО ОПЫТА**



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/2
3 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЮНКТАД X

**Совещание высокого уровня за круглым столом по тематике
торговли и развития: ориентиры на XXI век**

Бангкок, 12 февраля 2000 года

ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА КАК НАПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ: УРОКИ ПЯТИДЕСЯТИЛЕТНЕГО ОПЫТА*

Документ, подготовленный
Л. Аланом Уинтерсом
Суссексский университет, Соединенное Королевство

* Мнения, выраженные в настоящем документе, представляют собой точку зрения автора и необязательно отражают позицию секретариата ЮНКТАД.

Резюме

Несмотря на непрекращающиеся вот уже полвека споры, международная торговля остается одним из главных направлений политики в области развития. Я собираюсь кратко описать, каким образом курс на открытость стал в целом предпочтительным курсом в политике, и проанализировать ряд проблем в области торговли, которые нам еще предстоит решить в новом тысячелетии.

Идея импортозамещающих режимов в качестве стратегии развития зародилась естественным образом как следствие интеллектуальных веяний и практической политики после второй мировой войны. Концепция "большого правительства" по всем внешним признакам оправдывала себя (и бюрократы знали, как планировать), развертывание производства в обрабатывающей промышленности отождествлялось с развитием и требовало планирования, а иностранную валюту приходилось накапливать для оплаты необходимого импорта капитального оборудования, экономя при этом на всех других статьях импорта. Но пришло время, и эта концепция развалилась. Экономическая теория показала, что торговая политика не является адекватным механизмом реагирования на большинство сбоев рыночного механизма, страны с открытой экономикой вырвались вперед, оставив позади страны с автаркической экономикой, а импортозамещающие торговые режимы, как оказалось, повсеместно породили колоссальные, ничем не оправданные и оборачивающиеся дорогой ценой перекосы. Кроме того, как только было осознано, что "политическая ангажированность" чрезвычайно затрудняет осуществление эффективного и непредвзятого государственного вмешательства, популярность сразу же обрели прорыночные и неинтервенционистские позиции. Однако такие позиции не смогли безоговорочно взять верх в шедшей полемике, поскольку, так же как и традиционные протекционистские настроения, подобная политика порождает сильное беспокойство по поводу подрыва справедливости и поскольку мы не до конца понимаем, как открытость благоприятствует экономическому росту.

Я считаю, что в будущем нашими лозунгами должны оставаться открытость и недискриминация. Открытость не только повышает экономическую эффективность и в целом, судя по имеющимся данным, темпы экономического роста, но и, преобразуясь в простые и открытые торговые режимы, способствует обеспечению благотворного управления. Эти режимы сужают возможности для "дискреционной политики" и, следовательно, для процветания коррупции и произвола и обеспечивают возможность сохранить квалифицированные кадры для решения многих других задач развития, таких, как образование и эффективное государственное управление. Я считаю, что страны должны решительно встать на путь либерализации торговых режимов, хотя и с

установлением подходящих переходных периодов, что в рамках торговой политики должны энергично устраняться барьеры, в частности связанные с громоздкими таможенными формальностями, слаборазвитостью инфраструктуры и неоправданно высокими тарифами, и что либерализация по своему характеру должна быть не региональной, а многосторонней. Вопросы, связанные с обеспечением справедливости, должны решаться путем прямого перераспределения.

Одним из ключевых факторов, обусловивших рост влияния открытой торговой политики в 70-х годах, стала проверка политики практикой, которая наглядно показала несостоятельность импортозамещающих торговых режимов. Сегодня наша неспособность оценить торговые режимы и добраться до их сути является сердцевинной проблемой, которые мешают нам окончательно и бесповоротно доказать, что открытость - это благо для экономического роста. В следующем десятилетии ЮНКТАД, которая готовит и вырабатывает эффективные оценки торговых режимов, могла бы внести колоссальный вклад и подняться выше своих критиков, после чего можно было бы с полным основанием сказать: "ЮНКТАД, которая дает оценки, сама достойна высочайшей оценки!"

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Резюме	3
Введение	7
I. Оглядываясь в прошлое	8
A. История вопроса: политика	9
B. Уроки истории: выработка политики	18
II. Заглядывая в будущее	21
III. Уроки для ЮНКТАД: выработка политики	32
Библиография	35

ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА КАК НАПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ: УРОКИ ПЯТИДЕСЯТИЛЕТНЕГО ОПЫТА

*Л. Алан Уинтерс**

ВВЕДЕНИЕ

Международная торговля остается для развивающихся стран одним из главных вопросов, вокруг которого ведутся жаркие споры. Одни видят в защите от "холодных ветров конкуренции" один из важнейших элементов развития на ранних этапах, другие же усматривают в протекционизме не средство преодоления, а источник проблем в развивающихся странах. Эта полемика ведется вот уже 50 лет, и, хотя сегодня образ мышления стал ближе к либеральному концу спектра, точка в этом споре еще далеко не поставлена.

Настоящая работа была написана мною в ответ на предложение Генерального секретаря ЮНКТАД провести свой собственный краткий анализ подходов в торговой политике с 50-х годов, процессов, обусловивших эволюцию этих подходов, а также повестки дня ЮНКТАД и близких к ней организаций на следующее десятилетие. Этот анализ действительно является кратким и моим собственным и не претендует на полноту. Я делаю упор на том, как более открытая политика в конечном счете взяла верх над импортозамещающими стратегиями, и настаиваю на том, что в будущем нашими лозунгами должны оставаться открытость и недискриминация. Вместе с тем я признаю, что объективные эмпирические данные в поддержку этого мнения не столь убедительны, как можно было бы рассчитывать после 50 лет исследовательской работы. Отстаивая принцип открытости, я основываюсь не только на аргументах, касающихся экономической эффективности и экономического роста, но и на твердой уверенности в том, что простые и открытые торговые режимы обеспечивают средства для решения проблем, связанных с государственным управлением в развивающихся странах: они сужают возможности для "дискреционной политики" и, следовательно, для процветания коррупции и произвола и обеспечивают возможность сохранить квалифицированные

* Выражаю крайнюю признательность Дж. Майклу Фингеру и Адриану Вуду за их замечания по поводу наброска настоящей работы, а также своим коллегам по "круглому столу" в преддверии ЮНКТАД X за их замечания по первоначальному тексту. Настоящая работа, вне всякого сомнения, только выиграла бы, если бы я воспользовался их добрыми советами. Я признателен также Беатрис Харрисон за ее техническую помощь.

кадры как в государственном, так и в частном секторе для решения многих других задач развития, таких, как образование, эффективное государственное управление, предпринимательство и исследовательская деятельность.

Я считаю, что одним из ключевых факторов, обусловивших рост влияния более открытой торговой политики, является проверка практикой. Данные, собранные в 70-х годах, и их взвешенный анализ наглядно показали вредность и несостоятельность большинства импортозамещающих торговых режимов в развивающихся странах. Я утверждаю также, что наша неспособность оценить торговые режимы и добраться до их сути является сердцевинной проблемой, обуславливающей нашу неспособность окончательно и бесповоротно доказать, что открытость – это благо для экономического роста. В следующем десятилетии ЮНКТАД, которая готовит и вырабатывает эффективные оценки торговых режимов, могла бы внести колоссальный вклад и подняться выше своих критиков, после чего можно было бы с полным основанием сказать: "ЮНКТАД, которая дает оценки, сама достойна высочайшей оценки!"

I. ОГЛЯДЫВАЯСЬ В ПРОШЛОЕ

В настоящем разделе я привожу стилизованный анализ эволюции подходов в торговой политике в послевоенный период, который я оформил в матричном виде в таблице 1. Цель заключается в том, чтобы определить как тенденции в подходах к торговой политике в качестве политики в области развития, так и интеллектуальные и эмпирические факторы, обусловившие появление и развитие этих тенденций. Я признаю, что реальная жизнь более сложна и менее прямолинейна, чем мой анализ, но я стараюсь, во-первых, быть кратким, а во-вторых, осветить то, что я считаю главным сюжетом в развитии этих событий. При историческом анализе подходов в политике главная задача – избежать упрощенческого рационалистического объяснения прошлых тенденций с высоты настоящего. Богатая исследовательско-аналитическая база в экономике всегда дает возможность отыскать интеллектуальный фактор, ставший источником тех или иных изменений в концептуальных основах политики, но она не дает ответа на вопрос о том, был ли этот фактор влиятельным, и если это так, то почему именно ему было отдано предпочтение из всего богатого набора альтернатив, имевшихся в тот конкретный момент. Исходя из этого, я призываю читателей не подходить к истории чересчур упрощенчески, как к обычной цепочке причин и следствий. В конце раздела я позволил себе также привести ряд соображений, касающихся других сил, которые легли в основу важнейших сдвигов в политике.

Во всей этой работе я заостряю внимание исключительно на собственной торговой политике развивающихся стран. Я не отрицаю того, что политика других стран (и прежде всего промышленно развитых) оказывает некоторое влияние на экономический рост и развитие; но она не является главным фактором. Несмотря на то, что развивающиеся страны имели дело с более или менее одинаковыми условиями в своей внешней торговле, опыт их развития является абсолютно разным, из чего я делаю вывод о том, что доминирующую роль играют факторы, специфические для каждой страны. Если признать, что большинство стран имеют небольшую экономику, то простейшая экономическая теория также позволяет сделать вывод, что определяющую роль среди всех глобальных факторов развития стран играет их собственная торговая политика¹.

А. История вопроса: политика²

В таблице 1 дается – возможно, в несколько произвольной форме – характеристика отличительных особенностей теорий макрополитики и теорий, основанных на экономике распределения ресурсов. Теории первой категории ставят фундаментальные вопросы, подобные вопросу о том, что выступает двигателем процесса развития, и касаются напрямую всей экономики в комплексе. Теории второй категории охватывают и макро- и микроэкономические вопросы. Они приближены к макроуровню постольку, поскольку основываются на фундаментальных принципах анализа общего равновесия. Это – один из уникальных вкладов экономистов в процесс выработки политики и один из *неотъемлемых* компонентов концептуальных подходов к торговой политике, поскольку сравнительные преимущества представляют собой понятие из теории общего равновесия. Вместе с тем экономика распределения ресурсов охватывает также микровопросы, такие, как оптимальный выбор политики, и является той основой, на которой зиждется оценка защиты национальной экономики и ее последствий, что, как я попытаюсь доказать ниже, определяло основные сдвиги в подходах к торговой политике.

¹ Чтобы напомнить людям об этом, я во Всемирном банке ввел в оборот по аналогии с компьютерным термином WYSIWYG акроним WYDIWYG ("What you do is what you get" или, иными словами, "что посеешь, то и пожнешь").

² Настоящий раздел во многом основан на великолепном эссе Анн Крюгер (Anne Krueger, 1997) по этой же теме, с которым я настоятельно рекомендую ознакомиться заинтересованным читателям. В числе других источников можно упомянуть также Rodrik (1992), Nanyar (1997) и Bruton (1998).

Таблица 1

***Стилизованный анализ эволюции подходов
к торговой политике в качестве политики в области развития
в послевоенную эпоху***

<i>Десятилетие</i>	<i>Макрополитика</i>	<i>Распределение ресурсов</i>
50-е годы	Импортозамещающие стратегии Пессимистичная оценка перспектив сырьевого сектора и индустриализация; защита "зарождающихся" отраслей экономики; особый и дифференцированный режим; регионализм	Основы экономической теории благополучия в торговле Теория вынужденно неоптимальных решений ("за неимением лучшего")
60-е и 70-е годы	Экспортстимулирующие стратегии	Общая теория перекосов Аргументы против защиты "молодых отраслей" Издержки защиты национальной экономики Эффективная защита
80-е годы	Внешняя ориентация Выход на равновесные цены; ошибочность композиции; издержки структурной перестройки	Политэкономия защиты Стремление извлечь неоправданные прибыли
90-е годы	"Эндогенный рост" Теория и практика; принципы рационального управления Экономическая география	Торговля и технология Проблемы нищеты/распределения доходов

Вначале были Смит и Рикардо; но к 50-м годам, несмотря на все старания ряда их блестящих последователей, таких, как Винер и Хаберлер, их звезда закатилась. Стечение целого ряда обстоятельств убедило экономистов в том, что развивающимся странам следует перейти на чрезвычайно жесткое регулирование своей международной торговли. Очевидный успех государственного вмешательства в экономику в военное время, а также опыт России легитимизировали в их глазах государственное регулирование. Развитие стало отождествляться с индустриализацией, а индустриализация рассматривалась как неделимое целое: считалось, что для получения хоть какого-то шанса на успех необходимо развивать широкий спектр промышленных секторов одновременно, для чего требовалась значительная координация усилий. Кроме того, ключом к индустриализации были инвестиции, а поскольку инвестиционные товары приходилось импортировать из промышленно развитых стран, было чрезвычайно важно сэкономить иностранную валюту для этой цели. Экспорт сырья не рассматривался в качестве надежного и устойчивого источника иностранной валюты, поскольку перспективы роста спроса на эти товары были ограниченными, а условия торговли ими неуклонно ухудшались.

Эти соображения легли в основу довольно логичной позиции, заключавшейся в том, что импортозамещающие (ИЗ) стратегии есть путь к развитию. Считалось необходимым обеспечить высокий уровень защиты местной промышленности, и в рамках ГАТТ настоятельно выдвигались требования о предоставлении особого и дифференцированного (ОД) режима. Развивающиеся страны требовали одновременно и изъятий из мер либерализации в рамках ГАТТ, и расширения доступа на рынки промышленно развитых стран. Еще одним логическим следствием этого было развитие системы региональных торговых соглашений (РТС), ибо благодаря расширению рынка импортозамещающей продукции они снижали издержки индустриализации (Cooper and Massell, 1965).

Возможно, эта политика и была внутренне логичной, но она была неверной. С течением времени режимы ИЗ становились все более произвольными и деформированными, поскольку правительства в своих попытках управлять экономикой спустились до микроуровня. Кроме того, стратегии ИЗ оказались явно неэффективными в улучшении показателей торговли, занятости и в борьбе с нищетой в развивающихся странах и не принесли очевидных успехов в деле стимулирования экономического роста. Кроме того, к началу 70-х годов ошеломляющие успехи "четырёх азиатских тигров" (т.е. таких новых индустриализующихся стран (НИС), как Китайская провинция Тайвань, Республика Корея, Гонконг (Китай) и Сингапур), начали наглядно показывать перспективность альтернативной стратегии, основанной не на сдерживании, а на стимулировании торговли. Ниже я кратко рассмотрю факторы, обусловившие успех этих стран в развитии экономики, но в любом случае их опыт как минимум доказал, что

обеспечить рост и индустриализацию было вполне возможно и без столь популярных в то время режимов ИЗ³.

Новый удар по научной школе замещения импорта, хотя и несколько позже, нанес Баласса (Balassa, 1981), продемонстрировавший, что более открытые НИС выдержали потрясения на рынке нефти гораздо лучше, чем более закрытые страны, делавшие упор на замещении импорта. Это оказалось самым настоящим сюрпризом, поскольку ранее одним из главных достоинств режимов ИЗ считалось то, что они в какой-то мере ограждают внутреннюю экономику от слишком сильных потрясений в мировой экономике. Совершенно очевидно, что страны с открытой экономикой испытывали на себе более мощные потрясения, но они, как показала практика, были настолько более гибкими, что могли выдерживать эти серьезные потрясения и оправляться от них гораздо лучше, чем страны, сделавшие упор на замещении импорта, могли справляться со своими более мелкими проблемами.

"Фактологическая атака" на режимы ИЗ сыграла важную роль, но она опиралась на интеллектуальное наступление и подкреплялась этим фактором. Решающий вклад в эволюцию теории торговли и развития в рамках исследовательской деятельности 50-х годов по проблематике распределения ресурсов внесли не достижения экономической теории благосостояния в международной торговле, – ибо она в основном развивала старые аргументы относительно того, что торговля является желательной в статическом смысле, – а успехи теории вынужденно неоптимальных решений (Lipsey and

³ В своей весьма интересной работе, подготовленной для совещания ЮНКТАД "за круглым столом", Карлота Перес утверждает, что стратегии ИЗ не столько потерпели провал, сколько просто стали неуместными. В период 50-х и 60-х годов, когда быстро развивались стандартные технологии массового производства, фирмы промышленно развитых стран с радостью поставляли их зарождающимся обрабатывающим отраслям в развивающихся странах. Однако по мере совершенствования технологий в следующем десятилетии поиск путей повышения эффективности за счет факторных издержек и глобальной диверсификации производственных источников превратил стратегию поощрения экспорта в успешную парадигму. Весьма интересно, что она сомневается, смогут ли информационные технологии конца этого столетия когда-либо обеспечить возможности для замещения импорта. Ее точка зрения представляется привлекательной, но будущая полезность этой концепции зависит от недоказанных закономерностей, присущих успешным технологическим революциям. Кроме того, в ней не учитывается хаос, характеризовавший режимы ИЗ, которые зародились слишком быстро и были чересчур специфическими, чтобы их можно было объяснить исключительно глобальными изменениями.

Lancaster, 1956). Эта теория обеспечивала поддержку режимов ИЗ путем использования собственного неоклассического инструментария сторонников либерализации для демонстрации того, что либерализация торговли не может гарантировать выгод в несовершенном мире. Однако в 60-е годы аспекты теории вынужденно неоптимальных решений в выборе политики были преобразованы в общую теорию перекосов (см., например, Corden, 1957; и Bhagwati and Ramaswami, 1963), что привело к ранжированию политики, в котором торговой политике практически неизменно отводилась n -ное место.

Вершиной в этой литературе с практической точки зрения можно, пожалуй, считать оспаривание аргументации в пользу защиты "молодых отраслей" Робертом Болдуином (Robert Baldwin, 1969), который развенчал практически все основания для сохранения такой защиты. Кроме того, были осознаны опасности небрежного теоретизирования по поводу вынужденно оптимальных решений; это видно, например, у Гарри Джонсона (Harry Johnson, 1970), который высказал мудрое предостережение о том, что для применения экономических теорий вынужденно неоптимальных решений требуются первоклассные экономисты, а не их обычная замена третьего и четвертого сортов.

Еще более значительными в 60-х годах были достижения в сфере количественных оценок. Теория эффективной защиты была пусть теоретически неэлегантной, зато прагматичной, обеспечивая своеобразную систему мер, и первопроходцы в этой области, такие, как Бела Баласса и Иан Литтл, показали, что перекосы вполне можно выявлять и оценивать количественно. Результат оказался ошеломляющим, поскольку удалось вскрыть не только хаос в торговых режимах большинства развивающихся стран, но и межстрановые закономерности в этом хаосе. Наличие этих закономерностей в основном опровергло ту "отговорку", что режимы ИЗ в принципе являются приемлемыми, но на практике они были разрушены некомпетентными администраторами.

На первых порах стратегия НИС считалась экспортостимулирующей (ЭС) в противоположность ИЗ. Однако вскоре стало ясно, что ни у каких стран чистые льготы для экспорта не были настолько крупными, как антиимпортные перекосы в странах с режимами ИЗ. В этой связи развернулись, да и сегодня не утихают споры о том, чем же это было обусловлено: нейтрализацией значительных импортных ограничений экспортными льготами или тем, что курс политики был в целом менее интервенционистским. До сих пор, например, полного согласия в толковании восточноазиатского опыта так и не достигнуто.

В 80-х годах два фактора привели к тому, что баланс в нормативной аргументации начал смещаться с использования экспортостимулирующих стратегий к неинтервенционистской школе (именно ее я имел в виду под "внешней ориентацией" в таблице 1). Во-первых, промышленно развитые страны в целом отвернулись от идеи государственной поддержки и начали отдавать предпочтение идее свободного функционирования рынков. Как это ни парадоксально, но, по крайней мере на первых порах, именно в торговой политике индустриальных стран это было менее очевидным, чем на других направлениях (в 80-е годы увеличилось число добровольных ограничений экспорта (ДОО), ужесточился режим ограничений в рамках Соглашения по изделиям из различных видов волокон (МФА), шире стали применяться антидемпинговые меры), однако это не мешало распространению данной концепции на торговую политику, когда эти страны предлагали свои рекомендации в отношении политики в области развития. Во-вторых, как утверждала Крюгер (Krueger, 1974), эффективно осуществлять политику чрезвычайно трудно и стремление к получению неоправданных прибылей может приводить к гораздо большим потерям в эффективности по сравнению с традиционными потерями, обусловленными неправильным распределением ресурсов. Крюгер отстаивала идею предпочтительности тарифов по сравнению с квотами и другими ограничениями, но вскоре стало понятно, что такие трудности в той или иной мере характерны для всей политики и даже для процесса ее выработки. Усложнение и расширение масштабов государственного вмешательства вполне могли напрямую привести к увеличению потерь в эффективности в процессе осуществления политики, к повышению вероятности того, что лица, вырабатывающие политику, сами же политически ангажируются⁴, и к увеличению масштабов пустой траты ресурсов, которые расходуются на непроизводительные цели. Таким образом, за исключением тех случаев, когда были убедительные основания для применения противоположного варианта, оптимальной представлялась простая, транспарентная и предсказуемая политика.

Аналитические работы и рекомендации Всемирного банка служат яркой иллюстрацией такого сдвига в стратегии на протяжении 80-х годов, и Банк превратился в одного из самых решительных сторонников простого, ненавязчивого стиля в торговой политике. Банк не проводил фундаментальных исследований для подкрепления этой точки зрения, но играл видную роль в заполнении пробелов, проведении количественных оценок и в анализе путей практического применения этой концепции. И в данном случае

⁴ "Политическое ангажирование" представляет собой процесс, когда те, кто занимается регулированием/выработкой политики, солидаризируются с секторами, которые они призваны регулировать, и тем самым начинают придавать неоправданный вес непосредственным интересам этих секторов.

количественные оценки имели ключевое значение; причем неоценимую помощь Банку в этом деле оказала ЮНКТАД, которая выступила первопроходцем в работе по обобщению и классификации нетарифных барьеров.

Тема либерализации торговли заняла видное место в очень многих рекомендациях Банка (а затем и МВФ), и примерно с 1987 года перекосы в торговле развивающихся стран значительно уменьшились. Однако это вызвало и множество протестов. В частности, высказывалась обеспокоенность по поводу того, что открытые границы не позволят развивающимся странам когда-либо создать обрабатывающую промышленность, что мировые рынки не смогут справиться с растущим экспортом из всех развивающихся стран одновременно и что издержки структурной перестройки (политические и экономические) будут намного перевешивать потенциальный выигрыш.

Первая из этих тревог связана с тем же самым, старым импортозамещающим режимом, но, хотя либерализация может привести к утрате некоторых из защищаемых государством производств обрабатывающей промышленности, свидетельств деиндустриализации, и тем более вредоносной деиндустриализации, не так много. Вторая проблема явно связана с обеспокоенностью по поводу некоторых сырьевых товаров, но, поскольку это суждение носит общий характер, оно игнорирует тот факт, что либерализацию осуществляют не только страны-поставщики, но и страны, являющиеся рынками сбыта. Хотя одновременное осуществление либерализации несколькими странами, имеющими сходную специализацию в торговле, вполне может привести к некоторым отрицательным последствиям, выражающимся в ухудшении условий торговли, это вряд ли нейтрализует общие выгоды от либерализации. Издержки, связанные со структурной перестройкой, действительно вызывают тревогу, но бесконечно откладывать преобразования нельзя. Этот фактор может послужить основанием для применения гибкого подхода к определению сроков и последовательности мер либерализации в том случае, если конечная цель в целом вызывает доверие, но слишком часто проволочки подрывают это доверие, и порой неправильно выбранные пути в этом переходном процессе надолго усугубляют существующие перекосы.

"Победа" идеи внешней ориентации в этой полемике поставила в тупик даже ее собственных сторонников. Голая эмпирика подкрепляла эту позицию, однако чистая теория носила агностический характер. Интеллектуальный вызов, брошенный режимам ИЗ, по сути своей носил статический характер, тогда как проблема, которую предстояло решить, была динамической. Принцип "открытость ведет к росту" необходимо было превратить в солидное, может быть даже универсальное, предписание, и предстояло

объяснить, почему этот принцип срывает. Иными словами, экономистам и тем, кто занимается выработкой политики, предстояло не только расшифровать сравнительные статические преимущества открытости, но и проанализировать пути к получению этих статических выгод и любых возможных действительно динамических выигрышей⁵.

Теоретическая работа особой пользы не принесла. Новые теории "эндогенного роста", в которых во главу угла ставятся процессы освоения нового, знания и человеческий капитал, открыли новые грани сравнительных преимуществ (освоение нового в противовес простому производству) и новые пути возможного получения эффекта масштаба за счет международной специализации, отбросив излишние исследовательские потуги. Но результаты этих теоретических проработок были в большинстве своем крайне хрупкими и далекими от возможностей реального мира. Результаты этого анализа нередко указывали на возможность проигрыша некоторых стран в международной торговле, но поскольку эмпирическим путем установить, когда та или иная страна может оказаться в этой группе неудачников, было трудно, этот анализ по сути ничего не давал для практической выработки политики. Одно дело – декларировать, что торговая политика должна способствовать получению знаний и освоению технологий, но совершенно другое – разработать конкретную политику, которая реально обеспечит это⁶.

Эмпирическая работа с целью доказать благотворное влияние открытости на экономический рост представлялась более перспективной. Первоначально (в конце 80-х годов) существовали некоторые колебания по поводу того, что структурная эконометрика сможет вооружить экономистов необходимыми знаниями, но в конечном итоге "эмпирики роста" отметили их. Хотя теория "эндогенного роста" являлась с технической точки зрения сложной и тонкой, при ее эмпирическом подкреплении

⁵ Как правило, экономисты мыслят о росте простыми категориями доходов, но совершенно очевидно, что другие аспекты роста, не говоря уже о процессе развития, также имеют важное значение. К счастью, между этими различными аспектами существует довольно ярко выраженная положительная корреляция. Кроме того, даже когда эти аспекты вступают друг с другом в противоречие, трудности, сопряженные с нахождением компромиссов между ними, бывают обусловлены в большей мере разногласиями по поводу их относительной весомости, чем неопределенностью технических взаимосвязей между разными факторами.

⁶ Мой коллега Дипак Найяр предложил в целом аналогичную версию тех событий, которые описываются в настоящем разделе (Nayyar, 1997), но он усматривает в этом не упорную борьбу за более оптимальную политику, а достойную сожаления победу ошибочной доктрины.

использовались в основном простые методы структурного регрессионного анализа⁷. В начале 90-х годов в этих исследованиях, из которых наиболее известным, пожалуй, было исследование Сакса и Уорнера (Sachs and Warner, 1995), заведомо предполагалось, что открытость в значительной мере стимулирует рост. Результаты этого анализа всегда были довольно спорными, особенно в части определений открытости, но в полемике по вопросам политики их сторонники взяли верх. Однако в последнее время Родригес и Родрик (Rodriguez and Rodrik, 1999) формализовали теоретически некоторые из изъянов этого направления исследовательской работы и фактически восстановили легитимность прежнего агностицизма. Хотя нет никаких данных, свидетельствующих о том, что открытость или либерализация торговли пагубны для экономического роста, основания для утверждений о том, что они благотворны для него, также нельзя считать однозначными.

Последние работы по экономической географии (см., например, Krugman, 1995), в чем-то схожи с литературой, посвященной теории "эндогенного роста", поскольку в них всплывают те же самые факторы неопределенности. Эффект развития знаний, который ставится во главу угла в теории "эндогенного роста", подменяется в литературе по экономической географии "агломерационным эффектом", но результат остается тем же самым: в определенных пределах может происходить нарастание различных процессов и некоторые страны могут оказаться в проигрыше от торговли. С интеллектуальной точки зрения географическая теория является весьма привлекательной, поскольку она оперирует явлениями реального мира, такими, как концентрация и всплески роста, и тем не менее она, как я считаю, пока не принесла никакой практической пользы для торговой политики. Одна из причин заключается в том, что результаты этого анализа в решающей степени зависят от общей концепции торговых издержек, которые мы на данном этапе не в состоянии реально оценить.

Одновременно с ростом интеллектуальных сомнений в том, что открытость неизменно является благом на уровне страны, оживился и интерес к вопросу о том, не может ли она навредить некоторым слоям населения внутри страны. Такая возможность всегда признавалась на теоретическом уровне, однако на практике она игнорировалась и в 80-е годы, и в начале 90-х годов. Возобновление спора вокруг этого вопроса – во многом заслуга Вуда (Wood, 1994).

⁷ Литература, посвященная "конвергенции", затрагивала более тонкие нюансы, но в кругах, занимавшихся проблематикой торговой политики, она была менее популярной, чем простые модели роста.

В. Уроки истории: выработка политики

История определенно преподавала нам один колоссальный по значимости урок: автаркичная и зарегулированная экономика процветать не может. Для устойчивого экономического развития, как представляется, более или менее необходима определенная степень открытости как с точки зрения политики, так и в реальной жизни. Я считаю, что история помогает нам также понять процесс формирования общих тенденций в концептуальных основах политики, а это весьма важно, если мы хотим повлиять на будущую политику (и понять, почему нам порой этого сделать не удастся).

Выше были изложены стилизованные факты/представления о действительности, реальные факты (учитывая, что эти две категории обычно являются разными) и достижения аналитической работы. Однако, чтобы пролить свет на процесс формирования политики, мы должны прибавить сюда мотивы, которыми оказываются движимы различные участники этого процесса. Политику определяют и анализируют не бездушные роботы, а люди, которые, даже действуя в четких рамках профессиональных стандартов, все же имеют свои интересы и мнения. Эти интересы и мнения необязательно довлеют над неоспоримыми фактами, но они влияют на устанавливаемые задачи исследовательской работы, а в тех областях, где факты для нас не являются определяющими, и на принципиальные решения в сфере политики.

Будучи основанной на целом ряде ошибочных посылок относительно реального мира и процесса развития, импортозамещающая философия получила решительную поддержку со стороны двух конкретных групп приверженцев. Во-первых, вторая мировая война позволила сформироваться обрабатывающей промышленности в ряде периферийных стран, и они, вне всякого сомнения, оказались бы в весьма затруднительном положении, если бы последствия восстановления традиционных каналов поставок продукции обрабатывающей промышленности не были смягчены режимом защиты национальной экономики. Влиятельность индустриальной элиты в этих странах сделала ИЗ политически чрезвычайно мощным течением. Во-вторых (что является менее бесспорным), планирование было именно тем, что было близко и понятно официальным экономистам и бюрократам. Они не были заинтересованы в том, чтобы бросать вызов традиционным понятиям здравого смысла⁸.

⁸ Карлота Перес также утверждает, что режимы ИЗ устраивали фирмы промышленно развитых стран (см. примечание 3, выше).

Экономисты-теоретики также особо не ставили под сомнение прежние устои. Из целого ряда причин, которые, по мнению Анн Крюгер, обусловили это, наиболее важной является их неспособность практически доказать положительный или отрицательный характер конечных результатов. Так, например, трудно спорить с тем, что позитивный динамический эффект дает основания для применения временных мер государственного вмешательства (например, для оказания помощи "зарождающимся отраслям"). Но для обеспечения практической полезности нам нужны средства, чтобы выявлять и количественно исчислять этот эффект, а также определять, когда он изживает себя; т.е. нам необходимо знать, какие зарождающиеся отрасли вырастут здоровыми и оправдают все вложенное в них, а какие необходимо "удушить" сразу же. Аналогичным образом, одна из главных задач исследований в области теории торговли заключалась в выявлении причин, по которым ничем не ограничиваемая торговля, основанная на сравнительных преимуществах, не дает гарантий оптимальности. Хотя с интеллектуальной точки зрения в этом нет ничего плохого, авторы этих работ зачастую невольно протягивали руку помощи тем, кто упорно стремился отбросить фактор сравнительных преимуществ по совершенно иным причинам. Было бы лучше, если бы авторы этих трактатов более тщательно взвешивали недостатки своей аргументации, очерчивали границы областей применения и определяли *практические* условия для установления того, когда полученные результаты в состоянии принести выгоду.

Пожалуй, можно сказать, что, к сожалению, научные критерии отнюдь не поощряют ни практического применения теорий, ни проявления сдержанности в оценках возможностей применения результатов. Вместо этого упор делается на элегантности и на стремлении поразить. Примером опасностей, кроющихся в этих релятивистских характеристиках, является стратегическая торговая политика, которая была элегантной, неожиданной, захватывающей и – на каком-то этапе – занятой. Ее практическая применимость так и не стала особенно значительной, особенно для развивающихся стран, – и через несколько лет ее основные популяризаторы (например, Пол Кругман и Авинаш Диксит) отказались от нее как от практического инструмента. И, тем не менее, она все еще активно обсуждается в менее солидных журналах и фигурирует в дискуссиях с теми, кто определяет политику.

Параллельно с проблемой практической применимости существует также проблема *количественной оценки*. Именно количественную оценку можно, пожалуй, считать главным противоядием против режимов ИЗ, и это очень важный урок. В экономических кругах практический анализ (практики) ценится меньше, чем теория (теоретики), и в этом их слабость. Я убежден в том, что главным препятствием в деле осмысления нами связей между открытостью и ростом является проблема количественной оценки: наша

неспособность адекватно охарактеризовать торговые режимы в силу пробелов как в сборе, так и в анализе данных. Одна из характерных особенностей вышеупомянутой представительной литературы заключается в склонности авторов толковать открытость как дихотомическую переменную, т.е. либо вы являетесь открытыми, либо закрытыми, а третьего не дано. Однако на деле, хотя, возможно, и существуют какие-либо пороговые уровни, выше которых торговая политика может рассматриваться как "закрытая" (пример – Корейская Народно-Демократическая Республика), и другие уровни, ниже которых такая политика может рассматриваться как "открытая" (пример – Гонконг, Китай), тем не менее, имеется еще и срединный диапазон, в котором "открытость" является ординальной или даже кардинальной. В настоящее время мы даже близко не подошли к тому, чтобы определить эти пороговые уровни или удовлетворительно проанализировать степени открытости.

Одним из производных продуктов философии замещения импорта можно считать аргументацию в пользу предоставления особого и дифференцированного режима развивающимся странам в рамках ГАТТ. Начиналось все довольно тихо и незаметно, но в 50-х и 60-х годах этот процесс обрел свою собственную динамику, когда предоставление экспортных преференций развивающимся странам и их освобождение от соблюдения различных правил в импортной политике стали приводиться в движение не экономическим анализом, а политической игрой и риторикой. Нормы ГАТТ рассматривались как издержки для правительств стран-членов, и установление изъятий из них было простым и дешевым способом "купить" участие развивающихся стран в ГАТТ и в западной экономической системе. Динамика этого процесса усиливалась соперничеством между ГАТТ и ЮНКТАД, которая возвела определенный уклон в пользу развивающихся стран в ранг практически единственного политически корректного критерия оценки либерализации торговли (см. Finger, 1991). Этот опыт, на мой взгляд, выдвигает на первый план два урока: во-первых, невозможно полностью отделить политику как стратегию от политики как политической игры, но второй фактор может подчеркивать и сильнее оттенять довольно второстепенные аспекты первого. Во-вторых, количественная оценка – "всему голова". В данном случае, как утверждает Фингер, количественная оценка была неуместной, но ее влияние на споры вокруг этого вопроса было неоспоримым.

Выработка политики – это процесс во многом инерционный. Я уже отмечал, что философия замещения импорта была привлекательной для тех, кто в то время реально занимался выработкой политики, и из опыта прошлого явствует, что для преодоления этого эффекта потребовалось длительное время. Уже в последнее время аналогичный эффект появился на торговых переговорах. Громоздкие внешнеторговые

бюрократические аппараты, сформировавшиеся под влиянием Токийского раунда, должны были найти для себя занятие в начале 80-х годов. Они настаивали на дальнейших торговых переговорах и помогли превратить торговлю в предмет спора в таких сферах, как политика в области развития. После Уругвайского раунда эффект, созданный бюрократическими аппаратами, был аналогичным; к тому же они обратили свои взоры и к региональным торговым соглашениям. Австралийский посол при ВТО Джефф Рейби утверждает, что важнейшим фактором, обусловившим расцвет регионализма в 90-х годах, было именно это стремление "придумать работу". Из этого вытекают следующие уроки: во-первых, вероятность успешного претворения в жизнь тех или иных идей в политике намного повышается в том случае, если для их осуществления есть готовый механизм, и, во-вторых, лучше всего заранее подбирать для бюрократических аппаратов полезное занятие.

II. ЗАГЛЯДЫВАЯ В БУДУЩЕЕ

Я хотел бы также рассмотреть вопрос о будущем торговли и торговой политики. В настоящем разделе я формулирую пять вопросов/проблем, которые представляются мне важными в следующем десятилетии, и даю набросок некоторых предварительных ответов в тех случаях, когда я их имею. Завершаю я свой анализ некоторыми соображениями по поводу того, что же все это значит для ЮНКТАД.

Пять ключевых вопросов политики

i) *Можем ли мы выявить ненейтральные меры вмешательства в международной торговле, которые ускоряют развитие? И можем ли мы предотвратить "политическую ангажированность" при их применении?*

Этот вопрос сформулирован очень взвешенно: т.е. речь идет не о том, "существуют ли" меры вмешательства, а о том, можем ли мы их "выявить". Вне всякого сомнения можно привести сотни отдельных случаев, в которых единовременное вмешательство государства было бы благотворным: например, в тех случаях, когда меры защиты позволяют получить или передать новые знания, улучшить условия торговли или поддержать бедную семью в период, когда ее члены осваивают новые навыки. Но эти возможности в большинстве случаев оказываются за пределами нашего понимания по трем причинам.

Во-первых, мы, как правило, не имеем информации, необходимой для эффективного выявления конкретной возможности. Трудность обычно заключается не в том, чтобы

увидеть, что что-то не так, а в том, чтобы объяснить, почему дело обстоит не так, и показать, что исправить положение могут меры торгового или иного вмешательства. Например, если издержки, связанные с повышением квалификации рабочей силы, больно бьют по потенциальным промышленным фирмам, то как меры защиты отразятся на их заинтересованности в обучении своих работников: повысят ее или снизят в связи с увеличением темпов появления новых фирм в данном секторе и переманиванием ими рабочей силы у лидера в этой отрасли? Сельскохозяйственный протекционизм может приводить к повышению цен, но он не вызовет увеличения доходов сельскохозяйственных работников или мелких фермеров, если это повышение будет полностью отражаться в ценах на землю и в ренте. Кроме того, важно отдавать себе отчет в том, что любая политика является относительной. Необходимо думать не только о том, получит ли кто-нибудь выигрыш от данной меры вмешательства, но и о том, будет ли их выигрыш больше, чем при применении других альтернативных вариантов политики, и будет ли их выигрыш перевешивать потери тех, кто все же окажется в проигрыше. Режим защиты производителей автомобильной промышленности может принести выгоды фирмам и работникам в этом секторе, однако потребители и другие пользователи (нередко другие фирмы) окажутся в проигрыше из-за повышения цен, а другие производители понесут потери из-за повышения уровня заработной платы квалифицированных работников. Квалифицированные работники в автомобильной промышленности могут принести определенные побочные выгоды неквалифицированным работникам и в принципе процессу освоения новых знаний и технологий, но они могли бы принести еще больше, если бы оставались занятыми на небольших предприятиях обрабатывающей промышленности на недеформированном рынке.

Во-вторых, процессы, которые приводят к воплощению мер вмешательства в реальное поведение и практические результаты, нередко зависят от довольно тонких параметров, которые отследить не так просто, особенно испытывающим на себе сильное давление правительствам развивающихся стран. Это сразу же делает процесс выработки и осуществления политики заложником заинтересованных сторон. К политической ангажированности приводит не только нечестность влиятельных людей, но и очень непростой процесс обмена информацией и создания норм. Кроме того, как я уже отмечал (см. примечание 4), политическая ангажированность возможна не только на уровне секторов, но и на уровне бюрократического аппарата, вырабатывающего политику. В последние годы отрядным явлением стало оживление практического и научного интереса к принципам благотворного управления, и в настоящее время несоблюдение этих принципов считается сердцевиной проблемы развития. Энергичная, простая и недискреционная политика является гораздо более эффективной по сравнению со своей

противоположностью в деле поощрения честного управления, поскольку она создает меньше возможностей для коррупции и меньше отвлекает от дела управленческий аппарат. Кроме того, не столь деформирующая политика, как правило, в меньшей мере способствует расцвету коррупции, чем политика, создающая более сильные перекосы. С этих точек зрения преимущества низкого единообразного тарифа перед высоким и многоярусным тарифом представляются колоссальными.

В-третьих, с государственным вмешательством связаны и систематические проблемы. Прилагая достаточные усилия, можно преодолеть информационные и управленческие проблемы интервенционистской торговой политики, но это требует значительных средств. Кроме того, давая понять, что оно готово принять меры вмешательства, государство поощряет подачу все новых ходатайств о принятии таких мер: само создание государственных и частных учреждений, необходимых для проработки аспектов государственного вмешательства в процесс торговли, объективно порождает все новые и новые волны прошений о принятии интервенционистских мер, обработка которых отвлекает рабочую силу, которую можно было бы более эффективно использовать для решения других задач. Помимо этого, работа учреждений порождает инерцию, т.е. игра продолжается даже после того, как условия, которые на каком-то этапе, возможно, ее и оправдывали, изменились: возьмите, например, европейский бюрократический аппарат, занимающийся проблемами сельского хозяйства. Иными словами, эффективное вмешательство, даже если оно возможно (в чем я глубоко сомневаюсь), скорее всего будет обходиться очень дорого и в этой связи может быть попросту неоправданным.

Эта критика торговой политики применима и к некоторым другим областям деятельности правительства, например к промышленной политике, но она не тождественна "крестовому походу против правительства". Перед правительством стоит огромное множество задач: охрана здоровья, образование, инфраструктура, правовые структуры, таможенное дело и т.д. Колоссальное значение этих задач является еще одной причиной, по которой правительствам следует избегать принятия мер вмешательства в торговле.

Даже в таком кратком анализе, как настоящий, невозможно рассматривать торговую политику и развитие и не упомянуть при этом Восточную Азию. И самыми наглядными примерами здесь являются Республика Корея и Китайская провинция Тайвань. Вне всякого сомнения, они имели систему государственного вмешательства, хотя, как уже отмечалось, в целом она носила относительно нейтральный характер и в экспортной, и в

импортной политике, и темпы их развития были стремительными⁹. В их политике были свои особенности. Например, усиленный акцент на экспорте дисциплинировал фирмы, служил одним из четких критериев в политике и ограничивал чрезмерные деформации в других секторах экономики; кроме того, сама среда, служившая контекстом выработки политики, позволяла быстро корректировать ошибки в политике. Эти страны добились также весьма впечатляющих успехов в других важнейших областях, таких, как образование и инфраструктура. Интересно отметить, что, по мнению Ли (Lee, 1995), меры вмешательства во внешнюю торговлю препятствовали росту производительности в Республике Корея (тогда как меры налоговой сферы способствовали ее повышению). Я не вполне уверен, что мы дошли наконец до сути того, что произошло в Восточной Азии, но все же думаю, что, судя по опыту других регионов, это можно считать скорее не универсальным, а сугубо азиатским феноменом.

Порой утверждают, что сторонники открытости ратуют за повышение эффективности в сфере распределения в ущерб технической эффективности (см., например, Naught, 1997). Доказательства того, что открытость напрямую приводит к наращиванию технической эффективности в странах со средними уровнями доходов, нельзя считать особенно убедительными. Однако ее косвенное воздействие, заключающееся в обеспечении возможностей для расширения эффективных фирм, является весьма значительным, тогда как политика, в какой-то мере препятствующая "текучести" фирм (например, адресная защита уже существующих участников рынка), будет сдерживать технический прогресс (Roberts and Tybout, 1996). Кроме того, Бигстен и др. (Bigsten et al., 1998) показали, что в африканских странах с низкими уровнями доходов открытость привела к повышению технической эффективности в обрабатывающей промышленности.

И наконец, необходимо поставить вопрос о том, зависит ли оптимальность государственного вмешательства в сфере торговли от специфики страны. Если считать, что можно поставить знак равенства между развитием и созданием обрабатывающей промышленности, то можно привести аргументы в пользу проведения различий в зависимости от сравнительных преимуществ, поскольку сравнительные преимущества

⁹ Гонконг (Китай) и Сингапур на первых порах имели более либеральные режимы, так же как страны второй волны, когда они взяли старт в своем развитии.

могут оттолкнуть некоторые страны от этого сектора. Однако я не согласен с этой точкой зрения. Небольшие изолированные страны или страны, богатые природными ресурсами или имеющие высокие внутренние операционные издержки, как это имеет место в Африке, вряд ли смогут создать солидные базы для обрабатывающей промышленности; и тем не менее некоторые подсекторы все же будут открыты для них в качестве внутренних, а возможно и определенных экспортных рынков. Кроме того, достойную жизнь можно обеспечить и за пределами обрабатывающей промышленности, примером чему являются Новая Зеландия и Чили; и нет никаких доказательств, что избалованная заботой государства обрабатывающая промышленность способна улучшить эту жизнь.

По мнению сторонников другой школы мысли, различия необходимо проводить в зависимости от стадии развития; они утверждают, что очень бедные страны должны проводить в своей политике курс, отличающийся от политики других стран. Это подводит нас ко второму вопросу.

- ii) *Существуют ли предпосылки для получения выгод от либерализации торговли? Существует ли необходимая для этого сопутствующая политика?*

Мой общий ответ на этот вопрос сводится к тому, что, хотя некоторые условия явно помогают этому, абсолютно объективных предпосылок здесь не существует. Совершенно очевидно, что торговая инфраструктура – как физическая, так и нематериальная – во многом облегчает экспортерам и импортерам использование возможностей открытых границ. И если такая инфраструктура отсутствует, то создание ее, как я считаю, является одним из необходимых сопутствующих условий выигрыша от либерализации. Но даже если такая инфраструктура отсутствует, либерализация в состоянии открыть определенные возможности и отсрочка проведения либерализации приведет к упущению этих возможностей. Я считаю, что выжидательную позицию в этом деле можно занять только в том случае, если пробелы в инфраструктуре создают серьезные перекосы, в силу которых торговля будет развиваться вразрез с долгосрочными сравнительными преимуществами (что является исключительно маловероятным), или если медленный старт может причинить непоправимый ущерб политическим условиям проведения либерализации.

Проблема, связанная в большинстве случаев с такими проволочками, заключается в том, что они ставят под сомнение сами реформы и тем самым не способствуют, а препятствуют продвижению к оптимальному сочетанию мер политики. Если ждать до тех пор, пока для реформы торгового режима "всё сложится как надо", то можно ждать до

бесконечности. Лично я думаю, что после должного установления конечной цели движения (на основе политического решения, возможно, при помощи связанных обязательств в рамках ВТО или обязательств перед бреттонвудскими учреждениями) переходные периоды могут быть довольно длительными. Такой постепенный подход позволит провести различные правовые и институциональные реформы, которые помогут добиться максимальных выгод от либерализации и сгладить любые циклические препятствия на пути к либерализации. Но ключевым условием должна быть гарантированность осуществления либерализации в конечном итоге. Весьма интересно, что некоторые торговые реформы, которые на первых порах встречали сильное сопротивление и которые удавалось согласовывать лишь после установления длительных переходных периодов, на деле ускорялись, как только давался старт структурной перестройке; примерами могут служить "раунд Кеннеди" и режим внутренней свободной торговли в Европейском экономическом сообществе. Судя по всему, как только конечная цель становится ясной, экономические субъекты предпочитают идти к ней кратчайшим путем.

Успеху политики внешней ориентации в Восточной Азии предшествовали периоды господства импортозамещающих стратегий, но ему способствовали колоссальные шаги в деле развития образования и профессиональной подготовки. Можно ли считать это предпосылками или сопутствующими условиями успеха в либерализации торговых режимов? В Восточной Азии, которая имеет значительные сравнительные преимущества в обрабатывающей промышленности, такая комбинация мер политики вполне оправдала себя, но это отнюдь не значит, что она в обязательном порядке применима к другим странам.

Образование имеет важнейшее значение для процесса развития вне всякой зависимости от торговой политики, и в этой связи данный вопрос по сути не затрагивается в рамках проходящей дискуссии. Вместе с тем вопрос о том, должен ли успешной либерализации торговли предшествовать период замещения импорта, является более сложным. В той или иной мере практически все страны сформировали свои экспортные отрасли на базе секторов, уже снабжавших внутренние рынки. Амсден в своей готовящейся к выпуску работе красноречиво доказывает, что из промышленно развитых стран и тех стран, которые она относит к "остальным" (иными словами, это большая группа уже крепко вставших на ноги стран со средними уровнями доходов), только Швейцария и Гонконг (Китай) использовали свободную торговлю в качестве стратегии намерения. При этом она приводит впечатляющее число примеров тех случаев, когда экспорт был "вращен" на базе внутренних отраслей.

История отнюдь не помогает нам найти ответ на этот сложный вопрос, поскольку в 50-х и 60-х годах импортозамещающие стратегии были кредо чуть ли не всех стран. В этой связи история полна примеров как достигнутых успехов, так и явных неудач. К тому же в практическом плане этот вопрос сводится не столько к тому, вырастает ли экспортный потенциал из внутреннего потенциала (ибо это происходит практически всегда, поскольку очень немногие предприниматели разворачивают сугубо экспортные операции в новых отраслях), сколько к тому, вырастает ли экспорт из внутренних отраслей, отгороженных высокими барьерами защиты. Амсден утверждает, что ключевое значение, определяющее успех или провал стратегии индустриализации, имеет способность правительств налаживать экспорт на базе защищаемых внутренних отраслей ¹⁰. Я считаю, что низкий уровень защиты способен помочь этому процессу. Я считаю также, что развивающаяся страна с низким уровнем доходов, имеющая открытый экономический режим, скорее всего будет иметь настолько низкий реальный обменный курс, что обрабатывающая промышленность непременно сформируется для обслуживания внутренних рынков, на базе которых – при наличии необходимых сравнительных преимуществ – может получить развитие экспортный сектор. К тому же создание обрабатывающей промышленности, не имеющей сравнительных преимуществ, никак нельзя считать полезной стратегией. В этом случае получает сильное развитие лоббистская деятельность в пользу сохранения рычагов защиты, и при проведении либерализации потребуются глубокие реформы. Выше я уже указывал, что индустриализация и развитие не являются синонимичными понятиями, и в этой связи я считаю ошибочной идею создания этого сектора до проведения либерализации.

Во многих бедных странах внешнеторговые налоги представляют собой один из главных источников государственных доходов. Политикой, сопутствующей успеху, является создание альтернативных источников, включая систему акцизных налогов, но и в данном случае я бы не отсрочивал либерализацию до появления этих альтернатив. Практически все структуры защиты можно реформировать без потерь для доходной части бюджета, если преобразовать нетарифные барьеры (НТБ) в тарифы, унифицировать ставки (в идеале - на едином уровне) и отменить все изъятия.

¹⁰ В этой связи Робертс и Тайбаут (Roberts and Tybout (1996) показали, что, как правило, главной опорой для бума в развитии экспорта являются существующие отечественные фирмы, начинающие разворачивать экспортную деятельность.

iii) Изжила ли себя концепция недискриминации?

Мой ответ на этот вопрос однозначен – нет. Односторонние преференции, столь любезные для ЮНКТАД и многих правительств развивающихся стран – в целом не принесли должного успеха (Wang and Winters, 1997). По большинству товаров преференциальные льготы невелики, поскольку тарифы в промышленно развитых странах являются низкими. В тех же случаях, когда льготы являются немалыми, действие преференций ограничивается либо количественно (в официальном или неофициальном порядке), либо правилами происхождения. В тех секторах, где развивающиеся страны имеют сравнительные преимущества, они часто не имеют таких преференций; например, из сферы действия схемы всеобщей системы преференций (ВСП) в Соединенных Штатах исключается швейная продукция. В тех редких случаях, когда преференциальные льготы значительны, они не являются оптимальной базой для инвестиций и развития, поскольку результаты не будут гарантированы. Сфокусированность внимания на преференциях приучает представителей развивающихся стран на торговых переговорах останавливать свой выбор не на долгосрочных потребностях, а на сиюминутных квазивыгодах и делает их уязвимыми для давления в таких не имеющих прямого отношения к торговле областях, как трудовые стандарты.

Не менее скептически я отношусь и к региональным торговым соглашениям (РТС) в интересах развивающихся стран. Вне всякого сомнения, можно привести примеры случаев, когда соглашения между Севером и Югом принесли выгоды развивающимся странам (таким, как Португалия и, я считаю, Мексика), но это были случаи, когда страны со средними уровнями доходов присоединялись к своим близким и гораздо более богатым соседям. В большинстве же случаев, как мне представляется, РТС будут отвлекать развивающиеся страны от выработки подходящей политики в области развития на базе преимуществ мирового рынка; по всей видимости, они способны в одинаковой степени и создавать новые торговые потоки, и отвлекать уже существующие потоки в торговле; и, судя по всему, они вряд ли могут что-либо дать для экономического роста (см. Winters, 1997; Vamvakidis, 1998). Региональные торговые соглашения могут выступить в роли одного из каналов для недискриминационной либерализации торговли, например благодаря созданию коалиционных объединений в интересах более широких реформ. Но проведенные исследования указывают на то, что с такой же вероятностью они могут затормозить движение в этом направлении (Winters, 1990c).

Угроза раскола мира на несколько торговых блоков не является неминуемой, но и полностью сбрасывать со счетов ее нельзя. Такой оборот событий будет катастрофическим для развивающихся стран, которым практически неизбежно придется

выбирать для себя тот или иной блок. По всей вероятности, это обернется для них дорогой ценой – искусственной переориентацией торговых потоков и искажением их производственных структур вследствие их общей интеграции в конкретный блок. Это имело бы для них и серьезные политические последствия, поскольку попадание в зависимость от какой-либо одной "метрополии" подрвет их переговорные позиции (McLaren, 1997).

iv) Как быть с уязвимыми группами?

Торговая политика носит ярко выраженный перераспределительный характер, и практически любые изменения неизбежно порождают победителей и проигравших. Мы склонны забывать о том, что нынешняя политика уже повлияла на распределение доходов, и предпочитаем обсуждать реформы в свете того, кто от них пострадает. Нет никаких сомнений, что в том случае, когда реформы политики могут внезапно подрвать жизненные устои определенных семей, есть очевидные моральные и политические основания для беспокойства, но важно задаться вопросом о том, является ли статус-кво тем эталоном долгосрочной перспективы, на который нам нужно ориентироваться. Импортзамещающие режимы обычно ставят в выигрышное положение владельцев капитала в городах, городских трудящихся и бюрократов, и некоторое изменение баланса в пользу других групп может быть вполне желательным.

В условиях реального мира последствия реформы торгового режима для системы распределения могут быть довольно странными и неожиданными, в зависимости от тончайших нюансов специфики местных условий. Уинтерс (Winters, 1999a, 1999b) более подробно рассматривает различные факторы связей между внешней торговлей и нищетой и приводит некоторые результаты практических исследований, проведенных в рамках проекта, организованного при поддержке министерства по вопросам международного развития (МВМР) Соединенного Королевства. Из этого анализа явствует, что торговые и смежные реформы в Индии и в странах Африки способны помочь смягчению проблемы нищеты благодаря созданию возможностей для продажи бедными слоями населения своей продукции или своего труда на более выгодных условиях. Вместе с тем из него следует также, что при определенных обстоятельствах рынки могут развалиться или даже исчезнуть со всеми вытекающими из этого серьезными последствиями для проблемы нищеты. Примером является ситуация в Замбии, где фермеры в отдаленных сельских районах утратили возможность для продажи производимой ими кукурузы, когда государственный совет по сбыту (который обеспечивал перекрестное субсидирование сельских районов) был заменен частными торговыми фирмами. Это убеждает нас в том, что проведение реформ должно сопровождаться тщательным отслеживанием ситуации и

принятием корректировочных мер для обеспечения нормального и эффективного функционирования рынков в момент проведения либерализации торговых режимов.

Отрицательные последствия либерализации торговли для бедных слоев населения иногда выдвигают в качестве аргумента против проведения реформ. Я с этим не согласен, хотя в этой связи можно, например, поставить вопрос о моменте их проведения: в частности, не проводить либерализации в том или ином трудоемком секторе, переживающем спад на данном этапе. Во-первых, как я уже намекал, необходимо тщательно взвесить *чистый эффект* воздействия реформ на масштабы нищеты и распределение доходов. Простое выявление некоторых из тех, кто проиграет, - даже жестоко проиграет – это еще недостаточное основание для осуждения той или иной политики. Поскольку реформирование торгового режима обычно стимулирует рост, либерализация, как правило, будет служить подспорьем в борьбе с нищетой.

В таком случае правильный подход заключается в выборе рычагов корректирующей политики. Меры конкретной компенсации в виде помощи в процессе структурной перестройки торговли были апробированы, в том числе в Соединенных Штатах, где их успех был неоднозначным. По всей видимости, этот вариант не столь эффективен, как общая компенсационная политика в интересах борьбы с нищетой, например программы общественных работ и программы питания для посещающих школы детей из нуждающихся семей. Эти программы непосредственно направлены на борьбу с нищетой и позволяют избежать неблагоприятного занятия, связанного с определением того, обусловлена ли данная проблема реформой торговой политики или нет. Кроме того, в целом они не создают особого деформирующего эффекта, поскольку затрагивают только тех людей, которые не имеют практически никаких альтернатив. Программы борьбы с нищетой могут быть весьма полезными для смягчения этой проблемы, и тем самым их, вне всякого сомнения, можно считать сопутствующими условиями либерализации торговли в тех случаях, когда влияние либерализации на масштабы нищеты может создать проблему. Вместе с тем они не подходят для смягчения негативного воздействия либерализации на слои с несколько более высокими доходами. Здесь требуются общие программы борьбы с безработицей и профессиональной подготовки.

Нет смысла притворяться, что от проведения реформы торговой политики никто не пострадает. С другой стороны, совершенно очевидно, что нельзя допустить превращения программ реформ в заложников интересов тех, кто может от них проиграть. Правильным подходом, как мне представляется, является проведение политики, смягчающей структурную перестройку в целом, при возможном подкреплении временными программами, конкретно рассчитанными на реформу торговых режимов, в тех случаях,

когда по общему мнению, реформа торговой политики создаст исключительно трудные проблемы.

v) *Имеет ли торговая политика решающее значение для развития?*

Вопрос о торговой политике сохраняет свое актуальное значение. Вне всякого сомнения, существуют и другие, не менее важные области политики в интересах развития, такие, как образование, здравоохранение, инфраструктура и макроэкономическое управление, но недоброкачественная торговая политика вполне способна сорвать усилия на поприще развития. Чересчур ограничительная торговая политика, вероятно, позволяет другим направлениям политики еще больше выбиваться из колеи (Krueger, 1990), а если торговая политика является произвольной и интервенционистской, то она пропитывает ядом взаимоотношения между правительством и деловыми кругами¹¹.

Если несколько развить этот ответ, то можно отметить, что имеются пусть не очень формализованные, но все же веские доказательства того, что торговля имеет важное значение для развития. Более слабым звеном в этой логической цепочке является вопрос о том, имеет ли торговая политика важное значение для развития. Если взять такие крайности, как Корейская Народно-Демократическая Республика, единая сельскохозяйственная политика ЕС и т.п., то ответ должен быть положительным. Но главный вопрос заключается в том, на каком этапе эта политика попадает в диапазон "приемлемых" вариантов, и здесь, я считаю, мы в основном заходим в тупик, поскольку мы не можем адекватно оценить торговые режимы.

Проблема заключается не только в сборе и обобщении информации, о формальных барьерах, но и в улавливании более тонких аспектов, например: насколько надежной является процедура установления тарифов, как часто вносятся изменения, насколько велико в этих вопросах влияние лоббистской деятельности и насколько подвержен внешнему влиянию и перекосам механизм экстренной защиты. Ясность, предсказуемость и отсутствие влияния бюрократического аппарата, пожалуй, не менее важны, чем разница между тарифами в 5% и 15%.

С этим тесно связана "торговая политика" в более широком смысле, т.е. с охватом вопросов упрощения процедур торговли, таких, как работа таможенных администраций, а также вспомогательных услуг, таких, как банковское дело, страхование, связь, транспорт

¹¹ Даже если соответствующие стороны привыкли к этому яду и не осознают этого.

и эффективность работы портов. Эти области труднее реформировать, чем собственно тарифные ставки, но их значимость, по всей видимости, возрастает по мере того, как тарифы снижаются, а в производстве и торговле начинают доминировать глобальные сети поставок. Кроме того, в последних работах, посвященных "эндогенному росту" и экономической географии, именно с этими вопросами увязываются аспекты оптимальности размещения производств и стартовые условия для экономического подъема. При рассмотрении под этим углом зрения торговая политика вновь выдвигается на передний план.

Я завершаю свой анализ выводом о том, что торговая политика является актуальным вопросом. Даже если ее традиционные рычаги недостаточны для обеспечения развития, их оптимизация является важным первым шагом по направлению к этой цели и свидетельством серьезных намерений в отношении других более широких целей. Реформирование торговой инфраструктуры оправдывает усилия только в том случае, если традиционные инструменты будут достаточно либеральными, чтобы обеспечить значимый товарооборот и достаточную конкуренцию, которая позволит потребителям воспользоваться выгодами от снижения торговых издержек.

III. УРОКИ ДЛЯ ЮНКТАД: ВЫРАБОТКА ПОЛИТИКИ

И в заключение я ставлю вопрос о том, что же это все означает для ЮНКТАД и ее деятельности в сфере торговли.

Один из главных выводов, вытекающих из настоящей работы, заключается в важном значении количественной *оценки*. Это позволяет использовать одну из наиболее сильных сторон ЮНКТАД, которая располагает большим массивом данных о торговых барьерах в своей информационно-аналитической системе в области торговли (ТРЕЙНС), и я хотел бы настоятельно рекомендовать в будущем сделать упор именно на этой области. Ни один другой орган не продемонстрировал своей способности собирать данные о торговой политике. ВТО располагает такими средствами, но не может отделить сбор данных от переговорных/политических аспектов своей работы, что делает ее крайне ненадежным источником данных для целей анализа¹². ЮНКТАД может обеспечить себе центральное место во всей этой дискуссии посредством выделения ресурсов на сбор, проверку и опубликование данных о торговой политике и о самой торговле.

¹² Сами по себе данные ВТО являются надежными, и, более того, ВТО критикует ЮНКТАД на меньшую достоверность ее данных. Проблема же заключается в том, что *доступ* к данным ВТО ненадежен.

В этой же связи ЮНКТАД следует взять на себя инициативу и заняться поощрением усилий других учреждений и исследователей в деле сбора данных по другим аспектам торговли, вызывающим трения. Сюда относятся нормативные ограничения в таких областях, как окружающая среда, государственные закупки и услуги, а также издержки в тех областях, которые я отнес выше к категории мер по упрощению процедур торговли. К тому же ЮНКТАД неплохо зарекомендовала себя в некоторых из этих областей (например, в области анализа экологических нормативов и в рамках совместной программы Всемирного банка и ЮНКТАД по расширению прямых иностранных инвестиций и торговли услугами (ЭФДИТС)), но потребность в дополнительной информации является практически безграничной. Кроме того, широкие возможности имеются для обстоятельной аналитической работы в деле определения соответствующих методик оценки и аналитического обобщения этих данных.

Что касается собственно политики, то ЮНКТАД, пожалуй, стала ассоциироваться с организацией, благосклонно относящейся к государственному вмешательству в сфере торговли. Однако это, как представляется, слишком часто основывается на умозрительных возможностях или на отрицании обобщающих выводов других организаций и исследователей в пользу рыночных сил. В этом плане ключевое значение имеет призыв Анн Крюгера (Krueger's (1997)) к обеспечению практической применимости анализа. Мы должны заострить внимание на необходимости четкого определения контуров той области, на которую распространяется та или иная рекомендация в области политики, предусмотрев при этом четкие способы выявления случаев, когда мы выходим за эти границы. Честно определив эти контуры, мы (причем все мы) останемся со множеством тех "серых зон", где мы попросту не будем знать, какая политика является оптимальной, но поспешное стремление установить влияние над этими областями средствами голой риторики недостойно международной организации, да и в конечном счете бесполезно.

С очерчиванием этих контуров тесно связан такой аспект, как наша честность в вопросе о том, насколько хорошо мы понимаем то, что сами рекомендуем. Международные организации и доноры – и не в последнюю очередь мой бывший работодатель, Всемирный банк, - часто толкуют об "оптимальной практике". В преломлении к таким долгосрочным целям, как развитие, это выдвигает на первый план серьезные вопросы о нашем понимании того, что является оптимальным. Было бы отрадно получить более четкие ответы на этот вопрос. Большинство наших суждений будут в лучшем случае носить сугубо условный характер.

Всегда есть опасение, что если рекомендации по вопросам политики будут недостаточно смелыми, уверенными и всеобъемлющими, то это позволит тем, кто вырабатывает политику, в каких-то пределах выбирать удобные для себя псевдонаучные обоснования того, что они намереваются сделать в любом случае. Разумеется, решающий голос остается за политиками/теми, кто вырабатывает стратегии; но, если мы, аналитики, хотим избежать искаженного толкования наших идей, мы должны быть в большей мере, чем до сих пор, подготовлены к тому, чтобы указать на возможные последствия, неожиданные сопутствующие связи (например, какие фирмы окажутся в выигрыше от конкретной политики) и на ложные посылки, лежащие в основе реальной политики. Это создает опасность вступления в конфликт с правительствами – "хозяевами" международных организаций. Однако если этот подход применять беспристрастно, то большинство правительств, которые не терпят замечаний, когда речь заходит об их собственных делах, тем не менее согласятся с этим подходом, сочтя его приемлемой ценой обеспечения большей ясности и дисциплинированности в делах других.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Amsden A. (forthcoming). *The Rise of the Rest: Late Industrialization outside the North Atlantic Region*. New York, Oxford University Press.
- Balassa B. (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117(1): 142-194.
- Baldwin R.E. (1969). The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, 77; 295-305.
- Bhagwati J.N. and Ramaswami V.K. (1963). Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy. *Journal of Political Economy*, 72: 44-50.
- Bigsten A. *et al.* (1998). Exports and firm-level efficiency in the African manufacturing sector (mimeo). Oxford, Centre for Study of African Economies, Oxford University.
- Bruton H. (1998). A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, 36(2), June: 903-936.
- Cooper C.A. and Massell B.F. (1965). Towards a general theory of customs unions for developing countries. *Journal of Political Economy*, 73: 461-76.
- Corden W.M. (1957). Tariffs, subsidies and the terms of trade. *Economica*, 24: 235-42.
- Finger J.M. (1991). Development economics and the GATT. In: de Melo J. and Sapir A., eds. *Trade Theory and Economic Reform*. Oxford, Basil Blackwell: 203-223.
- Johnson H.G. (1970). The efficiency and welfare implications of international corporations. In: McDougall I.A. and Snape R., eds. *Studies in International Economics*. Amsterdam. North Holland: 83-103.
- Krueger A.O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64: 291-303.
- Krueger A.O. (1990). Asian trade and growth lessons. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 80: 108-112.

- Krueger A.O. (1997). Trade policy and economic development: How we learn. *American Economic Review*, 87: 1-22.
- Krugman P.R. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge MA, MIT Press.
- Lee J.W. (1995). Government interventions and productivity growth in Korean manufacturing industries. NBER Working Paper W5060. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- Lipsey R.G. and Lancaster K. (1956). The general theory of second-best. *Review of Economic Studies*, 24: 11-32.
- McLaren J. (1997). Size, sunk costs, and Judge Bowker's objection to free trade. *American Economic Review*, 87: 400-20.
- Nayyar D. (1997). Themes in trade and industrialization. In: Nayyar D., *Trade and Industrialization*. Oxford, Oxford University Press: 1-42.
- Perez C. (2000). Technological strategies for development in a context of paradigm change. Paper prepared for the Round Table at UNCTAD X, Bangkok, February 2000.
- Roberts M.J. and Tybout J.R. (1996). *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and market Structure*. Oxford, Oxford University Press, for The World Bank.
- Rodriguez F. and Rodrik D. (1999). Trade Policy and economic growth: A skeptic's guide to the evidence. CEPR Discussion Paper No. 2143.
- Rodrik D. (1992). Closing the productivity gap: Does trade liberalisation really help? In: Helleiner G., ed. *Trade Policy, Industrialisation and Development: New Perspectives*. Oxford, Oxford University Press.
- Sachs J. and Warner A. (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1-95.

- Vamvakidis A. (1998). Regional trade agreements versus board liberalization: Which path leads to faster growth? Time-series evidence. IMF Working Paper No. 98/40. Washington DC, IMF.
- Wang Z.K. and Winters L.A. (1997). Africa's role in multilateral trade negotiations: Past and future. *Journal of African Economies*, 7 (Supplement 1), June 1998: 1-33.
- Winters L.A. (1997). Assessing regional integration arrangements. In: Burki J., Perry G. and Calvo S., eds. *Trade: Towards Open Regionalism*. Washington DC, The World Bank, 1998: 51-68.
- Winters L.A. (1999a). Trade, trade policy and poverty: a framework for collecting and interpreting the evidence. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters L.A. (1999b). Trade liberalisation and poverty. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters L.A. (1999c). Regionalism versus Multilateralism. In: Baldwin R., Cohen D., Sapir A., and Venables A., eds. *Regional Integration*. Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Wood A. (1994). *North-south Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford, Clarendon Press.