

Е.Т. Гурвич

Экономическая политика и измерения экономической свободы

1. Индексы экономической свободы

Роль свободы в экономике и экономической политике – важная и актуальная тема. Либерализация составляла едва ли не основное содержание изменений, происходивших в мировой экономике за два десятилетия, предшествовавшие международному финансовому кризису 2008 года. Вместе с тем, в первой половине 2000-х годов усилились элементы дискреционной макроэкономической политики, а в ходе кризиса резко возросли масштабы государственного активизма, направленного на спасение системных финансовых институтов, компенсацию дефицита ликвидности, социальную защиту и т.д. Какие уроки следует извлечь из финансового кризиса? Следует ли после завершения его острой фазы свернуть дискреционные меры или, напротив, они должны быть расширены? Ответ на этот вопрос (и на многие другие) во многом зависит от оценки эффекта экономической свободы.

Отдельные аспекты связи между свободой и экономическим развитием достаточно глубоко изучены. Однако общий взгляд на проблему, к сожалению, сильно идеологизирован, что (как всегда в подобных случаях) лишь мешает ее серьезному объективному анализу. В настоящей работе вопросы свободы рассматриваются, прежде всего, в контексте проведения макроэкономической политики.

Изучение и обсуждение роли экономической свободы концентрируется, главным образом, вокруг интегральных показателей, регулярно рассчитываемых в двух вариантах. Первый – Индекс экономической свободы (ИЭС) строится фондом «Наследие» и газетой «Уолл Стрит Джорнал», начиная с 1995 года, и в настоящее время охватывает 179 стран (Heritage Foundation, 2012). Второй – Индекс мировой экономической свободы (ИМЭС) составляется Институтом Фрэнзера, начиная с 1970 года, и сегодня определяется для 141 страны (Gwartney, Lawson, Hall et al., 2011).

Оба индекса сходны как по общей концепции, так и по способу формирования. Составители индексов считают, что они улавливают

нарушение любых принципов свободной экономики – свободной от искажения объективно складывающихся рыночных цен (которое ведет к отклонению от оптимального распределения ресурсов), от значительного изъятия налогов государством (подрывающего стимулы инвесторов и работников), от произвольных ограничений на деятельность бизнеса (выхода на рынки, привлечения капитала, инвестирования и т.д.).

ИЭС находится на основе четырех показателей, отражающих разные аспекты того, что авторы рассматривают как экономическую свободу (табл. 1). В свою очередь, каждый показатель складывается из нескольких компонент (некоторые из которых также являются составными).

Таблица 1. Состав показателей, определяющих Индекс экономической свободы (ИЭС)

Показатели	Компоненты основных показателей
Главенство закона	Защищенность прав собственности, свобода от коррупции
Ограниченные «размеры» правительства	Фискальная свобода, уровень государственных расходов
Эффективное регулирование	Свобода ведения бизнеса, свободный рынок труда, монетарная свобода
Открытость рынков	Свобода внешней торговли, свобода инвестиций, финансовая свобода

Индексы мировой экономической свободы складываются из пяти показателей, которые также имеют свои составляющие (табл. 2).

Представленные таблицы показывают, что оба индекса включают несколько групп разнородных по сути показателей.

1. Формальное или неформальное регулирование либо ограничение государством функционирования рынков (товарных, финансовых, рынков труда). Сюда относится создание административных барьеров для выхода агентов на рынки, использование тарифных или нетарифных ограничений на внешнюю торговлю, регулирование цен, валютное регулирование и контроль операций с капиталом и т.п.

2. Участие государства в экономике в виде перераспределения создаваемой добавленной стоимости, проведения государственных инвестиций или создания государственных предприятий.

3. Качество проводимой государством экономической политики, характеризующее такими ее результатами, как уровень и предсказуемость инфляции.

4. Качество государственных институтов (обеспечение главенства закона, защищенность прав собственности, независимость судебной системы, уровень коррупции).

Таблица 2. Состав показателей, определяющих Индекс мировой экономической свободы (ИМЭС)

Показатели	Компоненты основных показателей
«Размеры» правительства	Государственное потребление по отношению к общему потреблению, Трансферты населению и субсидии в процентах ВВП, Доля государственного сектора в экономике, Предельные ставки основных налогов
Правовая система и защищенность прав собственности	Независимость судов, Защищенность прав собственности, Обеспечение исполнения контрактов
Доступность и надежность денег	Уровень и вариация инфляции, Рост денежного предложения, Возможность отрывать банковские счета в иностранной валюте
Свобода внешней торговли	Средняя ставка таможенных тарифов и их дифференциация, Наличие нетарифных барьеров, Ограничения на операции с капиталом, Ограничения на участие нерезидентов в экономике либо на иностранные инвестиции
Регулирование денежного рынка, рынка труда и административные барьеры для ведения бизнеса	Контроль за процентными ставками, Допуск на рынок иностранных банков, Ограничения на наем и увольнение работников, Наличие и уровень законодательно установленной минимальной зарплаты, Регулирование цен, Легкость открытия бизнеса, Легкость лицензирования деятельности, Размеры необходимых дополнительных выплат (взятки) при ведении бизнеса, Дополнительные административные издержки на ведение бизнеса

Лишь первая группа факторов действительно характеризует степень экономической свободы. Входящие в нее показатели описывают ограничения на возможности экономических агентов открывать бизнес, свободно обменивать произведенные товары и услуги, поставляя их на любые рынки, инвестировать свои средства или привлекать капитал и т.д. Вторая группа показателей касается участия государства в экономике. Если проводимое государством перераспределение доходов с некоторой

условностью можно считать ограничением экономической свободы, то наличие государственных компаний (или банков) никак не подпадает под это определение. Напротив, запрет на прямое участие государства в экономической деятельности означал бы ограничение его свободы и, тем самым, ограничение конкуренции. Конечно, существенная роль госкомпаний создает определенные проблемы – например, конфликт интересов у регулятора, неравные условия конкуренции и т.д., но все же это нельзя рассматривать как автоматическое ограничение свободы. Третья группа вообще относится не к характеру экономической политики, а к ее результатам (которые могут зависеть от многих показателей). Наконец, четвертая группа показателей включает характеристики качества базовых государственных институтов. При этом не важно, насколько полно различные институциональные показатели представлены в индексах – неоднократно было показано, что все такие показатели тесно коррелированы между собой, т.е. фактически представляют один и тот же агрегированный мега-показатель качества институциональной среды.

Попытки связать все используемые показатели с концепцией экономической свободы (например, трактовка низкой инфляции как «монетарной свободы», низких налогов как «фискальной свободы», а низкой коррупции как «свободы от коррупции») во многих случаях выглядят искусственными. Собственно экономическую свободу в индексе Фонда «Наследие» на самом деле характеризуют меньше половины показателей (четвертый и частично третий), а в индексе Института Фрэнзера – два последних показателя из пяти.

Беспристрастный анализ показывает, что фактически индексы описывают не экономическую свободу, а степень близости экономической системы в той или иной стране к идеалу либеральной экономики. Ключевые черты такого идеала составляют благоприятные макроэкономические условия (низкая инфляция, низкие налоги, низкий государственный долг), полная свобода рынков, минимальная роль государства в экономических операциях, при выполнении им базовых функций обеспечения безопасности (личности и собственности) и исполнения контрактов.

Экономику стран с максимальными значениями индексов составители называют «полностью свободной», а низкие значения индексов рассматриваются как признак подавления экономической активности. Оба списка возглавляются Гонконгом и Сингапуром, в основном совпадают и другие лидеры рейтингов (табл. 3), включающие, за исключением Чили, наиболее развитые страны.

Таблица 3. Страны-лидеры по индексам экономической свободы¹

Страны с максимальными значениями ИЭС	Страны с максимальными значениями ИМЭС
Гонконг	Гонконг
Сингапур	Сингапур
Австралия	Новая Зеландия
Новая Зеландия	Швейцария
Швейцария	Австралия
Канада	Канада
Чили	Чили
Ирландия	Великобритания
США	США
Дания	Финляндия

К аутсайдерам обоих списков относятся в основном беднейшие страны Африки и Юго-Восточной Азии, а также отдельные нефтедобывающие страны (Венесуэла, Ливия, Иран).

В отношении России индексы существенно расходятся между собой. ИМЭС помещает нашу страну примерно в середину списка (мы делим с Грецией 81-82 места среди 141 оцениваемой страны), впереди всех стран БРИКС. Напротив, в индексе Фонда «Наследие» Россия занимает лишь 144-е место (среди 179 стран), отставая от всех стран БРИКС. При этом в ИМЭС мы отстаем как раз по показателям, отражающим собственно экономическую свободу, а в ИЭС, напротив, в основном по качеству государственных институтов (защищенность собственности, уровень коррупции), к которым добавляются барьеры для инвесторов.

Составители индексов обращают внимание на их явную связь с показателями экономической успешности (измеряемой величиной душевого ВВП по паритету покупательной способности либо темпами роста). Душевой доход в странах, попавших в верхний квартиль индекса ИМЭС, в семь раз превосходил средний доход стран из нижнего квартиля, по темпам роста страны-лидеры опережали аутсайдеров в 2,5 раза.

Формальный эконометрический анализ как будто также подтверждает эти выводы. В ряде работ получена положительная связь между уровнем свободы и степенью экономической успешности страны (выражаемой величиной ВВП на душу по паритету покупательной способности). Обзор

¹ Без учета малых стран.

таких исследований приводится в работах (De Haan, Lundström, Sturm, 2006; Gwartney, Lawson, Hall et al., 2011).

Составители рейтингов представляют полученные результаты (подкрепленные очевидными различиями между составом «отличников» – наиболее богатых страны – и «двоечников» рейтинга экономических свобод – в основном, отсталых страны) как доказательство необходимости для всех стран широким фронтом двигаться в направлении либерализации экономики.

Однако интерпретация связи вызывает серьезные сомнения. Прежде всего, создает проблемы отмеченное выше включение в индексы, наряду со свободами, качества общественных институтов. Эти показатели признаны наиболее важными объясняющими факторами экономического развития (см., например, Acemoglu, Johnson, Robinson, 2004; Strobel, 2010).

УКак отмечает Cohen (2011a), несмотря на тесную связь между экономической свободой и качеством институтов, для различных групп стран типичны разные их сочетания. Рассмотрим это на примере классификации развитых стран ОЭСР, включающей три группы.

1. *Англоязычные страны и Швейцария.* Страны этой категории отличаются высоким уровнем либерализации экономики (дерегулированием, низкой налоговой нагрузкой и т.д.). В то же время качество институтов в этих странах в среднем ниже, чем в остальных странах ОЭСР.

2. *Страны Северной Европы и Франция.* Для этих стран типично обратное соотношение: сравнительно низкий уровень дерегулирования при рекордно высоком уровне налогов и государственных расходов.

3. *Средиземноморские страны и Япония.* Страны данной группы отличаются наименьший уровень либерализации при сравнительно невысоком качестве госуправления.

Средиземноморские страны имеют в целом меньший уровень душевого дохода, большие дисбалансы и размеры государственного долга. Неудивительно, что на них особенно тяжело сказался финансовый кризис. Однако, по всей видимости, перечисленные слабости объясняются скорее слабым госуправлением, чем недостаточным уровнем либерализации экономики.

С другой стороны, первые две группы сопоставимы между собой по основным показателям успешности. Таким образом, на уровне «качественного» анализа представляется, что либерализация, если и способствует развитию, то, во всяком случае, не является единственным способом ускорить его.

В таких условиях может лишь ставиться вопрос о том, вносит ли свобода дополнительный вклад в показатели развития сверх того, что определяется качеством институтов.

Детальный анализ показывает, что общий процесс увеличения экономической свободы шел неравномерно. Наиболее активные изменения происходили в период с конца 1980-х до середины 1990-х годов (Cohen, 2011b). В это время в развитых странах одновременно произошло существенное дерегулирование и повышение качества государственных институтов. Автор связывает эти события с политическими и структурными изменениями после завершения «холодной войны» и предлагает рассматривать как уникальное событие. Эконометрический анализ показал, что если рассматривать период, начинающийся с 1995 года, то темпы роста объяснялись главным образом качеством институтов, тогда как уровень либерализации не оказывал на темпы роста значимого влияния.

Таким образом, непредвзятый анализ свидетельствует, что эффект экономической свободы, во-первых, ограничен, во-вторых, носит нелинейный характер. Судя по всему, связь носит «пороговую» форму: устранение наиболее значительных барьеров и ограничений на действие рынков (как это было сразу после завершения «холодной войны») повышает эффективность экономики. Однако результаты дальнейшей либерализации неоднозначны. Ниже мы показываем, что выводы, полученные при анализе отдельных аспектов либерализации, поддерживают данную общую гипотезу.

Экономическая политика и экономическая свобода

По многим отдельным факторам, включаемым в расчет индексов экономической свободы, накоплены достаточно обширные теоретические и эмпирические результаты. Их рассмотрение позволяет судить о характере связи между отдельными аспектами «экономической свободы» и ростом экономики.

Наиболее простая связь выявлена для либерализации внешней торговли. В ряде работ (например, Wacziarg, Welch, 2003) показано позитивное влияние снятия барьеров на международное движение товаров и услуг. За этим эффектом стоит несколько механизмов.

1. Импорт инвестиционных товаров представляет собой один из важнейших каналов заимствования передовых технологий. Подобное заимствование, в свою очередь, служит ключевым механизмом модернизации для стран с таким уровнем развития, как у России.

2. Для выхода на внешние рынки отечественные производители вынуждены конкурировать с лучшими поставщиками из всех стран. Эмпирически доказано, что это создает сильные стимулы для активных инноваций. Кроме того, возникает перенос освоенных новых технологий в другие компании и сектора.

Более сложная зависимость выявлена для инфляции. В ряде исследований показано, что влияние размеров инфляции на экономический рост носит пороговый характер. Если инфляция превосходит такой порог, рост замедляется, уровень инфляции в пределах порога не существен. Количественные оценки порога несколько различаются между собой в зависимости от используемого для анализа периода, выборки стран и эконометрических процедур. Однако сам нелинейный характер связи практически общепризнан. Наиболее поздняя оценка получена в работе экспертов МВФ Espinoza, Leon, Prasad (2010) – согласно их результатам пороговый уровень годовой инфляции составляет 10% для формирующихся рынков и развивающихся стран и значительно ниже для развитых стран. Ранее к аналогичному выводу пришли Khan, Senhadji (2001) – они оценили порог в 1-3% для развитых и 7-11% для остальных стран. Более высокий порог (19%) получили Drukker, Gomis-Porqueras, Hernandez-Verme (2005) и Pollin, Zhu (2006): 15-18%.

Более сложные формы связи рассматриваются ниже.

«Размеры государства»

В рамках моделей эндогенного роста налоги оказывают двойственное влияние на развитие экономики (Barro, 1990). С одной стороны, они замедляют долгосрочные темпы роста за счет снижения отдачи на капитал и трудовые усилия. С другой стороны, налоги обеспечивают источник финансирования государственных расходов, которые оказывают положительное воздействие на экономический рост. В результате связь между налоговой нагрузкой и темпом роста экономики оказывается нелинейной: рост нагрузки до определенной (оптимальной) величины ускоряет развитие экономики, а затем начинает его тормозить. Оптимальный уровень налогов обеспечивает компромисс между тяготами налогообложения и выгодами от предоставления общественных благ. Этот общий вывод не зависит от того, финансируются ли государственные расходы полностью за счет налогов или частично за счет заимствований. Иными словами, не всякое, а лишь избыточное повышение налоговой нагрузки негативно действует на развитие экономики. Более того, чрезмерное снижение налоговой нагрузки (если оно не компенсируется повышением эффективности государства) будет негативно действовать на экономику из-за недостаточного уровня необходимых государственных расходов.

С экономической точки зрения наличие оптимального уровня налогов объясняется представлением о том, что бюджетные расходы имеют положительный экстернальный эффект. К числу «продуктивных» расходов принято относить, во-первых, инвестиции в инфраструктуру общего пользования, во-вторых, инвестиции в развитие человеческого капитала, в третьих, обеспечение безопасности и законности. Такие

инвестиции и услуги не обеспечиваются частным сектором (или обеспечиваются в недостаточном объеме), кроме того, в ряде работ было эмпирически подтверждено их значимое положительное воздействие на развитие экономики. Как отмечает Myles (2009), нелинейный характер зависимости экономического роста от налоговой нагрузки во многом объясняет сравнительно слабую эмпирическую связь между этими показателями.

Государственный внутренний долг

В работе Abbas, Christensen (2007) показано, что в определенных умеренных пределах увеличение внутреннего долга, не ускоряющее инфляцию, положительно влияет на экономический рост. Эконометрический анализ указывает на несколько каналов такого влияния: облегчение проведения Центральным банком денежно-кредитной политики, развитие финансовых рынков и финансовых институтов, повышение уровня сбережений.

После достижения уровня внутреннего долга в 35% от суммарной величины банковских депозитов дальнейшее его наращивание начинает негативно влиять на экономический рост. Это происходит за счет обычного механизма вытеснения частных инвестиций и снижения эффективности банковской системы.

Финансовая свобода

В последние десятилетия активно шел процесс глобализации финансовых рынков, содержание которого состояло в снятии ограничений для движения активов между странами и нарастании потоков между локальными рынками за счет прогресса в коммуникациях. Процесс начали развитые страны в середине 1970-х годов, а в начале 1990-х к нему подключились также развивающиеся страны и формирующиеся рынки. Стандартный взгляд, поддерживаемый, в частности, МВФ, состоял в том, что этот процесс будет благотворным для последней группы стран по нескольким причинам:

- привлечение капитала из развитых стран позволяет профинансировать больший объем инвестиций и тем самым ускоряет рост экономики,

- доступность внешних рынков заемных средств позволяет лучше компенсировать эффект различных шоков и снизить волатильность потребления,

- дополнительный источник ресурсов дает дополнительный толчок развитию внутренних финансовых рынков.

Пример подобных взглядов можно найти, например, в выступлении С. Фишера (Fischer, 1997), занимавшего в тот момент пост вице-прези-

дента МВФ: «Свободное движение капитала способствует более эффективному распределению глобальных сбережений, позволяет направить ресурсы в наиболее производительные отрасли, тем самым увеличивая производство и благосостояние.

Однако практика показала, что эти общие соображения неверны. В целом нет убедительных свидетельств того, что финансовая либерализация положительно действует на инвестиции или рост в странах с формирующимися рынками. Более того, анализ показывает, что либерализация снизила устойчивость финансовых рынков в таких странах и усилила их подверженность действию внешним шокам (Broner, Ventura, 2010).

Одно из важнейших последствий либерализации движения капитала связано с принципом трилеммы: невозможностью в условиях открытости контролировать обменный курс и процентные ставки. Это означает, что власти оказываются перед выбором: переходить к более гибкому формированию обменного курса либо иметь ограниченные возможности для проведения независимой монетарной политики. Далее, анализ, проведенный Всемирным банком, показал, что потоки краткосрочного капитала носят проциклический характер: приток увеличивается в периоды ускорения экономики и снижается в периоды замедления (World Bank, 2000). Такая цикличность может быть опасна, если она связана не с изменениями внутреннего спроса, а с внешними факторами – например (применительно к нефтедобывающей стране), падением цен на нефть. Таким образом, интеграция может усилить подверженность страны воздействию внешних условий. В частности, резкая смена притока капитала на его отток (как это было в ходе нынешнего кризиса) может вызвать в стране-реципиенте инвестиций кризис ликвидности. При этом проблемы могут возникнуть даже у страны с вполне здоровыми макроэкономическими показателями, поскольку разворот капитала в подобной ситуации обусловлен ситуацией в странах-донорах капитала. Риски неожиданной остановки или начала оттока капитала из развивающихся стран в последнее время стали предметом особых опасений, так как многие развивающиеся страны в настоящее время в значительной степени полагаются на заимствования в зарубежных банках или на портфельные инвестиции иностранных инвесторов.

Дальнейший анализ показал, что эффект финансовой либерализации может быть положительным или отрицательным, в зависимости от исходного качества институциональной среды (Kose, Prasad, Taylor, 2009; Ju, Wei, 2007).

В выигрыше от интеграции оказываются страны с развитой финансовой системой, сильной системой банковского надзора, защищенной собственностью, ответственной макроэкономической политикой. При

этих условиях положительный эффект перевешивает риски глобализации, в противном же случае общие последствия могут оказаться как положительными, так и отрицательными.

Таким образом, финансовая либерализация требует тщательной предварительной подготовки – в первую очередь, развития финансовой системы и повышения качества институциональной среды.

Проведенный анализ демонстрирует сложный характер влияния различных аспектов экономической свободы на развитие экономики. В одних случаях такое влияние носит нелинейный характер (такая связь возникает, в частности, при наличии «провалов рынка», делающих оправданными меры государственной политики), в других – пороговый (проявляется лишь в определенном диапазоне). Эти выводы перекликаются с концепцией, выдвинутой Полтеровичем и Поповым (2006), согласно которой оптимальная политика меняется в зависимости от уровня развития экономики. В частности, показано, что уровень либерализации должен расти по мере повышения «зрелости» экономики. Таким образом, задачи экономической политики намного сложнее, чем это представляется составителям индексов экономической свободы: успех экономики определяется не уровнем ее либерализации, а определением на каждом этапе наиболее подходящих институтов, форм и уровня либерализации.

Литература

1. Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Ч. 1, 2. Вопросы экономики, №7, 8. 2006.
2. Abbas A., Christensen J. The Role of Domestic Debt Markets in Economic Growth: An Empirical Investigation for Low-income Countries and Emerging Markets. IMF Working Paper, WP/07/127, 2007.
3. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. NBER Working Paper No. 10481, 2004.
4. Barro R.J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, Journal of Political Economy, 98, 1990.
5. Broner F., Ventura J., Rethinking the Effects of Financial Liberalization. NBER Working Paper No. 16640, 2010.
6. Cohen J., Is economic freedom the same as free market capitalism? A decompositional analysis of the Economic Freedom of the World index. MPRA Paper No. 33676, 2011a.
7. Cohen J., «Economic freedom» and economic growth: questioning the claim that freer markets make societies more prosperous. MPRA Paper No. 33758, 2011b.

8. De Haan J., Lundström S., Sturm J. Market-oriented institutions and policies and economic growth: A critical survey. *Journal of Economic Surveys*, 20(2), 2006.

9. Drukker, D., Gomis-Porqueras P., Hernandez-Verme P., *Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth: A New Panel Data Approach*, mimeo, University of Houston, 2005.

10. Espinoza R., Leon H., Prasad A. *Estimating The Inflation-Growth Nexus—A Smooth Transition Model*, IMF Working Paper WP/10/76, 2010.

11. Gwartney J., Lawson R., Hall J. et al., *Economic Freedom of the World*, Fraser Institute, 2011.

12. Heritage Foundation, *2012 Index of Economic Freedom*, 2012.

13. Ju J., Wei S. *Domestic Institutions and the Bypass Effect of Financial Globalization*. NBER Working Paper No. 13148, 2007.

14. Khan, M. S., and A.S. Senhadji, 2001, «Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth», *IMF Staff Papers*, Vol. 48. PP. 1-21.

15. Kose A., Prasad E., Taylor A. *Thresholds in the Process of International Financial Integration*. NBER Working Paper 14916, 2009.

16. Myles G. *Economic Growth and the Role of Taxation – Theory*. Economics Department Working Paper ECO/WKP(2009)54, 2009.

17. Pollin, R., Zhu A., *Inflation and Economic Growth: A Cross-Country Nonlinear Analysis*, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 28. PP. 593-614, 2006.

18. Strobel T. *Institutions and Innovations as Sources of Productivity Growth Cross-Country Evidence*. Ifo Working Paper Nr. 87, 2010.

19. Wacziarg R., Welch K. *Trade Liberalization and Growth: New Evidence.*, NBER Working Paper No. 10152, 2003.

20. World Bank. *The Benefits and Risks of Short-Term Borrowing*, *Global Development Finance*. Vol. 1. Ch. 4. 2000.