

Последствия глобализации для национальной экономической политики

(Доклад, представленный на Шестых Леонтьевских чтениях «Проблемы экономической теории и политики» в Санкт-Петербурге, 29-30 сентября 2006)

1. Вместо введения: возврат к глобализации в конце 20-го века

Экономическая история 20-го века оказалась достаточно сложной. Он начинался с расцвета экономики в большинстве стран Европы и Америки, а также в Японии и в части колониальных империй европейских держав, экономики базирующейся на принципах свободного рынка, очень ограниченного влияния государства (по сравнению с тем, что наблюдалось позднее), стабильной валюты, надежно прикрепленной к золотому паритету, а также относительно свободной международной торговли и вполне свободного движения капитала. Значительный вклад в развитие либеральной системы мировой экономики в 19-ом и начале 20-го века внесла Британская империя (по этой причине некоторые историки и называют тогдашнюю эпоху «англо-глобализацией» - см. Ferguson, 2004, с. 186-193).

Процветание мировой экономики в самом начале 20-ого века стало возможным не только благодаря свободному рынку и глобализации, но также – относительно длительному мирному периоду в Европе (после немецко-французской войны 1870 г.). Как процветание, так и либеральный международный порядок сломались в результате Первой мировой войны, а потом – Великой Депрессии и Второй мировой войны. Также после Второй мировой войны в большинстве стран доминировали протекционизм и этатизм. Весь советский блок и коммунистический Китай оказались за пределами рыночной системы. После постепенного крушения колониальных империй многие развивающиеся страны также пошли по пути разного типа «социалистических» экспериментов (например, арабский или африканский социализм). Опыт СССР и КНР эпохи Мао казался для многих привлекательным и заразительным. Усиление роли государства, вмешательство в рыночные механизмы, протекционизм, частичная национализация и ограниченная конвертируемость национальных валют не минули и высоко развитых капиталистических стран, особенно в Западной Европе.

Только начиная с конца 70-тых годов 20-го века начался постепенный возврат к либерализации и глобализации. Распад командной системы управления экономикой и начало рыночных реформ в бывших коммунистических странах в начале девяностых годов опять оказался примером и источником инспирации для многих развивающихся стран, наряду с их собственным печальным опытом экономической стагнации, высокой инфляции или гиперинфляции и периодических финансовых кризисов.

Кроме внутренних реформ в отдельных странах на ускорение процесса глобализации в конце 20-го и начале 21-го века повлияли:

1. Развитие международной торговли в результате возврата к текущей конвертируемости большинства валют, очередных раундов переговоров в рамках ГАТТ/ВТО, развития региональных интеграционных блоков (самый

известный и успешный проект – это Евросоюз)¹, а также односторонней либерализации экспортного и импортного режимов во многих странах

2. Постепенная либерализация сектора услуг, которая позволяет развиваться международной торговле в условиях пост-индустриальной эпохи. Однако этот процесс еще далек от завершения из-за сохраняющихся ограничений в свободном передвижении рабочей силы (смотри ниже).
3. Растущее количество стран, открытых на свободное движение капитала. На сегодняшний день более чем 60 стран вполне открыло счета финансовых операций. Эта группа включает все страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), все страны-члены Евросоюза, а также многие развивающиеся страны. Формальные ограничения на свободное движение капитала, существующие еще в странах, не принадлежащих к выше указанной группе, особенно в отношении к краткосрочным операциям на денежном рынке, в большинстве случаев не являются серьезным препятствием на пути их далеко идущей интеграции с международными финансовыми рынками.
4. Внутренняя либерализация банковского и других сегментов финансового сектора усиливает эффект от либерализации движения капитала. В результате излишек сбережений, возникших в одних странах и секторах экономики свободно перемещается в те же страны и сектора, где инвесторы могут ожидать максимальной отдачи от своего капитала.
5. Экспансия крупных транснациональных корпораций, возможная благодаря либеральному режиму движения капитала, дополнительно способствует созданию единого рынка товаров, услуг и финансовых ресурсов.
6. Растущее передвижение людей, несмотря на многие формальные барьеры, которые, в первую очередь, сохранились между развивающимися и развитыми странами (визовый режим, ограничения в трудоустройстве иностранцев). Формальные барьеры оказываются на практике малоэффективными, особенно в отношении высоко квалифицированного труда и предпринимателей.
7. Растущий уровень образования, в том числе экономического и финансового, а также быстрое распространение английского языка как нового *lingua franca*, которые дают возможность лучше использовать эффекты открытия международных рынков и рыночного арбитража в международном масштабе.
8. Технический прогресс в области транспорта, связи, информационных технологий, и т.п., который сыграл ключевую роль в снижении транзакционных издержек и быстром росте мобильности товаров, капитала и людей. Даже если формальный уровень либерализации международной торговли, движения капитала и людей пока не достиг стандартов, которые доминировали до Первой мировой войны, т.е. в нынешнее время сохраняется все-таки больше формальных барьеров, чем тогда (см. Ferguson, 2004, с. 186-193), трансграничные потоки товаров, капитала и людей во много раз больше, прежде всего из-за снижения транзакционных издержек.

¹ Региональная интеграция не всегда способствует развитию торговли в глобальном масштабе. Если внутрирегиональная либерализация сопровождается высокими внешними тарифными и нетарифными барьерами, чистый эффект для глобальной торговли может быть отрицательным в смысле как ее объемов, так и структурных перекосов. Классическим примером такого же отрицательного эффекта являются последствия Совместной аграрной политики (Common Agriculture Policy CAP) Евросоюза.

2. Выгоды от глобализации и ее издержки

Процесс глобализации имеет разнообразные последствия для развития экономики, общественной жизни и условий проведения экономической политики, – как положительные, так и отрицательные. Среди положительных следует, в первую очередь, упомянуть оптимизацию размещения и использования ресурсов (материальных, человеческих и финансовых) в региональном и глобальном масштабах, рост международной конкуренции, способствующей улучшению качества товаров и услуг и расширению спектра потребительского выбора, быстрое распространение технического прогресса и т.п.

Глобализация дает также возможность выбора места ведения бизнеса, места вложения сбережений (капитала) и (частично) места жительства. Предприниматели, а также более зажиточные слои населения могут голосовать «деньгами и ногами» в пользу страны или территории, которая лучше обеспечит их личные права и свободы, предложит более благоприятные условия ведения бизнеса, лучше защитит их права собственности и личную безопасность. На самом деле, это означает возникновение серьезной конкуренции между экономическими, политическими и правовыми системами отдельных стран и проводимой ими экономической и социальной политикой. К более подробному анализу этого явления мы вернемся чуть позже.

То, что одни считают положительными последствиями глобализации, другие могут воспринимать как отрицательное явление или дополнительное бремя. Как уже было сказано, более глубокая интеграция с международными рынками товаров и капитала улучшает размещение ресурсов, повышает эффективность использования факторов производства, усиливает конкуренцию, улучшает качество товаров и услуг, делает жизнь потребителя более легкой, но одновременно повышает уязвимость экономики в отношении внешних шоков. Экономическая история показывает много примеров, когда отдельные страны выигрывали или проигрывали в результате внешних экономических событий, остающихся вне их контроля. Это может быть, например, внезапный рост или падение мировых цен на ключевые экспортные или импортные товары, ускорение или замедление темпов экономического роста главного торгового партнера, политические конфликты в ближайшем соседстве или финансовые кризисы.

Рост внешней конкуренции ослабляет позицию внутренних монополистов, отраслевых лобби, других групп специальных интересов и профсоюзов. Не случайно во многих странах именно эти силы сопротивляются дальнейшей либерализации торговли и движения капитала, а также поддерживают общественное движение против глобализации. Не всем нравится ограничение суверенитета национальной экономической политики, являющееся неизбежным следствием глобализации и наращивания системной конкуренции (смотри ниже).

Глобализация требует также гармонизации национальных экономических и правовых систем с системами главных экономических партнеров и на основных международных рынках, с целью снижения транзакционных издержек. В случае развивающихся стран и стран с переходной экономикой заимствование институтов из более развитых стран может способствовать улучшению внутреннего бизнес-климата и ускорению экономического развития. Однако есть и издержки институциональной гармонизации, а также непростые проблемы выбора оптимальных институциональных образцов.

Во-первых, во многих областях нет единого международного стандарта; речь идет, скорее, о выборе между разными стандартами, например, между англосаксонской и европейской континентальной системой корпоративного права или устройства финансовых институтов. Во-вторых, менее развитые страны не всегда могут напрямую трансплантировать институты или правовые стандарты из более развитых стран. Причиной могут быть, например, разные исторические и культурные традиции или отсутствие других дополнительных институтов. В литературе очень часто говорится о кластере институтов (*cluster of institutions* – см. Acemoglu, 2003), определенной институциональной мини-системе, внутри которой надо обеспечить взаимную согласованность и функциональность отдельных институтов. В-третьих, гармонизация ограничивает возможности системной конкуренции между странами. Это частая дилемма стран-членов ЕС, обладающих более либеральной и гибкой экономической системой, чем большинство их партнеров (примеры стран Балтии и Великобритании)².

3. Системная конкуренция и ее последствия

Как уже было сказано раньше, прогресс глобализации привел к широкомасштабной системной конкуренции между странами, в ходе которой они борются за привлечение предпринимателей и капитала. Эта борьба затрагивает многие сферы экономической политики, экономического регулирования и институционального развития, среди которых основную роль играют:

1. Конкуренция между налоговыми системами, особенно в сфере прямых налогов. Крупный и средний бизнес может достаточно легко менять место ведения экономической деятельности, а по крайней мере – перебрасывать прибыль при помощи трансфертных цен между отдельными странами. Борьба национальных налоговых органов с трансфертными ценами оказывается обычно малоэффективной, особенно в случае крупных вертикально интегрированных транснациональных компаний, у которых отдельные стадии производственного процесса размещены в разных странах.
2. Конкуренция в области социальных стандартов. Ставки прямых налогов напрямую связаны с социальными обязательствами государства: чем они больше, тем выше ставки прямых налогов, особенно взносов в государственные пенсионные и другие социальные фонды. Это конечно приводит к повышению трудовых издержек и снижению конкурентоспособности страны. Кроме этого, высокие социальные стандарты могут поощрять приток иммигрантов, ищущих в данной стране приличный источник доходов, что, конечно, также отрицательно отражается на государственных финансах и ставках налогов.
3. Социальная нагрузка имеет и более косвенные формы. Имеется в виду трудовое законодательство в широком смысле: обязательства работодателя в сфере безопасности труда, нормы трудового времени, объем и правила платных отпусков, финансируемых работодателем, ограничения по формам трудовых контрактов и возможности их изменения или расторжения, минимальную зарплату, права профсоюзов и многое другое. В случае отсутствия гибкости

² В качестве примера можно упомянуть спор вокруг гармонизации прямых налогов внутри ЕС в 2004-2005 гг., когда страны с высокими (мало конкурентными) ставками корпоративных налогов, такие как Франция и Германия, обвиняли в налоговом «демпинге» страны с низкими или даже нулевыми ставками (страны Балтии, особенно Эстония, Венгрия, Ирландия) и пробовали их заставить повысить налоги под предлогом необходимости их гармонизации. Последним примером может быть попытка заставить Великобританию отказаться от более гибких норм рабочего времени.

трудового законодательства и чрезмерных привилегий профсоюзов косвенные трудовые издержки (особенно для малых фирм) могут быть значительными, а созданная асимметричностью трудовых отношений вероятность возникновения трудовых конфликтов (в том числе забастовок) настолько высока, что они будут отпугивать инвесторов.

4. Конкуренция между валютами, что связано с разной степенью надежности денежной политики. К этой теме мы вернемся в следующем подразделе.
5. Надежность и качество финансовой системы, что особо важно в современном мире, где зависимость реальной экономики от финансового посредничества постоянно растет.
6. Качество технической и социальной инфраструктуры: наличие конкурентных и дешевых услуг транспорта и связи, сети автодорог, хорошо образованной рабочей силы, и т.п.
7. Свобода предпринимательства, в том числе простота и скорость процедур регистрации экономических субъектов, ограниченность, обоснованность и прозрачность процедуры лицензирования, разного типа административных разрешений, инспекций и проверок, наличие свободного рынка купли/продажи земли и другой недвижимости, отсутствие дискриминации нерезидентов, наличие эффективного судебного контроля над административными решениями и т.п.
8. Эффективная защита прав собственности и договорных отношений, что связано, в первую очередь, с независимостью и качеством судебной системы, а также стабильностью и качеством гражданского и корпоративного законодательства.
9. Эффективная защита личной безопасности граждан и бизнеса, что напрямую связано с качеством работы правоохранительных органов. К сожалению, во многих странах, в том числе в странах СНГ и России, правоохранительные органы, вместо того, чтобы обеспечивать от имени государства общественный порядок и защищать личную безопасность граждан и бизнеса, сами оказываются источником преступности, вымогательства и нелегальных поборов от бизнеса, увеличивая, а не снижая транзакционные издержки.
10. Политическая стабильность страны и предсказуемость экономической политики.
11. Проблемы, представленные в трех предыдущих пунктах, относятся к качеству государственных институтов и правовой системы данной страны. Говоря о качестве государственных институтов (или государства вообще) имеется в виду степень, в которой оно способно выполнять свою основную миссию предоставления общественных благ (*public goods*). Решая вопрос о месте ведения бизнеса (локализации инвестиции), предприниматели берут во внимание не только чисто экономические условия и показатели (как ожидаемая ставка прибыли), но широкий набор институциональных показателей, отражающих оценку бизнес-климата, косвенные издержки ведения бизнеса, коррупцию, политические и институциональные риски

Системная конкуренция способствует, в общем и целом, улучшению экономической политики и институциональной системы отдельной страны. Она ограничивает пространство для плохих, безответственных решений на национальном уровне, для разного рода популизма. Она помогает ограничить чрезмерное влияние профсоюзов и разных групп интересов, что, конечно, вызывает резкое сопротивление с

их стороны. Согласно Рудигеру Дорнбушу «...рынок капитала выполняет важные функции контроля за экономической политикой»³.

Однако системная конкуренция может иметь и отрицательные стороны. Ради привлечения капитала любой ценой на многих территориях создаются налоговые и финансовые оффшоры, помогающие скрывать налоговые и другие преступления, отмывать грязные деньги, удерживать некачественные финансовые институты, и т.п. В разных странах ради снижения издержек не соблюдаются элементарные стандарты качества и безопасности отдельных товаров, что может угрожать здоровью и жизни потребителей. Не соблюдаются также элементарные права рабочих (в том числе в области безопасности труда), используется детский труд или принудительный труд. Жертвуется экологическими стандартами, что влечет за собой отрицательные последствия как для страны, не соблюдающей эти нормы, так и для ее соседей (отрицательные внешние эффекты, *externalities*). То же касается многих услуг, чего хорошим примером может быть институт «удобного» флага, предоставляемый некоторыми странами для регистрации морских судов, со значительно сниженными техническими и социальными требованиями.

4. Конкуренция между валютами

Среди вышеуказанных примеров системной конкуренции, конкуренция между валютами заслуживает особого внимания и анализа. Она проявляется не только между странами, но также внутри отдельных стран, приобретая в этом случае форму валютной субституции. Несмотря на формальную монополию на использование национальной денежной единицы (законодательство большинства стран заставляет заключать сделки, платить налоги или зарплату, определять цены товаров и услуг и т.п. исключительно в национальной валюте), экономические субъекты пользуются параллельно иностранной валютой, в первую очередь долларом или евро. Причиной является либо ожидание большей стабильности/надежности иностранной валюты, по сравнению с отечественной, либо желание сэкономить на транзакционных издержках, особенно в случае субъектов, занимающихся внешней торговлей или международными финансовыми сделками.

Валютная субституция (спонтанная долларизация) – это явление хорошо известно в экономической истории и достаточно хорошо проанализировано в экономической литературе. Однако раньше она ассоциировалась с чрезвычайными обстоятельствами: войной, периодами гиперинфляции или валютных кризисов. Однако оказалось, что в современном, хорошо интегрированном мире, она стала «нормальным» явлением, средством оптимизации портфеля финансовых активов, самым простым инструментом хеджирования валютных рисков.

Практически свободный выбор валюты накопления финансовых активов, а по части также - валюты оформления и реализации торговых и финансовых сделок, имеет далеко идущие последствия для макроэкономической теории и практики. На самом деле, это серьезное ограничение национальной монополии на эмиссию денег, которая считается фундаментальной чертой большинства современных экономических моделей (хотя не всегда напрямую выявленной). Скорее всего, мы живем в системе похожей на «*free banking*», которая существовала частично в Шотландии в 18-ом и первой половине 19-ого века, а также в США до Гражданской войны – см. Friedman and Schwartz (1986). В том же направлении шли и предложения Фридриха А. Хаека «денационализации денег» (см. Найек, 1978). Суть такой системы – это наличие

³ См. Dornbusch (1998): “the capital market fulfills an important supervisory functions over economic policy”

многих, конкурирующих друг с другом эмиссионных центров, свободно выпускающих платежные средства. Главное различие между современностью, а опытом 18-19 веков заключается в том, что на смену частным банкам в роли конкурирующих между собой эмиссионных центров пришли национальные или сверхнациональные (пример Европейского центрального банка) центральные банки.

Конкуренция между валютами резко ограничила возможности использования денежной политики для сглаживания конъюнктурных циклов (*fine tuning*), поддержки производства, занятости или экспорта, что было стандартной практикой в большинстве стран с рыночной экономикой после Второй мировой войны, т.е. после ухода от золотого паритета, в эпоху ограниченной конвертируемости валют. В настоящее время резкие сдвиги в таком направлении, особенно в странах, где доверие к национальной валюте и репутация центрального банка хрупки, может окончиться бегством от национальной валюты к доллару или евро.

В том случае, если в силу сложившихся исторических или политических обстоятельств невозможно создать доверие по отношению к национальной валюте, есть смысл вообще отказаться от денежного суверенитета и узаконить использование избранной иностранной валюты как официального средства платежа (примеры официальной долларизации в Панаме, Эквадоре и Сальвадоре, официальной евроизации – в Черногории и Косове). Компромиссный вариант – это система *currency board*, где национальная денежная единица формально сохраняется, но она жестко прикреплена при помощи фиксированного курса к одной из главных валют, а денежная база центрального банка в 100 процентах подкреплена валютными резервами.

Даже страны, которые формально сохранили денежный суверенитет, должны учитывать, что он на практике сильно ограничен в условиях свободной конкуренции между валютами. Особенно это касается малых и средних стран с открытой экономикой.

5. Основные выводы: вызовы для национальной политики в условиях глобализации

Пора подводить итоги нашего анализа. Прогресс в области процессов глобализации в течение последних 25 лет повысил взаимозависимость отдельных стран и регионов мира. Все они конкурируют, борясь за те же самые, ограниченные ресурсы, а с другой стороны – должны тесно сотрудничать друг с другом. Одновременно глобализация резко сузила суверенитет национальной экономической политики, а возможно и национальной политики вообще. Принимая любые решения, правительства отдельных стран должны считаться, нравится ли это им или нет, с мнением международного бизнес-сообщества и международных финансовых рынков. Поле маневра для антирыночных и популистских экспериментов резко сузилось. Страны, принимающие такие попытки, если не будут немедленно наказаны утечкой капитала и финансовым кризисом, в лучшем случае потеряют привлекательность для новых инвесторов.

В этих условиях основной задачей правительства каждой отдельной страны должно быть обеспечение конкурентоспособности ее национальной экономической и правовой системы и проводимой ею экономической политики, т.е. создание благополучного бизнес-климата для удержания отечественных инвесторов и привлечения иностранных.

Вторая задача – обеспечение соответствия между национальной экономической системой и экономическими системами других стран (гармонизация), ради снижения транзакционных издержек, несмотря на все дилеммы, связаны с этим процессом.

Наконец, все страны вынуждены участвовать в предоставлении глобальных и региональных общественных благ (*public goods*), т.е. тесно сотрудничать в решении таких проблем, как либерализация всемирной торговли, обеспечение стабильности глобальной финансовой системы, экология, климатические изменения, миграции, борьба с преступностью и терроризмом, борьба с бедностью, эпидемическими заболеваниями, развитие научных исследований, базового образования, и т.п. Чем больше потенциал страны – экономический, демографический, военно-политический – тем больше обязательств в решении глобальных и региональных проблем и больше ответственности за принимаемые решения на национальном уровне.

Литература:

Acemoglu, D. (2003): *Lecture Notes for Political Economy of Institutions and Development*, MIT, <http://web.mit.edu/14.773/www/2003%20Class%20notes.pdf>

Dornbusch, R. (1998): *Capital Controls: An Idea Whose Time is Past?*, Essays in International Finance, No. 207, Princeton University.

Ferguson, N. (2004): Colossus, Penguin Books.

Friedman, M., and Schwartz, A.J. (1986): *Has Government Any Role in Money?*, Journal of Monetary Economics, vol. 17, pp. 37-62.

Hayek, F.A. (1978): Denationalization of Money, Institute of Economic Affairs, London, 2nd extended edition.