



# Что произошло?

Энтони Элсон

**В** 1950 году Латинская Америка являлась наиболее развитым регионом после промышленно развитых стран: ее средний реальный ВВП на душу населения был более чем в два с половиной раза выше, чем в странах Восточной Азии (кроме Китая и Японии), и равнялся приблизительно одной четвертой соответствующего показателя Соединенных Штатов. Однако к началу нынешнего столетия позиции поменялись: реальный ВВП на душу населения в Восточной Азии более чем удвоился по отношению к показателю Соединенных Штатов, в то время как показатель Латинской Америки снизился (см. таблицу 1).

Чем объяснить столь крутой поворот судьбы? Очевидно, следует принять во внимание множество факторов, в том числе различия в исходных условиях стран, например, воздействие культуры, исторических традиций и богатства природных ресурсов. Один из способов системного анализа вопроса заключается в том, чтобы рассмотреть так называемые «глубокие» детерминанты экономического развития, которые отражают некоторые аспекты воздействия на процесс развития исходных условий и других фундаментальных факторов: географии (природные ресурсы, расстояние от экватора или удаленность от основных рынков), интеграции (реформа внешнеторговой политики и политики в других областях) и институтов.

Оказывается, что с географической точки зрения между Латинской Америкой и Восточной Азией нет существенных различий. Оба региона включают богатые и бедные ресурсами страны; приблизительно равная часть территории обоих регионов лежит в тропической зоне; и оба региона имеют сходное местоположение относительно основных торговых рынков.

Что касается интеграции и институтов, то сравнение недавнего опыта экономического развития Восточной Азии и Латинской Америки указывает на три фактора, которые могут во многом объяснять отставание Латинской Америки в экономическом развитии во второй половине прошлого века: проблемы, связанные с макроэкономической нестабильностью, низкий уровень

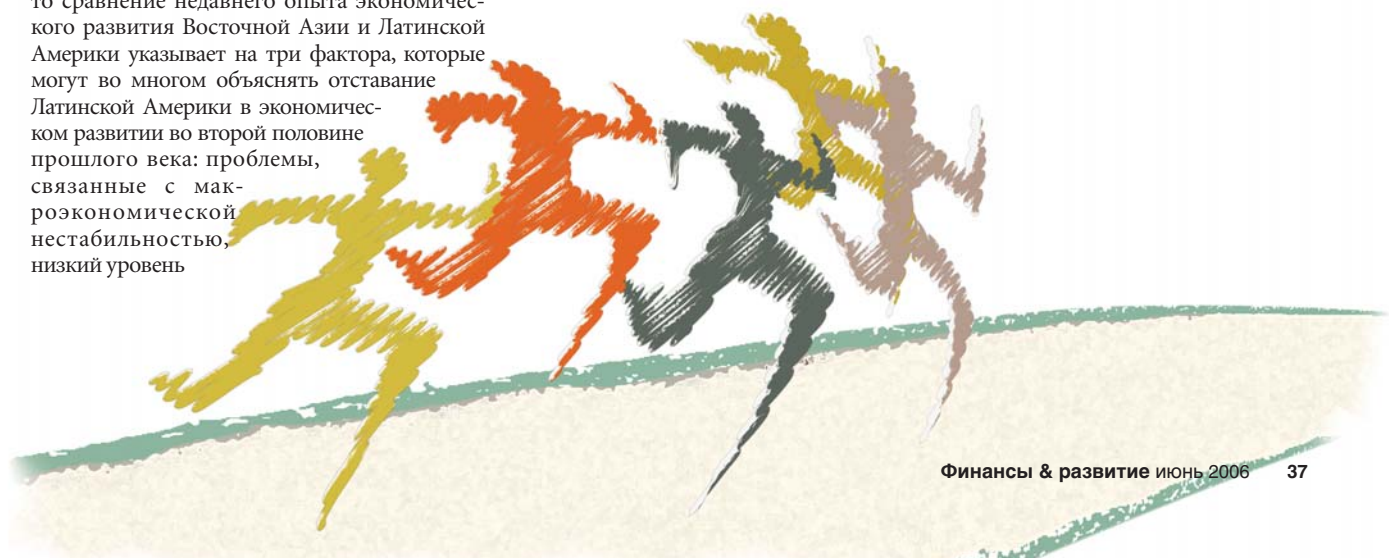
интеграции в глобальную экономику и низкое качество государственных институтов.

## Слишком высокая макроэкономическая нестабильность

Наиболее заметные различия в экономическом росте двух регионов наблюдались в последней четверти двадцатого века. Если говорить о Латинской Америке в целом, то особенно слабый экономический рост имел место в 1980-е годы — «потерянное десятилетие», — когда реальный ВВП на душу населения сократился приблизительно на 1 процент после принятия мер для преодоления последствий регионального долгового кризиса. В 1990-е годы средние реальные доходы повысились, однако их рост по-прежнему составлял всего 1,9 процента, тогда как уровень зарегистрированной безработицы в регионе, по данным Международной организации труда, возрос к концу десятилетия до 10 процентов. Во второй половине 1990-х годов рост реальных доходов был более медленным, чем за десятилетие в целом, а в период 1998–2003 годов он был нулевым, хотя после этого и произошел обнадеживающий подъем. Для сравнения, рост реального ВВП в Восточной Азии в среднем в те же периоды составлял приблизительно 6 процентов в год. Кроме того, начиная с 1980 года темпы роста в Латинской Америке отличались гораздо большей изменчивостью, чем в Восточной Азии.

Сравнение других макроэкономических показателей также указывает на резкие различия между двумя регионами: внутренние сбережения и инвестиции, открытость торговли и емкость финансового рынка в Восточной Азии существенно выше (см. таблицу 2). Региональное сопоставление масштабов крайней бедности (числа людей, живущих менее чем на 1 долл. США в день) и неравенства в доходах также демонстрирует заметные раз-

Почему Восточная Азия опередила Латинскую Америку: некоторые уроки для экономической политики



личия, причем за период с 1980 по 2000 годы эти показатели развития в Латинской Америке изменились незначительно или не изменились совсем.

В основе этих различий было отсутствие последовательной и стабильной экономической политики в Латинской Америке. Отсутствие стабильных политических условий, а также относительно низкой инфляции, конкурентных обменных курсов и положительных реальных процентных ставок, безусловно, негативно сказывается на долгосрочных решениях относительно инвестиций и на темпах роста. Этот принцип был закреплен в «Вашингтонском консенсусе» начала 1990-х годов, и в целом многие должностные лица, занимающиеся экономическими вопросами в странах Латинской Америке, считают его верным. Он также долгое время был краеугольным камнем экономики большинства стран Восточной Азии, которые сравнительно рано в период развития после Второй мировой войны завоевали хорошую репутацию благодаря осмотрительной налогово-бюджетной политике, низкому государственному долгу и высоким внутренним сбережениям.

Напротив, показатели развития Латинской Америки, которая традиционно страдала от нестабильности налогово-бюджетной сферы и высокой инфляции, были гораздо хуже. Недавно под воздействием импульса, созданного макроэкономическими реформами для улучшения внутренних налоговых систем и приватизации убыточных государственных предприятий, Латинской Америке удалось снизить хроническую инфляцию и улучшить бюджетные показатели, однако другие факторы макроэкономической нестабильности, сдерживающие производительные инвестиции и рост, сохраняются (см. «Финансы и развитие», декабрь 2005 года).

**Налогово-бюджетная политика.** В 1990-е годы средний дефицит бюджета по отношению к ВВП во всех странах Латинской Америки значительно снизился. Тем не менее, налогово-бюджетная политика многих стран по-прежнему носила проциклический характер (усиливая бумы на фазе подъема и рецессию на фазе спада экономического цикла) и сильно зависела от внешнего финансирования. Эти отличительные черты усиливали изменчивость темпов роста, особенно на фоне крайне неустойчивых потоков частного капитала (так называемых «неожиданных остановок»), которые способствовали кризисам счета операций с капиталом. Данные, представленные в таблице 2, указывают на отсутствие существенных различий в изменчивости потоков капитала, наблюдавшихся за последние два десятилетия, в двух рассматриваемых регионах. Однако Восточная Азия была лучше подготовлена к тому, чтобы противостоять внешним потрясениям, обусловленным нестабильными потоками капитала, благодаря более устойчивому состоянию государственных финансов, низкому внешнему государственному долгу и более сильным экспортным секторам. Этот регион даже

относительно быстро восстановился после финансового кризиса 1997–1998 годов и вновь вышел на устойчивую траекторию экономического роста.

В последний период правительства стран Латинской Америки смогли сохранить большую дисциплинированность, поддерживая высокий первичный профицит и сократив государственный долг. Особо следует отметить пример Чили — страны, которая в настоящее время задает высокий стандарт регулирования налогово-бюджетной политики для стран с формирующейся экономикой благодаря своему праву в отношении структурного профицита.

**Стабильность финансовой системы.** Согласно данным Всемирного банка, в последние два десятилетия Латинская Америка была подвержена более систематическим банковским кризисам, чем какой-либо другой регион в мире (за исключением стран Африки к югу от Сахары). Во многих случаях эти кризисы были следствием чередования резких подъемов и спадов, вызванных неустойчивостью государственных финансов и неожиданными остановками потоков частного капитала, но, кроме того, они отражали неэффективное управление банками, особенно государственными, и слабость систем регулирования. Такие кризисы, в свою очередь, обычно усугубляли проблемы государственного долга в регионе, поскольку для решения этих проблем требовались государственное вмешательство и финансовая помощь, превышавшая в некоторых случаях 20 процентов ВВП.

Нестабильность финансовой системы со временем также привела к относительно низким уровням финансового посредничества, широкомасштабному замещению национальной валюты долларом США при проведении внутренних финансовых операций и к высоким процентным ставкам (с широкими спредами между внутренними ставками по ссудам и депозитам). Вместе с тем во второй половине 1990-х годов поток банковских кредитов частному сектору в большинстве стран Латинской Америки составлял менее 30 процентов ВВП.

Контраст с Восточной Азией не мог быть более разительным. Как правило, в странах Восточной Азии уровни финансового посредничества (измеряемые отношением широкой денежной массы к ВВП) в 1990-е годы составляли более 90 процентов, а потоки кредита частному сектору в большинстве случаев превышали 80 процентов ВВП. Странам Восточной Азии тоже приходилось решать банковские проблемы (осо-

Таблица 1

### Поворот фортуны

Восточная Азия резко продвинулась вперед, тогда как Латинская Америка отстала в своем развитии.

(Отношение доходов на душу населения к соответствующему показателю в США, по паритету покупательной способности, в долларах 1990 года)

	1950	2001
Восточная Азия <sup>1</sup>	0,057	0,151
Восточная Азия (кроме Китая)	0,097	0,215
Латинская Америка	0,263	0,208

Источник: Maddison (2003).

<sup>1</sup>Включая Китай, Корею, САР Гонконг, Сингапур и Тайвань (провинцию Китая), а также Индонезию, Малайзию, Таиланд и Филиппины.

Таблица 2

### Растущая дивергенция

Различия в экономических показателях между Восточной Азией (ВА) и Латинской Америкой и странами Карибского бассейна (ЛАК) стали более резко выраженными.

	1971–80		1981–90		1991–2000		2000–05	
	ВА	ЛАК	ВА	ЛАК	ВА	ЛАК	ВА	ЛАК
	(Процентное изменение)							
Реальный ВВП на душу населения	4,8	3,6	6,1	-0,6	7,0	1,8	7,0	1,0
Потребительские цены	10,3	30,9	6,3	337,7	5,9	45,4	2,6	8,6
	(Проценты ВВП)							
Потоки частного капитала (стандартное отклонение в ВВП)	...	...	4,3	5,2	4,9	5,8	2,5	3,9
Валовые внутренние инвестиции	28,8	23,4	31,4	21,3	34,2	21,1	32,7	19,8
Валовые национальные сбережения	30,1	20,0	30,9	19,5	35,6	18,2	36,8	19,6
Широкая денежная масса	29,5	17,7	58,6	27,6	100,4	36,1	139,4	35,9
Общий государственный дефицит	-0,3	-2,2	-1,5	-3,7	-1,5	-1,6	-1,8	-2,4
Экспорт и импорт (ТйУ) <sup>1</sup>	41,2	28,3	51,8	30,2	65,9	33,2	77,6	45,9
Торговый баланс	1,0	-2,2	1,1	2,2	1,8	-1,5	4,0	0,9
Прямые иностранные инвестиции	0,8	0,2	1,9	0,7	3,3	3,2	2,5	3,7

Источник: база данных издания «Перспективы развития мировой экономики» МВФ.

Примечание. Данные представляют собой средние значения по каждому региону, рассчитанные на основе весов соответствующих стран по паритету покупательной способности, за исключением данных по инфляции потребительских цен, условиям торговли, потокам частного капитала и прямым иностранным инвестициям, которые рассчитаны на основе равных весов стран.

... данные отсутствуют.

<sup>1</sup>ТйУ=товары и услуги.



бенно в период кризиса 1997–1998 годов), однако реальные процентные ставки в них не были ни изменчивыми, ни высокими (а именно этим устойчиво характеризовались реальные процентные ставки во многих странах Латинской Америки) и, как правило, не превышали 10 процентов. Соответственно, коэффициенты инвестиций в Восточной Азии были намного выше, чем в Латинской Америке.

**Обменные курсы.** Еще один аспект макроэкономической нестабильности, отличавший один регион от другого, касается динамики обменных курсов. Ключевыми элементами макроэкономических реформ, проведенных в Латинской Америке с конца 1980-х годов, были снижение торговых барьеров и переход к более конкурентным обменным курсам. В обоих отношениях Латинская Америка традиционно отставала от Восточной Азии. Кроме того, в 1990-е годы обменные курсы в реальном эффективном выражении в Латинской Америке, как правило, существенно повышались, в противоположность динамике предыдущего десятилетия. В значительной степени эта тенденция объяснялась частым использованием обменного курса в качестве опорного показателя, или так называемого «якоря», для решения задачи стабилизации внутренних цен, особенно в начале 1990-х годов. Позднее страны Латинской Америки перешли к более гибким курсовым режимам, причем многие из них используют в качестве эффективного «якоря» установление целевых показателей инфляции.

### Меньшая степень интеграции с глобальной экономикой

Латинская Америка отставала от Восточной Азии не только в плане создания условий для макроэкономической стабильности, необходимых для поддержания экономического роста и развития, она запаздывала и в отношении интеграции в глобальную экономику и конкурентоспособности своего товарного экспорта. В 2000 году совокупный экспорт Латинской Америки составлял всего 5½ процента глобального экспорта, и эта доля не изменилась по сравнению с 1980 годом (см. таблицу 3). За тот же период экспорт Восточной Азии увеличился более чем в два раза, с 8 до 20 процентов. Для Восточной Азии также были характерны высокие уровни внутриотраслевой торговли, измеряемые отношением торговли товарами к добавленной стоимости товаров, что отражает растущее участие и специализацию этого региона в глобальных производственных цепочках.

Большая часть роста внутриотраслевой торговли Восточной Азии приходилась на высокотехнологичный экспорт (напри-

мер, компоненты электронных и коммуникационных технологий), который был самой быстрорастущей категорией мировой торговли. В Латинской Америке, за исключением Бразилии и Мексики, рост экспорта в значительной мере происходил за счет природных сырьевых ресурсов и низко- и среднетехнологичного экспорта. В результате доля Восточной Азии в глобальном экспорте продукции обрабатывающей промышленности резко возросла, тогда как соответствующая доля Латинской Америки оставалась неизменной. Если исключить Мексику, доля Латинской Америки в глобальном экспорте продукции обрабатывающей промышленности составляла всего два процента, что ниже, чем в 1980 году. В глобальной экономике, где системы международного производства таких товаров, как автомобили, электроника и одежда, становятся все более раздробленными по разным странам, а торговля продукцией обрабатывающей промышленности (большой частью в виде внутрифирменной торговли) возросла до 80 процентов совокупного объема торговли, Восточная Азия выиграла от преимуществ глобальной структуры торговли гораздо больше, чем Латинская Америка.

Основным фактором, определяющим описанную выше динамику торговли, были прямые иностранные инвестиции (ПИИ) многонациональных корпораций. Восточная Азия не только получала, как правило, более значительные потоки ПИИ по сравнению с Латинской Америкой — потоки в Восточную Азию преимущественно направлялись в обрабатывающую промышленность, что стимулировало экспорт. В Латинской Америке в 1996–2000 годы примерно половина потоков ПИИ была связана со слияниями и поглощениями, сопряженными с приватизацией государственных коммунальных предприятий и внутренних банков. Значительная доля оставшихся инвестиций, особенно в странах Южного конуса и Андского региона, направлялась на разработку природных ресурсов (в горнодобывающую, нефтяную и лесную промышленность), где частью реформ стала отмена ограничений на частное и иностранное участие. Страны Карибского бассейна и Центральной Америки, такие как Коста-Рика и Доминиканская Республика, следовали примеру Мексики, где производство организовано по принципу «макила», используя ПИИ для поддержки экспорта на рынки США электронных компонентов и одежды, главным образом, на основе импортируемых производственных ресурсов и анклавного производства в зонах экспортной переработки. Вместе с тем экономика большинства стран остается более закрытой, чем в странах Азии. Мексика — единственная страна Латинской Америки, которая приближается к восточноазиатской модели увеличения экспорта.

Различия в ПИИ влияли также на технологические возможности и международную торговлю. В Латинской Америке обновление технологии происходило не так быстро, как в Восточной Азии, что привело к более низким результатам по целому ряду показателей, таких как транспортные затраты, эффективность портов и уровень развития автомобильных и железных дорог и авиоперевозок. Аналогичным образом, охват научно-техническим образованием третьей ступени и расходы коммерческих предприятий на научные исследования и разработки в среднем намного ниже средних показателей по региону Восточной Азии. Корея, Тайвань (провинция Китая) и Сингапур входят в число мировых лидеров в этих сферах.

Динамичности инвестиций и экспорта Восточной Азии содействовали также и региональные факторы (или положительные «внешние эффекты»). Внутрирегиональная торговля между странами Восточной Азии активно расширялась и к концу прошлого десятилетия составляла примерно 37 процентов от совокупного объема региональной торговли; в Латинской Америке на долю внутрирегиональной торговли приходилось всего примерно 18 процентов совокупных тор-

Таблица 3

### Плоды интеграции

В результате расширения глобальной торговли Восточная Азия выиграла гораздо больше, чем Латинская Америка.

	1980	1990	2000
	(Процентная доля мирового экспорта)		
Восточная Азия	8,0	13,0	20,0
Латинская Америка	5,5	4,2	5,6
	(Процентная доля мирового импорта)		
Восточная Азия	8,6	12,5	18,0
Латинская Америка	6,1	3,7	5,9
	(Отношение торговли товарами к добавленной стоимости товаров, в процентах)		
Азия	93,8	115,8	168,5
Китай	12,1	23,7	32,1
НИЭ	216,5	259,5	365,5
Другие	39,4	52,4	84,3
Латинская Америка	37,2	42,6	58,6
Мексика	22,8	48,3	102,6

Источники: данные из базы ООН Comtrade и база данных издания МВФ «Перспективы развития мировой экономики».

Примечание. В состав «Азии» входят Бангладеш, Пакистан (в категории «другие») и Индия. НИЭ = новые промышленно развитые страны..

говых потоков. Этот феномен в Восточной Азии, по-видимому, усилится в связи с растущим влиянием Китая как ведущего мирового экспортера и получателя потоков ПИИ.

### Необходимость более эффективных государственных институтов

Все чаще институты считаются фактором, объясняющим несходные траектории экономического роста разных стран. Аналитики выявили три сферы, в которых государственные институты способствовали поддержанию роста в Восточной Азии.

Во-первых, это высокая степень последовательности государственной политики: доверие к политике и политическая стабильность наряду со стабильными макроэкономическими условиями были той основой, которая содействовала долгосрочным инвестициям в Восточную Азию. Вторым элементом является твердая ориентация на экономическое развитие как стратегическую национальную цель. Такое стратегическое мышление, демонстрируемое руководством стран, было особенно характерно для Китая, Кореи, Малайзии, Сингапура и Тайваня (провинции Китая).

В-третьих, мощь и независимость государственной бюрократии также были важным фактором экономического развития Восточной Азии, который слишком часто отсутствовал в Латинской Америке. Правительства стран Азии стремились содействовать развитию традиции профессиональной государственной службы, основанной на заслугах и изолированной от политического влияния, с тем чтобы при проведении экономической политики подробно консультироваться с деловыми кругами. Чтобы упростить принятие решений, были созданы головные государственные ведомства, наделенные значительными полномочиями по координации и призванные воплотить в конкретные действия концепцию экономического развития, заложенную в национальной стратегии. Совет по экономическому развитию Сингапура представляет собой очень известный пример такого рода учреждения. Сингапур был одной из ведущих стран мира по качеству государственных институтов; семь стран Восточной Азии, рассмотренных в «Докладе о конкурентоспособности» (*Competitiveness Report*) Всемирного экономического форума 2004 года, находились в первой половине списка стран. Большинство стран Латинской Америки попало в нижнюю половину этого списка.

Несмотря на сильные государственные институты в Восточной Азии, азиатский финансовый кризис продемонстрировал, что в определенных случаях тесная координация между государственным и частным секторами порождает серьезные проблемы, связанные с эффективностью корпоративного управления и отказом от применения принудительных мер. Этот опыт показал, что некоторые институциональные механизмы, которые, возможно, были эффективными на ранних стадиях экономического развития, необходимо адаптировать и модифицировать по мере более полного формирования рыночных механизмов.

Невзирая на эти проблемы, факторы стратегического мышления, последовательности политики и независимости бюрократии в восточноазиатских обществах в период их послевоенного развития компенсировали отсутствие хорошо развитых рыночных институтов и правовых основ, которые содействовали экономическому росту в развитых странах. Дополнительным доказательством является то, что эти факторы были не особенно характерны для Латинской Америки, где многие правительства являли собой пример захвата власти группами особых интересов или доминирующего влияния политических партий, построенных по принципу «патрон-клиент» и ориентированных на распределение ренты в пользу привилегированных групп общества. Что каса-

ется мощи бюрократии, то имеются яркие примеры стран (таких как Бразилия, Чили и Мексика), в которых существуют сильные министерства финансов и независимые центральные банки, сформировавшиеся в регионе в последнее время, однако традиция профессиональной государственной службы в большинстве случаев не была создана. Часто занятие государственных должностей было вознаграждением за политическую поддержку правящей политической партии.

### Выводы для экономической политики

С точки зрения результатов реформ и выгод, полученных от глобализации, недавние показатели экономического развития Латинской Америки, в отличие от показателей Восточной Азии, являются неоднозначными. Сравнение опыта этих регионов позволяет сделать четыре основных вывода для экономической политики.

Во-первых, требование макроэкономической стабильности для устойчивого экономического роста следует рассматривать не просто как вопрос поддержания низкой инфляции и контроля за государственными финансами. *Надежность и стабильность финансовой системы является необходимой составляющей надлежащей макроэкономической основы, способствующей развитию.* Стабильные и конкурентоспособные уровни реального обменного курса и внутренних реальных процентных ставок также имеют критически важное значение.

Во-вторых, несмотря на прошлые дискуссии об относительной важности государства и рынка в процессе развития, *органы государственного управления должны играть решающую роль в поддержании экономического роста* путем создания надлежащей инфраструктуры, содействия техническому обучению и освоению технологий местными структурами, а также посредством стимулирования экспорта и ПИИ.

В-третьих, для того чтобы органы государственного управления играли позитивную роль в процессе развития, *необходимо обеспечить целостность государственных институтов.* Во многих странах для этого потребуются непрерывная реформа государственного сектора, которая должна упростить бюрократические процедуры и создать независимый судебский корпус, налоговую и таможенную службы и органы регулирования. Необходимо оказать решительную поддержку инициативам по борьбе с коррупцией и развитию организаций гражданского общества, с тем чтобы укрепить надзор за деятельностью государства.

В-четвертых, опыт Восточной Азии показал, что *институты зависят от условий, в которых они функционируют, и должны видоизменяться с течением времени.* На начальном этапе развития после Второй мировой войны в этих странах не было хорошо развитых правовых основ, регламентирующих права собственности, поэтому необходимую институциональную поддержку производительных инвестиций обеспечивали другие механизмы, в том числе тесная координация между органами государственного управления и деловыми кругами, четкие сигналы о проводимой политике и надлежащее государственное управление. Вместе с тем опыт показал, что на более поздних стадиях процесса развития эти механизмы должны дополняться соответствующими структурами регулирования и управления, которые призваны поддерживать эволюцию рыночных систем. ■

*Энтони Элсон ранее работал старшим советником в департаментах стран Азиатско-тихоокеанского региона и стран Западного полушария МВФ. В настоящее время — консультант Всемирного банка, а также профессор, лектор Школы углубленных международных исследований им. Джона Хопкинса и приглашенный лектор Центра международного развития при Университете Дьюка.*