



За рамками

избирательных кампаний

Роберт Бейтс

Политическая реформа и реформа экономической политики в странах Африки на современном этапе

ЭКОНОМИСТЫ занимающиеся вопросами развития, и политологи указывают на ряд факторов, по которым существуют различия в темпах экономического роста развивающихся стран, включая географическое местоположение, наличие природных ресурсов и качество политических и экономических институтов. Они пытаются понять, почему одна группа стран добилась успехов в постколониальный период, а другие оказались в состоянии застоя. Почему, например, экономические показатели стран Африки и Азии стали столь сильно различаться, хотя в 1960-х годах такие страны, как Гана и Корея, находились приблизительно на одинаковом уровне развития?

В конце 1970-х и в 1980-х годах сформировалась общая точка зрения, которая заключа-

ется в том, что ответ сводится к различиям в экономической политике. Чтобы поддержать развитие, международные финансовые учреждения начали пропагандировать определенное сочетание мер по реформированию экономической политики, увязанных с изменениями институциональной структуры с целью сделать правительства подотчетными перед народом и тем самым повысить вероятность проведения политики, идущей на благо большинству населения. Результатом явился переход от военных и авторитарных режимов к многопартийным системам, особенно в странах Африки.

Но за этим не обязательно следовало улучшение экономической политики. Так, данные указывают на то, что хотя политическая конкуренция сдерживает хищнически настроенные правительства, она не всегда стимулирует их

к улучшению управления экономикой. В действительности может происходить обратное: правительства, оказываясь перед лицом электорального риска, могут быть в меньшей степени готовы соблюдать макроэкономическую (в особенности налогово-бюджетную) дисциплину. Введя электоральную конкуренцию, реформаторы, возможно, сдерживают потенциальных хищников, но они также создали политически обусловленные бюджетные циклы.

Используя Африку в качестве примера, в настоящей статье рассматриваются масштаб и структура политической реформы в странах Африки, изучается вопрос о том, как политики могут использовать политическую подотчетность с выгодой для себя, и делается вывод о том, почему одних институциональных изменений может быть недостаточно для улучшения экономической политики.

Влияние политических изменений

Долгое время экономисты считали, что за надлежащим управлением должны последовать надлежащие меры политики. Граждане будут выбирать правительства, которые будут обеспечивать экономическую эффективность, и низлагать правительства, которые стремятся к обогащению или обогащают группы особых интересов. В поддержку этого довода выстраивались экономические модели. Например, в 1973 году Роберт Барро показал, что, по крайней мере в принципе, институты, которые обеспечивают подотчетность должностных лиц, могут создавать стимулы, влияющие на экономическую политику именно так, как того хотели бы политические реформаторы.

В недавно проведенном нами исследовании (Humphreys and Bates, 2005) отмечалась еще одна причинно-следственная связь: чем больше группа граждан, играющих решающую роль, которую мы назвали *селектором*, тем скорее правительство будет склонно создавать общественные, а не делимые блага в своем стремлении сохранить власть. Интуитивно, по мере роста селектора, издержки «выплат» каждому члену в отдельности возрастают, и, таким образом, правительству становится дешевле расплачиваться с ними путем финансирования благ, которыми все могут пользоваться, таких как школы или больницы.

Пытаясь воплотить на практике данную теорию надлежащих мер политики, сторонники политических реформ на местах сплотились с международными финансовыми учреждениями в стремлении провести политические изменения в странах с низким уровнем дохода. Это особенно касалось Африки, где политические перемены произошли быстро, особенно в период между 1985 и 1995 годами (см. рис. 1 и 2). Доля стран с многопартийными системами быстро увеличилась, а доля военных режимов уменьшилась (хотя и не столь резко).

Насколько успешным был этот эксперимент? Привела ли *политическая* реформа, как ожидалось, к действенной реформе *политики*? Чтобы ответить на этот вопрос, мы использовали два показателя, позволяющие проанализировать взаимосвязь электоральной конкуренции и результатов изменений политики. Оба отражают оценки информированных наблюдателей и проливают свет на выбор правительствами мер политики.

Первый показатель был взят из публикации «International Country Risk Guide» (Международное руководство по страновому риску, МРСР) и составляется Службой по вопросам политического риска (СПР). Ежегодно СПР собирает группу международных инвесторов для составления рейтинга правительств по ряду параметров, имеющих отношение к политическим, экономическим и финансовым рискам, стоящим перед инвесторами. Выводимый таким образом балл служит показателем склонности к оппортунистическому использованию государственной власти. Этот показатель, названный

просто «оппортунистической склонностью», сочетает в себе рейтинг склонности правительства отказываться от своих финансовых обязательств и рейтинг вероятности экспроприации им частных инвестиций.

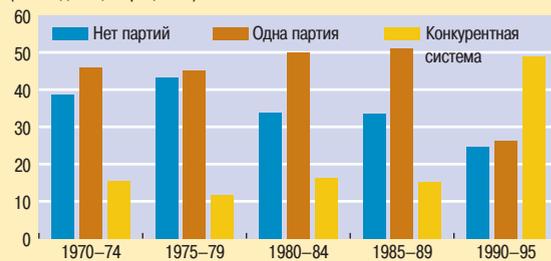
Вторым показателем служит составляемая Всемирным банком Оценка национальной политики и институтов (ОНПИ), посредством которой ежегодно оценивается работа правительств, имеющих непогашенные займы Всемирного банка. Рейтинг Банка охватывает эффективность политики правительств в 20 конкретных областях, подразделяемых на четыре крупных категории. Оценивая эффективность работы страны в каждой из них по пятибалльной системе, Банк выводит совокупный балл, или ОНПИ, который является средним невзвешенным значением рейтингов по каждой из 20 областей. По сути, ОНПИ служит показателем соблюдения правительствами Вашингтонского консенсуса (Williamson, 1990 и 1994) — серии реформ, провозглашенных международными организациями в 1990-х годах и ориентированных на макроэкономическую (в особенности налогово-бюджетную) дисциплину, создание рыночной экономики и открытость для торговли и иностранных инвестиций. Хотя этот показатель имеет ряд недостатков, он позволяет составлять информированную оценку усилий правительства, направленных на создание устойчивой макроэкономической среды, свободной от крупных политических искажений. В число независимых переменных, помимо показателя размера селек-

Рисунок 1

Политическая конкуренция

Все большее число стран Африки переходит к многопартийным системам.

(Наблюдения, в процентах)



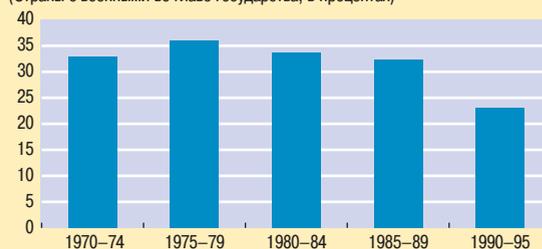
Источник: данные автора.

Рисунок 2

Без мундира

Страны Африки перешли от военных к гражданским правительствам.

(Страны с военными во главе государства, в процентах)



Источник: данные автора.

тората, мы ввели показатель электоральной конкуренции, степени беспокойства в стране и зависимости от сельского хозяйства и нефти, наряду с показателями роста богатства и ВВП (см. вставку).

Составленные нами регрессии показали, во-первых, что *как рейтинг риска МРСР, так и рейтинг ОНПИ Всемирного банка в значительной мере и существенно связаны с последующими темпами экономического роста*, что означает, что оба показателя улавливают важные проявления в поведении стран. Таким образом, чем хуже рейтинги риска и ОНПИ, тем ниже будут последующие темпы экономического роста.

Во-вторых, исключив воздействие других независимых переменных, *мы обнаружили, что повышение уровня электоральной конкуренции связано со значительно более низким рейтингом для оппортунистической склонности* — настолько более низким, что с ним связано повышение темпов экономического роста приблизительно на одну четверть процентного пункта.

Показатели эффективности выбора государственной политики

Построенная нами модель устанавливает связь между выбором политики и институциональными структурами. Используя данные по 46 странам Африки к югу от Сахары, а также глобальную выборку, мы попытались определить, подтверждают ли подразумеваемые моделью взаимосвязи эмпирическими наблюдениями, и таким образом проверить правильность утверждений о том, что институциональная структура привязана к политическим решениям правительства.

Модель вначале оценивается с использованием единой выборки наблюдений. Затем она вновь оценивается при введении в нее присущих конкретной стране эффектов с использованием обобщенного метода моментов.

Помимо показателей оппортунистической склонности и ОНПИ, мы также включили оценки ряда независимых переменных.

Электоральная конкуренция. Согласно логике подотчетности, факторы, призванные стимулировать реакцию правительства, неудобны ему, потому что правительство хочет вернуться к власти, но стоит перед угрозой ее потери. Показатель электоральной конкуренции отражает эти стимулы посредством рейтинга политики, которая получает 1 балл, если не существует исполнительной власти, 2 балла, если существует невыборная исполнительная власть, 3 балла, если существует выборная исполнительная власть, но нет электоральной конкуренции, 4 балла, если существует выборная исполнительная власть и конкуренция между кандидатами, но не между партиями (потому что оппозиционные партии запрещены), 5 баллов, если существует выборная исполнительная власть и конкуренция между кандидатами, но не между партиями (даже хотя оппозиционные партии не запрещены), и 6 баллов, если существует выборная исполнительная власть и конкуренция на выборах между кандидатами, поддерживаемыми противостоящими друг другу партиями. Рейтинг в 7 баллов присваивается, если исполнительная власть набирает менее 75 процентов голосов избирателей (Beck and others, 2001).

Ставка дисконта. В модели правительство является ориентированным на перспективу: оно сопоставляет краткосрочные выгоды от принятия политики, в которой лично заинтересованы его члены, с долгосрочными издержками, вытекающими из потери власти. Сила стимулов, которые создают институты подотчетности, таким образом зависит от оценки правительством политического риска и ставки дисконта, применяемой им

В-третьих, однако, мы также обнаружили, что когда *правительства сталкиваются с риском, обусловленным электоральной конкуренцией, они выбирают меры политики, которые ведут к макроэкономическим искажениям, и поэтому получают более низкий рейтинг от Всемирного банка*. Результаты остаются устойчивыми при целом ряде спецификаций, включая введение фиксированных эффектов (для исключения воздействия, происходящего из-за опущенных переменных) и инструментальных переменных (для исключения воздействия эндогенности, то есть внешних факторов).

Политические деловые циклы?

О чем говорят эти результаты? При более внимательном анализе видно, что они указывают на то, что в то время как модели подотчетности могут охватывать ключевые элементы политического процесса, это же могут делать модели политических деловых циклов, то есть деловых циклов, привязанных к политическим процессам — этот предмет детально изучали

к будущим выгодам от сохранения власти. Мы включили данные, которые приводит Целевая группа по вопросам неэффективности государственного управления (Goldstone and others, 2003) и которые показывают, была ли страна определена как часть «набора проблем», что означает, что она была вовлечена в гражданский конфликт, в стране имеет место крупномасштабное насилие или в предыдущие годы произошла негативная смена режима.

Характеристики селектората. От размера селектората зависит то, в какой мере правительство будет использовать политическую власть для создания коллективных выгод. Чем в большем числе случаев возможно применение вето к институтам правительства, тем более открытой для внешнего участия должна быть центральная правительственная коалиция. Таким образом, логика модели показывает, что чем в большем числе случаев возможно применение вето к институтам правительства, тем скорее директивные органы будут способствовать созданию коллективных благ. В данном случае наша переменная основывается на количестве независимых элементов политического процесса. В ней используется информация о количестве партий, входящих в правительственную коалицию, а также о том, в какой мере конкурентный законодательный орган независим от президента или партии премьер-министра.

Контрольные переменные. Директивные органы также ограничиваются в своих действиях типом экономики, в условиях которой они работают; для того чтобы изолировать воздействие политических институтов, необходимо исключить влияние этих структурных характеристик. В частности, если экономические агенты способны защитить себя от хищнического поведения путем сокращения производства или перемещения своих активов, оппортунистическая политика будет приносить меньше выгод правительству, и правительство будет иметь меньше стимулов для принятия такой политики. Две переменных показывают, насколько легко извлечение ренты. Первая служит показателем доли населения, зависящего от сельскохозяйственного производства. Вторая определяет стоимость нефтедобычи в процентном отношении к ВВП. В каждом случае мы ожидаем увидеть отрицательную связь между данными показателями экономической структуры и предпочтениями правительства «более оптимальной» политики.

Стивен Блок и его коллеги Карен Ферре и Смиа Сингх (Block, Ferrer and Singh, 2003).

Используя данные по 47 африканским странам в период политических реформ 1980–1994 годов, Блок (Block, 2001) попытался определить, повлияло ли введение выборов на политические решения правительств. Он обнаружил значительный объем свидетельств того, что в период, предшествующий выборам, происходит рост денежной массы и снижение номинальной процентной ставки и обменного курса в странах вне зоны франка КФА. Проциклическое воздействие этих изменений проявляется после выборов, когда темпы роста денежной массы становятся отрицательными, а процентная ставка и обменный курс повышаются. В преддверии выборов государственные расходы и потребление существенно возрастают, наряду с уровнем государственного долга. Хотя темпы инфляции в предвыборный период остаются более высокими, чем ожидалось, они существенно повышаются в период после выборов.

«Эксперименты стран Африки с политическими реформами ставят перед нами вопрос, явились ли макроэкономические диспропорции, последовавшие за введением конкуренции между партиями, издержкой переходного периода? Или же они указывают на начало нового режима политики?»

Блок, Ферре и Сингх затем концентрируют внимание на президентских выборах, в ходе которых оппозиционные партии противопоставляют себя действующему режиму. В те годы, когда проводились конкурентные выборы, они обнаружили следующее:

- Доля государственного потребления в ВВП возрастает приблизительно на 1,5 процента, что значительно превышает рост его доли при неконкурентных выборах.
- Конкурсные выборы связаны с почти 13-процентным увеличением темпов роста денежной массы в сопоставлении с ее увеличением в году, когда проводятся неконкурентные выборы.
- После конкурентных выборов обычно происходит приблизительно на 20 процентов большая девальвация, чем после неконкурентных выборов: данная корректировка обуславливается диспропорциями, созданными изменениями в налогово-бюджетной и денежно-кредитной политике, и отложенными корректировками в предвыборный период.

Ни в одном из случаев неконкурентных выборов они не обнаруживают признаков деловых циклов, вызванных политическими факторами; свидетельства политических шоков обнаруживаются только при выборах, характеризующихся политической борьбой.

Таким образом, свидетельства указывают на то, что, хотя введение политической конкуренции может сдерживать

хищнически настроенные правительства, политическая конкуренция не способна стимулировать их к более эффективно-му управлению макроэкономикой. В действительности может происходить обратное: правительства, оказываясь перед лицом электорального риска, могут быть в меньшей степени готовы соблюдать макроэкономическую (в особенности налогово-бюджетную) дисциплину. Это помогает объяснить появление в последние годы в странах Африки деловых циклов, вызванных политическими факторами.

Исследование также показывает, что взаимосвязь электоральной конкуренции и макроэкономических диспропорций достигает апогея при так называемых основополагающих выборах — выборах, которые происходят при переходе от авторитарного управления. Впоследствии взаимосвязь сохраняется, но уменьшается. Таким образом, макроэкономические нарушения, которые первоначально характеризуют введение институциональных реформ, возможно, отражают «переходную динамику», а не устойчивое состояние. Только анализ данных за последующие периоды позволит дать ответ на этот вопрос.

Роль информации

Почему выборы могут вести к ухудшению экономической политики? Ответ может заключаться в том, что избиратели могут не понимать, что ими манипулируют, или понимать это только по прошествии определенного времени. Для того чтобы теория подотчетности работала, избиратели должны быть информированы по таким вопросам, как уровень цен и занятость.

Данные по занятости трудно найти в странах Африки, хотя в действительности, учитывая масштабы неформального сектора и неформальной экономики, занятость трудно определить. Мало кто знает и о среднем уровне цен; даже когда он точно рассчитывается, выпуск данных сильно задерживается, и они не могут повлиять на решения избирателей. Поэтому гражданам трудно следить за управлением национальной экономикой, судить об экономической эффективности действующего правительства и, таким образом, как-то наказывать виновных. Зная это, политики не видят причин для проявления макроэкономической сдержанности.

Таким образом, хотя допущение полной информации работает против модели подотчетности, оно работает в пользу моделей деловых циклов, вызванных политическими факторами. Такие модели показывают, что способность политиков использовать для своей пользы нехватку информации у избирателей позволяет им манипулировать экономикой таким образом, что, несмотря на экономический вред, они получают от этого политическую выгоду. Данная характеристика политэкономии в Африке — отсутствие информации — помогает понять, почему в 1990 годах политическая реформа не привела к созданию более стабильных макроэкономических условий.

Таким образом, введение политической подотчетности в Африке на раннем этапе привело к смешанным результатам. Как представляется, было уменьшено хищническое оппортунистическое поведение государственных лидеров, но не было повышено качество макроэкономической политики. Эксперименты стран Африки с политическими реформами ставят перед нами вопрос, явились ли макроэкономические диспропорции, последовавшие за введением конкуренции между партиями, издержкой переходного периода? Или же они указывают на начало нового режима политики? ■

Роберт Бейтс — профессор государственного управления Гарвардского университета.