

Глобализация: тревожные тенденции-Джозеф Стиглиц

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: ТРЕВОЖНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

СЛОВО ОБ АВТОРЕ И ЕГО КНИГЕ

На рубеже XXI в. в развитии человеческой цивилизации явно обозначились тенденции к сближению стран и народов, к возникновению единого экономического и информационного пространства в планетарном масштабе, к интенсивному обмену знаниями и технологиями. Эти тенденции принято объединять термином «глобализация». Мир вступает в новую эру, причем неравномерно и противоречиво. После окончания «холодной войны», распада Советского Союза и биполярной системы международных отношений появилась надежда, что индустриально развитые страны возьмут на себя миссию содействия этим тенденциям в общих интересах человечества. Однако США, претендующие на безусловное лидерство, предложили мировому сообществу свое понимание новых реалий, иногда именуемое «идеологией глобализма». Не считаясь с исторически сложившимся многообразием мира, с традициями и национальными особенностями стран, представляющих иные, не западные цивилизации, они навязывают свои «правила игры» и модели, их финансово-экономический глобализм начинает переходить в военный глобализм прямого использования вооруженного насилия, как это случилось с Югославией и Ираком. Такие методы игнорируют многие альтернативные сценарии будущего человеческого рода, отдавая предпочтение идеологии крайнего индивидуализма, которая выдвигает на первый план в качестве почти единственного мотива развития погоню за прибылью наряду с существенным ограничением роли государства в экономике.

Эти тенденции и методы вызывают тревогу и критику среди ученых, активистов гражданского общества, некоторых лидеров бизнеса, обеспокоенных становлением новой, невидимой всемирной империи под эгидой мировой финансовой олигархии, проникновением власти денег в такие сферы, как наука, образование и культура. Критики считают, что совместимость современного капитализма с демократией стоит под вопросом. Они озабочены тем, что решение долгосрочных проблем, важных для стабильного развития, подменяется стремлением к максимизации прибыли и расточительным потреблением. Следствием указанных процессов являются, по их мнению, нарастающая поляризация мира, раскол человечества на сверхбогатых и крайне бедных, расширяющийся разрыв между «золотым миллиардом» и странами «третьего мира». Глобализм не прокладывает дорогу к единому планетарному сообществу, он скорее готовит распад земной цивилизации.

В самих странах «золотого миллиарда» усиливается массовое протестное движение против этих негативных тенденций, сливающееся с антивоенным движением.

К критикам политики глобализма принадлежит выдающийся американский экономист, лауреат Нобелевской премии по экономике за 2001 г. Джозеф Юджин Стиглиц, автор получившей широкое признание во всем мире книги «Globalization and Its Discontents», которую Национальный общественно-научный фонд предлагает российскому читателю под названием «Глобализация: тревожные тенденции».

Дж.Ю. Стиглиц известен в академических кругах своими фундаментальными исследованиями, первопроходческим вкладом в экономическую науку. Он является основателем ее новой отрасли — «информационной экономики». Разработанные им основополагающие концепции «нежелательного отбора» и «морального риска» существенно изменили ряд теоретических положений, долгое время считавшихся неоспоримыми. Дж.Ю. Стиглиц, используя математические методы, обосновал невозможность достижения общего рыночного равновесия в условиях неполной, неточной и асимметричной информированности рыночных агентов и несовершенной конкуренции. Последователь Дж.М. Кейнса и «нового курса» Ф.Д. Рузвельта, сторонник активной роли государства в экономике, он считает, что современный капитализм может и должен быть усовершенствован.

Три десятилетия научно-педагогической деятельности принесли Дж.Ю. Стиглицу всемирную известность. В 2001 г. он стал лауреатом Нобелевской премии по экономике за исследования рынков с асимметричной информацией. В 1993 г. Дж.Ю. Стиглиц был назначен главой Совета экономических консультантов при

президенте США Билле Клинтоне, с 1997 по 2001 г. занимал должность главного экономиста и вице-президента Всемирного банка, что позволило ему близко познакомиться с практической деятельностью Международного валютного фонда (МВФ) и убедиться в том, что в большинстве случаев она контрпродуктивна. В своей книге с теоретических позиций, но в доступной для непрофессионала форме он анализирует деятельность МВФ — важного международного института, стратегия которого основана на «трех столпах» так называемого Вашингтонского консенсуса: жесткой фискальной экономии, либерализации (уход государства из экономики) и приватизации.

По мнению Дж.Ю.Стиглица, такой подход обусловил цепь провалов, принесших немалые бедствия народам. «Рыночный фундаментализм» как теоретическая основа действий МВФ давно устарел в свете достижений современной экономической науки. Однако Фонд не спешит внести в него какие-либо коррективы. В книге подробно рассматриваются два крупнейших, с точки зрения ученого, провала МВФ: Восточноазиатский кризис и реформы в России. В Восточноазиатском кризисе, согласно Стиглицу, роковую роль сыграла либерализация рынка капиталов, открывшая простор для действий международных финансовых спекулянтов. Профессор Стиглиц подвергает суровой критике российские реформы, особо выделяя массовую коррупцию, разбазаривание природных богатств страны правящей элитой, финансовые махинации с кредитами МВФ, падение жизненного уровня народа. Он критикует Фонд за поверхностный и недальновидный подход, ведущий к нарастанию поляризации общества как внутри стран, так и между бедными и богатыми странами, к социальной и политической нестабильности в целых регионах мира. Его заботой является обеспечение взаимовыгодных экономических отношений между развитыми и развивающимися государствами, обуздание разрушительной деятельности спекулятивного финансового капитала, создание рабочих мест и развитие мелкого и среднего бизнеса.

Касаясь проблем переходной экономики, Дж.Ю.Стиглиц отстаивает идею постепенности и оптимальной последовательности проводимых преобразований. Будучи решительным противником «шоковой терапии», он высоко оценивает опыт структурных реформ в Китайской Народной Республике. Для российских реформ важно не только теоретически, но и практически аргументированное автором сопоставление частной экономической эффективности с потерями, которые несет общество.

Книга Дж.Ю.Стиглица позволит российскому читателю с новых позиций осмыслить ход реформ в России, сделать самостоятельные выводы об оптимальных путях развития страны в условиях глобализирующегося мира, который открывает человечеству новые горизонты, но также таит в себе опасности социально-экономических катаклизмов.

Директор Института сравнительной политологии РАН, президент Национального общественно-научного фонда, доктор политических наук Г.Ю. СЕМИГИН

ПРЕДИСЛОВИЕ

Моим отцу и матери, научившим меня ответственности и здравому смыслу, и Ане, соединяющей в себе все это и даже большее

В 1993 г. я покинул академическую сферу и перешел на службу в Совет экономических консультантов при президенте Билле Клинтоне. После исследовательской и педагогической деятельности это было мое первое крупное вторжение в сферу подготовки, выработки и, более того, реализации политических решений. В течение почти трех лет — с 1997 по январь 2000 г. — я работал во Всемирном банке в должности главного экономиста, а затем первого вице-президента. Более интересное время для участия в выработке политики вряд ли можно было бы выбрать. Я оказался в Белом доме в тот момент, когда Россия начала отход от коммунизма, а во Всемирном банке — в период финансового кризиса, начавшегося в Восточной Азии в 1997 г. и в конечном счете охватившего весь мир. Меня всегда интересовали проблемы экономического развития, и то, что мне довелось наблюдать, в корне изменило мои взгляды как на глобализацию, так и на развитие. Я написал эту книгу потому, что, пребывая во Всемирном банке, увидел воочию, какое разрушительное воздействие может оказать глобализация на развивающиеся страны, и в особенности на самые бедные из них. Я продолжаю верить в то, что глобализация, т.е. устранение барьеров на пути свободной торговли и более тесная интеграция национальных экономик, может быть доброй силой, и в то, что в ней заложен такой потенциал развития, который способен улучшить жизнь всех жителей Земли, в том числе и тех, кто сейчас

беден. Но я также уверен, что для осуществления этой задачи необходимо радикально пересмотреть механизмы управления глобализацией как в сфере международных торговых соглашений, играющих столь важную роль в устранении торговых барьеров, так и в области политики по отношению к развивающимся странам.

Как ученый и педагог, я посвятил много времени исследованию экономических и социальных проблем и размышлению над спорными вопросами, с которыми мне пришлось столкнуться за семь лет моего пребывания в Вашингтоне. Считаю очень важным, чтобы рассмотрение проблем, свободное от идеологических пристрастий, опирающееся на факты, предшествовало принятию решения о выработке оптимального курса действий. К несчастью, хотя это не было для меня неожиданностью за время моего пребывания в Белом доме в составе, а затем и в должности председателя Совета экономических консультантов (группы из трех экспертов, назначаемых президентом для консультаций исполнительной ветви власти США по вопросам экономики), а впоследствии во Всемирном банке я убедился, что решения часто принимаются по идеологическим и политическим соображениям. Следствием этого были многие непродуманные действия, которые не решали проблем, а лишь соответствовали интересам или убеждениям тех, кто располагал властью. Французский теоретик Пьер Бурдьё писал о необходимости для политиков подходить к своим делам с позиций исследователей и участвовать в научных спорах, опираясь на неопровержимые факты и свидетельства. К сожалению, слишком часто происходит прямо противоположное, когда ученые, участвующие в выработке политических решений, политизируются и начинают подгонять факты и свидетельства под взгляды тех, кто привлек их к этой работе.

Хотя академическая карьера не подготовила меня ко всему тому, с чем мне пришлось встретиться в Вашингтоне, она по крайней мере подготовила меня профессионально. Перед тем как появиться в Белом доме, я коротал свое время, занимаясь исследованиями и написанием статей в области абстрактной математической экономики (способствуя развитию той отрасли экономической науки, которая с тех пор известна как информационная экономика) и более прикладными областями — экономикой общественного сектора, проблемами развития, кредитно-денежной политики и т.д. Более четверти века я писал о проблемах банкротства, корпоративного управления, а также открытого доступа к информации (в экономической науке это именуется прозрачностью). Эти проблемы оказались ключевыми, когда в 1997 г. разразился глобальный финансовый кризис. В течение двадцати лет я участвовал также в дискуссиях, где обсуждались проблемы перехода от коммунистической к рыночной экономике. Мой опыт рассмотрения таких переходов начался в 1980 г., когда мне впервые пришлось обсуждать эти проблемы с лидерами Китая, начавшего в то время свое движение к рыночной экономике. Я активно выступил за постепенность в политике, которая была принята китайцами и доказала свои преимущества на протяжении последних двух десятилетий. Я непримиримый противник экстремистских стратегий проведения реформ, таких, как «шоковая терапия», столь позорно провалившаяся в России и некоторых других странах на постсоветском пространстве.

Моя причастность к проблемам развития имеет еще более глубокие корни и датируется 1969-1971 гг., когда я занимался педагогической работой в Кении, ставшей независимой в 1963 г. Часть моих наиболее значимых теоретических работ была инспирирована увиденным там. Понимая всю трудность вызовов, с которыми встретилась Кения, я все же надеялся, что можно что-либо сделать для улучшения жизненных условий миллионов людей этой и других развивающихся стран, существующих в условиях крайней бедности. Экономическая наука может казаться сухим и оторванным от реальности, эзотерическим предметом, на самом же деле хорошая экономическая политика способна изменить положение этих бедняков. Я уверен, что правительства должны (и могут) принять политический курс, который не только поможет этим странам перейти к экономическому росту, но и обеспечит справедливое распределение его результатов. Если взять проблему приватизации (распродажу, например, государственных монополий частным компаниям), то я — «за», но только в том случае, если она будет способствовать более эффективной работе компаний и снижению цен для потребителей. Решение такой задачи более вероятно в условиях конкурентных рынков, и это одна из причин, по которым я поддерживаю политику создания активной конкурентной среды.

И в Белом доме, и во Всемирном банке мои рекомендации были тесно связаны с прежними, главным образом теоретическими, работами в экономической науке, многие из которых касались причин несовершенства рыночных механизмов, весьма далеких от оптимального функционирования, предписываемого им упрощенными моделями, которые исходят из допущения совершенной конкуренции и совершенной информации[1]. Я привнес в процесс выработки политических решений мои труды в области экономики информации, в частности проблему асимметрии информации — различия в информированности, например, наемного работника и его работодателя, кредитора и заемщика, страховой компании и застрахованного. Подобные асимметрии пронизывают всю экономику. Эти исследования обеспечивают основы более реалистичных теорий рынков труда и капитала, объясняя, например, существование безработицы,

невозможность получения кредитов теми, кто более всего нуждается в них, т.е. существование того, что на языке экономистов называется рационированием кредитов. Стандартные модели, которыми пользовались экономисты на протяжении многих поколений, либо утверждали, что функционирование рыночных механизмов совершенно (некоторые из них даже отрицали существование подлинной безработицы), либо доказывали, что безработица существует лишь в силу завышения заработной платы, предлагая очевидное средство: снижение заработной платы. Информационная экономика с ее более точным анализом рынков труда, капитала и товаров дает возможность конструировать макроэкономические модели, которые позволяют глубже вникать в причины безработицы, объясняют флуктуации, рецессии и депрессии, сопутствующие капитализму со времени его возникновения. На основании этих теорий можно сделать важные выводы для экономической политики, самоочевидные почти для каждого, кто соприкасается с реальным миром, — например, что запредельное повышение процентных ставок ведет к банкротству фирм, перегруженных задолженностью. Я считал эти выводы само собой разумеющимися, но противоречащие им политические предписания часто навязывались Международным валютным фондом (МВФ).

Предписания МВФ, частично основанные на устаревших предпосылках, согласно которым рынки сами по себе обеспечивают эффективные исходы, не признавали допустимость государственного вмешательства в функционирование рынков, отрицали необходимость мер, могущих вызвать рост и обеспечить улучшение положения каждого участника. Предметом многих споров, которые я излагаю в этой книге, является комплекс идей и концепция роли государства, вытекающая из этих идей.

Эти идеи играли важную роль в формировании политических предписаний — в отношении развития, управления кризисами и переходных периодов. Они составляли суть моих размышлений о реформировании международных институтов, которые, как полагают, предназначены для стимулирования экономического развития, управления кризисами и поддержки экономических преобразований. Блок исследований в области информации заставил меня обратить особое внимание на последствия, к которым приводит отсутствие информации. Весьма рад, что во время глобального финансового кризиса 1997-1998 гг. подчеркивалось значение прозрачности. Но эта радость омрачалась лицемерием таких институтов, как МВФ и министерство финансов США: они акцентировали внимание на отсутствии ее в Восточной Азии, между тем как сами являлись наименее прозрачными институтами, когда-либо встречавшимися мне в общественной жизни. Вот почему в дискуссии о реформах я подчеркиваю необходимость большей прозрачности, улучшения информированности граждан о том, что делают эти институты, и предоставления тем, кого затрагивает их политика, больших возможностей сказать свое слово при ее формировании. Анализ роли информации в деятельности политических институтов естественно вытекает из моих более ранних работ, посвященных роли информации в экономике.

Моя деятельность в Вашингтоне привлекала меня возможностью не только лучше понять то, как функционирует правительство, но и внедрить в жизнь свое видение будущего, сформировавшееся в ходе исследовательской работы. Например, в должности председателя Совета экономических консультантов при Клинтоне я пытался выработать экономическую политику и философию, рассматривавшую взаимоотношения между государством и рынками как взаимодополняющие, основанные на партнерстве и признании того, что если рынки и образуют центр экономики, то все же остается место и для государства, играющего хотя и ограниченную, но важную роль. Я изучил провалы в деятельности как рыночного механизма, так и государства и не был столь наивен, чтобы полагать, что последнее может исцелить все недостатки функционирования рынков. Однако я не был и таким глупцом, чтобы считать, что рынки способны сами решить все социальные проблемы. Неравенство, безработица, загрязнение окружающей среды — все это проблемы, в решении которых государству принадлежит важная роль. Я выдвинул инициативу «вторичного изобретения государства» — государства более эффективного и более отзывчивого; мне были ясны те болевые точки, где государство не являлось таковым; я видел, сколь трудным было реформирование; но я понимал и то, что некоторые, пусть скромные, улучшения возможны. С приходом во Всемирный банк я надеялся принести туда сбалансированное видение будущего и свой опыт в решении гораздо более трудных проблем развивающихся стран.

В администрации Клинтона я охотно участвовал в политических дебатах, иногда оказываясь победителем, а иногда — побежденным. Как члену президентского кабинета мне по должности приходилось не только быть свидетелем этих дебатов и наблюдать, как решались спорные вопросы, но и участвовать в их реализации, главным образом в областях, связанных с экономикой. Я знал, что имеют значение не только идеи, но и политические соображения, и одной из моих обязанностей было убеждать других в том, что мои предложения хороши как с экономической, так и с политической стороны. Однако когда я переместился на международную арену, мне стало ясно, что ни те, ни другие соображения не определяют выработку политики, в особенности в Международном валютном фонде. Решения принимались на основе странной смеси идеологии, плохой

экономической науки и догм, лишь слегка прикрывавших особые интересы. Когда разразился кризис, МВФ стал предписывать устаревшие, непригодные, хотя и «стандартные» решения, не учитывающие то воздействие, которое они могли оказать на население стран, где предстояло их осуществлять. Очень редко приходилось слышать прогнозы о том, какие последствия будет иметь эта политика с точки зрения обнищания населения. Очень редко случались содержательные дискуссии и давался анализ альтернативных вариантов политики. Всегда рассматривалось одно-единственное предложение. Альтернативных мнений не искали, открытых, откровенных дискуссий не поощряли. Политические предписания руководствовались идеологией, причем предполагалось, что страны должны беспрекословно следовать мнению МВФ.

Такие установки вселяли в меня страх. Дело было не только в том, что они часто вели к плохим результатам; они были антидемократичны. Даже в личной жизни мы не должны следовать идеям, не попытавшись поискать альтернативные варианты. И тем не менее во всем мире страны получали инструкции поступать именно так. Проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, трудны, и к МВФ приходится обращаться в самых худших ситуациях — в ситуациях кризиса. Но случаи, когда предлагаемые лекарства оказывались неадекватными, были столь же частыми или даже более частыми, чем случаи их успешного применения. Предлагаемая МВФ политика структурной адаптации, призванная помочь стране преодолеть кризис, равно как и более долговременные дисбалансы в экономике, во многих странах вела к голоду и мятежам; но даже если результаты были не столь плачевны, если удавалось несколько ускорить экономический рост, в большинстве случаев плоды этого доставались состоятельным слоям, а те, кто нуждался в реальной помощи, еще больше нищали.

Однако самым удивительным для меня было то, что эта политика не вызывала сомнений у большинства лиц, возглавлявших МВФ и принимавших решения по ключевым вопросам. Она вызывала сомнения в развивающихся странах, но там настолько боялись потерять кредитование МВФ, а вместе с ним и другие источники кредита, что высказывали свои недоумения в крайне осторожной форме, а если решались их высказывать, то делали это только в частных беседах. И в то время когда негативные последствия, часто сопутствовавшие программам Международного валютного фонда, вызывали неудовлетворение, в самом МВФ считали, что это необходимая болезненная часть процедуры, через которую странам нужно пройти на пути к успешной рыночной экономике, и что эти мероприятия на самом деле спасают страны от еще больших неприятностей в долговременной перспективе.

Несомненно, некоторые болезненные процедуры были необходимы, но, по моим оценкам, уровень бедствий, создаваемых в развивающихся странах в процессе глобализации и развития согласно рекомендациям МВФ и других международных экономических организаций, далеко превышал допустимый. Источником негативной реакции на глобализацию является осознание не только ущерба, который наносит развивающимся странам политика, ведомая идеологией, но и несправедливости, присущие глобальной торговой системе. Сегодня стало очевидным лицемерие развитых стран, которые под предлогом помощи вынуждают развивающиеся страны открыть рынки для своих товаров, при этом оставляя собственные рынки закрытыми. В настоящее время эту лицемерную политику оправдывают только те, чьи узкоэгоистические монопольные интересы связаны с закрытостью рынков развитых стран. Большинству же становится все яснее, что такая политика обогащает богатых и еще глубже опускает бедных в пучину нищеты, вызывая растущее озлобление.

Варварские атаки 11 сентября 2001 г. с огромной силой довели до нашего сознания то, что все мы делим единую планету. Мы представляем собой глобальное сообщество и, как все сообщества, должны следовать определенным правилам, обеспечивающим наше сосуществование. Эти правила должны быть и должны признаваться честными и справедливыми, уделяющими в равной степени внимание как бедным, так и сильным мира сего, отражающими основной смысл порядочности и социальной справедливости. В современном мире они могут быть выработаны в ходе демократического процесса; правила деятельности органов управления и властей должны гарантировать их готовность проявлять заботу и соответственно реагировать на желания и нужды всех, кого затрагивают их политика и принимаемые ими вдали от мест осуществления решения.

* * *

Эта книга основана на моем опыте. В ней нет большого количества примечаний и цитат, что обычно характерно для академической работы. Я попытался описать события, свидетелем которых был, рассказать о том, что слышал. Читатель не найдет здесь ни дымящихся стволов, ни неопровержимых доказательств страшного заговора Уолл-стрит и МВФ с целью установления мирового господства. Я не верю в существование такого заговора. Правда гораздо сложнее. Иногда ее можно уловить в интонациях голоса, на встрече за закрытыми дверями, в меморандуме, подводящем итог дискуссии. Многие из тех, кого я критикую,

вероятно, скажут, что это заблуждение; они даже приведут доказательства, опровергающие мою точку зрения на происходящее. Я только предлагаю свою интерпретацию того, что видел.

Я поступил во Всемирный банк с намерением посвятить свою деятельность задачам развития и проблемам стран, пытающихся осуществить переход к рыночной экономике; однако глобальный кризис и дебаты вокруг реформирования международной экономической архитектуры — системы, которая управляет экономической и финансовой сферами в целях придания глобализации более гуманного, эффективного и справедливого характера, — заняли значительную часть моего времени. Мне довелось посетить десятки стран мира и беседовать со многими государственными чиновниками, министрами финансов, управляющими центральных банков, представителями академических кругов, людьми, занятыми проблемами развития, работниками негосударственных организаций (НГО), банкирами, бизнесменами, студентами, политическими активистами и фермерами. Я посетил исламистских повстанцев на о. Минданао (Филиппины), где длительное время бушует гражданская война; путешествовал пешком по Гималаям, знакомясь с отдаленными школами в Бутане или проблемами ирригации в Непале; наблюдал воздействие схем сельскохозяйственного кредита и программ повышения мобильности женщин в Бангладеш, был свидетелем результатов программ снижения уровня нищеты в деревнях самых бедных горных районов Китая. Я видел, как делается история, и многому научился. В данной книге я попытался рассказать о самом существенном из того, что увидел и чему научился.

Надеюсь, что книга откроет дискуссию, которая не останется за закрытыми дверями государственных и международных организаций и даже в пределах более открытой атмосферы университетов. Все, чьи жизненные интересы будут затронуты решениями о том, как должна проводиться глобализация, имеют право участвовать в дискуссии, а также знать, как подобные дискуссии велись в прошлом. И наконец, эта книга предназначена для распространения большей информации о событиях последнего десятилетия. Расширение информированности, несомненно, приведет к выработке более правильной политики, а следовательно, к лучшим результатам. Если это произойдет, буду рад, что мне удалось внести свой вклад.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Нескончаем перечень тех, кому я очень благодарен и без кого эта книга не могла бы появиться. Это президент Соединенных Штатов Билл Клинтон и президент Всемирного банка Джим Вульфенсон, благодаря которым я по лучил возможность служить моей стране и народам развивающихся стран, а также редко выпадающие ученому условия наблюдать процесс принятия решений, определяющих всю нашу жизнь. Я признателен сотням коллег из Всемирного банка не только за их участие в оживленных дискуссиях, которые велись на протяжении нескольких лет по проблемам, рассматриваемым в этой книге, но и за то, что они бок о бок со мной участвовали в работе на местах, помогая организовывать мои многочисленные поездки в развивающиеся страны, в результате чего я получил уникальную возможность увидеть происходящее. Боюсь выделить кого-либо, не умаляя роли других, и все же не могу не назвать тех, с кем довелось сотрудничать наиболее тесно. Это Масуд Ахмед, Люси Альбер, Амар Браттачарья, Франсуа Буржиньон, Жерар Каприо, Аджай Чхиббер, Ури Дадуш, Карл Дальман, Билл Истерли, Джованни Ферри, Корали Жевер, Ноэми Гжижпенч, Мария Ионата, Румин Ислам, Анулам Кханна, Лоренс МакДональд, Нгози Оджонджо-Ивеала, Гилермо Перри, Борис Плескович, Джо Ритцен, Холей Роджерс, Лин Сквайр, Вайнод Томас, Майя Тюдор, Майк Уолтон, Шахид Юсуф и Хасан Заман.

В моем перечне благодарностей и другие работники Всемирного банка: Марта Эйнсуорт, Мирна Александер, Шейда Бади, Стийн Клессенс, Пол Колье, Кемаль Дервиш, Дени де Трай, Шанта Девараян, Исхак Диван, Дэвид Доллар, Марк Дате, Алан Гелб, Изабел Гереро, Черил Грей, Роберт Холцман, Ишрат Хусаин, Грег Ингрем, Менни Хименес, Мэтс Карлссон, Денни Кауфман, Иоаннис Кессидес, Оми Харас, Аарт Крей, Сарвар Латиф, Денни Лейпцигер, Брайан Леви, Иоаннес Линн, Оэй Астра Меесоок, Жан Клод Миллерон, Прадип Митра, Мустафа Набли, Гобинд Нанкани, Джон Неллис, Акбар Номан, Файез Омар, Джон Пейч, Ги Пфефферман, Рей Рист, Кристоф Рюль, Джессика Седдон, Марчело Шеловски, Жан Мишель Северино, Ибрагим Шихата, Серджио Шмуклер, Андре Солимано, Эрик Свенсон, Мэрилу Юи, Тара Вишванат, Дебби Ветцель, Дэвид Уиллер, Роберто Зага.

Я также признателен сотрудникам из других экономических организаций, с которыми обсуждал обозначенные здесь проблемы. Это Рубене Рикуперо из ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию), Марк Меллох Браун из ПРООН[2], Энрике Иглесиас, Нэнси Бердсел, Рикардо Хаусман из Межамериканского банка развития, Жак де Ларозьер, бывший глава Европейского банка реконструкции и развития, и многие другие из региональных организаций ООН и Азиатского и Африканского банков развития. Наряду с моими

коллегами из Всемирного банка я наиболее тесно взаимодействовал с представителями МВФ. Хотя, как это будет ясно из дальнейшего изложения, я часто не соглашался с их действиями и намерениями, я многому у них научился. В долгих дискуссиях между нами немаловажным было то, что я стал лучше понимать их умонастроения. Хочу, чтобы меня правильно поняли: несмотря на мое чрезвычайно критическое отношение к МВФ, я высоко ценю упорный труд моих коллег, нелегкие обстоятельства, в которых им приходится работать, и их готовность к более открытым и свободным обсуждениям на личном уровне, чем они могут себе позволить на официальном.

Я также благодарен многим государственным чиновникам в развивающихся странах, в крупных государствах, таких, как Китай и Индия, и малых странах, подобных Уганде и Боливии: от премьер-министров и глав государств, министров финансов, управляющих центральными банками, министров образования и других официальных лиц правительства до чиновников низших уровней, охотно обсуждавших со мной видение будущего своих стран, равно как и проблемы и неудачи. Во время продолжительных встреч они вели со мной доверительные беседы. Иные из них, например Вацлав Клаус, бывший премьер-министр Чешской Республики, обычно не соглашались со многим из того, что я говорил, и тем не менее это общение было для меня поучительным. Другие, как, например, Андрей Илларионов, нынешний главный экономический советник президента России В.В. Путина, и Гжегож В. Колодко, бывший вице-премьер и министр финансов Польши, Мелес Зенави, премьер-министр Эфиопии, или Иовери Музевени, президент Уганды, были в основном согласны с моими мыслями, а может, и с большей частью того, что я говорил. Некоторые сотрудники международных организаций, помогавшие мне, просили не высказывать им публично признательности, и я учел их просьбы.

Хотя дискуссии с государственными чиновниками занимали у меня много времени, я имел возможность встречаться также с многочисленными представителями деловых кругов; не считаясь со временем, они рассказывали мне о проблемах и вызовах, вставших перед ними, и излагали свои взгляды на процессы в этих странах. Здесь трудно выделить кого-либо индивидуально, упомяну все же Говарда Голдена, описавшего свой опыт во многих странах, что было особенно полезным.

У меня, как у ученого, был свой особый подход к странам, которые я посещал, наблюдая события и проблемы с объективной точки зрения и не испытывая давления «официальных воззрений». Эта книга во многом обязана глобальному научному сообществу, которое является одним из самых здоровых аспектов глобализации. Я особенно благодарен ученым из Стэнфорда: Ларри Ло (в то время директор Азиатско-Тихоокеанского центра), Маса Аоки (в настоящее время руководитель исследовательского управления министерства внешней торговли и промышленности Японии) и Инью Чань (Yimgui Qian). Они не только показали мне азиатские проблемы «изнутри», но и открыли для меня многие двери. На протяжении ряда лет мои ученые коллеги и бывшие студенты, такие, как Чун Вол Юн (Jungvoll Yun) в Корее, Мринал Датта Чаудхури в Индии, К.С. Джомо в Малайзии, Джастин Линь (Justin Lin) в Китае и Амар Сиамвалла в Таиланде, помогли мне увидеть и понять свои страны.

Напряженные годы работы во Всемирном банке и Совете экономических консультантов сменились периодом исследовательской и педагогической деятельности, временем размышлений. Я глубоко благодарен Брукингскому институту, Стэнфордскому и Колумбийскому университетам, ученым и моим студентам этих учреждений за очень ценные дискуссии по поводу идей, содержащихся в моей книге, а также моим ассистентам Энн Флорини и Тиму Кесслеру, помогавшим мне создавать организацию «Инициатива политического диалога», размещавшуюся сначала в Стэнфордском университете и Фонде мира Карнеги, а теперь в Колумбийском университете (www.gsb.edu/ipd). Данная организация призвана помочь демократической дискуссии информированных участников об альтернативных вариантах политики, к которой я призываю в настоящей книге. В течение этого периода мы получали финансовую поддержку от Фондов Форда, МакАртура и Рокфеллера, от ПРООН и канадского Международного агентства развития.

При написании книги я опирался в основном на собственный опыт, многократно дополненный усилиями моих коллег и многих журналистов. Одной из тем этой книги, которая, как я надеюсь, получила определенный резонанс, является важность открытого доступа к информации: многие проблемы, освещаемые здесь, возникли из-за принятия решений за закрытыми дверями. Я всегда верил, что активная и свободная пресса является главным сдерживающим инструментом, необходимым демократии в борьбе против подобных злоупотреблений. Многие журналисты, с которыми я регулярно встречался, обмениваясь интерпретацией происходивших событий, многому меня научили. Я снова иду на риск выделить несколько имен, когда следовало бы выразить признательность многим. Не могу не отметить Кристиа Фриланд за огромную помощь, оказанную при подготовке главы о России, а также Пола Блустейна и Марка Клиффорда, предоставивших мне ценнейший анализ восточноазиатского опыта.

Экономическая наука — это наука о выборе. На основе того богатства анализа и информации по сложным и интереснейшим проблемам, которые рассматриваются здесь, можно было бы написать целые тома. К сожалению, главным вызовом при написании этой книги была ограниченность объема. Пришлось опустить некоторые важные, на мой взгляд, идеи и пренебречь частью моего опыта. За свою жизнь я привык к двум формам изложения: серьезным академическим монографиям и коротким популяризаторским выступлениям. Эта работа написана в новом для меня жанре. Она не увидела бы свет, если бы не терпеливые усилия Ани Шиффрин, которая провела со мной многие месяцы во время написания и редактирования, помогая мне в трудном, иногда очень болезненном выборе. Дрейк МакФили, мой издатель на протяжении двадцати лет, ободрял и поддерживал меня все это время. Редактура Сары Стюарт была жесткой. Джим Уэйд без устали работал над последним вариантом рукописи, а Иви Лазовитц оказала существенную помощь на некоторых ключевых стадиях этой работы.

Надя Румани была моей правой рукой. Без нее ничего бы не получилось. Серджио Годой и Моника Фуэнтес прилежно работали, проверяя факты и собирая необходимую статистику. Лиа Брукс много помогла мне на более ранних стадиях. Нини Хор и Рави Сингх, мои ассистенты-исследователи в Стэнфорде, хорошо потрудились над предпоследним вариантом.

Мой труд основывается на большом объеме исследований, как моих собственных, так и написанных в соавторстве, а также на работах других ученых. Общее число их слишком велико, и поэтому невозможно дать ссылку на каждую. Я также многое извлек из бесчисленных дискуссий с учеными во всем мире. Упомяну профессора Роберта Уэйда из Лондонской школы экономики, бывшего сотрудника Всемирного банка, который глубоко проанализировал не только общие проблемы международных экономических институтов, но и некоторые частные проблемы, рассмотренные здесь, в том числе Восточной Азии и Эфиопии. Переход от коммунизма к рыночной экономике привлекал на протяжении последних пятнадцати лет внимание многих ученых-экономистов. Особенно ценным оказался анализ Яноша Корнаи. Должен также упомянуть ведущих исследователей Питера Мюррелла, Яна Свейнара, Маршалла Голдмена и Жерара Ролана. Центральной темой этой книги является проблема открытой дискуссии. Такие дискуссии многому научили меня. Помогло чтение трудов тех, с чьей интерпретацией событий я иногда, а может быть, и часто был не согласен, в особенности Ричарда Лейярда, Джеффри Сакса, Андерса Осланда и Андрея Шлейфера. Были полезны дискуссии со многими учеными из стран с переходной экономикой, в том числе с Олегом Богомоловым и Станиславом Меншиковым из России.

Стив Льюис, Питер Эйген и Чарльз Харви обеспечили меня информацией из первых рук о Ботсване. Чарльз Харви передал мне подробные комментарии к главе второй. В течение нескольких лет я работал и дискутировал с Ником Стерном (сменившим меня во Всемирном банке после службы в качестве главного экономиста в Европейском банке реконструкции и развития) и другими коллегами, в числе которых Парта Дасгупта, Рави Канбур (он возглавил работу над обозначившим определенную веху докладом Всемирного банка о бедности 2001 г., инициированным в мою бытность в должности главного экономиста Всемирного банка), Ави Браверман (ныне президент университета им. Бен-Гуриона, но ранее длительное время работавший во Всемирном банке). Карл Хофф, Раадж Сах, Дэвид Бивен, Марк Гершович, Дэвид Ньюбери, Джим Миррлис, Амартья Сэн и Дэвид Эллерман, оказавшие особенно сильное влияние на формирование моих мыслей. Я в большом долгу перед Энди Уэйсом за его анализ проблем переходного периода, эмпирические исследования последствий приватизации и его развернутый анализ исследования несовершенства рынка капитала. Моя предыдущая работа во Всемирном банке в сотрудничестве с Мэрилоу Юи, Говардом Пэком, Нэнси Бердселл, Дэнни Лейпцигером и Кевином Мердоком позволила мне вникнуть в проблемы региона Восточной Азии, так что начавшийся здесь кризис не застал меня врасплох. Я особенно признателен Джейсону Фурмену, с которым работал в Белом доме и во Всемирном банке, за проделанную им работу, и прежде всего за работу по Восточной Азии и критике Вашингтонского консенсуса. Благодарю Хола Верьяна за придуманное им название книги. Каждый, кто прочтет это сочинение, ясно увидит в нем влияние идей, связанных с несовершенством информации и рынков, которые, по моему мнению, являются ключевыми для понимания того, как работает любая рыночная экономика, и особенно экономика развивающихся стран. Сотрудничество с Карлом Шапиро, Майклом Ротшильдом, Сэнди Гроссменом, Стивом Сэлопом и Ричардом Эрнотом помогло мне в анализе проблем безработицы, несовершенства рынка капитала, ограниченности конкуренции, а также в уяснении роли — и ограниченности возможностей — институтов. В заключение хочу сказать, что во всем здесь присутствует Брюс Гринуолд — мой соавтор и друг на протяжении более двадцати пяти лет.

ГЛАВА ПЕРВАЯ. ЧТО ОБЕЩАЛИ ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ

Международная бюрократия — безликий символ современного мирового экономического порядка — повсюду подвергается атакам. Проходившие некогда гладко и неприметно встречи малоизвестных технократов, обсуждающих мировые проблемы, такие, как обусловленные кредиты или торговые квоты, сегодня превращаются в сцены яростных уличных битв и массовых демонстраций. Акции протеста, сопровождавшие сессию Всемирной торговой организации в Сиэтле в 1999 г., были подобны шоку. С тех пор движение усилилось, а ярость распространилась еще больше. Фактически каждая важная встреча Международного валютного фонда и Всемирной торговой организации сопровождается теперь конфликтами и беспорядками. Смерть участника протестов в Генуе в 2001 г. стала предвестником того, что протесты могут превратиться в войну против глобализации с многочисленными человеческими жертвами.

Мятежи и протесты против политики глобализации и ее осуществления международными организациями отнюдь не новость. На протяжении десятилетий население развивающегося мира протестовало, когда жесткие программы фискальной экономии, навязанные их странам, оказывались слишком суровыми. Но эти протесты, как правило, не были услышаны на Западе. Новое заключается в том, что волна протестов докатилась теперь и до развитых стран.

Обычно такие темы, как займы для структурной адаптации (программы, предназначенные для того, чтобы страны могли перестроиться и преодолеть кризисы) и банановые квоты (ограничения, вводимые некоторыми европейскими странами на импорт бананов из стран, не являвшихся в прошлом их колониями), интересовали лишь немногих. Сегодня даже шестнадцатилетние подростки из пригородов имеют твердые убеждения относительно таких эзотерических договоров, как ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле) и НАФТА (Североамериканская зона свободной торговли, соглашение, подписанное в 1992 г. между Мексикой, США и Канадой, которое обеспечивает более свободное перемещение товаров, услуг и инвестиций — но не людей — между этими странами). Протесты вызвали огромный всплеск самокритики со стороны власть имущих. Даже такой консервативный политик, как президент Франции Жак Ширак, выразил озабоченность, что глобализация не улучшает жизнь тех, кто больше всего нуждается в обещанных ею благах⁽¹⁾. Почти каждому очевидно, что получилось что-то крайне неудачное. Как-то вдруг глобализация стала наиболее злободневной проблемой, обсуждаемой всюду — от правлений компаний до редакционных статей и школьных классов.

* * *

Почему глобализация — сила, принесящая много полезного, оказалась в центре острой полемики? Открытие рынков для международной торговли помогло многим странам осуществить гораздо более быстрый экономический рост, чем это могло бы быть в ином случае. Международная торговля способствует экономическому развитию тогда, когда экспорт страны влияет на ее экономический рост. Стимулируемый экспортом рост был центральным пунктом промышленной политики, обогатившей значительную часть Азии и существенно улучшившей жизнь миллионов. Благодаря глобализации увеличилась продолжительность жизни у многих народов мира, повысился их жизненный уровень. На Западе низкооплачиваемую работу в корпорации «Найк» считают эксплуатацией, но для огромного большинства населения развивающихся стран возможность трудиться на ее предприятиях представляется гораздо лучшей судьбой, чем жизнь в деревне и выращивание риса.

Глобализация уменьшила чувство изоляции, которое остро ощущалось в развивающихся странах, и открыла многим из них доступ к знаниям в таком масштабе, который на порядок выше возможностей даже самых богатых жителей любой страны сто лет назад. Само антиглобалистское протестное движение является результатом того, что мир стал взаимосвязанным. Связи между активистами движения в различных частях мира, осуществляемые, в частности, через Интернет, создали давление общественности, которое привело к международному договору о запрещении использования противопехотных мин, несмотря на сопротивление могущественных государств. Подписанный 121 страной в 1997 г., он снижает вероятность для детей и других невинных жертв получить увечье от этого опасного оружия. Хорошо организованное общественное давление вынудило международное сообщество списать долги части беднейших стран. Даже некоторые негативные стороны глобализации имеют нередко и положительные последствия. Открытие молочного рынка Ямайки для импорта из США в 1992 г., возможно, нанесло удар по местным фермерам — производителям молочных продуктов, в то же время оно означало, что дети бедноты смогли получать более дешевое молоко. Новые иностранные фирмы могут причинить ущерб покровительствуемым государственными предприятиями, но они являются проводниками новых технологий, открывают новые рынки и способствуют возникновению новых отраслей.

Иностранная помощь — еще один аспект глобализованного мира — при всех ее недостатках принесла пользу миллионам. Однако механизмы ее осуществления оставались почти незамеченными: повстанцы на

Филиппинах, сложившие оружие, были обеспечены рабочими местами по проекту, финансируемому Всемирным банком; ирригационные проекты удвоили доходы крестьян, получивших воду; образовательные проекты принесли грамотность в сельские местности; в некоторых странах проекты борьбы со СПИДом помогли сдержать распространение этого смертельного заболевания.

Те, кто демонизирует глобализацию, слишком часто упускают из виду ее полезные результаты. Однако сторонники глобализации отличаются еще большей предвзятостью. Для них глобализация (которая обычно ассоциируется с торжествующим капитализмом американского типа) и есть прогресс, развивающиеся страны должны принять его, если они хотят эффективного роста и преодоления бедности. Однако большому числу стран глобализация не принесла обещанных экономических выгод.

Растущий разрыв между имущими и неимущими оставляет все больше людей «третьего мира» в жестокой бедности, живущими менее чем на один доллар в день. Несмотря на повторные обещания, данные в течение последнего десятилетия XX в., число людей, живущих в бедности, возросло почти на 100 млн.^[2] И это произошло в то время, когда общемировой доход возрастал в среднем на 2,5 процента в год.

В Африке огромные надежды, появившиеся после достижения независимости, по большому счету не оправдались. Континент все больше погружается в нищету, падает душевой доход, снижается жизненный уровень. Завоеванное с таким трудом на протяжении последних десятилетий увеличение ожидаемой продолжительности жизни сменяется обратной тенденцией. Хотя главной причиной этого является прорыв волны СПИДа, бедность также играет роль убийцы. Даже те страны, которые отказались от африканского социализма, пытались сформировать честные правительства, сбалансировать бюджеты и сдержать инфляцию, обнаружили, что просто не могут привлечь иностранных инвесторов, а без этих инвестиций они не в состоянии обеспечить устойчивый рост.

Если глобализация не преуспела в сокращении бедности, то еще менее она преуспела в обеспечении стабильности. Кризисы в Азии и Латинской Америке угрожали экономике и стабильности всех развивающихся стран. Есть опасения, что финансовые неурядицы распространяются по всему миру, что коллапс валют возникающих рыночных экономик может привести к падению и других валют. В течение 1997-1998 гг. казалось, что Азиатский кризис представляет угрозу для мировой экономики в целом.

Глобализация и переход к рыночной экономике не дали обещанных результатов в России, как и в большинстве других стран, переходящих от коммунизма к рынку. Запад внушил этим странам, что новая экономическая система должна принести им беспрецедентное процветание. Вместо этого она принесла беспрецедентную бедность: во многих отношениях для большинства населения рыночная экономика оказалась даже хуже, чем это предсказывали их коммунистические лидеры. Большой контраст, чем переход к рынку в России, организованный международными экономическими институтами, и переход к рынку в Китае, программа которого была разработана собственными силами, трудно себе представить. Если в 1990 г. внутренний валовой продукт Китая (ВВП) составлял 60 процентов от российского, то к концу XX в. соотношение стало обратным. В то время как в России произошел беспрецедентный рост бедности, Китай пережил ее беспрецедентное сокращение.

Критики глобализации обвиняют страны Запада в лицемерии, и они в этом правы. Западные страны подтолкнули бедные страны к ликвидации торговых барьеров, сохранив при этом свои собственные, препятствуя экспорту сельскохозяйственной продукции развивающихся стран и тем самым лишая их столь необходимого экспортного дохода. Соединенные Штаты, разумеется, были основным объектом обвинений, и это я весьма остро ощущал. Будучи председателем Совета экономических консультантов, я боролся изо всех сил против этого лицемерия, не только наносившего ущерб развивающимся странам, но и увеличивавшего расходы американцев и как потребителей, вынуждая их покупать по более высоким ценам, и как налогоплательщиков, финансировавших многомиллиардные долларовые субсидии американскому сельскому хозяйству. Моя борьба была, как правило, безрезультатной: особые торговые и финансовые интересы брали верх, а перейдя во Всемирный банк, я слишком ясно увидел последствия этого для развивающихся стран.

Запад так продвигал программу глобализации, чтобы обеспечить себе непропорционально большую долю выгод за счет развивающихся стран. Несправедливым было то, что более развитые промышленные страны отказывались открыть свои рынки для товаров развивающихся стран, например сохраняя свои квоты на множество товаров — от текстиля до сахара, — и настаивали в то же время на том, чтобы те открыли свои рынки для товаров из более богатых стран; несправедливым было то, что развитые промышленные страны продолжали субсидировать свое сельское хозяйство, затрудняя развивающимся странам конкуренцию и настаивая при этом на том, чтобы развивающиеся страны ликвидировали свои субсидии производству промышленных товаров. Если посмотреть на «условия торговли» — цены, которые развитые и менее развитые

страны получают за свою продукцию, — после последнего (восьмого) торгового соглашения 1995 г., то оказывается, что чистый эффект заключался в снижении цен для ряда беднейших стран относительно того, что они вынуждены были платить за свой импорт[3]. В результате положение ряда беднейших стран фактически ухудшилось.

Западные банки сильно выиграли от ослабления контроля над рынками капитала в Латинской Америке и Азии, но эти регионы пострадали, когда приток в эти страны спекулятивных «горячих денег» (деньги, которые приходят в страну внезапно, как и покидают ее, зачастую представляя собой не что иное, как пари, заключаемое на то, предстоит ли ревальвация или девальвация) неожиданно сменялся их оттоком. Резко возросший отток оставил после себя обрушившиеся валюты и ослабленные банковские системы. Уругвайский раунд укрепил также защиту интеллектуальной собственности. Американские и другие западные фармацевтические компании теперь могли предотвращать «кражу» компаниями Индии и Бразилии своей интеллектуальной собственности. Но фармацевтические компании этих развивающихся стран производили жизненно необходимые медикаменты для граждан своих стран, доступные по цене, составляющей лишь малую долю от той, по которой аналогичные лекарства продаются западными фармацевтическими компаниями.

Таковы лицо и изнанка решений, принятых на Уругвайском раунде. Западные компании получили возможность увеличить прибыли. Их защитники говорили, что это стимулирует расширение инновационной деятельности; но прирост прибылей от продаж в развивающихся странах был невелик, поскольку лишь немногие могли позволить себе приобретение лекарств, и поэтому стимулирующее воздействие оказалось в лучшем случае незначительным. С другой стороны, тысячи людей были обречены на смерть, ибо ни государство, ни частные лица не могли более оплачивать требуемую теперь высокую цену. Применительно к СПИДу возмущение международной общественности было настолько сильным, что компании пришлось отступить и согласиться в конечном счете понизить цены и продавать средства против СПИДа по ценам осени 2001 г. Но стоящие за этим проблемы — а именно тот факт, что режим интеллектуальной собственности, установленный Уругвайским раундом, не был сбалансированным и отражал преимущественно интересы и планы производителей, ущемляя интересы потребителей как в развивающихся, так и в развитых странах, — сохранились.

Однако не только в области либерализации торговли, но и во всех других аспектах глобализации, когда, казалось бы, руководствовались благими намерениями, часто получался негативный побочный эффект. Когда проекты как в области сельского хозяйства, так и в области инфраструктуры, рекомендованные Западом, разработанные с помощью западных советников и финансируемые Всемирным банком или другими международными организациями, проваливались, то бремя возврата кредитов тем не менее ложилось на бедные слои населения развивающихся стран, если, конечно, не было в той или иной форме соглашений о списании долгов.

Польза от глобализации очень часто была гораздо меньше, чем утверждали ее защитники, а ее цена гораздо выше, поскольку разрушалась среда обитания, в политические процессы проникала коррупция, и, кроме того, быстрые перемены не давали странам времени для культурной адаптации. Кризисы, за которыми следовала массовая безработица, влекли за собой более долговременные проблемы распада социальных структур — от актов насилия в Латинской Америке до этнических конфликтов в других частях света, например в Индонезии.

Эти проблемы вряд ли новы, однако растущая волна возмущения против политики, движущей глобализацию, существенно меняет обстановку. Целые десятилетия возмущение африканской бедноты, равно как развивающихся стран в других частях света, оставалось по большей части не услышанным на Западе. Те, кто работал в развивающихся странах, сознавали, что есть что-то порочное в политике глобализации, особенно когда видели, что финансовые кризисы становятся обычным явлением, а число бедных возрастает. Но у них не было никаких средств воздействия, дабы изменить правила или оказать влияние на международные финансовые институты, которые эти правила предписывали. Люди, ценившие демократизм в выработке решений, понимали, что «обусловленность» — условия, навязываемые иностранными заимодавцами в качестве платы за их помощь, — подрывала национальный суверенитет. Но пока не сформировалось протестное движение, было мало надежды на изменения и на то, что жалобы будут услышаны. Одни протестующие прибегли к экстремистским действиям; другие предложили повысить протекционистские барьеры развивающихся стран. Однако, несмотря на внутренние проблемы движения, именно члены профсоюзов, студенты и защитники окружающей среды — простые граждане, маршируя по улицам Праги, Сиэтла, Вашингтона и Генуи, поставили в повестку дня вопрос о необходимости реформы в развитом мире.

Участники акций протеста видели глобализацию совсем в ином свете, чем министр финансов США или министры финансов и торговли большинства развитых промышленных стран. Огромная разница в точках зрения могла породить сомнение, говорят ли протестующие и лица, разрабатывающие политику, об одних и тех же явлениях? Располагают ли они одними и теми же данными? Не происходит ли столь затуманенное видение власть имущих из особых и частных интересов?

Какова же суть феномена глобализации, являющегося одновременно предметом и нападков, и похвал? В своей именно глубинной основе более тесная интеграция стран и народов принесла огромное сокращение расходов на транспорт и связь, слом искусственных барьеров на пути потоков товаров, услуг, капиталов, знаний и (в меньшей мере) передвижения людей через границы. Глобализация сопровождалась созданием новых институтов, которые присоединились к существующим, чтобы работать в наднациональных рамках. В области международного гражданского общества новые группы, подобные Юбилейному движению[4], требующему снижения бремени долгов для беднейших стран, присоединились к уже давно существующим организациям, таким, как Красный Крест. Глобализация мощно проталкивается транснациональными корпорациями, которые перемещают через границы не только капиталы и товары, но и технологии. Глобализация обновила также внимание к давно созданным межгосударственным институтам: ООН, занятой поддержанием мира, Международной организации труда (МОТ), учрежденной в 1919 г. и проводящей сегодня свои программы под лозунгом «За достойный труд», и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), озабоченной улучшением условий сохранения здоровья в развивающихся странах.

Многие, возможно даже большинство, из аспектов глобализации приветствуются повсеместно. Никто не хочет видеть, как его ребенок умирает, в то время когда знания и медикаменты доступны в других местах мира. Полемику вызывает экономический аспект глобализации в его узком смысле, а также международные институты, которые создали правила, узаконивающие или навязывающие такие меры, как либерализация рынков капитала (отмена правил и регулирования во многих развивающихся странах, разработанных для стабилизации потоков «коротких денег» как из страны, так и в страну).

Для понимания ошибочности действий важно рассмотреть три главных института, управляющие глобализацией: МВФ, Всемирный банк и ВТО. В дополнение к ним есть множество других организаций, также играющих свою роль в международной экономической системе — ряд региональных банков, более мелких и младших по возрасту братьев Всемирного банка, большое число институтов ООН, таких, как Программа развития ООН (ПРООН) или Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Точки зрения этих организаций зачастую сильно отличаются от позиций МВФ и Всемирного банка. Например, МОТ обеспокоена тем, что МВФ уделяет слишком мало внимания правам рабочих, в то время как Азиатский банк развития требует «соревновательного плюрализма», в условиях которого развивающиеся страны могли бы располагать альтернативными вариантами стратегий развития, включая «азиатскую модель». В этой модели государство, опираясь на рынки, играет активную роль в их создании, формировании и управлении ими, в том числе продвигая новые технологии. В ней фирмы возлагают на себя значительную долю ответственности за социальное благосостояние своих работников. Азиатский банк развития рассматривает эту модель как принципиально отличную от «американской модели», проталкиваемой базирующимися в Вашингтоне институтами.

В данной книге я фокусирую внимание преимущественно на МВФ и Всемирном банке потому, что они были в центре принятия решений по главным экономическим проблемам последних двух десятилетий, включая финансовые кризисы и переход бывших коммунистических стран к рыночной экономике. МВФ и Всемирный банк возникли во время Второй мировой войны в результате Конференции ООН по кредитно-денежным проблемам в Бреттон-Вудсе (Нью-Нью-Гемпшир в июле 1944 г. как часть концентрированных усилий по финансированию восстановления разрушенной войной Европы, по предохранению мира от экономических депрессий в будущем. Полное название Всемирного банка звучит как Международный банк реконструкции и развития, что отражает его первоначальную миссию; последнее слово в названии — «развитие» — было добавлено почти что задним числом. В то время большинство стран в развивающемся мире все еще оставались колониями, и ответственность за те слабые усилия по развитию, которые могли бы или стали бы предприниматься, возлагались на их европейских хозяев.

Предполагалось, что более трудную задачу по обеспечению глобальной экономической стабильности будет решать МВФ. Те, кто собрались в Бреттон-Вудсе, все время имели в виду глобальную депрессию 1930-х годов. Почти три четверти века назад капитализм оказался перед лицом самого жестокого кризиса за все свое существование вплоть до нашего времени. Великая депрессия, охватившая весь мир, привела к беспрецедентному росту безработицы. В низшей точке кризиса четверть американских рабочих не имели работы. Английский экономист Джон Мейнард Кейнс, который был ключевым участником Конференции в Бреттон-Вудсе, предложил простое объяснение и соответственно простой набор предписаний: экономические

спады объясняются недостаточным совокупным спросом, который государство может стимулировать своей политикой. В случаях, когда кредитно-денежная политика оказывается неэффективной, государство может прибегнуть к фискальной политике, увеличивая расходы или снижая налоги. Хотя модели, лежавшие в основе анализа Кейнса, впоследствии были подвергнуты критике и усовершенствованы, что привело к более глубокому пониманию того, почему рыночные силы не могут быстро вернуть экономику на уровень полной занятости, основные выводы Кейнса остаются в силе.

Международному валютному фонду было поручено предотвращение новой глобальной депрессии. Предполагалось, что это будет осуществляться путем организации международного давления на страны, которые не вносят должного вклада в поддержание глобального совокупного спроса и допускают скатывание своих экономик в спад. При необходимости он должен был также предоставлять ликвидные средства в виде кредитов странам, которые, столкнувшись с понижательной экономической конъюнктурой, оказывались не в состоянии стимулировать совокупный спрос из своих собственных ресурсов.

Первоначальная концепция МВФ основывалась на признании того, что рыночный механизм часто не срабатывает, что может вести к массовой безработице, и что он не может сам по себе обеспечить финансовые фонды, необходимые странам для восстановления экономики. МВФ опирался на принцип, согласно которому экономическая стабильность требует коллективных действий на глобальном уровне, подобно тому как Объединенные Нации опирались на принцип необходимости коллективных действий на глобальном уровне для поддержания политической стабильности. МВФ считается общественным институтом, учрежденным на деньги налогоплательщиков всего мира. Очень важно не забывать это, потому что МВФ не отчитывается непосредственно ни перед теми гражданами, которые его финансируют, ни перед теми, чью жизнь затрагивает его деятельность. Вместо этого он отчитывается перед министерствами финансов и центральными банками государств всего мира. Они осуществляют свой контроль посредством сложной процедуры голосования, в основе которой лежит преимущественно соотношение экономической мощи стран, сложившееся в конце Второй мировой войны. С тех пор были внесены незначительные изменения, но командуют парадом основные развитые страны, причем только одна страна — Соединенные Штаты — обладает фактическим правом вето. (В этом смысле Фонд аналогичен ООН, где ставший историческим анахронизмом принцип определяет тех, кто имеет право вето, а именно победители во Второй мировой войне, — но там по крайней мере его делят пять стран.)

Со временем МВФ претерпел значительные изменения. Основанный на признании, что рыночный механизм часто функционирует неудовлетворительно, он стал теперь с идеологическим жаром отстаивать верховенство рынка. Придерживаясь при создании принципа необходимости международного давления на страны, с тем чтобы вынудить их проводить более экспансионистскую экономическую политику — такую, как увеличение расходов, снижение налогов или снижение процентных ставок в целях стимулирования экономики, — сегодня МВФ, как правило, предоставляет фонды только тогда, когда страны соглашаются проводить политику сокращения бюджетных дефицитов, повышения налогов или процентных ставок, что ведет к сжатию экономики. Кейнс перевернулся бы в гробу, если бы узнал, что случилось с его детищем.

Наиболее драматичные изменения произошли в этих институтах в 1980-е годы, в эру, когда Рональд Рейган в Соединенных Штатах, а Маргарет Тэтчер в Соединенном Королевстве проповедовали идеологию свободного рынка. МВФ и Всемирный банк стали новыми миссионерскими институтами, через которые эти идеи проталкивались в сопротивляющиеся, но испытывающие острую нужду в кредитах и грантах бедные страны. Министерства финансов бедных стран были готовы принять новую веру, если это требовалось для получения фондов, невзирая на то, что подавляющее большинство государственных чиновников и, более того, население этих стран чаще всего продолжали сомневаться в необходимости предлагаемых мер. В начале 1980-х годов в исследовательском департаменте Всемирного банка, определявшем идеологию и направление политики Банка, была проведена чистка команды Холлиса Ченери, одного из наиболее выдающихся в Америке специалистов по экономическому развитию, профессора Гарвардского университета. Ченери внес фундаментальный вклад в изучение экономического развития и в другие области экономической науки, являлся доверенным лицом и советником Макнамары, ставшего президентом Всемирного банка в 1968 г. Под впечатлением от бедности, которую он видел во всех странах «третьего мира», Макнамара переориентировал усилия Банка на ликвидацию бедности, и Ченери собрал группу первоклассных экономистов со всего мира для совместной работы. Нов 1981 г. произошла смена караула, и пост президента занял Уильям Клаузен, а новым главным экономистом стала Энн Крюгер, специалист по международной торговле, более всего известная своими исследованиями проблемы «охоты за рентой», т.е. использования тарифов и других протекционистских мер особыми группами интересов для повышения своего дохода за счет других. Если Ченери и его команда концентрировали внимание на том, почему рыночный механизм оказался несостоятельным в развивающихся странах и что может сделать государство для его улучшения и снижения

бедности, то Крюгер считала, что само государство создает проблемы. По ее мнению, решение проблем развивающихся стран должны были дать свободные рынки. В атмосфере новой идеологической лихорадки многие первоклассные экономисты, приглашенные Ченери, покинули Банк.

Хотя миссии обоих институтов оставались различными, именно с этого времени началось тесное переплетение их деятельности. В 1980-х годах Банк вышел за пределы кредитов под проекты (такие, как дороги и плотины) и стал оказывать широкомасштабную поддержку в форме кредитов для структурной адаптации, но делал это только тогда, когда получал одобрение МВФ — и вместе с одобрением на страну налагались условия Фонда. Предполагалось, что Международный валютный фонд сосредоточится на кризисах; но развивающиеся страны постоянно нуждались в помощи, и, таким образом, МВФ стал неотъемлемой частью жизни большинства развивающихся стран.

Падение Берлинской стены открыло для МВФ новую арену деятельности: управление переходом к рыночной экономике в бывшем Советском Союзе и европейских странах коммунистического блока. Совсем недавно, когда кризисы стали масштабнее и даже объемистые сундуки МВФ, по-видимому, оказались недостаточными, Всемирный банк был приглашен для того, чтобы предоставлять десятки миллиардов чрезвычайной поддержки, но строго на положении младшего партнера, действующего в рамках программ, диктуемых МВФ. В принципе существовало разделение труда. Предполагалось, что работа МВФ со страной ограничится проблемами ее макроэкономики, дефицитом государственного бюджета, кредитно-денежной политикой, инфляцией, торговым дефицитом, иностранными заимствованиями; а Всемирный банк предположительно брал на себя структурные проблемы: порядок расходования денег правительством страны, ее финансовые институты, рынки труда, торговую политику. Но МВФ занял достаточно имперскую позицию в отношении разделения обязанностей: поскольку почти все структурные проблемы могли затронуть общее функционирование экономики и, следовательно, государственный бюджет или торговый дефицит, МВФ считал, что почти все это попадает в сферу его компетенции. Он часто выражал недовольство Всемирным банком, где даже в годы, когда идеология свободного рынка верховодила во всем, часто возникала полемика по вопросам о том, какая политика наилучшим образом соответствует условиям данной страны. Но МВФ, имея на все свои ответы (в основном одинаковые для любой страны), не признавал необходимости этих дискуссий и, в то время как Всемирный банк обсуждал, что надо сделать, считал себя вправе заполнить вакуум и обеспечить решения.

Оба института могли бы предложить странам альтернативные варианты ответов на вопросы, возникавшие в связи с процессом развития и переходом к рынку, и если бы они это делали, то могли бы укрепить демократический процесс. Но оба они были ведомы коллективной волей «большой семерки» — G-7 (правительств семи главных развитых промышленных стран)[5], главным образом их министров финансов, и зачастую менее всего стремились к демократическим дебатам по альтернативным стратегиям.

Спустя полвека после основания МВФ стало ясно, что его миссия обернулась провалом. То, что намечалось, не было реализовано — предоставление финансовых фондов странам, стоящим перед лицом спада, с целью оказания помощи в восстановлении экономик до уровня полной занятости. Вопреки тому, что наше понимание экономических процессов за последние пятьдесят лет заметно углубилось, и несмотря на усилия МВФ в последнюю четверть века, кризисы в нашем мире участились и (за исключением Великой депрессии) стали глубже. По некоторым оценкам, почти сто стран испытали кризисы. Но что еще хуже, многие политические мероприятия МВФ, в частности преждевременная либерализация движения капитала, внесли свой вклад в усиление глобальной нестабильности. И если в стране начинался кризис, то фонды и программы МВФ не только не способствовали стабилизации положения, но во многих случаях фактически ухудшали состояние дел, особенно для бедных. МВФ не справился со своей первоначальной миссией поддержания глобальной стабильности; не достиг он успехов и в руководстве переходом стран от коммунизма к рыночной экономике.

Бреттон-Вудское соглашение призвало также к созданию третьего международного экономического института — Всемирной торговой организации для управления международными торговыми отношениями, задачи, аналогичной управлению МВФ международными финансовыми отношениями. Торговая политика «разорения соседа», осуществляя которую страны поднимали тарифы для поддержки своей экономики за счет соседей, была осуждена как способствующая распространению и углублению депрессии. От международной организации требовалось не только препятствовать возобновлению такой политики, но и стимулировать свободный поток товаров и услуг. Хотя Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) успешно справилось с задачей снижения тарифов, очень трудным оказалось принятие окончательного акта о создании такой организации; и не ранее чем в 1995 г., через полвека после войны и почти две трети столетия после Великой депрессии, появилась наконец Всемирная торговая организация. Но ВТО существенно отличается от двух других организаций. Она не устанавливает правила сама; скорее она представляет собой форум, где проходят торговые переговоры; она обеспечивает проведение достигнутых соглашений в жизнь.

Идеи и намерения, стоявшие за созданием международных институтов, были когда-то хорошими, но с годами они эволюционировали и стали в конечном счете совсем иными. Кейнсианская ориентация МВФ, утверждавшая, что рынку свойственны провалы и что роль государства в создании рабочих мест велика, была вытеснена иконой свободного рынка образца 1980-х годов, частью нового Вашингтонского консенсуса — консенсуса между МВФ, Всемирным банком и министерством финансов США относительно «правильной» политики для развивающихся стран, — что обозначило в корне отличающийся подход к экономическому развитию и стабилизации.

Многие идеи, включенные в консенсус, получили развитие в ответ на проблемы Латинской Америки, где правительства выпустили госбюджеты из-под контроля, в то время как безответственная кредитно-денежная политика привела к бурной инфляции. Быстрый рост в некоторых странах региона в десятилетия непосредственно после Второй мировой войны не получил устойчивого характера якобы в результате излишнего государственного вмешательства в экономику. Эти идеи были развиты применительно к латиноамериканским странам и, как будет показано в дальнейшем изложении, впоследствии сочтены применимыми к любой стране мира. Либерализацию капиталов протолкнули, несмотря на недоказанность того, что она подстегивает экономику. И в других случаях экономическая политика, оформленная в виде Вашингтонского консенсуса и внедренная в развивающиеся страны, оказалась неадекватной для находящихся на ранних стадиях развития или ранних стадиях перехода.

Рассмотрим лишь некоторые примеры. Большинство развитых стран, в том числе Соединенные Штаты и Япония, построили свою экономику благодаря мудрой и селективной защите ряда своих отраслей, которая осуществлялась до тех пор, пока они достаточно не усилились для конкуренции с иностранными компаниями. Хотя сплошной протекционизм часто не срабатывал в странах, пытавшихся его применять, однако не срабатывала и скоропалительная либерализация. Принуждение развивающейся страны открыть себя для импортной продукции, которая станет конкурировать с производствами некоторых ее отраслей, отраслей, опасно уязвимых со стороны гораздо более сильных аналогичных отраслей в других странах, могло иметь катастрофические как социальные, так и экономические последствия. Крестьяне-бедняки в развивающихся странах были не в состоянии конкурировать с высокосубсидируемыми товарами из Европы и Америки. Рабочие места систематически уничтожались, прежде чем отечественные аграрный и промышленный сектора могли укрепиться и начать создавать новые. Более того, предписание МВФ о том, чтобы развивающиеся страны придерживались жесткой кредитно-денежной политики, вело к процентным ставкам, при которых создание рабочих мест было невозможным даже при всех прочих благоприятных условиях. И поскольку либерализация торговли происходила до того, как создавались страховочные сетки социальной безопасности, тех, кто потерял работу, обрекали на нищету. Либерализация, таким образом, не сопровождалась обещанным ростом, а усугубляла неблагополучие. Даже те, кто сохранил рабочие места, находился под стрессом постоянного чувства неуверенности в будущем.

Контроль за движением капиталов является еще одним примером. Европейские страны не разрешали свободный переток капиталов вплоть до 70-х годов. Кто-то может сказать, что нечестно настаивать на том, чтобы развивающиеся страны с едва функционирующей банковской системой рисковали, открывая свои рынки. Но если оставить в стороне рассуждения о честности и справедливости, это является плохой экономической политикой: приток «горячих денег» в страну и уход из нее, что так часто следует за либерализацией рынка капиталов, оставляет за собой опустошение. Маленькие развивающиеся страны подобны мелким суденышкам. Ускоренная либерализация рынка капиталов по образцу, проталкиваемому МВФ, была равносильна тому, что отправить их в путешествие по бурному морю прежде, чем будут залатаны дырявые корпуса; прежде, чем капитаны пройдут подготовку; прежде, чем спасательные жилеты будут взяты на борт. Даже при самых благоприятных обстоятельствах высока вероятность того, что они перевернутся, получив удар высокой волны в борт.

Применение ошибочных экономических теорий не было бы такой проблемой, если бы в результате ухода с арены сначала колониализма, а потом и коммунизма МВФ и Всемирный банк не получили возможность расширить сферу своей компетенции. Сегодня эти институты вошли в число доминирующих игроков мировой экономики. Страны, не только ищущие их помощи, но и стремящиеся получить «ярлык одобрения», чтобы иметь лучший доступ на международные рынки капитала, вынуждены следовать их экономическим предписаниям: предписаниям, которые отражают свободно-рыночную идеологию и теорию этих институтов.

Результатом для множества людей явилась бедность, а для многих стран — социальный и политический хаос. МВФ допускал ошибки во всех областях, в которые был вовлечен: в развитии, управлении кризисами и в странах с переходными экономиками.

Программы структурной адаптации не приносили устойчивого роста даже тем, кто, подобно Боливии,

строго придерживался ограничений МВФ; во многих странах излишняя фискальная экономия душила рост. Успешные экономические программы требуют крайней аккуратности в соблюдении последовательности — порядка, в котором реформы осуществляются, — и темпа. Если, например, рынки открываются для конкуренции слишком быстро, опережая создание сильных финансовых институтов, то старые рабочие места уничтожаются быстрее, чем создаются новые. Во многих странах ошибки в последовательности и темпе привели к росту безработицы и нищеты^[3].

После Азиатского кризиса 1997 г. политика МВФ усугубила кризисы в Индонезии и Таиланде. Рыночные реформы в Латинской Америке имели ограниченный успех — неоднократно приводившийся пример Чили, — но большей части континента предстоит наверстать потерянное для роста десятилетие, последовавшее за так называемым успешным выкупом МВФ долгов в 1980-х годах. Во многих странах и сегодня существуют высокие уровни застойной безработицы; так, в Аргентине ее уровень выражается двузначной цифрой и сохраняется с 1995 г., несмотря на то что темп инфляции удалось сбить. Крах в Аргентине в 2001 г. — один из самых недавних в серии провалов последних лет. С учетом высокого уровня безработицы, который сохраняется уже семь лет, удивительно не то, что граждане в конце концов восстали, а то, что они терпеливо и долго переносили бедствия. Даже в тех странах, где наблюдался рост, хотя и в ограниченных масштабах, плоды его достались богатым, и прежде всего очень богатым — верхним 10 процентам, — при сохранении высокого уровня бедности, а во многих случаях доходы тех, кто находится в самом низу, еще и упали.

За всеми проблемами МВФ и других международных институтов стоит проблема управления: кто решает, что надо делать. Доминирующая роль в этих институтах принадлежит не просто богатейшим промышленным странам, а их коммерческим и финансовым кругам, и политика этих институтов, естественно, отражает это. Подбор руководящего состава этих институтов символизирует проблемы, которыми они занимаются, что зачастую способствует нарушению их функций. В то время как почти вся деятельность МВФ и Всемирного банка сосредоточена сегодня на развивающихся странах (по крайней мере вся их кредитная деятельность), их руководство состоит из представителей развитых стран (по традиции и молчаливому соглашению главой МВФ всегда является европеец, а Всемирного банка — американец). Их выбирают за закрытыми дверями, и еще не было случая, чтобы от такого главы требовался опыт работы в развивающемся мире. Институты не являются представительными с точки зрения наций, которым они служат.

Возникает также проблема, кто говорит от имени страны. В МВФ это министры финансов и управляющие центральными банками. В ВТО это министры торговли. Каждый из этих министров тесно связан с определенными группировками внутри своей страны. Министры торговли отражают интересы делового сообщества — как экспортеров, которые хотят видеть открытие новых рынков для своей продукции, так и товаропроизводителей, которые конкурируют с новыми импортными поступлениями. Эти группировки, разумеется, хотят в меру своих сил оставить как можно больше барьеров на пути торговли и сохранить любые субсидии, которые они смогли убедить Конгресс (или свой парламент) им предоставить. То обстоятельство, что торговые барьеры поднимают потребительские цены, волнует их гораздо меньше, чем их прибыли, а проблемы среды обитания и труда волнуют их еще меньше, да и то как препятствия, которые должны быть преодолены. Министры финансов и управляющие центральными банками обычно тесно связаны с финансовым сообществом: они приходят из финансовых фирм и после пребывания на государственной службе уходят туда же. Роберт Рубин, занимавший пост министра финансов большую часть периода, который описан в книге, пришел из инвестиционного банка «Голдмен Сакс» и вернулся на фирму «Ситигруп», контролирующую крупнейший коммерческий банк «Ситибэнка». Второе лицо в МВФ в течение этого периода, Стэнли Фишер, отправился из МВФ сразу же в «Ситигруп». Эти люди видят мир глазами финансового сообщества. И вполне естественно, что решения любого института отражают планы и интересы тех, кто их принимает; неудивительно, что — и к этому мы будем постоянно возвращаться в последующих главах — политика международных экономических институтов слишком часто бывает тесно связана с коммерческими и финансовыми интересами определенных кругов в развитых промышленных странах.

Для крестьян в развивающихся странах, работающих на выплату долгов своих стран Международному валютному фонду, или для бизнесменов, несущих урон от более высокого налога на добавленную стоимость, установленного по требованию МВФ, нынешняя система является налогообложением без представительства[6]. Разочарование международной системой глобализации под эгидой МВФ нарастает по мере того, как бедным в Индонезии, Марокко или Папуа — Новой Гвинее снижают субсидии на топливо и питание; как население Таиланда наблюдает распространение СПИДа в результате сокращения расходов на здравоохранение под давлением МВФ; как семьи во многих развивающихся странах вынуждены платить за обучение своих детей в соответствии с так называемой программой возмещения издержек, которая лишь приводит к необходимости сделать болезненный выбор — отказаться от посещения своими дочерьми школы.

Лишенные всяких альтернатив, возможности выразить свою озабоченность, люди восстают, чтобы

добиться перемен. Улицы- это, конечно, не то место, где обсуждаются альтернативные решения проблем и формируется политика или вырабатываются компромиссы. Но протесты заставили государственных чиновников и экономистов во всем мире искать альтернативы политике Вашингтонского консенсуса, которая рассматривалась как единственный и истинный путь к росту и развитию. Все более ясно становится не только рядовым гражданам, но и разработчикам политики и в развивающихся, и в развитых странах, что глобализация, как она проводится сейчас, не выполнила обещаний, которые раздавали ее сторонники, или того, что она могла и должна была сделать. В некоторых случаях не состоялся даже экономический рост, а, если он имел место, чистым эффектом политики, предложенной Вашингтонским консенсусом, слишком часто оказывалась выгода ничтожной кучки за счет огромного большинства; богатых за счет бедных. Во многих случаях коммерческие интересы и ценности отодвигали на задний план заботу о среде обитания, демократии, правах человека и социальной справедливости.

Глобализация сама по себе не является ни хорошей, ни плохой. В ней заложена огромная сила делать добро, и для стран Восточной Азии, принявших глобализацию на своих собственных условиях и придавших ей свой собственный темп, она принесла огромную пользу, несмотря на откат во время кризиса 1997 г. Но для большей части мира она не принесла сопоставимой пользы, а для многих обернулась катастрофой.

Опыт Соединенных Штатов в XIX в. представляет собой хорошую параллель сегодняшней глобализации, и этот контраст помогает высветить прошлые успехи и нынешние провалы. В то время как снижались транспортные издержки, расширялись местные рынки, формировалась новая национальная экономика, появились общенациональные компании, занимавшиеся бизнесом в масштабах всей страны. Но рынки не были брошены на произвол судьбы, не развивались как попало; государство играло жизненно важную роль в формировании курса развития экономики. Правительство США получило широкие возможности для экономической деятельности, когда суды дали расширительную интерпретацию положению конституции, позволившему федеральному правительству осуществлять регулирование торговли между штатами. Федеральное правительство начало регулировать финансовую систему, определять минимальную заработную плату и условия труда, а в конце концов учредило системы страхования от безработицы и социального страхования, чтобы разрешить проблемы, созданные рыночной системой. Федеральное правительство способствовало развитию некоторых отраслей (например, проложенная в 1842 г. федеральным правительством первая телеграфная линия между Балтимором и Вашингтоном) и поощряло другие, такие, как сельское хозяйство, не только помогая учреждать университеты, с тем чтобы они вели исследования, но и обеспечивая развитие служб, обучающих фермеров новым технологиям. Федеральное правительство не ограничивалось центральной ролью в стимулировании роста американской экономики. Даже если оно и не прибегало к активным методам политики перераспределения доходов, оно по меньшей мере имело программы, выгоды от которых распределялись между очень многими: широкое распространение образования и усовершенствование методов повышения производительности в сельском хозяйстве, раздача земельных участков[7] позволили обеспечить минимальные возможности для всех американцев.

Сегодня вместе с дальнейшим снижением транспортных и коммуникационных расходов и сокращением искусственных барьеров на пути потоков товаров, услуг и капитала (хотя все еще остаются серьезные барьеры на пути свободных потоков рабочей силы) мы наблюдаем процесс «глобализации», аналогичный более ранним процессам, путем которых формировались национальные экономики. К сожалению, у нас нет мирового правительства, ответственного за народы всех стран, чтобы контролировать процесс глобализации способами, сопоставимыми с теми, которыми национальные правительства направляли процессы образования наций. Вместо этого у нас есть система, которую можно назвать глобальным управлением без глобального правительства, такая, в которой кучка институтов — Всемирный банк, МВФ, ВТО — и кучка игроков — министерства финансов, внутренней и внешней торговли, тесно связанные с финансовыми и коммерческими интересами, — доминируют на сцене, но при этом огромное большинство, затрагиваемое их решениями, остается почти безгласным. Настало время изменить некоторые правила, управляющие мировым экономическим порядком, пересмотреть процедуры принятия решений на международном уровне, равно как и то, в чьих интересах они принимаются, меньше внимания уделять идеологии, а больше наблюдать за тем, что оказывается на практике результативным. Исключительно важно, чтобы успешное развитие, осуществленное в Восточной Азии, распространилось повсюду. Продолжение нестабильности чревато огромными издержками. Глобализация может быть перестроена, и когда это произойдет, когда она будет проводиться надлежащим образом и честно, когда все страны получат право голоса при определении затрагивающей их политики, тогда возникнет возможность создать новую глобальную экономику, в которой не только рост окажется более устойчивым и менее изменчивым, но и его плоды будут распределяться более справедливо.

ГЛАВА ВТОРАЯ. НАРУШЕННЫЕ ОБЕЩАНИЯ

В день моего первого посещения, 13 февраля 1997 г., когда я вошел в гигантское, современное, сверкающее здание Всемирного банка на 19-й стрит Вашингтона в качестве его главного экономиста и старшего вице-президента, мне бросился в глаза девиз: «Наша цель — мир без бедности». В центре тринадцатизэтажного атриума стояла статуя юноши, ведущего старого слепца, памятник ликвидации речной слепоты (onchocerciasis). До того как Всемирный банк, ВОЗ и некоторые другие организации объединили свои усилия, ежегодно в Африке тысячи людей слепли от этой болезни, которую можно было предотвратить. На противоположной стороне улицы стоял другой сверкающий символ общественного богатства — штаб-квартира Международного валютного фонда. Мраморный атриум внутри, украшенный пышной растительностью, напоминал посетителям МВФ — министрам финансов из разных стран мира, что Международный валютный фонд — это центр богатства и власти.

Эти два института, которые публика часто путает, представляют собой резкий контраст, отражающий различия в их культурах, стилях и миссиях: один предназначен для ликвидации бедности, другой — для поддержания глобальной стабильности. Хотя оба института располагают командами экономистов, направляемых в развивающиеся страны в трехнедельные командировки, Всемирный банк много потрудился, чтобы обеспечить значительной группе своих сотрудников постоянное пребывание в стране, которой он намерен оказать помощь. МВФ же, как правило, держит там единственного «резидента-представителя» с ограниченными полномочиями. Программы МВФ обычно диктуются из Вашингтона и окончательно формируются в ходе краткосрочных командировок, во время которых сотрудники МВФ, удобно разместившись в пятизвездочных отелях столиц, изучают статистику в министерствах финансов и центральных банках. В этом различии есть нечто большее, чем символика: нельзя понять и полюбить народ, не побывав в его сельской местности. Безработицу нельзя рассматривать просто как статистику, как экономический «список потерь», непреднамеренных жертв, павших в борьбе против инфляции или за обеспечение возврата долгов западным банкам. Безработные — это люди с семьями, жизнь которых не просто затронута, а иногда разрушена экономической политикой, рекомендованной чужеземцами, а в случае с МВФ — жестко навязанной. Современные высокотехнологичные способы ведения войны разработаны так, что исключают телесный контакт: сбрасывание бомб с высоты 50 000 футов не создает у пилота ощущение совершаемого. Современное экономическое управление имеет аналогичный характер: из роскошного отеля человек бесстрастно навязывает политику, о которой дважды подумал, если бы лично знал людей, чьи жизни он разрушает.

Статистика подтверждает то, что наблюдают выезжающие из столиц в деревни Африки, Непала, Минданао или Эфиопии: разрыв между бедными и богатыми увеличивается, растет число тех, кто живет в абсолютной бедности, менее чем на доллар в день. Даже там, где была ликвидирована речная слепота, бедность сохранилась, несмотря на добрые намерения и обещания развитых стран в отношении развивающихся, бывших ранее их колониальными владениями.

Умонастроения не меняются по мановению волшебной палочки, и это справедливо для всех: и развитых, и развивающихся стран. Предоставление свободы развивающимся странам (обычно с минимальной подготовкой к самостоятельности) не изменило существенно взгляды их прежних колониальных хозяев; они по-прежнему считают, что все знают лучше. Колониальный менталитет — «бремя белого человека», и презумпция, что они знают, как лучше для развивающихся стран, сохраняется. Америка, занимающая ныне доминирующее положение на мировой экономической сцене, имеет гораздо меньше колониального наследия, тем не менее ее верительные грамоты тоже замараны не столько ее «предначертанной судьбой» экспансионизмом[8], сколько «холодной войной», в которой принципы демократии компрометировались или игнорировались во всеохватывающей борьбе против коммунизма.

* * *

Вечером, перед тем как приступить к своим обязанностям в Банке, я дал последнюю пресс-конференцию в качестве председателя Совета экономических консультантов при президенте. Внутренняя экономика была под надежным контролем, и я чувствовал, что величайшие вызовы для экономиста лежат теперь в области нарастающей в мире бедности. Что мы могли сделать для 1,2 млрд. человек, живущих менее чем на один доллар в день, или 2,8 млрд., живущих менее чем на два доллара в день по всему свету, составлявших тогда 45 процентов населения Земли?

Что я мог бы сделать, чтобы мечта о мире без бедности осуществилась? Как мне подойти к реализации

более скромной мечты о мире с меньшей бедностью? Эта задача имела три аспекта: продумать наиболее эффективные стратегии в отношении стимулирования экономического роста и сокращения бедности; работать с правительствами развивающихся стран для внедрения этих стратегий на местах; делать все возможное в развитых странах для продвижения интересов стран развивающегося мира и содействия им в открытии рынков или обеспечения более эффективной помощи. Я знал, сколь трудны эти задачи, но никогда не думал, что одно из главных препятствий, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, является искусственным, абсолютно ненужным и находится прямо передо мной, через улицу, в моем «братском» институте — в МВФ. Я предполагал, что далеко не все в международных финансовых институтах или в правительствах, их поддерживающих, озабочены целью ликвидации бедности, но мне казалось, что открытые дебаты о выборе стратегий возможны, ибо стратегии во многих областях оказывались непригодными, в особенности в области борьбы с бедностью. В этом отношении меня постигло разочарование.

ЭФИОПИЯ И БОРЬБА МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ И БЕДНОСТЬЮ

За четыре года пребывания в Вашингтоне я успел привыкнуть к странному миру бюрократов и политиков. Но только побывав в Эфиопии, одной из беднейших стран мира, в марте 1997 г., всего только в течение месяца по поручению Всемирного банка, я смог полностью погрузиться в удивительный мир политики и арифметики МВФ. Душевой доход в Эфиопии составляет 110 долл. в год, страна пострадала от засухи и наступившего затем голода, который унес 2 млн. жизней. Я встретился с премьер-министром Мелесом Зенави, который на протяжении семнадцати лет руководил партизанской войной против кровавого марксистского режима Менгисту Хайле Мариама. В 1991 г. бойцы Мелеса победили, и правительство начало тяжелую работу по восстановлению страны. Врач по образованию, Мелес изучил формальный курс экономики, поскольку понимал, что вывести страну из многовековой бедности можно только путем экономической перестройки; он проявил экономические знания и поистине творческие способности на таком уровне, что был бы первым в моем университетском потоке. Мелес продемонстрировал более глубокое понимание принципов экономики и, безусловно, больше знаний о положении в своей стране, чем многие международные экономические бюрократы, с которыми мне пришлось иметь дело в последующие три года.

Мелес соединял в себе интеллектуальные качества с цельностью характера, не оставлявшей сомнений в его личной честности; в адрес его правительства поступало сравнительно мало обвинений в коррупции. Его политическими оппонентами были главным образом столичные или местные группировки, длительное время находившиеся у власти, но с его приходом потерявшие ее. Они поднимали вопрос о его приверженности к демократическим принципам. Тем не менее он не был автократом старого типа. Мелес, как и его правительство, верил в необходимость процесса децентрализации, приближения правительства к народу и обеспечения тесной связи центра с автономными регионами. По новой конституции каждому региону даже предоставлялось право на отделение путем демократического волеизъявления. Это обеспечивало положение, при котором политическая элита в столице, невзирая на свои намерения, не могла пойти на риск и проигнорировать заботы рядовых граждан, а какая-либо одна часть страны навязывать свою точку зрения остальным. Правительство на деле выполнило свои обещания, когда в 1993 г. Эритрея объявила независимость. (Последующие события весной 2000 г., такие, как захват правительством университета в Аддис-Абебе и арест некоторых студентов и профессоров, показывают, сколь хрупкими являются в Эфиопии, как, впрочем, и везде, основные демократические права.)

Когда я прибыл в Эфиопию в 1997 г., Мелес был вовлечен в жаркий диспут с МВФ, и Фонд приостановил кредитную программу для страны. Макроэкономические «результаты» Эфиопии, на которых, как предполагалось, Фонд сосредоточивал внимание, были как нельзя лучше: инфляции не было, цены фактически падали, производство устойчиво росло после свержения Менгисту⁽⁴⁾. Мелес доказал, что при правильной политике экономика даже бедной африканской страны может испытывать устойчивый экономический рост. После многих лет войны и восстановления в страну начала возвращаться международная помощь. Однако у Мелеса возникли проблемы с МВФ. Спор шел не только о 127 млн. долл., предоставляемых МВФ по так называемой программе «Расширенное содействие структурной адаптации» (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) — программе кредитования по сильно субсидированной процентной ставке самых бедных стран, но и о средствах, предоставляемых Всемирным банком.

МВФ играет особую роль в международной помощи. У него есть право анализировать макроэкономическую ситуацию каждого получателя помощи с целью проверки, живет ли страна по средствам. Если обнаружится, что это не так, неизбежно возникают неприятности. В краткосрочном аспекте страна может жить сверх своих

средств, прибегая к займам, но в конце концов придет день, когда надо рассчитываться по долгам, и тогда наступит кризис. МВФ особенно озабочен инфляцией. В странах, чьи правительства тратят больше, чем собирают налогов и получают иностранной помощи, часто развивается инфляция, особенно если они финансируют свой дефицит при помощи печатного станка. Конечно, хорошая макроэкономическая политика имеет много других аспектов кроме инфляции. Термин макро относится к агрегированному поведению, общим уровням роста, безработицы и инфляции; страна может иметь низкую инфляцию, но при отсутствии роста и высоком уровне безработицы. Для большинства экономистов борьба с инфляцией — не самоцель, а лишь средство достижения цели; это объясняется тем, что слишком высокая инфляция часто ведет к низким темпам роста, что в свою очередь создает высокую безработицу. Поэтому на инфляцию смотрят так неодобрительно. Однако МВФ, по-видимому, часто путает средства и цели, упуская при этом из виду конечный предмет заботы. Страна, подобная Аргентине, может получить рейтинг «А», даже если в ней уровень безработицы выражается двузначным числом, лишь бы ее бюджет внешне выглядел сбалансированным, а инфляция казалась контролируемой.

Если страна не удовлетворяет определенному минимуму стандартов, МВФ приостанавливает помощь, и если это происходит, так же поступают и другие доноры. Понятно, что Всемирный банк и МВФ не кредитуют страну, пока там не установится хорошая система макроэкономических показателей. Если страны имеют огромный дефицит бюджета и в них бушует инфляция, существует риск, что деньги будут использованы не по назначению. Правительства, неспособные управлять своей экономикой, как правило, плохо заправляют и иностранным долгом. Но если макроэкономические показатели — инфляция и рост — в порядке, как это было в Эфиопии, то очевидно, что стоящая за ними макроэкономическая обстановка тоже в порядке. В Эфиопии не только макроэкономическая обстановка была в порядке, более того, Всемирный банк имел прямые доказательства о компетентности правительства и его заботе о бедных. Эфиопия разработала стратегию развития деревни, концентрирующую внимание на бедноте, и это было особенно важно для страны, где 85 процентов населения живет в сельской местности. Правительство резко сократило военные расходы — примечательно для правительства, пришедшего к власти военным путем, — осознавая, что средства, затраченные на вооружение, уже не могут быть использованы для борьбы с бедностью. Можно с уверенностью сказать, что данное правительство полностью соответствовало требованиям международного сообщества, обязательным для предоставления помощи. Но МВФ приостановил свою программу для Эфиопии, заявив, что, несмотря на макроэкономические достижения, Фонд обеспокоен состоянием ее государственного бюджета.

Эфиопское правительство имеет два источника доходов: налоги и иностранную помощь. Государственный бюджет сбалансирован до тех пор, пока источники доходов покрывают его расходы. Эфиопия, как и многие другие развивающиеся страны, получала значительную часть своих доходов в виде иностранной помощи. МВФ был обеспокоен тем, что, если эта помощь прекратится, Эфиопия окажется в трудном положении. Из этого Фонд делал вывод, что состояние эфиопского бюджета может считаться прочным лишь тогда, когда его расходы будут покрываться только из собранных налогов.

В соответствии с логикой МВФ ни одна бедная страна никогда не может тратить деньги на то, для чего ей, собственно, предоставляется помощь. Если, например, Швеция даст Эфиопии деньги для строительства школ, то по этой логике Эфиопия должна направить эти деньги в резерв. (Все страны имеют или должны иметь резервные счета, где держат фонды на так называемый черный день. Традиционным резервом является золото, но сегодня оно вытеснено твердой валютой и приносящими доход надежными ценными бумагами. Как правило, принято держать резервы в казначейских обязательствах США.) Но это не та цель, на которую дают помощь международные доноры. Доноры, действующие независимо и ничем не обязанные МВФ, хотели бы видеть, что деньги, выделенные Эфиопии на строительство новых школ и больниц, используются по назначению, и она именно это и делала. Мелес поставил вопрос более резко: он сказал мне, что воевал семнадцать лет не для того, чтобы получать инструкции от какого-нибудь международного бюрократа, который не разрешает ему строить школы и больницы для своего народа, даже если ему удалось убедить доноров финансировать это строительство.

Точка зрения МВФ не исходила из возможности долговременной поддержки проекта. В ряде случаев страны использовали выделяемые на помощь средства для постройки школ или больниц. Но когда деньги помощи кончались, не было средств для поддержки построенных объектов. В данном случае доноры учитывали эту проблему и включили ее в смету своей программы помощи Эфиопии и другим странам. Однако аргументация МВФ в случае с Эфиопией выходила за пределы этой проблемы. Фонд был не согласен потому, что считал международную помощь слишком нестабильной, чтобы на нее полагаться. Позиция МВФ мне казалась бессмысленной, и не только ввиду следовавших из нее абсурдных выводов. Я знал, что помощь часто бывает гораздо более стабильной, чем налоговые поступления, которые сильно колеблются в зависимости от

состояния экономики. По возвращении в Вашингтон я попросил моих сотрудников проверить статистику, и они подтвердили, что международная помощь стабильнее налоговых поступлений. Следуя логике МВФ, которая исходит из критерия стабильности бюджетных поступлений, Эфиопия и другие развивающиеся страны должны были бы включать иностранную помощь в доходную часть бюджета и не включать в нее налоговые поступления. А если бы ни иностранная помощь, ни налоги не включались в бюджет, любая страна могла бы считаться находящейся в плохой финансовой форме.

Но логика МВФ содержала даже больше ошибок. Существует целый ряд подходов к проблеме нестабильности бюджетных поступлений, таких, как создание дополнительных резервов и поддержание гибкой схемы бюджетных расходов. Если поступления из какого-либо источника сокращаются и нет резервов, которые можно было бы использовать, правительство должно быть готово к сокращению расходов. Но для этого рода помощи, составляющей значительную часть доходов такой бедной страны, как Эфиопия, существует встроенная в схему гибкость: если страна не получает денег для строительства дополнительной школы, то она просто его не начнет. Эфиопское правительство понимало, в чем суть проблемы, и было озабочено тем, что может случиться, если сократятся либо налоговые поступления, либо иностранная помощь, и разработало меры на этот чрезвычайный случай. Оно не могло понять — и я тоже, — почему МВФ не хотел вникнуть в логику его позиции. А ставка была велика: речь шла о школах и больницах для одного из беднейших народов мира.

В дополнение к разногласиям о том, как рассматривать иностранную помощь, я немедленно был втянут в новый спор между МВФ и Эфиопией — о досрочном возвращении кредитов. Эфиопия досрочно возвратила американскому банку кредит, используя часть своих резервов. Эта операция с экономической точки зрения была безукоризненной. Несмотря на высокую ценность залога (самолет), Эфиопия должна была платить за кредит по гораздо большей процентной ставке, чем она получала за свои резервы. Я бы тоже посоветовал им вернуть долг досрочно, в частности, и потому, что, если бы эти средства потребовались в дальнейшем, правительство скорее всего легко могло бы снова занять их, используя в качестве залога тот же самый самолет. Но Соединенные Штаты и МВФ возражали против досрочного погашения долга. Они возражали не против логики этой стратегии, а потому, что Эфиопия провела операцию без разрешения МВФ. Но почему суверенная страна должна просить разрешения у МВФ на каждое свое действие? Это можно было бы понять, если бы меры Эфиопии негативно сказались на ее способности расплатиться с МВФ; на самом же деле все было наоборот: разумное финансовое решение повышало способность страны платить по своим долгам.

Долгие годы заповедями на 19-й стрит в Вашингтоне были отчетность и оценка по результатам. Результаты самостоятельно выбранной Эфиопией политики должны были бы убедительно демонстрировать, что она способна управлять собственной судьбой. Однако МВФ считал, что страны, получающие от него деньги, берут на себя обязательство докладывать ему обо всем, что может иметь к нему хоть малейшее отношение; если этого не происходило, то возникал повод для приостановки программы, независимо от того, насколько рациональным было это действие страны. Для Эфиопии подобная зависимость имела привкус новой формы колониализма; для МВФ это была всего лишь стандартная оперативная процедура.

Существовали и другие острые проблемы в отношениях МВФ — Эфиопия, касающиеся либерализации эфиопского рынка капиталов. Хороший рынок, как известно, есть основной признак капитализма, но нигде так не проявляется неравенство между развитыми и развивающимися странами, как на их рынках капитала. Вся банковская система Эфиопии (измеренная, например, величиной ее активов) несколько меньше банковской системы Бетезда, штат Мэриленд, пригорода Вашингтона с населением 55 277 человек. МВФ требовал от Эфиопии не только открытия ее финансовых рынков для западных конкурентов, но и дробления ее самого большого банка на несколько частей. В мире, где финансовые мегаинституты США, такие, как «Ситибэнка» и «Трэвелерс» или «Мэньюфэкчерс Хановер» и «Кэмикл», заявляют, что они вынуждены осуществлять слияние в целях повышения эффективности конкуренции, банк, равный «Норт Ист Бетезда Нэшнл бэнк», не имеет никаких реальных шансов конкурировать с глобальным гигантом вроде «Ситибэнка». Когда глобальные финансовые институты получают доступ в страну, они в состоянии просто раздавить местную конкуренцию. А после того как они привлекут вкладчиков местных банков в такой стране, как Эфиопия, то для них, наверное, будет гораздо предпочтительнее выдача кредитов крупным транснациональным корпорациям, чем малому бизнесу и крестьянам.

МВФ требовал большего, чем открытие банковской системы для иностранной конкуренции. Он хотел «укрепить» финансовую систему путем создания аукциона для казначейских обязательств эфиопского правительства — реформа, которая, сколь бы ни была желательной во многих других странах, совершенно не соответствовала уровню развития Эфиопии. Фонд также требовал, чтобы Эфиопия «либерализовала» свои финансовые рынки, иными словами, разрешила определение процентных ставок свободной игрой рыночных сил. Но именно этого Соединенные Штаты и Западная Европа не допускали до начала 1970-х годов, когда их

рынки и инструментарий регулирующего аппарата стали уже достаточно развитыми. МВФ опять путает цели и средства. Одной из первостепенных задач хорошей банковской системы является обеспечение кредитов на благоприятных условиях тем, кто в состоянии их возвратить. В такой преимущественно аграрной стране, как Эфиопия, для ее крестьян особенно важно иметь возможность кредитоваться на разумных условиях для покупки семян и удобрений. Задача обеспечения таким кредитом отнюдь не легкая; даже в Соединенных Штатах в критической фазе их развития, когда сельское хозяйство имело очень большое значение, государство приняло на себя ключевую роль в обеспечении этого кредитования. Эфиопская банковская система была, по крайней мере на первый взгляд, довольно эффективной, маржа между заемными и ссудными ставками находилась на более низком уровне, чем в других развивающихся странах, последовавших рекомендациям МВФ. Тем не менее Фонд был недоволен просто потому, что он исходил из догмы, что процентная ставка должна свободно определяться международными рыночными силами, независимо от того, действуют ли эти последние в конкурентной или неконкурентной среде. Для Фонда либерализация финансовой системы была самоцелью. Его наивная вера в рынки придавала ему уверенность в том, что либерализация финансовой системы понизит процентные ставки по кредитам и тем самым сделает финансовые фонды более доступными. МВФ был так уверен в правильности своей догматической позиции, что мало интересовался реальным опытом.

Эфиопия сопротивлялась требованию МВФ об «открытии» своей банковской системы и имела для этого все основания. Там видели, что произошло, когда соседняя с ней страна Восточной Африки уступила МВФ. Фонд настаивал на либерализации, исходя из уверенности в том, что конкуренция между банками приведет к понижению процентных ставок. Результаты были катастрофическими: за этой мерой последовал очень быстрый рост местных и отечественных коммерческих банков, в то время как банковское законодательство и контроль за ними оставались неадекватными, с предсказуемым результатом — четырнадцать банков обанкротилось в Кении только в 1993-1994 гг. В результате процентные ставки возросли, а не снизились. Правительство Эфиопии, связанное обязательством повысить жизненный уровень своих граждан в аграрном секторе, проявляло осторожность, опасаясь, что либерализация окажет опустошительное воздействие на ее экономику. Крестьяне, которые раньше ухитрялись получать кредиты, могли оказаться не в состоянии покупать семена или удобрения, потому что они были бы лишены дешевого кредита или вынуждены платить по более высоким, непосильным для них процентным ставкам. Страна эта подвержена засухам, приводящим к массовому голоду. Лидеры страны, не желавшие ухудшать положение, опасались, что рекомендация МВФ может привести к падению доходов крестьян, усугубляя и без того достаточно бедственную ситуацию.

Встретившись с нежеланием Эфиопии принять требования, МВФ предположил, что правительство несерьезно относится к реформам, и, как я уже рассказывал, приостановил программу. К счастью, другие экономисты во Всемирном банке, в том числе и я, сумели убедить руководство Банка, что здравый смысл оправдывает предоставление дальнейших кредитов Эфиопии: это была страна, отчаянно нуждавшаяся, но имевшая первоклассную структуру экономических институтов и правительство, приверженное задаче смягчения бедствий своих граждан. Всемирный банк устроил свои кредиты, но спустя несколько месяцев, когда МВФ наконец внял его доводам. Чтобы изменить ситуацию, я и мои коллеги развернули решительную кампанию «интеллектуального лоббирования». Мы организовывали в Вашингтоне пресс-конференции, желая подтолкнуть МВФ и Всемирный банк к пересмотру решения о либерализации финансового сектора в наиболее слаборазвитых странах и учесть последствия необоснованно навязанной зависящим от иностранной помощи бедным странам, таким, как Эфиопия, фискальной экономии. Я пытался установить контакт с высшим руководством МВФ как непосредственно, так и через своих коллег во Всемирном банке. Сотрудники Банка, работавшие на месте, в Эфиопии, тоже делали подобные попытки убедить своих коллег в МВФ. Я использовал все свое влияние, которое имел в администрации Клинтона. Иными словами, я делал все что мог, добиваясь пересмотра программы МВФ.

Помощь была возобновлена, и мне хочется верить, что мои усилия помогли Эфиопии. Я понял, однако, как много времени и сил требуется, чтобы что-то изменить даже изнутри, находясь в составе международной бюрократии. Подобные организации скорее окутаны туманом, чем прозрачны, а это значит, внешний мир получает от них слишком мало информации и, может быть, еще меньше пропускается из внешнего мира вовнутрь организации. Эта непрозрачность также означает, что информации с нижних уровней организации очень трудно пробиться на верхний.

Борьба за кредиты Эфиопии открыла для меня многое из того, как работает МВФ. Имелись очевидные доказательства, что МВФ был не прав относительно либерализации финансового рынка и макроэкономического положения Эфиопии, но предпочитал действовать по-своему. Казалось, что там не хотят прислушиваться к мнению других, как бы хорошо они ни были информированы, как бы они ни были беспристрастны. Существо дела приносилось в жертву процедурным вопросам. Возвратит ли Эфиопия

досрочно кредит, было не столь важно, важен был факт, что она не посоветовалась предварительно с МВФ. Либерализация финансового рынка — как ее лучше осуществить в стране, находящейся на такой стадии развития, как Эфиопия, — это был вопрос, по существу требовавший мнения внешних экспертов. Однако они не были приглашены, чтобы сделать выбор по очевидно спорному вопросу, и это вполне созвучно стилю МВФ, претендующего на роль монопольного поставщика здравых советов. Такие проблемы, как досрочное возвращение кредита, — что вообще не относится к компетенции МВФ, ибо действия Эфиопии не сказались на ее способности платить по своей задолженности, — могли быть переданы на рассмотрение внешним экспертам для оценки того, насколько операция была рациональной. Однако для МВФ это было бы равносильно анафеме. Поскольку многие решения принимаются им за закрытыми дверями — фактически по поднимаемым проблемам не бывает публичных дискуссий, — МВФ ставит себя под подозрение, что силовая политика, специальные интересы или другие тайные причины, не связанные с мандатом МВФ и стоящими перед ним целями, влияют на его институциональную политику и поведение.

Организации сравнительно умеренных масштабов, какой является МВФ, трудно иметь всеобъемлющие знания о каждой экономике мира. Некоторые лучшие экономисты МВФ используются для изучения экономики Соединенных Штатов, но, будучи председателем Совета экономических консультантов, я часто чувствовал, что ограниченное понимание МВФ экономики США привело Фонд ко многим неверным политическим рекомендациям для Америки. Например, экономисты МВФ считали, что, как только уровень безработицы упадет ниже 6 процентов, в Соединенных Штатах начнет возрастать темп инфляции. Модели нашего Совета показывали, что они ошибаются, но их не слишком интересовали данные, введенные в наши модели. Мы оказались правы, а МВФ был не прав: уровень безработицы в США упал ниже 4 процентов, и все же темп инфляции не вырос. Опираясь на свой ошибочный анализ экономики США, экономисты МВФ выступили с дезориентирующей политической рекомендацией: поднять учетную ставку. К счастью, Федеральная резервная система (ФРС) игнорировала рекомендации МВФ. Другим странам не удавалось сделать это так же легко.

Для МВФ дефицит подробной информации не имеет решающего значения, поскольку Фонд склонен использовать «безразмерный» подход. Проблематичность такого подхода особенно ярко обнаруживается, когда он встречается с проблемами развивающихся и переходных экономик. Этот институт не может реально претендовать на экспертное знание проблем развития его первоначальным мандатом, как я уже отмечал, является поддержка глобальной стабильности, а не снижение бедности в развивающихся странах. Тем не менее Фонд без колебаний, очень упрямо, вмешивается в их дела, в решение проблем развития. Проблемы развития сложны; во многих отношениях в развивающихся странах они гораздо более трудны, чем в развитых. Это объясняется тем, что в развивающихся странах зачастую не сложились национальные рынки, а если и функционируют, то, как правило, несовершенно. Много проблем связано с информацией. Значительное влияние на экономическое поведение оказывают культурные традиции.

К сожалению, макроэкономисты часто недостаточно подготовлены к пониманию проблем, с которыми они сталкиваются в развивающихся странах. В ряде университетов, из которых МВФ регулярно набирает сотрудников, основной курс обучения включает только такие модели, где нет безработицы. В конце концов в стандартной модели конкуренции, на которую опирается рыночный фундаментализм МВФ, спрос всегда равен предложению. Если спрос на рабочую силу равен предложению, то никогда не может появиться недобровольная безработица. Если кто-то не работает, то он, очевидно, добровольно решил не работать. В такой интерпретации безработица во время Великой депрессии, когда каждый четвертый не имел работы, являлась результатом неожиданно резко выросшей склонности к досугу. Для психологов, конечно, может представлять некоторый интерес, почему так резко изменилась склонность к досугу или почему те, кто хотел наслаждаться досугом, оказались такими несчастными. Однако в стандартных моделях такие вопросы находятся за пределами экономической науки. Эти модели, являющиеся предметом академических забав, кажутся совершенно непригодными для понимания проблем такого региона, как Южная Африка, где безработица является настоящим бичом, превышая 25 процентов со времени упразднения апартеида.

Экономисты МВФ не могли, разумеется, игнорировать факт безработицы. Но поскольку, согласно рыночному фундаментализму — в котором по допущению рынки функционируют совершенно и спрос равен предложению для труда, как и для любого другого товара или фактора производства, — безработицы нет, эта проблема не может быть связана с рынками. Она проистекает из чего-то другого: действий жадных профсоюзов и политиков, вмешивающихся в функционирование свободного рынка с требованиями и достижением избыточно высокой заработной платы. Отсюда следует очевидная политическая рекомендация — если имеет место безработица, надо снижать заработную плату.

Но даже если бы типичного макроэкономиста МВФ лучше готовили к проблемам развивающихся стран, крайне маловероятно, что группа сотрудников, командированных МВФ на три недели в столицу Эфиопии

Аддис-Абебу или в столицу другой развивающейся страны, могла на самом деле разработать политику, адекватную данной стране. Вероятнее всего, ее разработка под силу группе высококвалифицированных, первоклассных экономистов, уже длительное время пребывающих в стране, обладающих глубокими знаниями о ней и ежедневно работающих над решением ее проблем. Внешние советники также могут сыграть положительную роль, делаясь опытом, полученным в других странах, и предлагая альтернативные интерпретации экономических сил, участвующих в игре. Но МВФ не устраивает роль простого советника наравне с другими, тоже предлагающими свои идеи. Он стремится к ведущей роли в формировании политики. И он мог ее играть, поскольку его позиция базировалась на идеологии рыночного фундаментализма, который требовал, если вообще требовал, лишь минимального учета особенностей страны и ее неотложных проблем. Экономисты МВФ могли игнорировать краткосрочные последствия своей политики для страны, довольствуясь чувством уверенности в том, что в долговременной перспективе положение выправится. По их мнению, все негативные краткосрочные последствия являются просто болезненной процедурой, необходимой частью положительного долговременного процесса. Бурный рост процентных ставок, может быть, приведет сегодня страну к голоду, но рыночная эффективность, требующая свободных рынков, эффективность в конечном счете ведет к росту, несущему благо всем. Бедствия и страдания часть процесса искупления, свидетельство того, что страна встала на правильный путь. По моему мнению, болезненные мероприятия иногда бывают неизбежными, но они не несут в себе никакой добродетели. Хорошо разработанная политика часто может исключить многие болезненные процедуры, а некоторые из них, например резкое сокращение продовольственных субсидий, ведущее к нищете и вызывающее восстания и уличные беспорядки, а также разрушение социальной ткани, вообще контрпродуктивны.

МВФ проделал большую работу, убедив многих в том, что его ведомая идеологией политика необходима, если страна хочет преуспеть в долговременной перспективе. Экономисты всегда концентрируют внимание на значении дефицитности, и МВФ часто утверждает, что является вестником, напоминающим о ней: страны не могут постоянно жить не по средствам. Не нужно, однако, сложного финансового института, штат которого заполнен экономистами с учеными степенями, чтобы объяснять странам, что есть предел соотношения расходов бюджета к его доходам. И программы реформ МВФ выходят далеко за рамки простого обеспечения того, чтобы страны жили по средствам.

* * *

Существуют альтернативы программам в стиле МВФ, другие программы, которые устанавливают разумный уровень того, чем придется пожертвовать, и не базируются на рыночном фундаментализме, программы, приводящие к позитивным результатам. Хороший пример показывает Ботсвана; расположенная на 2300 миль южнее Эфиопии, эта маленькая страна с населением всего в 1,5 млн. человек умудряется сохранять стабильную демократию после провозглашения независимости.

Ко времени обретения полной независимости в 1966 г. Ботсвана была безнадежно бедной страной, подобно Эфиопии и многим другим странам Африки, с годовым душевым доходом 100 долл. Будучи преимущественно аграрной страной, она страдала от недостатка воды и имела лишь самую примитивную инфраструктуру. Но Ботсвана продемонстрировала истории один из примеров успешного развития. Несмотря на то что страна сегодня страдает от опустошительной эпидемии СПИДа, она смогла поддерживать в 1961-1997 гг. среднегодовой темп экономического роста в 7,5 процента.

Ботсване помогло наличие на ее территории алмазных месторождений, но и в других странах, таких, как Республика Конго (бывший Заир), Нигерия и Сьерра-Леоне, тоже много ресурсов. Однако богатство, рождаемое этим изобилием, подогревало коррупцию и появление привилегированных элит, вовлекавшихся в усобицы за контроль над этими богатствами. Успех Ботсваны был связан с ее способностью поддерживать политический консенсус, основу которого составило чувство национального единства. Политический консенсус, необходимый для выработки любого социального контракта между правящими и управляемыми, тщательно выковывался правительством в сотрудничестве с внешними советниками, посылавшимися разными общественными институтами и частными фондами, включая Фонд Форда. Советники помогли Ботсване разработать программу будущего страны. Не в пример МВФ, имеющему дело главным образом с министерствами финансов и центральными банками, эти советники открыто и терпеливо объясняли предлагаемую политику, действуя через правительство для завоевания поддержки народа своим программам и мероприятиям. Они обсуждали программу с высшими чиновниками правительства Ботсваны, включая кабинет министров и членов парламента, как на открытых семинарах, так и на встречах с глазу на глаз.

Успех частично можно приписать тому, что руководство Ботсваны с особой тщательностью отнеслось к подбору советников. Когда МВФ предложил Ботсване свою кандидатуру на пост заместителя управляющего Банком Ботсваны, Банк не принял его автоматически. Управляющий Банком полетел в Вашингтон для

собеседования с кандидатом. Оказалось, что это великолепное приобретение. Конечно, не бывает успехов без ошибок. В другой раз Банк Ботсваны принял кандидатуру МВФ на пост руководителя исследовательского отдела, и этот выбор оказался, по мнению некоторых, менее удачным.

Различия двух организационных подходов к развитию отражаются не только в их результатах. В то время как МВФ порицает почти повсеместно в развивающемся мире, символом теплых отношений, сложившихся между Ботсваной и ее советниками, стало награждение высшим орденом страны Стива Льюиса, консультанта Ботсваны, профессора экономики развития в университете Уильямса, позднее президента Карлтон-колледжа.

Этот жизненно важный консенсус оказался под угрозой, когда два десятилетия назад в Ботсване разразился экономический кризис. Засуха угрожала благополучию многих людей, занятых скотоводством, в то же время возникли проблемы в алмазной промышленности, вызвавшие напряженность в бюджете страны и ее обеспечении валютой. Ботсвана испытывала именно такой кризис ликвидности, для погашения которой первоначально был создан МВФ; кризис мог быть смягчен финансированием дефицита, что позволило бы предотвратить рецессию и связанные с ней лишения. Именно такими были намерения Кейнса, когда он добивался учреждения МВФ; сегодня же Фонд не рассматривает себя в качестве организации, обязанной поддерживать экономику на уровне полной занятости, он скорее стоит на докейнсианских позициях: признает необходимость фискальной экономии при наступлении кризиса и выделения средств только в том случае, если страна-заемщик разделяет взгляды МВФ на «правильность» экономической политики. Обычно эта «правильная» политика почти всегда содержит мероприятия, ведущие к сжатию экономики, к рецессии или даже худшим последствиям. Ботсвана, понимая неустойчивость двух главных секторов своей экономики — скотоводства и алмазной промышленности, — предусмотрительно создала резервные фонды на случай такого кризиса. Когда резервы стали таять, в стране уже знали, какие нужно принимать дальнейшие меры. Ботсвана затянула пояс, сконцентрировала усилия и прошла через кризис. Создававшееся годами понимание экономической политики широкими слоями населения, подход к ее выработке на основе консенсуса предотвратили раскол в обществе из-за жесткой экономии, как это часто бывает в других странах, где осуществляются программы МВФ. Можно предполагать, что, если бы МВФ делал то, что он был обязан делать, т.е. быстро предоставлял бы в период кризисов ресурсы странам, проводящим здоровую экономическую политику, вместо поиска поводов для навязывания им особых условий, Ботсвана прошла бы через кризис менее болезненно. (Миссия МВФ прибыла в 1981 г. и, что крайне забавно, сочла весьма затруднительным поставить новые условия, поскольку Ботсвана уже сделала очень многое из того, на чем стал бы настаивать МВФ.) С тех пор за помощью к МВФ Ботсвана не обращалась.

Помощь внешних советников, не зависящих от международных финансовых институтов, сыграла в Ботсване свою роль даже несколько раньше. Ботсвана не смогла бы достигнуть благополучия, если бы сохранялся ее первоначальный контракт с южноафриканским алмазным картелем «Де Бирс». В 1969 г., вскоре после обретения страной независимости, картель выплатил Ботсване 20 млн. долл. за алмазную концессию, которая, по имеющимся данным, приносит 60 млн. долл. прибыли в год. Иными словами, период окупаемости составил четыре месяца! Блестящий и честный юрист, направленный в правительство Ботсваны из Всемирного банка, энергично действуя, добился пересмотра контракта в сторону повышения выплат Ботсване, к немалому удивлению картеля. Южноафриканский алмазный картель попытался убедить мировую общественность в том, что Ботсвана проявляет непомерную жадность. Они мобилизовали все политические рычаги, чтобы, действуя через Всемирный банк, поставить на место этого юриста. Они даже добыли письмо Всемирного банка, в котором разъяснялось, что юрист не представляет Банк. Но Ботсвана ответила: «Именно поэтому мы и доверяем ему». В конце концов открытие новых крупных алмазных копей дало Ботсване возможность пересмотреть взаимоотношения с картелем в целом. Новое соглашение пока что отвечает интересам Ботсваны и позволяет ей поддерживать хорошие отношения с концерном «Де Бирс».

Нынешние Эфиопия и Ботсвана символичны с точки зрения вызовов, встающих перед наиболее успешно развивающимися странами Африки — странами, где лидеры преданы делу благосостояния своих народов, с хрупкими и во многих отношениях несовершенными демократиями, пытающимися построить новую жизнь на развалинах колониального наследия, которое оставило их без соответствующих институтов и подготовленных кадров. Обе страны также символизируют контрасты в развивающемся мире — контрасты между успехом и провалом, между богатыми и бедными, между надеждами и реальностью, между тем, что есть, и тем, что могло бы быть.

* * *

Я осознал этот контраст, когда впервые побывал в Кении в конце 1960-х годов. Это была богатая и плодородная страна, где наиболее ценными землями по-прежнему владели старые колониальные поселенцы. Ко времени моего приезда колониальные гражданские чиновники были все еще на своих местах, теперь они

назывались советниками.

Наблюдая развитие Восточной Африки в последующие годы, куда несколько раз возвращался, будучи главным экономистом Всемирного банка, я все более поражался тому, насколько устремления 60-х годов не оправдались в дальнейшем развитии событий. Когда я прибыл туда в первый раз, дух ухуру (свобода на суахили) и уджама (опора на собственные силы) пронизывал всю атмосферу общества. Государственные учреждения были заполнены хорошо говорящими по-английски и хорошо образованными кенийцами, но экономика уже много лет шла под гору. Некоторые из этих проблем, в частности видимая невооруженным глазом свирепая коррупция, были местного, кенийского происхождения. Однако высокие процентные ставки являли собой результат следования рекомендациям МВФ. Были и другие проблемы, вина за которые по справедливости, по крайней мере частично, могла бы быть возложена на внешнее вмешательство.

Уганда начала переходный период, вероятно, в лучшем состоянии, чем другие страны. Как производитель кофе, это сравнительно богатая страна. Но и здесь ощущалась нехватка подготовленных местных административных кадров и лидеров. Англичане позволили лишь двум африканцам продвинуться до уровня старших сержантов в своей собственной армии. Одним из них оказался, к несчастью, угандец по имени Иди Амин, в конце концов ставший генералом в угандийской армии и свергнувший в 1971 г. премьер-министра Милтона Оботе. (Амин пользовался в определенной мере доверием англичан благодаря своей службе в рядах Африканских королевских стрелков во время Второй мировой войны и участию в борьбе англичан за подавление восстания мау-мау[9] в Кении.) Амин превратил страну в бойню, причем убито было ни много ни мало 300 000 человек, которые считались противниками «пожизненного президента» (каковым Амин провозгласил себя в 1976 г.). Террористическое правление бесспорно душевнобольного диктатора закончилось только в 1979 г., когда его свергли угандийские эмигранты при поддержке соседней Танзании. Сегодня страна стоит на пути восстановления под руководством харизматического лидера Йовери Музевени, который инициировал основные успешно осуществленные реформы, приведшие к сокращению неграмотности и заболеваемости СПИДом. Он — интересная личность в беседах как о политической философии, так и о стратегии развития.

* * *

Но МВФ не проявляет интереса к мнению «стран-клиентов» по таким вопросам, как стратегия развития или фискальная экономия. Слишком часто в подходе Фонда к развивающимся странам чувствуется колониальный правитель. Иногда один кадр бывает красноречивее тысячи слов: кадр, снятый в 1998 г. и показанный по всему миру, запечатлелся в умах миллионов людей, особенно населяющих бывшие колонии. Мишель Камдессю (глава МВФ, должность которого именуется «директор-распорядитель»), элегантно одетый бюрократ из французского министерства финансов, некогда претендовавший на звание социалиста, с суровым выражением лица и скрещенными на груди руками возвышается над униженным президентом Индонезии. Этот злополучный президент вынужден был фактически передать экономический суверенитет в руки МВФ в обмен на помощь, в которой нуждалась его страна. По иронии судьбы большая часть денег пошла в конечном счете не на помощь Индонезии, а на выкуп долгов кредиторам из частного сектора «колониальных держав». (Официальная церемония заключалась в подписании письма о согласии, которое фактически было продиктовано МВФ, хотя обычно все еще сохраняется видимость, что подобные письма о намерениях исходят от правительства страны!)

Защитники Камдессю утверждают, что фотограф поступил нечестно, так как Камдессю не знал, что его в этот момент снимают, к тому же снимок вычленен из контекста. Но именно в этом вся соль — в повседневных контактах, без камер и репортеров, это обычная позиция бюрократов из МВФ, всех чиновников сверху донизу, начиная с главы организации. В развивающихся странах она вызывает очень тревожный вопрос: «Действительно ли что-то изменилось с тех пор, как полстолетия назад «официально» закончилась эра колониализма?» Увидев этот снимок, я представил себе процедуру подписания других «соглашений». Меня поразило, насколько эта сцена напоминает «открытие» Японии посредством дипломатии канонерок адмирала Перри[10], или окончание опиумных войн[11], или капитуляцию махараджей в Индии.

Позиция МВФ, как и позиция его лидера, ясна: Фонд есть святой источник мудрости, поставщик ортодоксальной теории, слишком утонченной, чтобы быть понятой людьми из развивающегося мира. Фонд часто дает ясно понять: он может снизойти до содержательного диалога в лучшем случае с членом правящей элиты — министром финансов или главой центрального банка. Вне этого круга, считают в Фонде, мало смысла пытаться с кем-либо разговаривать.

Четверть века назад в развивающихся странах справедливо могли питать некоторое уважение к «экспертам» из МВФ. Но, подобно произошедшему за это время сдвигу в соотношении военных сил, еще более

драматичный сдвиг наблюдался в соотношении сил интеллектуальных. Развивающийся мир имеет теперь собственных экономистов, многие из которых обучались в лучших академических институтах мира. У этих экономистов есть важное преимущество — они с юных лет знакомы с местной политикой, условиями и тенденциями. МВФ же подобен многим бюрократиям — он постоянно стремится распространить свое влияние, выходя при этом за пределы первоначально предписанных целей. Расползание миссии МВФ, которое постепенно вывело его деятельность за рамки основной сферы компетенции, т.е. макроэкономики, в область решения структурных проблем, таких, как приватизация, рынки труда, пенсионные реформы и т.п., а также в область стратегий развития, еще более пошатнуло баланс интеллектуальных сил.

МВФ, разумеется, утверждает, что он никогда не диктует, а всегда ведет переговоры по условиям каждого кредитного соглашения со страной-заемщиком. Но это односторонние переговоры, в которых вся сила на стороне МВФ, преимущественно потому, что очень много стран ищет помощи МВФ, испытывая отчаянную нужду в фондах. Хотя я это наблюдал уже в Эфиопии и других развивающихся странах, с которыми взаимодействовал, с еще большей ясностью мне довелось это снова понять во время посещения Южной Кореи в декабре 1997 г., в период разветывания Восточноазиатского кризиса. Южнокорейские экономисты знали, что политика, навязываемая их стране МВФ, приведет к катастрофическим последствиям. Задним числом даже МВФ согласился с тем, что он навязал Корее излишние фискальные ограничения, но с самого начала лишь немногие экономисты (вне МВФ) считали, что эта политика разумна^[5]. Однако официальные лица, имеющие отношение к корейской экономике, смолчали. Я спрашивал, почему они хранили молчание, но не получил ответа от чиновников корейского правительства, пока через два года вновь не посетил Корею, когда экономика страны уже восстановилась. Ответ был такой, какой я и ожидал, исходя из своего прошлого опыта. Корейские официальные лица нехотя объяснили, что они боялись открыто высказать свое несогласие, потому что МВФ мог не только приостановить кредиты, но и с помощью своей мощной пропаганды отвлечь частных инвесторов, распространяя информацию среди институтов частного финансового сектора о том, что МВФ сильно сомневается относительно прочности корейской экономики. Таким образом, у Кореи не было выбора. Даже косвенная критика Кореей программы МВФ могла иметь катастрофические последствия: МВФ предположил бы, что правительство не полностью понимает «экономическую науку МВФ», что у него есть возражения, делающие менее вероятным фактическое выполнение им этой программы. (У МВФ есть особая формула для описания такой ситуации: страна сошла «с рельсов». Существует только один «правильный путь», и любое отклонение от него есть признак возможного «схода с рельсов».) Публичное заявление МВФ о том, что переговоры прерваны или даже отложены, послало бы негативный сигнал рынкам. Этот сигнал в лучшем случае вызвал бы рост процентных ставок, а в худшем — полное прекращение поступлений частных фондов. Что еще более серьезно для некоторых самых бедных стран, имеющих очень скудный доступ к частным фондам, это то, что другие доноры (Всемирный банк, страны Европейского союза и многие другие страны) открывают доступ к своим фондам только при условии одобрения МВФ. Последние инициативы по облегчению долгового бремени фактически наделили МВФ еще большей властью, поскольку без одобрения МВФ экономической политики страны ей не полагается никакого списания долгов. Это дает в руки МВФ мощнейший рычаг, и Фонд это понимает.

Несоответствие сил между МВФ и странами-«клиентами» неизбежно ведет к трениям, которые усугубляют ситуацию. Диктуя условия соглашений, Фонд фактически душит всякую дискуссию с правительством-клиентом, не говоря уже о более широкой дискуссии в масштабе страны, об альтернативных экономических стратегиях. Во время кризисов МВФ обычно защищал свою позицию, просто заявляя, что для обсуждений нет времени. Но в целом его поведение не зависело от того, есть кризис или его нет. Точка зрения МВФ была очень простой: вопросы, особенно задаваемые громко и открыто, обычно рассматривались как вызов нерушимой ортодоксии. Если его принять, это подрывает и авторитет, и веру. Лидеры государств принимали намек: они могли излагать свои аргументы частным порядком, но не публично. Шансов изменить точку зрения Фонда было крайне мало, в то время как шансы вызвать раздражение его руководства были крайне велики. Спровоцировать его на занятие более жесткой позиции по другим вопросам было еще легче. И если руководство МВФ было рассержено или раздражено, Фонд мог отсрочить свои кредиты — страшная перспектива для страны, стоящей лицом к лицу с кризисом. Но тот факт, что руководители государств делали вид, что они соглашались с рекомендациями МВФ, не означал их действительное согласие. И МВФ знал это.

Даже беглое знакомство с условиями типичного соглашения между МВФ и развивающейся страной обнаруживает отсутствие доверия между Фондом и его реципиентами. Сотрудники МВФ осуществляли мониторинг не просто по релевантным индикаторам здоровой экономики — инфляции, росту и безработице, а по промежуточным переменным, таким, как предложение денег, часто лишь слабо связанным с переменными конечной цели. Стране давалось жесткое задание: что будет достигнуто за тридцать, за шестьдесят, за девяносто дней. В некоторых случаях в соглашениях оговаривалось, какие законы и когда должны быть приняты парламентами стран, чтобы удовлетворить требованиям МВФ или его «заданиям».

Эти требования назывались «условиями», и «обусловленность» стала темой горячих споров в развивающемся мире. Каждый кредитный документ определяет базовые условия кредита. Как минимум, кредитное соглашение предусматривает, что кредит выдается на условиях возврата, причем обычно прилагается график платежей. Многие подобные документы налагают условия, повышающие вероятность возврата кредита. «Обусловленность» же относится к более сильным условиям, таким, которые превращают кредит в политический инструмент. Если МВФ хотел, чтобы страна либерализовала свои финансовые рынки, например, он мог выдавать свой кредит траншами, по мере осуществления поддающихся проверке шагов в направлении либерализации. Лично я уверен, что обусловленность, по крайней мере в том виде и масштабе, в каких она использовалась МВФ, является плохой идеей; мало свидетельств в пользу того, что она улучшает экономическую политику, но она оказывает нежелательное политическое воздействие, поскольку страна недовольна тем, что на нее наложены условия. Некоторые защищают обусловленность, говоря, что любой банкир ставит перед заемщиком условия, чтобы обеспечить возврат кредита. Но обусловленность, используемая МВФ и Всемирным банком, была иного рода, иногда она даже снижала вероятность возврата кредита.

Например, условия, которые могут ослабить экономику в краткосрочной перспективе, каковы бы ни были их достоинства в долгосрочном аспекте, связаны с риском усугубления экономического спада и, таким образом, затрудняют стране возврат МВФ краткосрочных кредитов. Устранение торговых барьеров, монополий и налоговых перекосов повышает возможность долговременного роста, но расстройство экономической жизни в ходе адаптации может только углубить спад.

Хотя обусловленность не могла быть оправдана с точки зрения фидуциарной ответственности МВФ[12], она могла получить оправдание, если ее расценивать как моральный долг, вытекающий из обязанности Фонда укреплять экономику страны, обратившейся к нему за помощью. Но опасность была в том, что даже вытекающие из добрых намерений множественные условия — в некоторых случаях более сотни, каждое из которых снабжено жестким графиком, — снижали способность страны направлять усилия на главные, неотложные проблемы.

Условия выходили за пределы экономики, в область, по сути относящуюся к сфере политики. Например, в случае с Кореей условия кредита включали главу о Центральном банке, который предлагалось сделать более независимым от политического процесса, хотя было очень мало доказательств того, что страны с более независимыми центральными банками растут быстрее или подвержены реже и менее глубоким флуктуациям^[6]. Существует широко распространенное мнение, что независимость Центрального банка в Европе усугубила замедление темпов экономического роста в 2001 г., поскольку он воспринял естественную политическую озабоченность растущей безработицей как капризный ребенок. Только для того, чтобы продемонстрировать свою независимость, он воспрепятствовал снижению процентных ставок, и никто не мог с ним ничего поделать. Эта проблема возникла потому, что Европейский банк имеет мандат на борьбу с инфляцией, т.е. политику, за которую МВФ агитирует по всему миру, но которая может задушить рост или же усугубить спад. В разгар Корейского кризиса предлагалось, чтобы Центральный банк Кореи не только стал более независимым, но и сконцентрировал внимание преимущественно на инфляции, хотя у Кореи не было проблем с инфляцией и не было оснований считать, что плохая кредитно-денежная политика имела какое-либо отношение к кризису. МВФ просто использовал предоставленную ему кризисом возможность, чтобы навязать свою политическую программу. Находясь в Сеуле, я спросил команду МВФ, почему они это делают, и ответ шокировал меня (хотя к этому времени я уже должен был перестать удивляться): «Мы всегда настаиваем, чтобы страна имела независимый центральный банк, концентрирующий внимание на инфляции». Это была проблема, которую я хорошо прочувствовал. Когда я был главным экономическим советником президента, мы отбили все попытки сенатора Конни Мака от штата Флорида изменить устав Федеральной резервной системы США с тем, чтобы акцентировать внимание исключительно на инфляции. ФРС, Центральный банк Америки, имеет мандат заниматься не только инфляцией, но также занятостью и ростом. Президент выступил против изменения устава, и мы знали, что, если кроме всего прочего американский народ думает, что ФРС и так слишком много занимается инфляцией, маловероятно, чтобы поправка была принята. Президент разъяснил, что он будет бороться против этого предложения, и его защитники отступили. Но здесь был в игре МВФ, частично под влиянием министерства финансов США налагавший такого рода политическое условие на Корею, какое большинство американцев сочли бы неприемлемым у себя дома.

Иногда условия казались просто демонстрацией силы: в кредитном соглашении 1997 г. с Кореей МВФ настаивал на открытии корейских рынков для японских товаров, хотя это не могло помочь Корее в решении проблем ее кризиса. Некоторым эти действия могут показаться «использованием окна открывшихся возможностей»; с помощью кризиса как рычага МВФ и Всемирный банк добились давно желаемых изменений, но для других это были акции явного проявления силы, принуждение к уступкам весьма ограниченной

ценности лишь в качестве демонстрации власти того, кто заказывает музыку.

Вызывая чувство негодования, обусловленность не генерировала развитие. Исследования, проведенные во Всемирном банке и других местах, показали, что просто обусловленностью кредитов нельзя обеспечить правильное распределение денежных средств и ускорение роста в странах-реципиентах. Более того, существует крайне мало свидетельств в пользу того, что обусловленность вообще имела какой-либо эффект. Хорошую политику нельзя купить за деньги.

Существует достаточно причин провала стратегии обусловленности. Первая из них связана с базовым понятием экономистов о взаимозаменяемости, заключающейся в том, что деньги, использованные в одном месте для определенной цели, высвобождают другие деньги для других нужд; конечный итог при этом может не иметь ничего общего с первоначальным назначением. Даже если выдвигаются условия, обеспечивающие то, что конкретный кредит должен быть использован по назначению, этот кредит высвобождает ресурсы в другом месте, которые могут быть использованы как по хорошему, так и по плохому назначению. Допустим, что в стране есть два проекта дорожного строительства, один из которых облегчает доступ на летнюю президентскую виллу, а другой позволяет большой группе крестьян возить свои товары в соседний порт. Пусть страна располагает средствами только для одного из двух проектов. Банк настаивает, чтобы деньги были израсходованы на проект, который увеличит доходы деревенской бедноты, но, предоставляя кредит, он дает возможность правительству финансировать и второй проект.

Есть и другие причины, почему стратегия обусловленности, применяемая Фондом, не повышает экономический рост. В некоторых случаях, например, выдвигались неверные условия: либерализация финансовых рынков в Кении и введение жесткой фискальной экономии в Восточной Азии имели нежелательные последствия для соответствующих стран. В других случаях способ, которым навязывалась обусловленность, делал условия политически неприемлемыми; когда к власти приходило новое правительство, оно от этих условий отказывалось. Такие условия рассматривались как вторжение в страну новой колониальной державы в ущерб ее суверенитету. Политика не выдерживала превратностей политического процесса.

В позиции МВФ была определенная ирония. Фонд пытался сделать вид, что он стоит над политикой, но было очевидно, что его кредитные программы, по крайней мере частично, определялись политическими соображениями. МВФ поставил вопрос о коррупции в Кении и приостановил свою относительно скромную кредитную программу в основном потому, что удалось доказать наличие там коррупции. Однако продолжал литься поток денег, миллиарды долларов, в Россию и Индонезию. Многие считали, что Фонд смотрит сквозь пальцы на огромное мошенничество, занимая в то же время суровую позицию по отношению к мелкому воровству. Это не значит, что нужно было быть снисходительнее к Кении — воровство было действительно большим по сравнению с масштабом ее экономики; нужно было быть более суровым по отношению к России. Решение подобной проблемы — это не просто дело честности или последовательности; в действительности никто и не ожидал от МВФ одинакового подхода к ядерной державе и бедной африканской стране, почти не имеющей стратегической значимости. Но дело обстоит еще проще: решения о кредитовании носили политический характер — и политические оценки часто примешивались к рекомендациям МВФ. Фонд проталкивал приватизацию частично потому, что считал невозможным, чтобы правительство, управляя предприятиями, могло оградить себя от политического давления. Сама точка зрения, что можно отделить экономику от политики или — в более широком смысле — от общества, иллюстрирует узость взглядов. Если политика, навязанная заимодателями, провоцирует восстания, как это происходит в одной стране за другой, состояние экономики ухудшается, начинается бегство капитала и бизнес сомневается в целесообразности дальнейших инвестиций, такая политика не дает рецепта ни успешного развития, ни экономической стабильности.

Жалобы на выдвижение МВФ условий выходят за пределы характера условий и способов их навязывания, они направлены также на процедуру их предъявления. Стандартная процедура МВФ состоит в том, что перед посещением страны-клиента последняя должна сперва подготовить проект доклада [13]. Визит предназначен только для того, чтобы уточнить доклад и его рекомендации и устранить наиболее грубые ошибки. На практике проект доклада называют шаблоном, целые параграфы которого одни страны заимствуют у других и помещают в следующий доклад. Компьютерная программа (текстовый редактор) облегчает этот процесс. Рассказывают поистине анекдотичную историю, когда программа не выполнила команду «поиск и замена», и название страны, у которой доклад был заимствован почти полностью, осталось в документе, который так и начал дальнейшее прохождение. Трудно сказать, было ли это случайным результатом спешки, но допущенная оплошность подтвердила сложившийся образ «безразмерных» докладов.

Даже страны, не заимствующие у МВФ, находятся под влиянием его взглядов. Фонд навязывает мировому

сообществу свои взгляды не просто через обусловленность, а путем ежегодных консультаций со всеми странами, именуемых консультациями «4-й статьи» — по номеру статьи Устава МВФ, где они предусмотрены. Предположительно, они должны обеспечить, чтобы все страны придерживались статей соглашения, в соответствии с которым был учрежден МВФ (на самом же деле таким образом обеспечивается конвертируемость валют для целей торговли).

Расползание полномочий коснулось и этого аспекта деятельности МВФ: фактически на основе 4-й статьи о консультациях составляются доклады, которые теперь входят в общий процесс надзора, осуществляемого МВФ, и дают ему возможность устанавливать рейтинг каждой национальной экономики.

В то время как малые страны вынуждены прислушиваться к оценкам, выносимым в соответствии с 4-й статьей Устава МВФ, Соединенные Штаты и другие развитые страны могут их в принципе игнорировать. Например, МВФ страдал инфляционной паранойей даже тогда, когда в США темпы инфляции были самыми низкими за целые десятилетия. Предписания МВФ были предсказуемы: повышайте процентные ставки, чтобы снизить темпы экономического роста. МВФ просто ничего не понимал в тех переменах, которые происходили в США тогда, а также в предшествующее десятилетие и позволили экономике иметь более быстрый рост, более низкий уровень безработицы и более низкую инфляцию. Если бы США последовали совету МВФ, они не испытали бы того бума в экономике в 1990-х годах бума, принесшего беспрецедентное процветание и позволившего стране превратить огромный бюджетный дефицит в значительный профицит. Низкий уровень безработицы также имел глубокие социальные последствия, которым МВФ нигде не уделял достойного внимания. Миллионы рабочих, ранее выпавших из состава рабочей силы, теперь в нее вернулись, беспрецедентными темпами сокращалась бедность и роль системы вспомоществования. Это привело к снижению уровня преступности. В результате выиграли все американцы. Низкий уровень безработицы в свою очередь побуждал людей принимать риски и занимать рабочие места без гарантированного обеспечения их сохранения; эта готовность к принятию рисков сделалась существенным ингредиентом успеха в Америке так называемой новой экономики.

Соединенные Штаты не приняли рекомендаций МВФ. Ни администрация Клинтона, ни ФРС не обратили на них большого внимания. Соединенные Штаты могли это сделать безнаказанно, поскольку они не зависели от помощи МВФ или других доноров, и было ясно, что рынок обратит на эти рекомендации столь же мало внимания, как и мы. Рынок не будет нас наказывать за игнорирование рекомендаций МВФ, так же как и вознаграждать за следование им. Но положение бедных стран не столь благоприятно. Они могут игнорировать рекомендации Фонда только на свой страх и риск.

Есть по крайней мере две причины, почему МВФ должен широко консультироваться внутри страны во время оценки ситуации и разработки своих программ. Те, кто живет в стране, по-видимому, лучше знают ее экономику, чем сотрудники МВФ. Я ясно понял это хотя бы на примере Соединенных Штатов. И кроме того, для эффективного проведения программы в жизнь с сохранением достигнутых результатов ее должны поддерживать опирающиеся на широкий консенсус доверие и готовность к взаимодействию со стороны населения. Но такого консенсуса можно достигнуть только путем дискуссии — такого рода открытой дискуссии, которой в прошлом МВФ избегал. Будем справедливы по отношению к МВФ: в процессе кризиса остается мало времени для открытых дебатов, широких консультаций, необходимых для выработки такого консенсуса. Однако МВФ уже много лет присутствует в африканских странах, для которых характерно перманентное состояние кризиса. Было достаточно времени для консультаций и выработки консенсуса — и в нескольких странах, как, например, в Гане, Всемирный банк (когда главным экономистом был мой предшественник, Майкл Бруно) сумел сделать это, что оказалось одним из наиболее успешных случаев макроэкономической стабилизации.

Во Всемирном банке, в мою бытность там, нарастало убеждение, что участие очень важно, что политический курс и программы, дабы быть успешными, должны стать «собственностью» стран, а не навязываться им, что существенное значение имеет выработка консенсуса, что политика и стратегия развития должны учитывать условия страны, что необходим сдвиг от «обусловленности» к «селективности». А это означает, что страны, обнаружившие устойчиво хорошие результаты при использовании выделенных средств, следует вознаграждать дополнительными фондами и доверием для продолжения своих программ, а также вообще активно поощрять. Это отражалось в новой риторике Банка, концентрированным выражением которой были слова президента Банка Джеймса Д. Вульфенсона: «Страна должна быть посажена на водительское место». При этом многие критики говорят, что этот процесс не зашел достаточно далеко, и Банк еще хочет сохранить контрольные позиции. Эти критики опасаются, что страна может оказаться на водительском сиденье машины с двойным управлением, где реально вождение остается в руках инструктора. Перемены в установках и оперативных процедурах Банка неизбежно будут медленными и будут продвигаться разными темпами в отношении разных стран. Тем не менее остается большой разрыв по этим вопросам между

позицией Банка и МВФ как в области установок, так и в области процедур.

Казалось, МВФ, по крайней мере в своей публичной риторике, не мог оставаться совершенно глухим к широко распространившимся требованиям большего участия бедных стран в формировании стратегий развития и большего внимания к проблемам бедности. В результате МВФ и Всемирный банк пришли к соглашению о проведении «партиципативных» оценок состояния бедности, в которых наряду с обоими институтами будут принимать участие страны-клиенты. Эти оценки будут заключаться в измерении масштабов проблемы в качестве первого шага. Потенциально это был драматический поворот в философии, но его полное значение, видимо, ускользнуло от МВФ. В одном сравнительно недавнем случае, узнав, что Банк собирается возглавить разработку проектов борьбы с бедностью, непосредственно перед тем, как первая и теоретически консультативная миссия МВФ готовилась отправиться в некую страну-клиента, Фонд направил Банку распорядительное послание подготовить для клиента проект «партиципативной» оценки бедности, с тем чтобы тот передал его в штаб-квартиру МВФ «asap»[14]. Некоторые из нас шутили, что МВФ опять все перепутал. Он, видимо, полагал, что поворот в философии заключался в том, что Банк (а не страна-клиент) может участвовать в обычных миссиях с МВФ и выразить свое мнение в письменной форме. Идея, что граждане страны-заемщика могут тоже участвовать, оказалась для Фонда просто выше его понимания! Истории, подобные этой, могли бы быть забавны, если бы они не были столь глубоко тревожными.

Хотя партиципативные оценки бедности не осуществлены полностью, они представляют собой шаг в правильном направлении. Несмотря на сохраняющийся разрыв между риторикой и реальностью, признание того, что развивающиеся страны должны иметь главный голос при обсуждении касающихся их программ, очень важно. Но если этот разрыв будет сохраняться долго или останется слишком большим, возникнет чувство разочарования. В некоторых кругах уже все громче высказываются сомнения. Хотя предложение о партиципативной оценке бедности вызвало гораздо больший отклик у общественности, чем в прежние времена, во многих странах возможности партиципативности и открытости не были полностью осознаны, и неудовлетворенность продолжает нарастать.

В Соединенных Штатах и других состоявшихся демократиях граждане рассматривают прозрачность, открытость и знание того, что делает правительство, как существенную часть государственной отчетности, как свое право, а не милость, оказанную им правительством. Акт о свободе информации от 1966 г.[15] стал важной частью американской демократии. В противоположность этому стиль операций МВФ таков, что граждане (беспокоящий элемент, поскольку они очень часто могут выступать против соглашений с МВФ, не говоря уже о том, что могут не разделять представления Фонда о том, что такое хорошая экономическая политика) не только отстраняются от обсуждения соглашений; им даже не сообщают, что эти соглашения из себя представляют. Преобладающий культ секретности настолько силен, что МВФ держал свои переговоры и некоторые соглашения в тайне даже от сотрудников Всемирного банка, участвовавших в совместных миссиях! Сотрудники МВФ выдавали информацию строго на основе «только тем, кому нужно знать». Но список тех, «кому нужно знать», ограничивался главой миссии МВФ несколькими лицами в штаб-квартире МВФ и узким кругом лиц в правительстве страны-клиента. Мои коллеги в Банке часто сетовали, что даже те, кто участвовал в миссии, должны были обращаться к правительству страны, которое давало «утечку» информации о происходящем. В нескольких случаях я встречал исполнительных директоров (так называется должность представителей стран в МВФ и Всемирном банке), которых тоже держали в неведении.

Один недавний эпизод показывает, какие далекоидущие последствия может иметь это отсутствие прозрачности. Широко распространено мнение о том, что развивающиеся страны располагают лишь очень слабым голосом в международных экономических институтах. Спор вызывает только вопрос, является ли это историческим анахронизмом или проявлением реальной политики (нем. *Realpolitik*). Мы вправе ожидать, что правительство США, включая Конгресс, скажет свое слово по этому поводу, по крайней мере про то, как голосует его исполнительный директор — лицо, представляющее правительство США в МВФ и Всемирном банке. В 2001 г. Конгресс одобрил и президент подписал закон, согласно которому Соединенные Штаты должны противостоять предложениям международных финансовых институтов о взимании платы за обучение в начальной школе (политика, ныне осуществляемая под внешне безобидным названием «возвращение затрат»). Однако исполнительный директор от США просто проигнорировал закон, а секретность институтов затрудняет Конгрессу — или любому другому органу — иметь сведения о том, что происходит на самом деле. И только утечка информации сделала достоянием гласности этот факт, вызвавший всплеск ярости даже среди членов Конгресса, давно привыкших к бюрократическим маневрам. Невзирая на многократные дискуссии об открытости и прозрачности, МВФ все еще формально не признает основное право граждан — «право знать»: не существует такого Акта о свободе информации, к которому американец или гражданин любой другой страны мог обратиться, чтобы узнать, что делается в этом международном общественном институте.

Пусть меня правильно поймут: вся эта критика того, как функционирует МВФ, не означает, что его деньги и время всегда растрачиваются впустую. Иногда деньги поступали к правительствам, проводящим хорошую политику, хотя и необязательно в соответствии с рекомендациями МВФ. Тогда эти деньги способствовали нужному делу. Иногда обусловленность смещала центр тяжести дебатов внутрь страны таким образом, что формировалась более правильная политика. Жесткие графики, навязываемые МВФ, частично проистекали из того огромного опыта многократных нарушений правительствами осуществления некоторых обещанных ими реформ — после получения денег реформы так и не следовали за ними; иногда жесткие графики способствовали ускорению перемен. Но слишком часто обусловленность не обеспечивала ни использования денег по назначению, ни осуществления значимых, глубоких и долговременно устойчивых политических перемен. Иногда обусловленность была даже контрпродуктивной: либо потому, что политика не соответствовала особенностям страны, либо потому, что методы, которыми эта политика навязывалась, вызывали враждебность к процессам реформ. Иногда после осуществления программ МВФ страна оставалась столь же нищей, но обремененной большим долгом и даже с еще более разбогатевшей элитой.

Международные институты ушли, таким образом, от той прямой ответственности, которую мы вправе ожидать в современных демократиях. Настало время «выставить оценки» работе международных экономических институтов и рассмотреть внимательно некоторые из их программ и то, как они сказались позитивно или негативно — на росте экономики и сокращении бедности.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ. СВОБОДА ВЫБОРА?

Приватизация, рыночная либерализация и фискальная экономия — вот три столпа Вашингтонского консенсуса, на основе которого выдавались рекомендации в 1980-х и 1990-х годах. Вашингтонский консенсус был разработан в качестве ответа на вполне реальные проблемы Латинской Америки и имел определенный смысл. В 1980-х годах государственные бюджеты этих стран зачастую имели огромные дефициты. Этим дефицитам способствовали убытки государственных предприятий. Защищенные от конкуренции протекционистскими мерами, неэффективные частные фирмы вынуждали потребителей платить высокие цены. Безответственная кредитно-денежная политика привела к тому, что инфляция вышла из-под контроля. Страна не может постоянно жить с большим бюджетным дефицитом, а устойчивый рост несовместим с гиперинфляцией. Необходим определенный уровень финансовой дисциплины. Большинство стран были бы богаче, если бы государство сконцентрировалось на предоставлении основных жизнеобеспечивающих общественных услуг, вместо того чтобы поддерживать предприятия, которые очевидным образом лучше работали бы в частном секторе, и поэтому приватизация часто имеет смысл. Когда либерализация торговли — снижение тарифов и отмена других протекционистских мер — осуществляется надлежащим образом и надлежащими темпами, создаются новые рабочие места, а неэффективные ликвидируются, возможен значительный прирост эффективности.

Проблема, однако, состоит в том, что эти политические стратегии стали самоцелью, а не средством для достижения более устойчивого роста, сопровождаемого более справедливым распределением. При этом их применение выходило далеко за пределы разумного и одновременно устранились другие абсолютно необходимые стратегии.

Результаты оказались очень далекими от первоначально намечавшихся. Фискальная экономия, продвинутая слишком далеко при не соответствующих этому условиях, может спровоцировать рецессию, а высокие процентные ставки могут задержать становление еще не оперившихся коммерческих предприятий. МВФ энергично продвигал приватизацию и либерализацию такими темпами и способами, которые зачастую возлагали весьма значительные издержки на страны, плохо подготовленные к тому, чтобы принять их на себя.

ПРИВАТИЗАЦИЯ

Во многих развивающихся — и развитых — странах государство часто тратит слишком много сил, занимаясь тем, чем оно не должно было бы заниматься. Это отвлекает его от непосредственных обязанностей. Проблема не столько в том, что государство чрезмерно велико, сколько в том, что оно делает не то, что надо. Государство, как правило, не умеет руководить предприятиями черной металлургии и обычно делает это

плохо. (Исключением из правила является наиболее эффективная в мире черная металлургия, созданная и управляемая правительствами Кореи и Тайваня.) Конкурирующие частные предприятия обычно функционируют более эффективно. Это является аргументом в пользу приватизации — преобразования государственной промышленности и фирм в частные. Однако должны быть созданы некоторые важные условия, прежде чем приватизация будет способствовать экономическому росту. И от методов, которыми осуществляется приватизация, также очень многое зависит.

К несчастью, МВФ и Всемирный банк подошли к решению проблемы с узкоидеологических позиций — считалось, что приватизация должна осуществляться как можно быстрее. Для стран, переходивших от коммунизма к рынку, были заведены «оценочные ведомости»: те, что приватизировались быстрее, получали более высокие отметки. В результате приватизация часто не приносила обещанных благ. Проблемы, возникшие вследствие этих провалов, возбудили антипатию к самой идее приватизации.

В 1998 г. я посетил бедные деревни в Марокко, чтобы познакомиться с воздействием на жизнь тамошнего населения проектов, осуществленных Всемирным банком и негосударственными организациями (НТО). Я увидел, например, что в результате осуществления ирригационных проектов на коммунальной основе резко повысилась продуктивность сельского хозяйства. Один из проектов, однако, успеха не имел. Негосударственная организация упорно обучала местных крестьян выращиванию цыплят, причем местные женщины могли этим заниматься, не бросая своих традиционных занятий. Первоначально женщины получали семидневных цыплят от государственного предприятия. Но ко времени, когда я посетил деревни, это новое предприятие рухнуло. Я спрашивал у крестьян и государственных чиновников, в чем же причина неудачи. Ответ был простым: МВФ объявил, что не дело государства заниматься распределением цыплят, и государственное предприятие перестало их продавать. МВФ исходил из простого допущения, что частный сектор немедленно заполнит образовавшуюся брешь. Действительно, частный поставщик появился, чтобы снабжать крестьян новорожденными цыплятами. Однако смертность цыплят в первые две недели была высокой, а частная фирма отказывалась давать гарантию. Крестьяне просто были не в состоянии рисковать, покупая цыплят, погибавших в больших количествах. Таким образом, нарождающаяся отрасль, призванная изменить жизнь этих бедных крестьян, была задушена.

Результат лежавшего в основе этой неудачи допущения я наблюдал не раз: МВФ полагал, что рынок возникает очень быстро в ответ на любую потребность, хотя на самом деле многие направления деятельности государства возникали потому, что рынок не мог обеспечить производство жизненно важных услуг. Примеров тому множество. За пределами Соединенных Штатов это считается, как правило, очевидным. Когда многие европейские страны создавали свои системы социального обеспечения наряду с системами страхования от безработицы и по нетрудоспособности, там не существовало хорошо функционирующих рынков частных аннуитетов[16], не было частных фирм, которые могли бы продавать аннуитеты по этим рискам, играющим столь важную роль в жизни индивидуума. Даже когда Соединенные Штаты много позднее, в низшей точке Великой депрессии, создали свою систему социального обеспечения как часть «нового курса», частные рынки аннуитетов работали неудовлетворительно — и даже сегодня никто не может купить аннуитет, защищающий его от инфляции. В Соединенных Штатах одной из причин создания Федеральной национальной ипотечной ассоциации (Фанни Маэ)[17] послужило то обстоятельство, что частный рынок не мог предоставить на приемлемых условиях ссуды под залог недвижимости семьям с низким и средним доходом. В развивающихся странах эти проблемы стоят гораздо острее, ликвидация государственного предприятия может пробить огромную брешь — и даже если ее в конце концов заполнит частный сектор, население в этом промежутке будет жестоко страдать.

В Кот-д'Ивуаре была приватизирована телефонная компания, как это часто бывает, до того, как было обеспечено адекватное регулирование или созданы конкурирующие структуры. Правительство убедили предоставить французской фирме, купившей государственные активы, монополию не только на существующую телефонную службу, но и на новую мобильную службу. Частная фирма установила такие высокие тарифы, что, например, по сообщениям, университетские студенты не могли позволить себе выход на Интернет, что очень важно с точки зрения предотвращения дальнейшего разрыва в доступе к информационным ресурсам между богатыми и бедными, и так уже достигшего огромного размера.

МВФ доказывает, что гораздо важнее провести ускоренную приватизацию; проблемы же конкуренции и регулирования могут быть решены позднее. Но опасность здесь состоит в том, что, коль скоро создан узкоэгоистический групповой интерес, у его носителей есть достаточно как мотивации, так и денег для удержания своей монопольной позиции, подавляя регулирование и конкуренцию и попутно деформируя политический процесс. Существует естественная причина, почему МВФ меньше озабочен конкуренцией и регулированием, чем это могло бы быть. Приватизация нерегулируемой монополии может принести больше доходов государству, и МВФ концентрируется преимущественно на решении макроэкономических проблем,

чем проблем структурных. Дефицит госбюджета волнует его больше, чем эффективность и конкурентоспособность промышленности. Независимо от того, насколько частные монополии эффективнее государственных с точки зрения производства, они, как правило, эффективнее используют свою монопольную позицию в ущерб потребителю.

Приватизация происходит в ущерб не только потребителям, но и наемным работникам. Воздействие ее на занятость, пожалуй, всегда было главным аргументом и «за», и «против» приватизации. Ее защитники доказывают, что только путем приватизации можно сбросить излишнюю рабочую силу, а критики утверждают, что сокращение рабочих мест осуществляется без учета социальных издержек. На самом деле и в тех, и в других аргументах есть доля истины. Приватизация, как правило, делает убыточные государственные предприятия прибыльными за счет чистки зарплатной ведомости. Экономисты, однако, обращают внимание на общую эффективность. С безработицей связаны общественные издержки, которые частные фирмы просто не включают в расчет. При минимальной защите рабочего места предприниматель может уволить работника с очень малыми или безо всяких издержек, включающих в лучшем случае небольшое выходное пособие. Ход приватизации подвергается столь широкой критике, поскольку не в пример так называемым инвестициям на чистом поле (Greenfield Investments) — инвестициям в новые фирмы (в противовес поглощению частными инвесторами уже существующих предприятий) — она чаще уничтожает рабочие места, чем создает новые.

В промышленных странах болезненность процесса сокращений признается и несколько смягчается сеткой безопасности страхования от безработицы. В менее развитых странах безработные обычно не получают общественных пособий, потому что там редко существуют схемы страхования от безработицы. Тем не менее могут возникнуть большие общественные издержки, проявляющиеся в самых худших формах через уличные беспорядки и насилие, рост преступности, социальную и политическую нестабильность. Но даже при отсутствии этих явлений издержки безработицы огромны. Они включают широкое распространение чувства страха даже среди тех, кому удалось сохранить рабочие места, усиление чувства отчуждения, дополнительное финансовое бремя, ложащееся на членов семьи, которым удалось сохранить работу, вынужденный уход детей из школы для участия в поддержке семьи. Такого рода общественные издержки сохраняются на длительное время после начала массовой безработицы. Они часто особенно явственно выступают в случае продажи фирмы иностранцам. Отечественные фирмы по крайней мере вынуждены считаться с социальным контекстом[18] и неохотно увольняют работников, если они знают, что нет альтернативных рабочих мест. Иностранные владельцы, напротив, чувствуют больше ответственности перед своими акционерами в отношении максимизации рыночной стоимости акций путем сокращения издержек и гораздо меньше обязанностей перед «непомерно раздувшейся рабочей силой».

Реструктуризация государственных предприятий имеет очень важное значение, и приватизация зачастую является наиболее эффективным путем достижения этого. Но перевод людей с низкопроизводительных рабочих мест на государственных предприятиях в ряды безработных отнюдь не повышает национальный доход страны и, конечно уж, не повышает благосостояние работников. Мораль отсюда проста, и к ней я буду все время возвращаться: приватизация должна быть частью более обширной комплексной программы, которая влечет за собой создание рабочих мест в тандеме с неизбежной их ликвидацией, с которой часто связана приватизация. Должна быть принята на вооружение макроэкономическая политика, включающая низкие процентные ставки и помогающая создавать рабочие места. Временная последовательность мероприятий это главное. Это не просто прагматические решения проблем «осуществления реформ»: это принципиальные решения.

Пожалуй, наибольшую озабоченность в связи с приватизацией вызывает коррупция. По риторике рыночного фундаментализма приватизация приведет к сокращению того, что экономисты называют деятельностью чиновников, направленной на «охоту за рентой», в ходе которой они либо снимают сливки с государственных предприятий, либо раздают контракты и должности своим родным и близким. Но вопреки всем предположениям приватизация настолько ухудшила положение, что сегодня во многих странах приватизацию называют в шутку «прихватазацией». (privatization — briberization, от англ. bribe — взятка). Если правительство коррумпировано, то маловероятно, что приватизация решит проблемы. В конце концов то же самое правительство, которое бесхозяйственно управляло фирмой, будет проводить и ее приватизацию. В одной стране за другой государственные чиновники сознавали, что после приватизации они уже больше не ограничены ежегодным снятием сливок. Путем продажи государственного предприятия ниже рыночной цены они смогут получить крупный кусок пирога от государственных активов непосредственно для себя, вместо того чтобы сохранять их для будущих держателей своей должности. На самом деле сегодня они могут украсть гораздо больше, чем могли бы снять сливок будущие политики. Неудивительно, что мошеннический процесс приватизации был разработан применительно к максимизации того объема собственности, который государственные министры могли прихватить для себя, а отнюдь не того объема средств, который поступил

бы в государственную казну, не говоря уже о повышении общей эффективности экономики. Как мы увидим в дальнейшем, Россия представляет собой интереснейший объект для изучения опустошительного ущерба, нанесенного стране путем «проведения приватизации любой ценой».

Защитники приватизации наивно убеждали себя, что этими издержками можно пренебречь, поскольку в учебниках как будто говорится, что, коль скоро права собственности четко определены, новые собственники обеспечат эффективное управление активами. Таким образом, в долговременной перспективе ситуация улучшится, какой бы неприглядной она ни казалась в краткосрочном аспекте. Они не понимали, что без соответствующей правовой структуры и рыночных институтов новые собственники будут скорее склонны к обдиранию активов, чем к использованию их в качестве базы для промышленного развития. В итоге как в России, так и во многих других странах приватизация провалилась в роли эффективной силы, способной генерировать рост. Она привела к упадку и показала себя мощной силой, подрывающей доверие к демократии и рыночным институтам.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ

Либерализация — устранение государственного вмешательства в финансовые рынки и рынки капитала, ликвидация торговых барьеров — имеет много аспектов. Сегодня даже МВФ согласен с тем, что продвинул программу либерализации слишком далеко, что либерализация движения капитала и финансовых рынков способствовала глобальному финансовому кризису 1990-х годов и может нанести опустошительный урон маленькой стране с возникающей рыночной экономикой.

Один из аспектов либерализации, а именно либерализация торговли, имеет широкую поддержку, по крайней мере среди элит развитых стран. Но взгляд на ее последствия во многих развивающихся странах способствует пониманию того, почему она встречает такую сильную оппозицию, как это показали акции протеста в Сиэтле, Праге и Вашингтоне.

Либерализация торговли предполагает повышение национального дохода страны путем вытеснения ресурсов из менее продуктивного использования в более продуктивное; так говорят экономисты, опираясь на теорию сравнительных преимуществ[19]. Но перемещение ресурсов из низкопродуктивного использования в область нулевой продуктивности не может обогатить страну, а именно это слишком часто происходит в процессе осуществления программ МВФ. Уничтожить рабочие места легко, и это является непосредственным результатом либерализации торговли, когда неэффективные производства свертываются под давлением международной конкуренции.

Согласно идеологии МВФ, новые, более продуктивные рабочие места будут создаваться по мере ликвидации старых, неэффективных, которые возникли под покровом протекционизма. Но так просто это не происходит — лишь немногие экономисты верят в мгновенное создание рабочих мест, по крайней мере со времен Великой депрессии. Для создания новых фирм и рабочих мест нужны капитал и предпринимательство, в то время как в развивающихся странах часто имеет место дефицит как предпринимательства вследствие нехватки образованных кадров, так и капитала ввиду недостатка банковского финансирования. Действия МВФ во многих странах еще более ухудшают положение, поскольку программы экономии обычно влекут за собой высокие процентные ставки, иногда превышающие 20 процентов, иногда 50, в некоторых случаях даже 100, при которых создание рабочих мест и предприятий было бы невозможным даже в такой благоприятной экономической среде, как Соединенные Штаты. Необходимый для роста капитал просто обходится слишком дорого.

Наиболее успешно открыли себя для внешнего мира развивающиеся страны, например в Восточной Азии, но они делали это медленно, постепенно и последовательно, используя преимущества глобализации для своей экспортной экспансии и в результате обеспечивая себе быстрый рост. Они осторожно и систематически снимали протекционистские барьеры, ликвидируя их только тогда, когда уже были созданы новые рабочие места. Они обеспечили капитал для создания новых рабочих мест и предприятий; и государство там даже играет роль предпринимателя в организации новых предприятий. Китай только сейчас снимает торговые барьеры, через двадцать лет после того, как начал свое движение к рынку, после периода предельно быстрого роста.

В Соединенных Штатах и других развитых странах следовало быстро осознать эти проблемы. В последних двух президентских кампаниях в США кандидат Пэт Бьюкенен использовал беспокойство американских

рабочих потерей рабочих мест вследствие либерализации торговли. Тема Бьюкэнена прозвучала даже в стране, которая была близка к полной занятости (к 1999 г. уровень безработицы упал до 4 процентов) при наличии хорошей системы страхования от безработицы и многообразных методов помощи перемещению работника с одного рабочего места на другое. Тот факт, что американский рабочий даже в период бума 1990-х годов был обеспокоен угрозой, которую создавала либерализация торговли его рабочим местам, должен был бы помочь большему пониманию бедственного положения рабочих в бедных развивающихся странах, где люди живут на грани простого поддержания существования, часто на 2 долл. в день и меньше, без страховочной сетки в виде сбережений, при значительно менее развитом страховании от безработицы в условиях экономики, где уровень безработицы достигает 20 и более процентов.

Тот факт, что либерализация торговли часто оказывается не в состоянии выполнить обещанное — а вместо этого ведет просто к росту безработицы, — объясняет, почему она провоцирует сильный протест. Однако лицемерие тех, кто проталкивает либерализацию торговли, а также методы, которыми это делается, несомненно, еще более усиливают враждебность к ней. Западные страны проталкивают либерализацию торговли в отношении той продукции, которую экспортируют они, и в то же время продолжают сохранять защиту тех секторов своей экономики, в которых им могла бы угрожать конкуренция развивающихся стран. Это образует одну из основ оппозиции против нового раунда переговоров, который предполагалось начать в Сиэтле; предыдущие раунды торговых переговоров отстояли интересы развитых промышленных стран или, точнее, интересы специальных групп внутри этих стран — без предоставления соответствующих выгод менее развитым странам. Протестующие справедливо указывали на предыдущие результаты торговых переговоров, понизивших торговые барьеры для промышленных товаров, экспортируемых развитыми промышленными странами, — от автомашин до продукции машиностроения. В то же время переговорщики этих стран сохранили у себя субсидии для сельскохозяйственной продукции и закрыли рынки для этих товаров и текстиля, в чем имеют сравнительные преимущества развивающиеся страны.

На последнем, Уругвайском, раунде торговых переговоров был вынесен на рассмотрение вопрос о торговле услугами. В итоге рынки были открыты главным образом для услуг, которые экспортируют развитые промышленные страны — финансовые услуги и информационные технологии, — но не для морских перевозок и строительных услуг, где развивающиеся страны имеют хорошие позиции. Соединенные Штаты хвастались привилегиями, которых им удалось добиться. Развивающимся странам не удалось получить пропорциональной доли выгод. Расчеты Всемирного банка показывают, что страны Африки к югу от Сахары, беднейшего региона мира, в результате торгового соглашения потеряли более двух процентов национального дохода. Можно привести другие примеры несправедливостей, которые широко обсуждаются в развивающемся мире, хотя эта тематика редко попадает в печать развитых стран. Боливия не только сняла свои торговые барьеры — они теперь ниже, чем в Соединенных Штатах, — но и в сотрудничестве с США практически ликвидировала плантации коки, сырья для производства кокаина, несмотря на то что эта культура обеспечивала крестьян-бедняков более высоким доходом, чем любая альтернативная культура. Соединенные Штаты ответили, однако, сохранением закрытости своих рынков для альтернативных сельскохозяйственных продуктов, таких, как сахар, который боливийские крестьяне могли бы производить на экспорт, если бы американские рынки открылись для них.

Развивающиеся страны особенно недовольны применением этих двойных стандартов, поскольку их длительная история изобилует лицемерием и несправедливостями. В XIX в. западные державы, многие из которых выросли на протекционистской политике, стали навязывать неравноправные торговые договоры. Наиболее возмутительным примером этого являются опиумные войны, которые Англия и Франция развязали против слабого Китая и вместе с Россией и США вынудили его подписать Тяньцзиньский договор 1858 г.[20] По этому договору они получили не только торговые, но и территориальные уступки, обеспечивающие им экспорт в Китай по низким ценам товаров, желательных для Запада, а также открытие его рынков для опиума, вследствие чего миллионы китайцев стали наркоманами. (Это можно было бы назвать чем-то вроде дьявольского подхода к «торговому балансу».) Сегодня возникающие рыночные экономики вынуждены открываться не под угрозой военной мощи, а под давлением экономической силы, под угрозой санкций или прекращения необходимой им помощи в периоды кризисов. В то время как на форуме Всемирной торговой организации шли переговоры по международным торговым соглашениям, переговорщики США и МВФ часто выступали за дальнейшую либерализацию торговли. МВФ настаивал на более быстром темпе либерализации в качестве условия помощи — и страны, испытывающие кризис, не имели другого выбора, как уступить требованиям Фонда.

Дело обстоит, пожалуй, еще хуже, когда Соединенные Штаты действуют в одностороннем порядке, а не под прикрытием МВФ. Представитель США по внешней торговле или министерство торговли, часто побуждаемые группами специальных интересов внутри США, выдвигают обвинение против некоего

иностранного государства; затем происходит процесс обследования, в котором участвует только правительство США, с последующим решением, принимаемым американским правительством, за которым следуют санкции против страны-нарушителя. США сами себя возводят в должность прокурора, судьи и присяжных. Происходит квазигирический процесс, но игра идет краплеными картами: как правила процесса, так и судьи заранее настроены на признание вины. Когда этот арсенал используется против других промышленных стран Европы или Японии, у тех есть ресурсы для самозащиты, но если это развивающаяся страна, даже такая крупная, как Индия или Китай, то идет нечестная игра. Антипатии, возникающие в итоге, далеко превышают любые возможные выгоды Соединенных Штатов. Эти процессы мало способствуют укреплению веры в справедливую систему международной торговли.

Риторика, к которой прибегают Соединенные Штаты для проталкивания своей позиции, укрепляет имидж супердержавы, готовой использовать свое влияние для защиты своих специальных интересов. Мики Кантор, в бытность свою представителем США по внешней торговле[21] при администрации Клинтона, стремился ускорить темпы открытия рынков Китая. В 1994 г. на Уругвайском раунде переговоров он играл главнейшую роль при учреждении ВТО и установлении основных правил для его членов. Соглашение вполне обоснованно предполагало более длительный период адаптации для развивающихся стран. Всемирный банк, как и любой экономист, считает Китай с душевым доходом в 450 долл. не только развивающейся страной, но и развивающейся страной с низким уровнем душевого дохода. Однако Кантор был жестким переговорщиком. Он настаивал на том, что Китай — развитая страна и должна поэтому быстро осуществить переход к либерализации.

У Кантора были рычаги давления на Китай, поскольку последний нуждался в согласии США для вступления в ВТО. Соглашение Соединенные Штаты — Китай, которое в конечном счете привело к допуску Китая в ВТО, было подписано в ноябре 2001 г. Оно иллюстрирует два взаимопротиворечащих аспекта в американской позиции. В то время как Соединенные Штаты затягивали переговоры, необоснованно настаивая на том, что Китай фактически является развитой страной, Китай сам начал адаптационный процесс. Вопреки своему желанию США фактически дали Китаю необходимое ему дополнительное время. Тем не менее соглашение демонстрирует двойные стандарты и имевшую место несправедливость. По иронии судьбы, пока Соединенные Штаты настаивали на том, что Китай должен адаптироваться так быстро, как если бы он был развитой страной, Китай умело использовал затягивание переговоров, и в итоге он оказался в состоянии уступить этим требованиям без ущерба для себя. Со своей стороны Соединенные Штаты требовали подхода к себе, как если бы они были слаборазвитой страной. Они хотели получить время (не просто десять лет, а еще дополнительные четыре года) для адаптации к снижению барьеров против импорта текстиля, что было частью переговоров 1994 г.

Но особое возмущение вызывает то, что в угоду специальным групповым интересам подрываются как доверие к США, так и более широкие национальные интересы. Это особенно проявилось в апреле 1999 г., когда премьер Чжу Жунцзы прибыл в Соединенные Штаты отчасти для того, чтобы завершить переговоры о допуске Китая во Всемирную торговую организацию. Акция, которая была очень существенной для мирового торгового режима — как могло быть такое, что одна из крупнейших торговых держав мира остается вне ВТО? — но и для рыночных реформ в самом Китае. Преодолевая сопротивление представителя США по внешней торговле и государственного департамента, министерство финансов США настаивало на более быстрой либерализации китайских финансовых рынков. Китай был не на шутку обеспокоен; ведь подобная либерализация привела к финансовому кризису в соседних странах Восточной Азии, повлекшему за собой огромные издержки. Китай же тогда не был затронут кризисом благодаря его мудрой финансовой политике.

Американское требование о либерализации финансовых рынков Китая не могло бы содействовать надежной глобальной экономической стабильности. Оно было выдвинуто в угоду узкоэгоистическим интересам финансового сообщества Соединенных Штатов, которые активно отстаивало министерство финансов. На Уолл-стрит справедливо полагали, что Китай представляет собой потенциальный гигантский рынок для его финансовых услуг, и поэтому очень важно, чтобы они проникли туда и создали там прочный плацдарм прежде, чем туда придут другие. Но насколько это было близоруко! Было ясно, что в конце концов Китай откроет свои рынки. Ускорение этого процесса на год или два, разумеется, не имело существенного значения, исключая обеспокоенность Уолл-стрита тем, что его конкурентное преимущество может с течением времени испариться, когда финансовые институты в Европе и других местах догонят и сведут на нет краткосрочные преимущества своего конкурента с Уолл-стрит. Но потенциальные издержки были огромны. Непосредственно после Азиатского финансового кризиса Китай мог уступить требованиям министерства финансов США. Для Китая существенное значение имеет поддержание стабильности; ему не следовало рисковать, принимая политику, которая уже доказала свое дестабилизирующее воздействие в других местах. Чжу Жунцзы вынужден был вернуться в Китай без подписанного соглашения.

В Китае шла долгая борьба между теми, кто был за продвижение реформ, и теми, кто против. Противники реформ утверждали, что Запад хочет ослабить Китай и никогда не подпишет честного соглашения. Успешное завершение переговоров помогло бы закрепить позиции реформаторов в китайском правительстве и дать новый импульс реформам. Как выяснилось, Чжу Жунцзы и реформаторское движение, к которому он принадлежал, были дискредитированы, силы и влияние реформаторов уменьшились. К счастью, этот ущерб был временным, но тем не менее министерство финансов США обнаружило, чем оно готово рисковать ради узкоэгоистических групповых интересов.

* * *

Несмотря на то что в повестку дня были поставлены несправедливые требования, существовали основательная теория и много практических доказательств того, что при правильном осуществлении либерализация торговли приносит пользу. С либерализацией движения капитала дело обстояло проблематичнее. Финансовое регулирование многих стран не имеет почти никаких других задач, кроме торможения движения капитала. И это надо было устранить. Однако все страны регулируют свои финансовые рынки, и излишнее рвение в области дерегулирования привело к масштабным проблемам на рынках капитала даже в развитых странах мира. Приведем только один пример печально известной катастрофы сберегательно-кредитной системы в США[22], которая, не говоря уже о том, что она явилась ключевым фактором, спровоцировавшим рецессию 1991 г., и стоила американским налогоплательщикам свыше 200 млрд. долл., тем не менее была одним из наименее дорогих (в процентах к ВВП) выкупов долгов, которые принесло с собой дерегулирование, так же как и рецессия 1991 г. в США была более мягкой по сравнению с другими экономиками, испытывавшими аналогичный кризис.

В то время как развитые промышленные страны с их изощренной системой институтов постигали суровые уроки финансового дерегулирования, МВФ нес послание Рейгана — Тэтчер развивающимся странам, которые были особенно плохо подготовлены к тому, что оказалось даже при самых лучших обстоятельствах трудной задачей, обремененной рисками. Если развитые промышленные страны не делали попыток либерализации рынка капитала вплоть до поздних стадий своего развития (европейские страны отложили упразднение контроля над своими рынками капитала вплоть до 1970-х годов), развивающиеся страны поощрялись к тому, чтобы сделать это быстро.

Последствия — экономическая рецессия и последовавший за дерегулированием рынка капитала банковский кризис — были болезненны и для развитых стран, но еще более серьезными они оказались для развивающихся. В бедных странах нет социальной страховочной сетки для смягчения ударов рецессии. Кроме того, ограниченная конкуренция на финансовых рынках означала, что либерализация отнюдь не всегда приводила к обещанному благу — более низким процентным ставкам. Например, крестьяне обнаруживали, что им надо платить более высокие процентные ставки, что затрудняло для них покупку семян и удобрений, необходимых для того, чтобы хоть немного выйти за пределы элементарного физического поддержания жизни.

Как ни преждевременна и плохо организована была для развивающихся стран либерализация торговли, во многих отношениях либерализация рынка капитала была для них еще хуже. Либерализация рынка капитала предполагает демонтаж регулирования, контролирующего входящий и исходящий потоки денег из страны, краткосрочных кредитов и контрактов, которые обычно представляют собой не более чем пари на динамику валютного курса. Эти спекулятивные деньги не могут быть вложены в строительство фабрик и заводов, создание рабочих мест — компании не используют для долгосрочных инвестиций деньги, которые могут быть отозваны по первому требованию. Риск, который такие «горячие деньги» несут в себе, делает долгосрочное инвестирование в развивающихся странах менее привлекательным. Их негативное влияние на рост даже еще сильнее. Для управления рисками, связанными с этими легкоподвижными потоками капитала, странам обычно рекомендуется создавать в своих резервах фонд, равный по объему краткосрочным кредитам, деноминированным в иностранной валюте. Для уяснения последствий допустим, что фирма в маленькой развивающейся стране акцептовала кредит на сумму 100 млн. долл. в американском банке под 18 процентов годовых. Проведение этой страной осмотрительной политики требует, чтобы к резерву были добавлены 100 млн. долл. Обычно резервы хранятся в облигациях казначейства США, доходность которых на сегодня составляет 4 процента. Фактически страна одновременно занимает у Соединенных Штатов под 18 процентов и предоставляет им же кредит под 4 процента. Страна в целом уже исчерпала ресурсы, которыми она располагала для инвестирования. Американский банк получил хорошую прибыль, а Соединенные Штаты в целом — доход в 14 млн. долл. процентного дохода в год. Трудно, однако, понять, каким образом это может содействовать более быстрому росту страны. Из нашего рассмотрения следует, что операция попросту не имеет смысла. Существует еще одна проблема: смещение инициатив. После либерализации рынка капитала право решать, делать ли краткосрочные заимствования в американских банках, переходит к фирмам частного

сектора, а правительство вынуждено приспосабливаться к этим решениям, пополняя свои резервы, если желает сохранить осмотрительную политику.

МВФ, выступая в пользу либерализации рынка капитала, опирался на упрощенное рассуждение: свободные рынки более эффективны, большая эффективность способствует более быстрому росту. Фонд игнорировал аргументацию, подобную приведенной выше, и выдвигал новые правдоподобные утверждения, например, что при отсутствии либерализации страна будет не способна привлечь иностранный капитал, и в особенности прямые инвестиции. Экономисты Фонда никогда не претендовали на то, чтобы быть великими теоретиками; их претензии на экспертизу опираются на глобальный опыт и владение данными. Однако, как это ни странно, даже фактические данные не поддерживают выводов Фонда. Китай, получивший самую большую сумму иностранных инвестиций, не следовал никаким западным предписаниям (кроме макростабилизации), осмотрительно откладывая полную либерализацию рынка капиталов. Более широкие статистические исследования подтверждают заключение, что, если использовать определение либерализации по МВФ, она не способствовала более быстрому росту или более высокому уровню инвестиций.

Как показывает пример Китая, не требовалось либерализации рынка капитала для того, чтобы привлечь фонды. На самом деле при существующей норме сбережения в Восточной Азии (30-40 процентов против 18 процентов в Соединенных Штатах и 17-30 процентов в Европе) регион вряд ли нуждается в дополнительных фондах; у него уже возникают трудности с инвестированием имеющихся фондов.

Защитники либерализации выдвигают еще один аргумент, который выглядит особенно смехотворным в свете глобального финансового кризиса, начавшегося в 1997 г. Аргумент гласит, что либерализация повысит стабильность путем диверсификации источников финансирования. Существовало представление, что в периоды спадов страны могут обращаться к иностранцам для восполнения дефицита в отечественных фондах. Экономистов МВФ почитали за практичных людей, искушенных в том, как в мире делаются дела. Они, конечно, должны были знать, что банкиры предпочитают кредитовать тех, кто не нуждается в их фондах; конечно, они наблюдали, что именно тогда, когда страна испытывает трудности, иностранные кредиторы выводят свои деньги, усугубляя тем самым ее экономический спад.

Далее мы более подробно рассмотрим, почему либерализация — в особенности осуществленная преждевременно, до того, как созданы местные сильные финансовые институты, — повышает нестабильность, но один факт уже ясен: нестабильность плоха не только с точки зрения экономического роста, но и потому, что издержки нестабильности в непропорциональной доле ложатся бременем на бедных.

РОЛЬ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Иностранные инвестиции не входят в число столпов Вашингтонского консенсуса, но образуют ключевую часть новой глобализации. Согласно Вашингтонскому консенсусу, рост происходит в результате либерализации, «высвобождающей» рынки. Предполагается, что приватизация, либерализация и макростабильность создают климат, привлекающий инвестиции, в том числе из-за рубежа. Инвестиции генерируют рост. Иностранный бизнес приносит с собой технический опыт и обеспечивает доступ к иностранным рынкам, создавая новые возможности занятости. Иностранные компании имеют также доступ к источникам финансирования, что в особенности важно в тех развивающихся странах, где местные финансовые институты слабы. Прямые иностранные инвестиции сыграли важную роль во многих, но не во всех случаях наиболее успешного развития в таких странах, как Сингапур, Малайзия и даже Китай.

Признав это, обратимся к некоторым вполне реальным теневым сторонам проблемы. Когда приходит иностранный бизнес, он часто сокрушает местных конкурентов, подавляя амбиции мелких бизнесменов, надеявшихся развернуть отечественное производство. Тому есть много примеров. Производители безалкогольных напитков по всему миру были задавлены «Кока-Колой» и «Пепси» на своих отечественных рынках. Местные производители мороженого обнаружили, что они не в состоянии конкурировать с «Юнилеверс айс крим продактс».

Размышляя об этом, неплохо вспомнить конфликты в США, возникающие в связи с широкой сетью аптек и ночных магазинов. Когда «Уол-Март» приходит в общину, обычно раздаются громкие протесты со стороны местных фирм, которые опасаются (и вполне справедливо), что они будут вытеснены. Местные владельцы магазинов обеспокоены тем, что не смогут конкурировать с «Уол-Март», обладающим огромной способностью привлечения покупателей. Люди, живущие в малых городах, беспокоятся о том, что случится с образом жизни

в их общине, если все местные магазины будут уничтожены. Те же опасения, но в тысячу раз сильнее проявляются в развивающихся странах. Хотя эти опасения вполне законны, нужно понимать тенденцию: причина успеха «Уол-Март» в том, что они поставляют потребителю товары по более низким ценам. Более эффективная поставка товаров и услуг беднякам имеет большое значение, если принять во внимание, насколько близка жизнь этих людей к грани физического выживания.

Но критики поднимают ряд вопросов. При отсутствии сильных (или эффективно внедренных) законов о конкуренции транснациональные компании, вытеснив местную конкуренцию, могут использовать свою монополию для вздувания цен. Выгоды от низких цен имеют короткий срок жизни.

Частично то, что составляет суть вопроса, зависит от темпов внедрения иностранного капитала. Как утверждают предприниматели, имея достаточно времени, они могли бы приспособиться, встретить вызов иностранной конкуренции и эффективно производить товары; сохранение местного бизнеса важно с точки зрения усиления местного сообщества как в экономическом, так и в социальном отношении. Проблема, конечно, в том, что политика, сначала объявленная временной защитой от иностранной конкуренции, часто превращается в постоянную.

Многие транснациональные компании сделали гораздо меньше, чем могли, для улучшения условий труда в развивающихся странах. Лишь постепенно они осознают уроки, которые так медленно усваивали дома. Обеспечение лучших условий труда фактически повышает производительность работника и снижает общие издержки или по крайней мере не слишком их повышает.

Банковское дело является еще одной областью, где иностранные компании могут опрокинуть местные. Крупные американские банки способны предложить большую надежность, чем мелкие местные банки (если только местное правительство не создаст систему гарантии вкладов). Правительство США проталкивает открытие финансовых рынков в развивающихся странах. Преимущества ясны: возросшая конкуренция приведет к улучшению обслуживания. Большая финансовая сила иностранных банков повысит финансовую стабильность. В то же время угроза со стороны иностранных банков местным банкам вполне реальна. На самом деле по такой же проблеме идет широкая дискуссия в Соединенных Штатах. Распространение национальных банков встречало сопротивление (до тех пор, пока администрация Клинтона под влиянием Уолл-стрит не изменила позицию демократической партии) из-за опасения, что фонды будут уходить в главные финансовые центры, такие, как Нью-Йорк, оставляя периферийные зоны без необходимых средств[23]. Аргентина продемонстрировала реальность этой опасности. Там перед коллапсом 2001 г. ее банковская система попала под господство банков, принадлежавших иностранным собственникам. Эти банки охотно предоставляли фонды транснационалам и даже крупным отечественным фирмам, но малые и средние предприятия испытывали трудности в доступе к капиталу. Деловая практика международных банков и их информационная база приспособлены к обслуживанию своих традиционных клиентов. В конечном счете они могли расширить их на другие ниши рынка, или же могли возникнуть новые финансовые институты, заполняя образовавшиеся бреши. Но отсутствие роста, чему способствовал дефицит финансирования, сыграло решающую роль в аргентинской катастрофе. В самой Аргентине эта проблема получила широкое признание; правительство приняло ряд ограниченных мер, чтобы заполнить кредитную брешь. Но государственное кредитование оказалось не в состоянии выправить этот провал рыночного механизма.

Аргентинский пример высвечивает ряд основных уроков. МВФ и Всемирный банк подчеркивали важность банковской стабильности. Создать здоровый банк, т.е. банк, который не делает убытков, раздавая плохие кредиты, легко — надо просто потребовать, чтобы он инвестировал в казначейские обязательства США. Но задача не в том, чтобы просто создать здоровые банки, надо создать здоровые банки, кредитующие рост. Аргентина показала, что неспособность сделать это может сама по себе привести к макронеустойчивости. Ввиду отсутствия роста возник нарастающий бюджетный дефицит, и, когда МВФ навязал стране сокращение государственных расходов и повышение налогов, пришла в движение порочная нисходящая спираль экономического спада и социальных волнений.

Боливия — другой пример, когда иностранные банки способствовали макроэкономической неустойчивости. В 2001 г. иностранный банк, выделявшийся размерами в боливийской экономике, неожиданно принял решение с учетом глобальных рисков сократить кредитование. Неожиданное изменение кредитной политики сбросило экономику в спад, еще более глубокий, чем тот, который уже начинался под воздействием падающих цен и глобальной экономической рецессии.

Существуют и другие опасения в связи с вторжением иностранных банков. Отечественные банки чувствительны к тому, что называется «регулированием у окошка»[24] — тонкая форма влияния, оказываемого центральным банком. Например, центральный банк предлагал расширять кредиты, когда

экономика нуждалась в стимулировании, и сжимать кредит при признаках перегрева. Иностранные банки гораздо менее склонны реагировать на такие сигналы. Аналогично отечественные банки гораздо более отзывчивы к призывам государства обратить внимание на основные бреши в кредитной системе — необслуживаемые или плохо обслуживаемые группы, такие, как меньшинства или бедствующие регионы. В Соединенных Штатах — стране с одним из наиболее развитых кредитных рынков — заполнение этих брешей считается настолько важным, что в 1977 г. был принят Закон о коммунальных реинвестициях (Community Reinvestment Act, CRA), который обязал банки кредитовать недообслуживаемые группы и районы. Этот закон стал важным, хотя и спорным, средством решения ключевых социальных задач.

Однако финансы — не единственная область, где прямые иностранные инвестиции дают смешанный — как позитивный, так и негативный — эффект. В некоторых случаях новые инвесторы добиваются от правительства (зачастую при помощи взяток) специальных привилегий, например тарифной защиты. Во многих случаях правительства Соединенных Штатов, Франции и других развитых промышленных стран вторгаются в эти взаимоотношения, укрепляя среди развивающихся стран точку зрения, что вмешательство государства вполне оправданно и предполагает получение денег от частного сектора. В некоторых случаях роль государства может казаться сравнительно безобидной (хотя и необязательно не коррумпированной). Когда министр торговли США Рои Браун посещал зарубежные страны, его сопровождали люди из бизнеса США, пытавшиеся установить контакты и получить доступ в возникающие рыночные экономики. Предполагается, что шансов на получение места в самолете было больше у того, кто делал значительный взнос в избирательный фонд.

В других случаях одно правительство приглашалось для уравнивания вмешательства другого. В Кот-д'Ивуар правительство Франции поддерживало попытки французской «Телеком» устранить конкуренцию независимой (американской) компании мобильных телефонов. Тогда правительство США выступило на стороне американской фирмы. При этом в ряде случаев правительства выходили за пределы разумного. В Аргентине французское правительство, по некоторым сообщениям, вмешалось с требованием пересмотра условий концессии на водоснабжение («Aguas Argentinas») после того, как французская материнская компания («Suez Lyonnaise»), которая подписала соглашение, пришла к выводу, что они менее прибыльны, чем предполагалось.

Пожалуй, наибольшую озабоченность вызывает роль правительств, включая американское, в навязывании соглашений, явно несправедливых по отношению к развивающимся странам и часто подписываемых коррумпированными правительствами этих стран. На встрече лидеров Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в 1994 г. в Джакарте президент Клинтон призвал американские фирмы идти в Индонезию. Многие это сделали, причем на очень выгодных условиях (предполагается, что колеса были «смазаны» коррупцией — в ущерб индонезийскому народу). Всемирный банк точно так же поощрял контракты частных энергетических компаний в Индонезии и других странах, таких, как Пакистан. Эти контракты предусматривали обязательства государства закупать огромные количества электричества по очень высоким ценам (так называемая статья «бери или плати»). Частный сектор получил прибыль; государство взяло на себя риск, что было уже достаточно плохо. Но и после свержения коррумпированных правительств (Сухарто в Индонезии в 1998 г., Наваза Шарифа в Пакистане в 1999 г.) правительство США оказывало давление на новые правительства с требованием сохранения в неизменности контрактов, вместо того чтобы объявить их ничтожными или по крайней мере подлежащими пересмотру. На самом деле существует длинная история «нечестных» контрактов, получивших силовую поддержку западных государств^[7].

Можно еще многое добавить к списку законных жалоб на прямые иностранные инвестиции. Такие проекты зачастую процветают лишь благодаря привилегиям, вырванным у принимающих государств. Если стандартная экономическая наука концентрирует внимание на деформации инициатив в результате выдачи таких привилегий, то надо сказать, что они имеют более коварный аспект: эти привилегии, как правило, получены путем коррупции и взяточничества государственных чиновников. Прямые иностранные инвестиции приходят только ценой подрыва демократического процесса. Это в особенности относится к инвестициям в добывающую промышленность, нефть и другие естественные ресурсы, где у иностранцев есть реальная мотивация получить концессию по низкой цене.

Более того, такие инвестиции имеют еще одну нежелательную сторону — они не способствуют росту. Доход, который приносят горно-рудные концессии, может быть очень велик, но развитие предполагает трансформацию общества. Инвестиция в рудник, скажем в отдаленном районе страны, мало помогает связанной с развитием трансформации, за исключением того, что генерирует ресурсы. Она может содействовать образованию двойственной экономики[25], экономики, в которой есть анклавы богатства. Но двойственная экономика не есть развивающаяся экономика. На самом деле поступающий в страну поток денежных ресурсов может иногда фактически тормозить развитие через механизм, называемый «голландская

болезнь». Поступление капитала ведет к ревальвации валюты, что удешевляет импорт и удорожает экспорт. Название заимствовано из опыта Голландии в связи с открытием месторождения газа в Северном море. Продажи природного газа подняли курс голландской валюты, что существенно повредило другим экспортным отраслям. Это серьезная, но разрешимая проблема для данной страны; для развивающихся стран решение такой проблемы особенно затруднительно.

Но что еще хуже, обилие ресурсов может привести к переключению инициатив, как мы уже видели в главе второй, вместо того чтобы направлять энергию на создание богатства, во многих странах, наделенных ресурсами, усилия концентрируются на присвоении дохода (который экономисты называют «рентой»), связанного с природными ресурсами.

Международные финансовые институты имеют тенденцию игнорировать рассмотренные мной проблемы. Вместо этого МВФ дает простые рекомендации для создания рабочих мест — когда он обращает внимание на эту проблему. Исключите государственное вмешательство (в форме репрессивного регулирования), сократите налоги, сделайте инфляцию как можно более низкой и пригласите иностранных предпринимателей. В каком-то смысле здесь политические рекомендации отражают колониальный менталитет, описанный в предыдущей главе: разумеется, развивающиеся страны должны положиться на иностранное предпринимательство. Можно оставить без внимания замечательный успех Кореи и Японии, где иностранные инвестиции не играли никакой роли. Во многих странах, таких, как Сингапур, Китай и Малайзия, которые держали под контролем негативные аспекты иностранных инвестиций, прямые иностранные инвестиции сыграли ключевую роль не столько потому, что принесли капитал (при таком высоком уровне сбережений в нем на самом деле нет нужды) или даже предпринимательство, сколько потому, что открыли доступ к рынкам и новым технологиям.

ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ И ТЕМПЫ

Возможно, что все грубые промахи МВФ сводятся к ошибочной последовательности и темпам проведения мероприятий, а также к отсутствию внимания к более широкому социальному контексту реформ. Наибольшее внимания заслуживают навязывание либерализации до того, как создана социальная страховочная сетка; до того, как создан каркас адекватного регулирования; до того, как страна приобрела способность противостоять нежелательным последствиям внезапных изменений рыночных настроений, составляющих неотъемлемую часть современного капитализма; навязывание политики, ведущей к ликвидации рабочих мест до того, как возникли основные предпосылки создания новых; навязывание приватизации до того, как построен адекватный каркас регулирования и поддержания конкуренции. Большинство ошибок в последовательности отражало фундаментальное непонимание как экономических, так и политических процессов, исходившее преимущественно от тех, кто веровал в рыночный фундаментализм. Они утверждали, например, что, как только права частной собственности будут установлены, все остальное пойдет само собой, включая возникновение институтов и правовых структур, обеспечивающих функционирование рыночного механизма.

Идеология свободного рынка опирается на модель, часто приписываемую Адаму Смиту, утверждавшему, что рыночные силы — мотивация прибыли — движут экономику к эффективным решениям так, как если бы действовала невидимая рука. Одним из великих достижений современной экономической науки является демонстрация того, в каком смысле и при каких условиях выводы А. Смита справедливы. Выяснилось, что эти условия крайне ограничительны. На самом деле новейшие достижения экономической теории, по иронии судьбы полученные именно в период наиболее непреклонного следования Вашингтонскому консенсусу, показали, что, как только имеет место несовершенство информации и неполнота рынков, что и бывает всегда в реальности и особенно в развивающихся странах, невидимая рука функционирует крайне неудовлетворительно⁽⁸⁾. Следовательно, желательна вмешательство государства, способное в принципе повысить эффективность рыночного механизма. Ограничения на условия, при которых рынок эффективен, имеют значение — многие ключевые виды деятельности государства могут быть поняты как ответы на провалы рыночного механизма, возникающие при нарушении условий его функционирования. Если бы информация была совершенной, оставалось бы мало места для финансовых рынков — и мало места для их регулирования. Если бы конкуренция автоматически была совершенной, не было бы необходимости в антитрестовых органах.

Политика Вашингтонского консенсуса, однако, базируется на упрощенной модели рыночной экономики, модели конкурентного равновесия, в которой присутствует «невидимая рука» Адама Смита и рынок

функционирует совершенным образом. Поскольку в этой модели нет необходимости в государстве — иными словами, свободный, ничем не ограниченный, «либеральный» рынок функционирует совершенно,- Вашингтонский консенсус иногда называют «неолиберальным». Он базируется на «рыночном фундаментализме», на воскрешении политики *laissez faire*[26], популярной в некоторых кругах в XIX в. В свете последствий Великой депрессии и признания других провалов рыночной системы — от огромного экономического неравенства до непригодных для обитания городов, обезображенных загрязнением окружающей среды и нравственным упадком, эта политика свободного рынка была отвергнута в развитых промышленных странах, хотя здесь и не утихали споры по проблеме надлежащего соотношения между правительством и рынком.

* * *

Если теория «невидимой руки» А. Смита уместна для передовых промышленных стран, требуемые условия заведомо невыполнимы в развивающихся странах. Рыночная система требует четко определенных прав собственности и судебной власти, защищающей их, но они часто отсутствуют в развивающихся странах. Рыночная система требует конкуренции и совершенной информации. Но конкуренция ограничена, и информация далека от совершенства- хорошо функционирующие конкурентные рынки не могут быть созданы в короткий срок. Теория утверждает, что эффективная рыночная экономика требует выполнения всех допущений. В некоторых случаях реформы в одной области, не сопровождаемые реформами в других, могут фактически ухудшить положение. В этом заключается проблема последовательности. Идеологи рынка игнорируют эти обстоятельства. Идеология игнорирует эту проблему, она просто утверждает, что нужно двигаться к рынку возможно более быстрым темпом. Но экономическая теория и история показывают, какими катастрофическими последствиями чревато игнорирование правильной последовательности реформ.

Ошибки в либерализации торговли и рынка капитала, а также в приватизации, описанные выше, представляют собой крупномасштабные нарушения этой последовательности. Более мелкие ошибки в последовательности еще реже упоминаются в западной прессе. Эта политика МВФ порождает повседневные трагедии в и без того отчаянно бедных странах развивающегося мира. Например, многие страны имеют закупочно-сбытовые организации, закупающие сельскохозяйственную продукцию у крестьян и сбывающие ее на отечественном и зарубежных рынках. Они часто бывают источником неэффективности и коррупции, а крестьяне получают только небольшую долю конечной цены. Но даже если участие государства в этом бизнесе малоэффективно, если оно внезапно его покинет, то это еще не означает, что оживленный конкурентный частный сектор возникнет автоматически.

Некоторые западноафриканские страны упразднили свои закупочно-сбытовые организации под давлением МВФ и Всемирного банка. В отдельных случаях это, по-видимому, сработало, но в других на смену этим государственным организациям пришла система частных локальных монополий. Дефицит капитала ограничил доступ на рынок. Лишь немногие крестьяне могли позволить себе купить грузовик для доставки своей продукции на рынок. Они не могли получить необходимые фонды ввиду отсутствия хорошо функционирующих банков. В некоторых случаях люди смогли обеспечить себя транспортом, и рынок начал функционировать, но затем этот выгодный перевозочный бизнес попал под крыло местной мафии. Как бы то ни было, чистые выгоды, обещанные МВФ и Всемирным банком, не реализовались. Доходы государства уменьшились, положение крестьян улучшилось незначительно, если улучшилось вообще, и только кучка местных бизнесменов (мафиози и политиканов) оказалась в значительной прибыли.

Многие закупочно-сбытовые организации проводят также политику единых цен — платят крестьянам одинаково, независимо от местоположения их хозяйств. Хотя это кажется «справедливым», экономисты возражают против такой политики, поскольку она фактически заставляет крестьян — владельцев хозяйств, находящихся ближе к рынку, субсидировать более отдаленные хозяйства. В условиях рыночной конкуренции крестьяне, чьи хозяйства удалены от рынка, фактически получали бы за свою продукцию меньше, так как на них ложились бы все транспортные издержки. МВФ заставил одну из африканских стран отменить систему единых цен до того, как была создана адекватная транспортная система. Цена, получаемая отдаленными хозяйствами за свою продукцию, внезапно резко снизилась, поскольку на них полностью легли транспортные расходы. В результате упали доходы самых бедных сельских районов и последовали тяжелые бедствия для широких слоев населения. Система ценообразования МВФ, может быть, имела некоторые преимущества с точки зрения эффективности, но мы должны сопоставить их с общественными издержками. Правильная последовательность мероприятий позволила бы постепенно достигнуть повышения эффективности без этих издержек.

Существует более глубокая критика подхода МВФ — Вашингтонского консенсуса: он не признает, что развитие требует трансформации общества. Уганда поняла это и упразднила всю плату за школьное обучение,

т.е. сделала нечто, недоступное пониманию видящих мир через бухгалтерию госбюджета, концентрирующих внимание исключительно на доходах и расходах. Часть парадигмы экономистов-специалистов по развитию сегодня — акцент на всеобщем начальном образовании, включающем образование девочек. Многочисленные исследования показывают, что страны, которые, подобно странам Восточной Азии, инвестировали в начальное образование, включая образование девочек, имеют лучшие достижения. Но в самых бедных странах, таких, как африканские, очень трудно добиться высокого уровня посещаемости школ, особенно девочками. Причина проста: бедные семьи имеют средства только для физического выживания; они не видят выгод от школьного обучения своих дочерей, и система образования тоже ориентирована на повышение возможностей занятости в секторах экономики, где требуются главным образом мальчики. Большинство стран перед лицом жестких бюджетных ограничений последовали рекомендациям Вашингтонского консенсуса и ввели плату за обучение. Они аргументируют это следующим образом: статистика показывает, что небольшая плата за обучение слабо влияет на посещаемость школы. Но в Уганде президент Музевени думал иначе. Он знал, что надо создавать культуру, развитие которой предполагает школьное образование для всех детей. Он также знал, что, пока будет взиматься хоть какая-нибудь плата за обучение, этого невозможно добиться. И он проигнорировал рекомендации иностранных экспертов и просто отменил все виды платежей за школьное обучение. Посещаемость резко возросла. Когда каждая семья видела, что другие посылают детей в школу, она тоже решала послать своих девочек в школу. Упрощенные статистические исследования игнорируют силу системного подхода к реформам.

Если бы стратегиям МВФ просто не удалось использовать весь потенциал развития, то это было бы еще не так плохо. Но провалы во многих областях отбросили назад всю программу, безо всякой необходимости разрушая социальную ткань общества. Процесс развития и быстрых перемен неизбежно приводит общество в состояние сильнейшего стресса. Традиционным авторитетам бросается вызов, традиционные взаимоотношения пересматриваются. Вот почему для успешного развития необходимо пристальное внимание к социальной стабильности — это подтверждает опыт не только Ботсваны, рассмотренный в предыдущей главе, но и Индонезии (к которому мы обратимся в следующей главе), где по настоянию МВФ были резко сокращены субсидии на продовольствие и керосин (топливо, на котором готовит пищу беднота) как раз тогда, когда политика МВФ обострила рецессию в стране, доходы и зарплата упали, а безработица взмыла вверх. Последовавшие за этим мятежи рвали на части социальную ткань страны, углубляя развернувшуюся депрессию. Сокращение субсидий явилось примером не только плохой социальной политики, но и плохой экономической политики.

Это были не первые восстания, спровоцированные МВФ, и если бы рекомендациям Фонда следовали чаще, то их наверняка было бы еще больше. В 1995 г. я был в Иордании, где встретился с наследным принцем и другими высшими официальными лицами государства как раз тогда, когда МВФ рекомендовал сократить пособие на продовольствие в целях улучшения бюджета. Он почти добился согласия, но вмешался король Хусейн и остановил это мероприятие. Он с удовольствием исполнял свои обязанности, делая это на удивление мастерски, и желал оставаться на своем посту. На неустойчивом Ближнем Востоке мятежи, вызванные проблемами с продовольствием, вполне могли свергнуть правительство страны, а вместе с этим разрушить и весь хрупкий мир в регионе. При мизерной выгоде для бюджета эти события нанесли бы несоизмеримый вред целям экономического благополучия. Узкоэкономический подход МВФ делал невозможным рассмотрение подобных решений в более широком контексте.

Такого рода мятежи, однако, подобны надводной части айсберга, они обращают внимание всех на тот простой факт, что нельзя игнорировать социальный и политический контекст. Но существуют другие проблемы. В 1980-е годы страны Латинской Америки, разумеется, нуждались в том, чтобы их бюджеты были приведены в равновесие, а инфляция взята под контроль, но излишняя фискальная экономия привела к высокому уровню безработицы, что при отсутствии адекватной страховочной сетки способствовало высокому уровню насилия в городах и создало среду, малоблагоприятную для инвестирования. Гражданские беспорядки в Африке были главным фактором, отбросившим назад программу экономического развития. Исследования Всемирного банка показывают, что эти беспорядки были системно связаны с вызывающими безработицу экономическими факторами, которые могли генерироваться излишней фискальной экономией. Умеренная инфляция, конечно, не является идеальной средой для инвестиций, но насилие и гражданские беспорядки в этом отношении еще хуже.

Сегодня мы осознали, что существует «социальный контракт», который связывает граждан друг с другом и с их правительством. Если политика правительства разрывает этот контракт, граждане могут тоже не соблюдать свои «контракты» как друг с другом, так и с правительством. Поддержание социального контракта особенно важно и трудно в периоды резких социальных переворотов, часто сопровождающих трансформацию, связанную с развитием. Только в мелочных, скаредных калькуляциях макроэкономики МВФ слишком часто не

остаются места для подобных соображений.

ЭКОНОМИКА ПРОСАЧИВАЮЩИХСЯ ВНИЗ ВЫГОД

Частью социального контракта является «справедливость», которая заключается в том, что бедные имеют свою долю в успехах общества, а богатые разделяют невзгоды общества в периоды кризисов. Политика Вашингтонского консенсуса обращает мало внимания на решение проблем распределения или «справедливости». Если прижать к стенке ее сторонников, то они будут доказывать, что лучшим способом помощи бедным является инициирование экономического роста. Они веруют в экономику, где выгоды развития понемногу просачиваются вниз. В конечном счете, как они утверждают, выгоды роста просачиваются даже до бедняков. Но эта «экономика просачивания» никогда не была ничем большим, чем предположением, догматом веры. В Англии в XIX в. явственно нарастал пауперизм, хотя страна в целом процветала. Америка 1980-х годов демонстрирует наиболее близкие к нам драматические примеры падения доходов людей, находящихся на дне общества, на общем фоне экономического роста. Администрация Клинтона энергично выступала против «экономики просачивания»; там верили в необходимость программ помощи бедным. И когда я покинул Белый дом и перешел во Всемирный банк, я принес с собой тот же скептицизм в отношении «экономики просачивания»: если эта концепция не сработала в Соединенных Штатах, то почему она должна сработать в развивающихся странах?

В то время как справедливо утверждение, что без крепкого экономического роста сокращение бедности невозможно, обратное утверждение неверно: рост необязательно является благом для всех. Неверно, что «прилив поднимает все лодки». Иногда быстро поднимающаяся приливная волна, в особенности сопровождаемая штормом, выбрасывает более слабые лодки на берег, разбивая вдребезги.

Несмотря на очевидность проблем, с которыми встречается «экономика просачивания», она имеет высокую интеллектуальную репутацию. Один из лауреатов Нобелевской премии, Артур Льюис, доказывал, что неравенство полезно для развития и экономического роста, потому что богатые сберегают больше, чем бедные, а ключом к росту является накопление капитала. Другой лауреат Нобелевской премии, Саймон Казниц, утверждал, что на начальных стадиях развития неравенство возрастает, а на более поздних тенденция меняется на обратную.

* * *

История прошедших пятидесяти лет, однако, не подтверждает эти теории и гипотезы. Как мы увидим в следующей главе, страны Восточной Азии — Южная Корея, Китай, Тайвань, Япония — продемонстрировали, что высокий уровень сбережений необязательно связан с сильным неравенством, что можно добиться быстрого роста без существенного увеличения неравенства. Поскольку правительства этого региона не считали, что рост автоматически благодетельствует бедных, и поскольку они верили в то, что большее равенство будет реально способствовать росту, они предпринимали активные шаги для обеспечения того, чтобы приливные волны подняли большинство лодок, чтобы неравенство в заработной плате оставалось в определенных рамках, чтобы образовательные возможности распространялись на всех. Их политика привела к социальной и политической стабильности, что в свою очередь способствовало созданию экономической среды для процветания бизнеса. Были открыты новые резервуары талантов, из которых черпались энергия и квалификация людей, способствующие динамичному развитию региона.

В других регионах, где правительства приняли политику Вашингтонского консенсуса, бедные получили от роста гораздо меньше. В Латинской Америке рост не сопровождался сокращением неравенства или хотя бы сокращением бедности. В некоторых случаях бедность фактически выросла, о чем свидетельствуют городские трущобы, обезображивающие ландшафт. МВФ гордится прогрессом рыночных реформ в Латинской Америке за прошедшее десятилетие (хотя им следовало бы быть скромнее в свете коллапса их лучшего ученика — Аргентины в 2001 г., а также рецессии и стагнации, которые поразили многие из «реформируемых» стран в течение последних пяти лет), но гораздо меньше говорится о численности бедных.

Ясно, что рост не всегда повышает уровень жизни всего населения страны. Неудивительно, что выражение «просачивание» исчезло из дискуссий о политике. Но в слегка измененной форме эта идея все еще жива.

Я называю новый вариант этой концепции — «просачивание вниз плюс кое-что еще». Концепция

утверждает, что рост необходим и почти достаточен для сокращения бедности. Причем подразумевается, что лучшей стратегией является концентрация усилий просто на росте, не забывая также о необходимости решения таких проблем, как женское образование и здравоохранение. Но сторонники концепции «просачивание вниз плюс» не проводят в жизнь политику, которая эффективно решала бы более широкие проблемы как бедности, так и женского образования. На практике защитники этой модернизированной концепции продолжают осуществлять ту же политику, что и раньше, с теми же самыми негативными последствиями. Чересчур жесткая «политика адаптации», переходя из страны в страну, форсирует сокращение расходов на образование и здравоохранение. В итоге в Таиланде не только возросла женская проституция, но и были сокращены расходы на борьбу со СПИДом; и лучшая в мире программа борьбы с этим заболеванием отошла на задний план.

Одним из главных сторонников концепции «просачивание вниз плюс кое-что еще» было министерство финансов США при администрации Клинтона. В самой администрации в отношении внутренней политики существовал широкий спектр взглядов — от Новых демократов, желавших еще более ограничить роль государства, до Старых демократов, выступавших за более сильное государственное вмешательство. Но центральной идеей, нашедшей отражение в ежегодном послании президента об экономическом положении в стране (подготовленном Советом экономических консультантов), была резкая аргументация против концепции «просачивание вниз» или даже «просачивание вниз плюс». Таким образом, министерство финансов проталкивало в других странах политику, которая, если бы ее предлагали для Соединенных Штатов, встретила бы сильное противодействие внутри администрации президента и была бы, по всей вероятности, отвергнута. Объяснение этого достаточно просто. МВФ и Всемирный банк были частью поля, где господствовало министерство финансов и где ему, за немногими исключениями, разрешалось осуществлять свои замыслы, так же как другим министерствам дозволялось осуществлять свои программы в пределах их компетенции.

ПРИОРИТЕТЫ И СТРАТЕГИИ

Важное значение имеет не только то, что МВФ включает в повестку дня, но и то, что он в нее не включает. Там есть стабилизация, но создания рабочих мест там нет. Налогообложение и его негативные последствия присутствуют, но земельная реформа не включена. Есть денежные средства, предназначенные для выкупа долгов банков, но нет ассигнований для улучшения образования и здравоохранения, не говоря уже о «выкупе» работников, выброшенных со своих рабочих мест в результате контрпродуктивной макроэкономической политики МВФ.

Многие из тех мероприятий, которых нет в Вашингтонском консенсусе, могли бы привести и к более высоким темпам роста, и к большему равенству. Земельная реформа проясняет, что поставлено на карту при выборе политики во многих странах. В ряде развивающихся стран небольшая кучка богатых владеет почти всей землей. Подавляющее большинство населения — это крестьяне-арендаторы, которым оставляют лишь половину или даже менее того, что они производят. Такая система, именуемая издольщиной, оставляет мало места для инициативы: работа исполу равносильна взиманию с крестьян-бедняков 50-процентного налога. МВФ выступает против высокого налогообложения богатых, указывая на то, что оно подавляет предпринимательскую инициативу, но ни слова не говорит об этих скрытых налогах. Земельная реформа, проведенная правильно, мирно и законно, обеспечив работников не только землей, но и доступом к кредиту и широкой сети услуг по обучению новым культурам и агротехнике, могла бы дать сильнейший толчок производству. Но земельная реформа представляет собой фундаментальное изменение в структуре общества, изменение, необязательно приемлемое для элиты, населяющей министерства финансов, с которыми взаимодействуют международные финансовые институты. Если эти институты действительно пекутся о росте и смягчении бедности, они должны были бы уделить значительное внимание решению этой проблемы: земельная реформа предшествовала нескольким наиболее успешным историям развития, таким, как в Корее и на Тайване.

Другой пренебрегаемой позицией является регулирование финансового сектора. Концентрируя внимание на Латиноамериканском кризисе 1980-х годов, МВФ придерживается точки зрения, что кризисы вызываются неосмотрительной фискальной политикой и безответственной кредитно-денежной политикой. Но прокатившиеся по всему миру кризисы показали, что есть третий источник нестабильности — неадекватное финансовое регулирование. Однако МВФ навязывал сокращение регулирования до тех пор, пока кризис в Восточной Азии не вынудил его изменить курс. Если земельная реформа и регулирование финансового

сектора недооценивались МВФ и Вашингтонским консенсусом, то во многих регионах значение инфляции получило завышенную оценку. Конечно, в таких регионах, как Латинская Америка, где инфляция приняла бурный характер, она заслуживала внимания. Но излишнее фокусирование внимания на инфляции со стороны МВФ вело к высоким процентным ставкам и завышенным валютным курсам, создававшим безработицу, а не рост. Финансовые рынки могли быть удовлетворены низкими темпами инфляции, но наемные работники — и те, кто озабочен проблемой бедности, — отнюдь не ликовали, глядя на низкие темпы роста и высокий уровень безработицы.

К счастью, сокращение бедности приобретает все большую приоритетность в проблеме развития. Как мы уже отмечали, стратегии типа «просачивание вниз плюс» не работают. Тем не менее верно, что в среднем страны с более высоким темпом роста лучше справляются с сокращением бедности, как хорошо показал Китай и страны Восточной Азии. Верно также, что сокращение бедности требует ресурсов, а путь к ним лежит только через рост. Существование корреляции между ростом и сокращением бедности не должно вызывать удивления. Но эта корреляция не доказывает, что стратегия «просачивание вниз» (или «просачивание вниз плюс кое-что еще») представляет собой лучший способ атаки на бедность. Напротив, статистика роста в разных странах показывает, что возможен рост без сокращения бедности, а ряд стран даже оказался успешнее в деле сокращения бедности при любом данном темпе роста, чем другие. Выбор здесь не в том, быть «за» или «против» роста. В некотором смысле противопоставление бедности росту беспредметно. В конце концов почти все веруют в рост.

Вопрос касается влияния отдельных вариантов политики. Некоторые варианты способствуют росту, но оказывают мало влияния на бедность; другие способствуют росту и в то же время увеличивают бедность; есть и такие, которые и способствуют росту, и сокращают бедность. Последние называются стратегиями роста для бедных. Есть также «самоусиливающиеся» стратегии, такие, как земельная реформа или улучшенный доступ к образованию для бедных, которые обещают и ускорение роста, и большее равенство. Но во многих случаях стратегии носят характер компромисса. Иногда либерализация торговли ускоряет рост, но при этом в краткосрочном аспекте увеличивает бедность — особенно если она проводится быстро — по мере того, как работники теряют рабочие места. Есть, однако, и «саморазрушительные» стратегии, которые мало прибавляют к темпам роста (если вообще что-либо прибавляют) и в то же время значительно усиливают неравенство. Для многих стран, например, такой стратегией является либерализация рынка капитала. Противопоставление роста бедности есть разговор о стратегиях развития — стратегиях, которые, способствуя росту, сокращают бедность; которые избегают увеличения бедности при малой прибавке к темпам роста; и о тех, которые, исходя из оценки ситуации, идут на компромисс, но при этом придают большое значение своему воздействию на бедных.

Понимание предлагаемых вариантов предполагает понимание причин бедности. Дело не в том, что бедные ленивы; их труд часто тяжелее и продолжительнее, чем у тех, кто гораздо лучше обеспечен. Многие из них вовлечены в ряд порочных спиралей: дефицит питания ведет к плохому здоровью, что ограничивает возможности заработка, а это в свою очередь ведет к дальнейшему ухудшению здоровья. Поддерживая только физическое существование, они не могут посылать своих детей в школу, а без образования дети обречены на жизнь в бедности. Бедность передается от одного поколения к другому. Бедные крестьяне не могут платить за удобрения и высокопродуктивные семена, что могло бы повысить их производительность.

Есть еще много других порочных кругов, с которыми сталкиваются бедные. Парта Дасгупта из Кембриджского университета обратил внимание на такой круг: в бедных странах, например в Непале, у впадших в нищету нет другого источника топлива, кроме близлежащего леса; по мере того как они изводят лес ради насущной необходимости отопления и приготовления пищи, происходит эрозия почвы, и среда обитания деградирует; они обречены на жизнь в условиях вечно возрастающей бедности.

Вместе с бедностью приходит чувство беспомощности. Для своего «Доклада о мировом развитии 2000» Всемирный банк интервьюировал тысячи бедняков в ходе исследования, названного ((Голоса бедных)). Возникло несколько тем, вряд ли неожиданных. Бедные чувствуют, что они лишены голоса, что они не контролируют свою судьбу. Они часто ощущают воздействие неподконтрольных им сил.

И бедные чувствуют неуверенность. Не только их доход ненадежен — изменения в экономике вне пределов их контроля могут привести к снижению их реальной заработной платы и потере рабочего места, что столь драматично проиллюстрировал Восточноазиатский кризис. Они также сталкиваются и с рисками для здоровья, и с непрерывными угрозами насилия, иногда со стороны других бедных людей, старающихся всеми правдами и неправдами обеспечить нужды своих семей; иногда со стороны полиции и других властей. В то время как в развитых странах негодуют по поводу неадекватности страхования здоровья, в развивающихся странах люди вынуждены обходиться без всяких форм социального страхования — ни от безработицы, ни от

болезни, ни по старости. Единственный вид страховочной сетки — это семья и община, и поэтому так важно, чтобы в процессе развития сохранились семейные и общинные связи.

С целью ослабления угрозы — будь то со стороны босса-эксплуататора или капризного рынка, находящегося во все возрастающей зависимости от колебаний международной конъюнктуры, — рабочие вели борьбу за большую гарантированность рабочего места. Но так же упорно, как рабочие боролись за «достойное рабочее место», МВФ боролся за то, что скрывается под эвфемизмом «гибкость рынка труда», который звучит как «сделать рынок труда лучше», но на самом деле это кодовое обозначение для снижения уровня заработной платы и защищенности рабочего места.

Далеко не все негативные аспекты Вашингтонского консенсуса для бедных были заранее предсказаны, но теперь они очевидны. Мы наблюдали, что либерализация торговли, сопровождаемая высокими процентными ставками, есть почти безотказный рецепт уничтожения рабочих мест и создания безработицы — за счет бедноты. Либерализация финансового рынка, не сопровождаемая созданием соответствующей регулирующей структуры, есть почти безотказный рецепт организации экономической нестабильности и может вести к более высоким, а не более низким процентным ставкам, затрудняющим крестьянам-беднякам покупку семян и удобрений, что могло бы поднять их жизнь над уровнем простого физического выживания. Приватизация, не сопровождаемая политикой поддержания конкуренции и наблюдением за тем, чтобы не было злоупотребления монопольным положением, может привести к более высоким, а не более низким ценам для потребителей. Фискальная экономия, проводимая в жизнь слепо, при несоответствующих обстоятельствах, может вести к высокой безработице и развалу социального контракта.

Если МВФ недооценивает риски своих стратегий развития для бедных, это значит, что там недооценивают долговременные социально-политические издержки стратегии, которая разрушает средний класс, обогащает ничтожную кучку в верхах, и сильно переоценивают позитивные аспекты политики рыночного фундаментализма. Средний класс традиционно был группой, стоявшей на стороне закона, боровшейся за всеобщее бесплатное образование, за создание социальной страховочной сетки. Все это — элементы здоровой экономики, и эрозия среднего класса равносильна эрозии поддержки этих важных реформ.

Недооценивая издержки своих программ, МВФ одновременно переоценивает их блага. Возьмем проблему безработицы. Для МВФ и для тех, кто верует в то, что при нормально функционирующих рынках спрос равен предложению, безработица является симптомом вмешательства в свободное функционирование рынка. Заработная плата слишком высока (например, из-за наличия сильных профсоюзов). Очевидное лекарство от безработицы — снижение заработной платы: более низкая заработная плата увеличит спрос на труд и вернет людей в зарплатные ведомости. Хотя современной экономической теорией (в частности, теориями, опирающимися на понятия асимметричной информации и неполных контрактов) уже дано объяснение, почему даже в условиях высококонкурентных рынков, в том числе рынков труда, безработица может сохраняться. Аргумент, приписывающий безработицу профсоюзам или установленной государством минимальной заработной плате, просто неверен. Существует другого рода критика стратегии понижения заработной платы: более низкая оплата труда может побудить некоторые фирмы к найму несколько большего числа работников; но число вновь нанятых работников может быть сравнительно невелико, а нищета остальных работников в связи со снижением заработной платы оказаться очень суровой. Работодатели и собственники капитала могут быть вполне удовлетворены, видя, как растут их прибыли. Это вселяет энтузиазм в сотрудников МВФ — сторонников модели рыночного фундаментализма — и готовность давать свои политические рекомендации! Требовать от людей в развивающихся странах, чтобы они платили за школьное обучение, еще один пример этого узкого мировоззрения. Те, кто говорит, что надо ввести плату за обучение, считают, что это существенно не скажется на посещаемости, а государство остро нуждается в доходах. К сожалению, не учитывается, что используемая при этом упрощенная модель неверно рассчитывает влияние отмены платности на посещаемость школ, поскольку упускает из виду системные эффекты политики. Они не только не учитывают более широкое влияние на общество, но даже ошибаются в более узких попытках точно оценить влияние на посещаемость школ.

Имея слишком оптимистический взгляд на рынки, МВФ был свехпессимистичен во взглядах на государство; с его точки зрения государство если и не корень всех зол, то уж скорее часть проблемы, чем ее решение. Но отсутствие озабоченности судьбой бедных исходило не только из взглядов на рынок и государство, согласно которым рынок сам все расставит по местам, а государство будет только мешать; это было вопросом системы ценностных ориентаций, вопросом о том, насколько мы должны заботиться о бедных и кто должен нести бремя рисков.

Результаты политики, навязываемой Вашингтонским консенсусом, не были ободряющими: развитие большинства стран, принявших его положения, было медленным, и там, где рост происходил, его плоды распределялись неравномерно; управление кризисами осуществлялось ошибочно; переход от коммунизма к рыночной экономике (как мы увидим ниже) дал разочаровывающие результаты. В развивающемся мире назревают серьезные вопросы. Те, кто последовал рекомендациям и критериям политики фискальной экономии, теперь, спрашивали: когда же мы увидим плоды? В большинстве латиноамериканских стран после короткой вспышки роста в начале 1990-х годов наступили стагнация и рецессия. Рост не продолжился, не устоял — можно было бы сказать, не обладал устойчивостью. В складывающейся ситуации показатели так называемой послереформенной эры выглядели не лучше, а в некоторых странах — хуже, чем в предреформенный период, когда проводилась политика импортозамещения (т.е. страны прибегали к протекционизму для того, чтобы защитить отечественное производство от импорта) в 1950-х и 1960-х годах. Среднегодовой темп прироста в регионе составил в 1990-е годы 2,9 процента, т.е. всего лишь половину от темпа 1960-х годов, равного 5,4 процента.

Бросая ретроспективный взгляд, можно сказать, что рост 1950 — 1960-х годов не продолжился (критики тоже сказали бы, что ему не была свойственна устойчивость); но и слабый всплеск роста в начале 1990-х годов также не имел продолжения (и критики могут дать ту же характеристику). Критики Вашингтонского консенсуса считают, что эта вспышка была не более чем намертво застрявшим рывком, да и то не вполне удачным, после потерянного десятилетия 1980-х годов, когда за рядом крупных кризисов последовала стагнация. В регионе люди задаются вопросом, что это — провал реформ или глобализации? Это разделение является, пожалуй, искусственным — глобализация была в центре реформ. Но даже в тех странах, где удалось добиться некоторого роста, таких, как Мексика, блага достались главным образом 30 процентам населения и оказались сконцентрированными в самых верхних 10 процентах. Люди из нижней группы получили очень мало; многим стало даже хуже.

Реформы по Вашингтонскому консенсусу подвергли страны значительным рискам, и их распределение было непропорциональным, в ущерб тем, кто менее всего был способен справиться с ними. Точно так же, как во многих странах, темпы и последовательность реформ были такими, что уничтожение рабочих мест шло быстрее, чем их создание. Аналогично бремя рисков, возлагаемое на население, распределялось так, что превосходило способность к образованию институтов, предназначенных для помощи населению, включая и создание социальной страховочной сетки.

Разумеется, в Вашингтонском консенсусе содержались важные предостережения, в том числе выводы о необходимости проведения осмотрительной фискальной и кредитно-денежной политики. Эти уроки были хорошо усвоены странами, добившимися успехов; но большинство из них усвоили их не от МВФ.

Иногда МВФ и Всемирный банк подвергались несправедливым обвинениям за те предостережения, которые они делали, — никто не любит, чтобы ему говорили, что он живет не по средствам. Но критика этих международных экономических институтов нацелена глубже: хотя в их программе развития было много хорошего, однако реформы, даже желательные с долговременной точки зрения, должны осуществляться осторожно. Теперь уже широко признано, что проблема темпов и последовательности реформ не может быть проигнорирована. Еще более важным является то, что для развития нужно знать много больше, чем содержится в этих уроках. Это — альтернативные стратегии — стратегии, которые отличаются не только расстановкой акцентов, но и содержанием политики; включают земельную реформу, не предусматривают либерализацию рынка капитала; стратегии, которые обеспечивают меры поддержания конкуренции до начала приватизации и гарантируют, чтобы создание рабочих мест сопровождало либерализацию торговли.

Эти альтернативы используют рыночные механизмы, но признают, что важная роль остается за государством. Они признают важность реформ, но считают при этом, что им нужно придать правильный темп и правильную последовательность. Они видят перемены не просто как экономические проблемы, а как часть более широкой эволюции общества. Они признают, что для долговременного успеха реформам нужна широкая поддержка, а если это так, то и плоды реформ должны получить широкое распределение.

Мы уже привлекали внимание к примерам такого рода успехов: ограниченных в Африке, например в Уганде, Эфиопии и Ботсване, и более широких в Восточной Азии, включая Китай. В главе пятой мы подробнее рассмотрим некоторые успешные примеры перехода к рынку, в том числе в Польше. Эти успехи показывают, что развитие и переход к рынку возможны; успехи в развитии намного превосходят то, что можно было себе представить полстолетия назад. Тот факт, что эти успехи достигнуты благодаря следованию стратегиям, существенно отличающимся от Вашингтонского консенсуса, говорит сам за себя.

Каждый период времени и каждая страна различаются. Достигли бы другие страны таких же успехов,

если бы они следовали восточноазиатской стратегии? Сработали ли бы стратегии, оправдавшие себя четверть века назад, в сегодняшней глобальной экономике? Экономисты могут иметь разные точки зрения по этим вопросам. Но страны должны рассматривать альтернативы и с помощью демократического процесса делать свой выбор. Задача международных экономических институтов должна заключаться — и должна была заключаться — в обеспечении стран всем необходимым, чтобы этот выбор делался осознанно, на основе информации и с пониманием последствий и рисков, заключающихся в каждой альтернативе. Сущность свободы — в праве делать выбор и принимать на себя ответственность за последствия.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. ВОСТОЧНО-АЗИАТСКИЙ КРИЗИС

КАК ПОЛИТИКА МВФ ПОСТАВИЛА МИР НА ГРАНЬ ГЛОБАЛЬНОГО КОЛЛАПСА

Когда тайский бат рухнул 2 июля 1997 г., никто еще не знал, что это начало крупнейшего со времен Великой депрессии экономического кризиса, который распространится из Азии на Россию и Латинскую Америку и будет угрожать всему миру. В течение десяти лет бат обменивался на доллар в соотношении 25:1; за сутки он упал на 25 процентов. Ширились валютные спекуляции, быстро охватив Малайзию, Корею, Филиппины и Индонезию. Начавшееся крушение валюты и биржевых курсов к концу года грозило втянуть в этот процесс банки региона и фондовые биржи, а за ними всю экономику. Сейчас кризис окончился, но некоторые страны, как, например, Индонезия, до сих пор ощущают его последствия. К сожалению, проводимая МВФ политика, осуществлявшаяся в это беспокойное время, способствовала ухудшению положения. Поскольку МВФ был создан с конкретной задачей предотвращения таких кризисов и организации выхода из них, факт провала его политики в столь многих областях потребовал переосмысления роли Фонда, причем многие в Соединенных Штатах и за рубежом призвали к перестройке ряда стратегий МВФ, равно как и его самого в качестве института. Действительно, ретроспективно стало ясно, что политика МВФ не только усугубила спад, но и была частично ответственна за его возникновение: излишне быстрая либерализация финансового рынка и рынка капиталов была, по-видимому, главной причиной кризиса, хотя сами страны, охваченные кризисом, допускали ошибки, сыгравшие свою роль. Сегодня МВФ признает многие, но не все свои ошибки — его руководство осознало, например, насколько опасна поспешная либерализация рынка капитала, — но изменение взглядов произошло слишком поздно, чтобы помочь пострадавшим странам.

Кризис застал наблюдателей врасплох. Незадолго до него МВФ даже прогнозировал быстрый рост. В предшествовавшие три десятилетия Восточная Азия не только развивалась быстрее и лучше справлялась с сокращением бедности, чем любой другой регион мира, но и сохраняла большую стабильность. Она избежала колебаний экономической конъюнктуры, свойственных всем рыночным экономикам. Эти внушительные достижения широко известны под именем «восточноазиатского экономического чуда». Говорят, что МВФ был настолько уверен в регионе, что назначил старослужащего преданного человека на пост директора по Юго-Восточной Азии как на спокойную, предпенсионную должность.

Когда кризис разразился, я был поражен, сколь жестко критиковали МВФ и министерство финансов США азиатские страны. Согласно МВФ, азиатские национальные институты насквозь прогнили, их правительства полностью коррумпированы, и все там нуждается в реформировании. Эти яростные критики вряд ли были экспертами по региону, и их утверждения резко противоречили моим представлениям. Три десятилетия я ездил по региону, изучая его. Лоуренс Саммерс в бытность свою вице-президентом по исследовательской работе попросил меня от имени Всемирного банка принять участие в большом исследовании «восточноазиатского чуда», возглавив группу, изучающую финансовые рынки. За почти два десятка лет до этого, когда Китай только начал свой переход к рыночной экономике, меня пригласили туда для участия в обсуждении стратегии развития страны. В Белом доме я продолжал следить за регионом, возглавляя, в частности, группу, которая составляла ежегодные доклады по АТЭС (Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, группа стран, расположенных на побережье Тихого океана, ежегодные встречи лидеров которых привлекали все больше внимания по причине растущего экономического значения региона). Я активно участвовал в дебатах по Китаю, происходивших в Совете национальной безопасности, причем в то время, когда напряженность вокруг концепции «сдерживания»[27], выдвинутой администрацией, доходила до крайности. В качестве члена кабинета меня послали для встречи с премьером Китая Чжу Жунцзы с целью урегулировать положение. Я был одним из немногих иностранцев, которых приглашали на ежегодную

августовскую загородную встречу лидеров страны в узком кругу для обсуждения политического курса.

Меня поразило, как институты этих стран могли оказаться столь прогнившими, если они на протяжении длительного времени так хорошо функционировали? Разница в оценках региона между тем, что было известно мне, и обвинениями МВФ и министерства финансов казалась малопонятной до тех пор, пока я не вспомнил бурную полемику вокруг самого «восточноазиатского чуда». МВФ и Всемирный банк почти сознательно избегали изучения региона, хотя можно предположить, что ввиду его успехов они естественным образом стали бы обращаться к его опыту для использования в других местах. Только под давлением Японии, предложившей оплатить расходы, Всемирный банк занялся исследованием проблемы экономического роста в Восточной Азии (окончательный доклад опубликован под названием «Восточно-азиатское чудо»). Причина была очевидной: эти страны добились успехов не только вопреки тому, что не последовали в большей части диктату Вашингтонского консенсуса, но именно потому, что они ему не последовали. Хотя эти выводы экспертов в окончательном, официально опубликованном докладе были приглушены, в проведенном Всемирным банком исследовании «восточноазиатского чуда» была выявлена важная роль, которую сыграло государство. Это радикально отличалось от столь излюбленного тезиса Вашингтонского консенсуса о минимизации роли государства.

Некоторые люди, не в международных финансовых институтах, а в академических кругах, задавались вопросом: а было ли на самом деле чудо? «Все», что происходило в Восточной Азии, сводилось, по их мнению, к накоплению больших сбережений и их умелому инвестированию! Но такой взгляд на «чудо» упускает главное. Ни одна другая группа стран в мире не добилась такой нормы сбережений и такого удачного размещения инвестиций. Именно государственная политика обеспечила странам Восточной Азии одновременное достижение обеих целей^[9].

Когда разразился кризис, многочисленные критики региона ликовали: их оценки оправдались. Получалось любопытное логическое несоответствие: они отказывались признать заслуги правительств региона в успехах предшествующей четверти века, но спешили возложить на них ответственность за неудачи.

Бессмысленно спорить, о том, можно ли это назвать «чудом»: рост доходов и сокращение бедности в Восточной Азии за последние три десятилетия были беспрецедентными. Все, кто посещал эти страны, не могли не поражаться трансформации, связанной с развитием; переменам не только в экономике, но и во всем обществе. Их отражали все статистические данные, какие только можно себе представить. Тридцать лет назад тысячи рикш надрывались за мизерную плату; сегодня они используются как аттракцион для туристов, наводняющих регион и желающих сделать снимок на память. Сочетание высокой нормы сбережений, государственных вложений в образование и направляемой государством промышленной политики способствовало превращению региона в мощный генератор экономического роста. Темпы роста были феноменальными на протяжении десятилетий, и для десятков миллионов людей неизмеримо вырос уровень жизни. Плоды экономического «чуда» широко распределялись среди населения. Развитие азиатской экономики имело свои проблемы, но в целом правительствам удалось создать работоспособную стратегию — стратегию, в которой не было ни одной точки соприкосновения с политикой Вашингтонского консенсуса, кроме важности поддержания макростабильности. Как и в Вашингтонском консенсусе, торговле придавалось важное значение, но акцент делался на развитии экспорта, а не на устранении препятствий для импорта. Торговля была в конечном счете либерализована, но постепенно, по мере того, как создавались новые рабочие места в экспортных отраслях. В то время как Вашингтонский консенсус предлагал быструю либерализацию финансового рынка и рынка капиталов, страны Восточной Азии либерализовали их постепенно: некоторым, наиболее успешным странам, например Китаю, предстоит еще долгий путь к либерализации. В то время как Вашингтонский консенсус подчеркивал необходимость приватизации, правительства на национальном и местном уровнях помогали создавать предприятия, сыгравшие ключевую роль в успешном развитии стран. Согласно Вашингтонскому консенсусу, промышленная политика, с помощью которой государство пытается сформировать будущие тенденции развития экономики, является ошибкой. Однако правительства стран Восточной Азии сделали это центральным пунктом своей ответственности. В частности, они считают, что для того, чтобы сократить разрыв в доходе между собой и более развитыми странами, им необходимо преодолеть разрыв в знаниях и технологиях. С учетом этого они строили свою образовательную и инвестиционную политику. В то время как Вашингтонский консенсус обращал мало внимания на неравенство, страны Восточной Азии исходили из того, что нужна политика сокращения неравенства, способствующая интеграции общества, а последняя в свою очередь создает климат, благоприятный для инвестиций и роста. Если взглянуть на проблему пошире, то Вашингтонский консенсус ставил задачи минимизации роли государства, а в Восточной Азии на государство возлагалась задача содействия формированию рынков и управления ими.

В момент возникновения кризиса на Западе не сумели оценить его масштабов. Когда у президента Билла

Клинтона попросили помощи Таиланду, тот отмахнулся, заметив, что коллапс бата — это просто «небольшая лужа на пути» к экономическому процветанию^[10]. Подобную уверенность и невозмутимость Клинтона разделяли финансовые лидеры мира, собравшиеся на ежегодное собрание МВФ и Всемирного банка в Гонконге в сентябре 1997 г. Руководители МВФ были настолько уверены в своих рекомендациях, что даже попросили внести изменения в Устав организации, разрешающие оказывать более сильное давление на развивающиеся страны, чтобы заставить их либерализовать рынки капитала. Тем временем лидеры азиатских стран, и в особенности министры финансов, с которыми я встречался, пребывали в ужасе. Они считали, что источником их неприятностей являются «горячие деньги», поступившие в их страны после либерализации рынков капитала.

Понимая, что главные трудности еще впереди, что кризис нанесет опустошительный урон их экономикам и их обществам, они опасались, что политика МВФ помешает им предпринять действия, которые, по их мнению, могут предотвратить кризис, что Фонд будет настаивать на такой политике, которая усугубит негативные воздействия кризиса на экономику их стран. Однако они чувствовали, что бессильны сопротивляться. Они даже знали, что могут и что нужно сделать для того, чтобы предотвратить кризис и минимизировать ущерб. Знали они и то, что МВФ осудит их, если они предпримут эти действия, и опасались, что в результате начнется бегство иностранного капитала. В результате только Малайзия осмелилась пойти на риск и навлечь на себя гнев МВФ. И хотя политика премьер-министра Махатхира, пытавшегося удержать на низком уровне процентные ставки и одновременно затормозить стремительный отлив спекулятивных денег из страны, подверглась нападкам со всех сторон, спад в Малайзии был более коротким и менее глубоким, чем в любой другой стране^[11].

На встрече в Гонконге я предлагал министрам стран Юго-Восточной Азии некоторые совместные действия. Если бы эти страны ввели валютный контроль — контроль, нацеленный на предотвращение ущерба, который нанесет бегство спекулятивного капитала из их стран, — путем координированных действий, они смогли бы противостоять давлению, которое, несомненно, было бы оказано на них международным финансовым сообществом, и таким образом смогли бы оградить свои экономики от беспорядков на мировых рынках. Министры намерены были встретиться к концу года с целью выработки плана. Но едва они распаковали свои чемоданы, вернувшись из Гонконга, как кризис охватил сначала Индонезию, а в начале декабря и Южную Корею. Тем временем и другие страны подверглись атакам валютных спекулянтов — от Бразилии до Гонконга. Они выдержали эти атаки, но очень дорогой ценой.

Кризис развивался по двум характерным схемам. Одна из них наиболее ярко проявилась в Южной Корее — стране с впечатляющей историей экономического роста. Возрождаясь из руин, оставленных Корейской войной [28], Южная Корея сформировала стратегию роста, в результате которой за тридцать лет ее душевой доход увеличился в восемь раз, резко сократилась бедность, грамотность стала всеобщей, и Южная Корея далеко продвинулась в ликвидации технологического разрыва в сравнении с наиболее передовыми странами. К концу Корейской войны страна была беднее, чем Индия; к началу 1990-х годов она присоединилась к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), клубу передовых промышленных стран. Корея сделалась крупнейшим в мире производителем компьютерных чипов, а ее огромные конгломераты «Самсунг», «Дэу» и «Хюндай» производили товары, известные во всем мире. Но если в начальный период трансформации Корея жестко контролировала свои финансовые рынки, то впоследствии под давлением Соединенных Штатов она вынуждена была, хотя и неохотно, разрешить своим фирмам делать займы за рубежом. Однако, делая займы за рубежом, фирмы открыли себя превратностям международного рынка: в конце 1997 г. по Уолл-стрит поползли слухи, что Южная Корея испытывает трудности, что она не в состоянии осуществить ролл-овер кредитов [29] западных банков, по которым наступают сроки платежей, и что у нее нет резервов для их возврата. Такие слухи часто становятся самоосуществляющимися пророчествами. До меня дошли эти слухи во Всемирном банке задолго до того, как они появились в газетах, — и я знал, что это означает. Банки, еще незадолго до этого стремившиеся давать деньги в долг Корее, решили не пролонгировать свои кредиты. Как только это решение было принято, пророчество осуществилось, и в Корее начались трудности.

События по второй схеме развернулись в Таиланде, где вина за развязывание кризиса лежит на спекулятивной атаке (в сочетании с высоким уровнем краткосрочной задолженности). Спекулянты, считавшие, что произойдет девальвация, пытались превратить баты в доллары, пользуясь свободой конвертируемости, т.е. возможностью обменивать местную валюту на доллары или любую другую валюту, что можно было сделать легко. Но когда спекулянты продают валюту, ее курс падает, и пророчество самоосуществляется. Противодействуя этому, правительство обычно старается поддержать отечественную валюту. Оно продает доллары из своих резервов (их страна откладывает на черный день, чаще всего в долларах), покупая местную валюту, чтобы не упал ее курс. Но в конце концов у правительства кончаются валютные резервы. Валютный курс резко летит вниз. Спекулянты довольны. Они оказались правы. Они теперь могут снова скупать валюту и

получать жирную прибыль. Норма рентабельности может быть колоссальной. Допустим, что спекулянт обращается в тайский банк и занимает 24 млрд. батов, которые он по существующему курсу обращает в 1 млрд. долл. Через неделю валютный курс падает, вместо 24 батов за доллар он теперь составляет 40. Спекулянт конвертирует 600 млн. долл. в 24 млрд. батов и возвращает кредит. Оставшиеся 400 млн. долл. составляют его прибыль — хорошее вознаграждение за неделю работы с минимальным вложением собственного капитала. Уверенный в том, что ревальвации бата не будет (т.е. курс не возрастет с 24 батов за доллар, скажем, до 20), спекулянт почти ничем не рискует; в худшем случае курс не изменится, и он потеряет проценты по кредиту за одну неделю. По мере того как ощущения неизбежности девальвации возрастают, шансы сделать деньги становятся неотразимо притягательными, и спекулянты со всего мира слетаются, чтобы воспользоваться ситуацией.

Если кризис развивался по знакомым схемам, такими же были и ответные меры МВФ: он сделал выброс огромной суммы денег (общая сумма выкупных пакетов, включая средства, выделенные «большой семеркой», составляла 95 млрд. долл.)^{12} для того, чтобы азиатские страны могли поддерживать валютный курс. Как полагали в МВФ, если рынок уверует в то, что в сундуках достаточно денег, не будет смысла атаковать валютные курсы, и таким образом «доверие» будет восстановлено. Но эти деньги послужили другим целям: они позволили странам обеспечить долларами свои фирмы, чтобы те смогли возратить западным банкирам их кредиты. Иначе говоря, это было частью выкупа плохих кредитов для международных банков, частью выкупа долгов стран-должников; кредиторы в результате не должны были в полной мере отвечать за последствия того, что они выдали плохие кредиты. А страна за страной, где с помощью денег МВФ валютный курс временно поддерживался на завышенном неустойчивом уровне, испытывали последствия иного рода: богатые люди внутри страны использовали возможность конвертировать свои деньги в доллары по выгодному обменному курсу и переводить их за границу. Как мы увидим в следующей главе, наиболее вопиющие примеры этого происходили в России после выдачи кредита в июле 1998 г. Это же явление, называемое более нейтрально — «бегством капитала», сыграло ключевую роль в серьезном кризисе, охватившем Мексику в 1994-1995 гг.

МВФ сочетал кредиты с условиями в едином пакете, который, как предполагалось, должен был разрешить проблемы, ставшие причинами кризиса. На эти условия, так же как и на деньги, возлагалась задача побудить рынки к пролонгированию кредитов, а спекулянтов — к поиску легкой Наживы в других местах. Ингредиенты этих программ неизменно включали высокие процентные ставки, в случае Восточной Азии — гораздо более высокие ставки плюс сокращение государственных расходов и повышение налогов. Они включали также «структурные реформы», т.е. изменения в структуре экономики страны, в которой, по мнению МВФ, коренились проблемы. Для Восточной Азии не только навязывались такие условия, как повышение процентных ставок и сокращение государственных расходов, но и выдвигались дополнительные условия, требовавшие от страны политических и экономических перемен, коренных реформ — увеличения открытости экономики, прозрачности и лучшего регулирования финансового рынка, равно как и более мелких реформ, например отмены монополии на гвоздику (пряности) в Индонезии.

МВФ уверял, что, навязывая эти условия, он следовал своему долгу и ответственности. Предоставляя миллиарды долларов. Фонд считал, что несет ответственность не только за то, чтобы кредиты были возвращены, но и за то, чтобы страны «осуществляли правильные действия» для восстановления своего экономического здоровья. Если макроэкономический кризис был вызван структурными проблемами, нужно было браться за решение этих проблем. Широкий спектр условий означал, что страны, принявшие помощь МВФ, должны были отказаться в значительной мере от своего экономического суверенитета. Часть возражений против программ МВФ основывается именно на этом, как и на том основании, что в итоге подрывается демократия; другие возражения — на том, что некоторые условия не помогали (и, что можно доказать, не были для этого предназначены) восстановить экономическое здоровье страны. В главе второй уже говорилось об условиях, не имевших никакого отношения к возникшим проблемам.

Эти программы вместе со всеми их условиями и со всеми их деньгами полностью провалились. Предполагалось, что они остановят падение валютных курсов; но те продолжали падать, и не было признака того, что рынки ощущали «помощь, пришедшую от МВФ». В каждом случае МВФ, испытывая замешательство оттого, что предписанное лекарство не помогает, обвинял правительство страны в несерьезном восприятии необходимости реформ. В каждом случае МВФ объявлял всему миру, что существуют фундаментальные проблемы, которые надо решить прежде, чем начнется настоящее оживление экономики. Это можно сравнить с криком «пожар!» в театре, переполненном людьми: инвесторы, которых диагноз проблем убеждал больше, чем предлагаемые решения, бежали прочь^{13}. Критика МВФ не восстанавливала доверие, которое привело бы к поступлению капиталов в страну, а скорее способствовала их паническому бегству. В результате этих и многих других причин, к которым я вскоре обращусь, среди значительной части развивающегося мира

распространилось ощущение, разделяемое и мною, что МВФ сам стал скорее частью трудных проблем развивающихся стран, чем инструментом их решения. Действительно, в ряде стран, охваченных кризисом, и рядовые граждане, и многие государственные чиновники, и бизнесмены, думая об экономическом и социальном шторме, обрушившемся на их страны, продолжают называть его просто «МВФ», как раньше говорили «чума» или «Великая депрессия». Исторические даты отмечаются «до» и «после» МВФ, так же как в странах, опустошенных землетрясением или иным стихийным бедствием, датируют события, случившиеся «до» и «после» землетрясения.

По мере развития кризиса росла безработица, ВВП падал и закрывались банки. Уровень безработицы вырос в четыре раза в Корее, в три раза — в Таиланде, в десять раз — в Индонезии. В Индонезии к августу 1998 г. работу потеряли почти 15 процентов мужчин, имевших ее в 1997 г., от экономического опустошения больше всего пострадали городские зоны главного острова — Явы. В Южной Корее городская бедность увеличилась почти втрое и почти четверть населения пополнила ряды бедняков; в Индонезии бедность удвоилась. В некоторых странах, например в Таиланде, люди, потерявшие рабочие места в городах, вернулись на свою сельскую родину, усилив давление на население деревни. В 1998 г. ВВП Индонезии упал на 13,1 процента, Кореи — на 6,7, Таиланда — на 10,8 процента. Через три года после кризиса ВВП Индонезии был ниже докризисного на 7,5 процента, а Таиланда — на 2,3 процента.

В ряде случаев, к счастью, итог оказался менее мрачным, чем ожидалось. Общины Таиланда сотрудничали друг с другом, чтобы не прерывалось обучение детей, причем люди добровольно вносили средства, помогая детям соседей не покидать школы. Они также заботились о том, чтобы у всех было достаточно пищи, и благодаря этому масштабы недоедания не выросли. В Индонезии программа Всемирного банка, по-видимому, имела успех в предотвращении ожидавшегося негативного воздействия на образование. Именно рабочая беднота городов, которая ни по каким стандартам не относится к обеспеченным слоям, вела себя наиболее достойно во время кризиса. Эрозия среднего класса, вызванная ростовщическими процентными ставками, которые привели к массовым банкротствам в малом бизнесе, окажет долговременное воздействие на социальную, политическую и экономическую жизнь региона.

Ухудшение положения в одной стране влекло за собой обострение положения у соседей. Замедление развития в одном регионе сказывалось в глобальном масштабе: глобальный экономический рост затормозился, и соответственно упали товарные цены. От России до Нигерии многие возникающие рыночные экономики, зависящие от природных ресурсов, испытывали серьезные трудности. Что касается инвесторов, рискнувших вложить деньги в эти страны, то они перед лицом резкого сокращения своих состояний и по мере того, как их банкиры отзывали свои кредиты, вынуждены были сокращать вложения в возникающие рыночные экономики. Бразилия, не зависящая ни от нефти, ни от торговли со странами, переживавшими глубокий кризис, страна, экономические характеристики которой сильно отличаются от этих стран, тем не менее была втянута в развертывающийся глобальный финансовый кризис в результате всеобщего страха инвесторов и сокращения их вложений. В конечном счете почти каждая возникающая рыночная экономика была так или иначе затронута кризисом, даже Аргентина, которую за ее успехи в борьбе с инфляцией МВФ долгое время считал витриной своих реформ.

КАК ПОЛИТИКА МВФ И МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ США ПРИВЕЛА К КРИЗИСУ

Азиатский кризис и связанные с ним расстройства экономической жизни завершили пятилетний период возглавляемого Америкой глобального торжества рыночной экономики, последовавшего за окончанием «холодной войны». В этот период международное внимание фокусировалось на вновь возникающих рыночных экономиках от Восточной Азии до Латинской Америки и от России до Индии. Инвесторы рассматривали эти страны как рай высокой рентабельности и, по-видимому, малого риска. В короткий период, всего за семь лет, поток частного капитала из развитых стран в менее развитые увеличился в семь раз, в то время как поток общественного капитала (иностранный капитал) оставался на одном уровне^[14].

Международные банкиры и политики были уверены, что зажглась заря новой эры. И МВФ, и министерство финансов США верили или по крайней мере утверждали, что полная либерализация капитального счета поможет региону Восточной Азии расти быстрее. Хотя страны региона не имели потребности в дополнительном капитале ввиду высокой нормы сбережений, тем не менее либерализация капитального счета была им навязана в конце 80-х — начале 90-х годов. Я уверен, что эта либерализация капитального счета была единственным наиболее важным фактором, приведшим к кризису. Я пришел к этому заключению потому, что внимательно наблюдал не только за событиями в этом регионе, но и за происходящим во время

почти ста других экономических кризисов последней четверти прошлого века. Ввиду того что экономические кризисы стали теперь более частыми (и более глубокими), существует огромный массив данных, с помощью которого можно анализировать факторы, способствующие кризисам^[15]. Становилось все более ясно, что слишком часто либерализация капитального счета представляет собой риск без соответствующего вознаграждения. Даже для стран, имеющих сильную банковскую систему, зрелый фондовый рынок и другие институты, которых не было в странах Восточной Азии, эта либерализация связана с огромными рисками.

Вероятно, ни одна страна не может противостоять внезапным изменениям в настроении инвесторов, которые обращают огромный приток в огромный отток. Это происходит, когда инвесторы, как иностранные, так и отечественные, решают перевести свои фонды в другие места. Такие колоссальные изменения направлений потоков неизбежно ввергают экономику в кризис, рецессию и даже более худшие бедствия. В случае Таиланда этот реверс потока составил 7,9 процента от ВВП в 1997 г., 12,3 процента от ВВП в 1998 г. и 7 процентов в первой половине 1999 г. Это было бы эквивалентно для США между 1997 и 1998 гг. в среднем 765 млрд. долл. Способность развивающихся стран противостоять этому отливу была слаба, как и их способность справиться с последствиями сильного экономического спада. Их замечательные экономические достижения — отсутствие крупных экономических рецессий на протяжении трех десятилетий — привели к тому, что страны Восточной Азии не развернули схемы страхования от безработицы. Но даже если бы они занялись решением этой задачи, это оказалось бы нелегким делом: в Соединенных Штатах страхование от безработицы самостоятельных хозяев в сельскохозяйственном секторе и сегодня весьма несовершенно, а именно этот сектор преобладает в развивающихся странах.

Обвинения против МВФ идут, однако, еще дальше. Фонд не только продавал политику либерализации, приведшую к кризису, он продолжал делать это, несмотря на то что не было примеров, доказывающих, что она способствует росту; напротив, многое свидетельствовало о том, что она возлагает огромные риски на развивающиеся страны.

Во всем этом была подлинная ирония, если можно так мягко выразиться. В октябре 1997 г., в самом начале кризиса. Фонд высказывался за расширение именно той политики, которая лежала в основе учащения кризисов. Как ученый, я был шокирован тем, что МВФ и министерство финансов США столь рьяно настаивали на продолжении своей программы практически при отсутствии теории и фактов, подтверждающих, что она соответствует либо экономическим интересам развивающихся стран, либо сохранению глобальной экономической стабильности — и это при наличии свидетельств обратного. Разумеется, можно полагать, что существовала какая-нибудь основа такой позиции помимо обслуживания голого эгоистического интереса финансовых кругов, рассматривавших либерализацию движения капитала просто как форму расширения своего доступа к новым рынкам, где можно делать большие деньги. Понимая, что Восточная Азия не испытывает значительной потребности в дополнительном капитале, сторонники либерализации рынка капитала выступили с аргументацией, которая, по моему мнению, была несостоятельной даже в то время, а в ретроспективе выглядит особенно странной, утверждая, что это повышает экономическую стабильность стран региона! Предполагалось достигнуть таким путем более широкой диверсификации источников капитала^[16]. Трудно поверить, что они не располагали данными о роли потоков капитала как усилителей экономического цикла. Иными словами, капитал покидает страну во время рецессии именно тогда, когда она более всего в нем нуждается, и поступает в страны в период бума, усугубляя давление инфляции. Достоверно известно, что именно в периоды острой нужды стран во внешних фондах банкиры требовали возврата своих денег.

Либерализация рынка капитала сделала развивающиеся страны зависимыми как от рациональных, так и от иррациональных мотивов сообщества инвесторов, от их иррациональной склонности к преувеличениям и пессимизму. Кейнс хорошо знал частые перемены в настроениях инвесторов, представляющиеся иррациональными. В своей «Общей теории занятости, процента и денег» (1935) он говорит о колоссальных и зачастую необъяснимых колебаниях настроений как проявлении «животного духа». Нигде проявление этого «животного духа» не было столь очевидным, как в Восточной Азии. Незадолго до кризиса доход по государственным облигациям Таиланда был всего на 0,85 процента выше, чем доход по самым надежным облигациям в мире, т.е. они считались очень надежными. Через короткое время премия за риск по тайским облигациям резко взмыла вверх.

Существовал и второй, также не очень убедительный аргумент, который бездоказательно выдвигали защитники либерализации рынка капитала. Они утверждали, что контроль над рынком капиталов препятствует повышению экономической эффективности и что в результате страны могут лучше развиваться при отсутствии этого контроля. Таиланд есть прямое доказательство несостоятельности этого аргумента. До либерализации в Таиланде были жесткие ограничения на размеры кредитования банками спекуляций с недвижимостью. Эти ограничения были введены, поскольку Таиланд, как бедная страна, стремился к росту и

полагал, что инвестирование дефицитного капитала в обрабатывающую промышленность создаст, с одной стороны, рабочие места, а с другой — повысит темпы роста. Там также знали, что по всему миру кредитование спекуляции недвижимостью служит одним из главных источников экономической нестабильности. Этот вид кредитования приводит к возникновению «мыльных пузырей» (стремительный взлет цен по мере того, как слетаются инвесторы с целью сорвать свой куш с фиктивного бума в секторе)[30]; эти «пузыри» всегда лопаются, и тогда вся экономика терпит крах. Структура этих процессов хорошо известна, и она одинакова и в Бангкоке, и в Хьюстоне: по мере того как цены на недвижимость растут, банки чувствуют, что могут расширять кредитование под залог недвижимости, а инвесторы, наблюдая рост цен, стремятся вступить в игру до того, как будет слишком поздно, — и банкиры снабжают их деньгами. Девелоперы[31] недвижимости ищут быстрых прибылей, строя новые здания до тех пор, пока не образуются излишние объемы недвижимости. Тогда девелоперы оказываются не в состоянии найти арендаторов для своих зданий, они не могут вернуть кредиты, и «мыльный пузырь» лопается.

В МВФ, однако, уверяли, что ограничения, введенные Таиландом ради предотвращения кризиса, мешают эффективному рыночному распределению ресурсов. Если рынок подсказывает — строй здания под офисы, коммерческое строительство обязательно является видом деятельности с наиболее высокой рентабельностью. Если рынок говорит, как он это действительно делал после либерализации, — строй пустующие офисные здания, то, значит, так тому и быть[32]. По логике МВФ рынок должен лучше знать, что надо делать. В то время как Таиланд отчаянно изыскивал общественные фонды для укрепления своей инфраструктуры, относительно слабой системы обучения второй ступени и университетского образования, миллиарды были выброшены на создание коммерческой недвижимости. Эти здания пустуют по сию пору, свидетельствуя о том, какие риски заложены в преувеличении возможностей рыночного механизма и как реальны самораспространяющиеся ошибки рынка при неадекватном государственном регулировании финансовых институтов⁽¹⁷⁾.

МВФ, конечно, не в одиночку проталкивал либерализацию. Министерство финансов США в качестве самого большого акционера МВФ и единственного акционера, обладающего правом вето и играющего огромную роль в определении политики Фонда, тоже продвигало политику либерализации.

Я был в составе Совета экономических консультантов президента Клинтона в 1993 г., когда возникла дискуссия по поводу торговых отношений Соединенных Штатов с Южной Кореей. Повестка переговоров содержала помимо множества мелких вопросов, таких, как открытие южнокорейских рынков для американских колбасных изделий, важнейшую проблему либерализации финансовых и капитальных рынков. Три десятилетия Южная Корея удачно осуществляла замечательный экономический рост без крупных иностранных инвестиций. Рост базировался на собственных сбережениях нации и осуществлялся отечественными фирмами, управляемыми самими корейцами. Ей не требовались западные фонды, и она демонстрировала альтернативный путь импорта современных технологий и выхода на рынки. В то время как ее соседи, Сингапур и Малайзия, приглашали транснациональные компании. Южная Корея создала собственные предприятия. Производя хорошую продукцию и осуществляя энергичный маркетинг, она продавала свои товары по всему свету. В Южной Корее понимали, что продолжение роста и интеграция в глобальные рынки потребуют некоторой либерализации или дерегулирования такого типа, который соответствовал бы существующему в стране управлению рынками финансов и капитала. Южная Корея также сознавала, какие опасности таит плохое дерегулирование: корейцы видели, что происходило в Соединенных Штатах, где дерегулирование окончилось в 1980-х годах крахом сберегательно-кредитной системы. С учетом этого в стране тщательно прорабатывали траекторию либерализации. Но корейский путь был для Уолл-стрит слишком долгим, там видели возможности получения прибыли и не хотели ждать. Отстаивая принципы свободного рынка и ограниченной роли государства, люди с Уолл-стрит отнюдь не гнушались обращаться к своему правительству за помощью в проталкивании выгодных для них программ и мероприятий. И как мы уже видели, министерство финансов пошло им навстречу, бросив на чашу весов всю свою мощь.

Мы в Совете экономических консультантов, не будучи убеждены в том, что либерализация в Южной Корее соответствует национальным интересам Соединенных Штатов, а не особым интересам Уолл-стрит, были обеспокоены ее воздействием на глобальную стабильность. В этой связи был подготовлен меморандум, «информация к размышлению», чтобы изложить существо проблемы, инициировать дискуссию и помочь сфокусировать на нем внимание. Приготовили также набор критериев для оценки того, какие мероприятия по открытию рынков являются наиболее жизненно важными для национальных интересов США. Мы предполагали создать систему приоритетизации. Многие формы «доступа к рынку» мало выгодны для Соединенных Штатов. В то время как некоторые особые группы могут получать большие выгоды, страна в целом выигрывает очень мало. Без определения приоритетов есть риск, что может случиться то же, что было при предыдущей администрации Буша: похоже, одним из наиболее важных достижений в открытии японского

рынка считалось разрешение фирме «Тойз «АР» ЮЭС» продавать китайские игрушки японским детям. Это было хорошо для японских детей и китайских рабочих, но ничего не давало Америке. Хотя трудно поверить, что предложение приоритетизации могло встретить возражения; не кто иной, как Лоренс Саммерс[33], тогдашний заместитель министра финансов, занял однозначно негативную позицию, объявив ее ненужной. Задача координации экономической политики, иными словами, увязка результатов экономического анализа Совета экономических консультантов с политическими требованиями групп давления, которые выражали различные агентства, и разработка предложений, идущих на утверждение президенту, возлагались на Национальный экономический совет (НЭС).

НЭС, тогда возглавлявшийся Робертом Рубином, решил, что это — недостаточно важная проблема, чтобы докладывать о ней президенту. Однако истинной причиной этого было слишком уж очевидное раздражение. Принуждение Кореи к ускоренной либерализации не привело бы к созданию значительного числа рабочих мест в Америке и вряд ли существенно увеличило бы американский ВВП. Ни одна схема либерализации не получила бы достаточно высокого рейтинга в нашей системе приоритетов^[18]. Но что еще хуже, не было даже ясности по вопросу, выиграет ли Америка вообще что-нибудь, а то, что Корея может проиграть, было очевидно. Министерство финансов США, напротив, утверждало, что ни то, ни другое неверно, что либерализация выгодна Соединенным Штатам и что она не приведет к дестабилизации. Его точка зрения возобладала. При заключительном анализе такие проблемы относятся к компетенции министерства финансов, и было бы очень неожиданно, если бы его мнение было отвергнуто. Тот факт, что полемика шла за закрытыми дверями, означал, что другие голоса не могли быть услышаны. Если бы они все же были услышаны, если бы в Америке существовала большая прозрачность принятия решений, итог был бы другим. Вместо этого министерство финансов победило, а Соединенные Штаты, Корея и глобальная экономика проиграли. Министерство финансов, наверное, будет утверждать, что решение о либерализации само по себе не было ошибочным, но проводилась она неправильно. Но именно об этом и предупреждал Совет экономических консультантов, полагавший, что поспешная либерализация будет проведена плохо.

ПЕРВЫЙ РАУНД ОШИБОК

Остается мало сомнений в том, что политика МВФ и министерства финансов способствовала созданию фона, на котором возрастала вероятность кризисов. Иногда это делалось путем навязывания неоправданно быстрого темпа либерализации финансового и капитального рынков. Но самые крупные ошибки МВФ и министерства финансов допустили в своих первых ответных мерах на кризис. По большинству этих ошибок, которые будут названы ниже, сейчас существует широкое единство мнений. Исключение составляет кредитно-денежная политика.

Представляется, что МВФ с самого начала поставил неверный диагноз проблемы. Ему приходилось иметь дело с кризисами в Латинской Америке, вызванными расточительным расходованием государственных средств и безответственной кредитно-денежной политикой, что вело к огромным бюджетным дефицитам и высокому уровню инфляции. И хотя нельзя сказать, что Фонд справлялся с этими кризисами хорошо — регион пережил десятилетие стагнации после осуществления так называемых успешных программ МВФ, и даже кредиторы в конечном счете понесли большие потери, — но по крайней мере «план игры» имел свою внутреннюю логику. Восточная Азия существенно отличалась от Латинской Америки; правительства имели бюджетный профицит, и экономике благоприятствовал низкий уровень инфляции, при этом, однако, корпорации находились в состоянии глубокой задолженности.

Диагнозы этих двух регионов различаются в двух отношениях. Во-первых, в условиях высокого уровня инфляции в Латинской Америке была необходимость в сокращении избыточного спроса. Перед лицом надвигающегося кризиса в Восточной Азии проблемы избыточного спроса не было, там была проблема недостаточного спроса. Подавление спроса могло только ухудшить ситуацию.

Во-вторых, в ситуации, когда фирмы имеют низкий уровень задолженности, высокие процентные ставки хотя и болезненны, но тем не менее терпимы. Однако при высоких уровнях задолженности введение высоких процентных ставок, даже на короткий период, равносильно для многих фирм, а в конечном счете и для экономики в целом смертному приговору.

Действительно, хотя азиатские экономики имели ряд слабых мест, которые требовалось укрепить, они были ничем не хуже, чем экономики многих других стран, и, разумеется, вовсе не в таком плохом состоянии, как считал МВФ. Быстрое восстановление Кореи и Малайзии показало, что по большому счету этот кризис не

отличался от десятков рецессий, терзавших рыночную экономику развитых промышленных стран на протяжении двухсот лет существования капитализма. В странах Восточной Азии был не только впечатляющий экономический рост, который мы уже отмечали раньше, но и число спадов за предшествовавшие три десятилетия было меньше, чем в любой из передовых промышленных стран. Две азиатские страны имели отрицательный рост только на протяжении одного года; две другие вообще не пережили ни одной рецессии за тридцать лет. По этим и другим параметрам Восточная Азия заслужила скорее похвалы, чем порицания; и если Восточная Азия была уязвимой, то это была вновь приобретенная уязвимость — преимущественно в результате либерализации рынков капитала и финансов, вину за которую МВФ частично несет сам.

ГУБЕРОВСКАЯ[34] ОГРАНИЧИТЕЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА — АНОМАЛИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

На протяжении более чем семидесяти лет существует стандартный рецепт для страны, переживающей сильный экономический спад. Государство должно стимулировать совокупный спрос мерами либо кредитно-денежной, либо фискальной политики: снизить налоги, увеличить расходы или смягчить кредитно-денежную политику. Когда я был председателем Совета экономических консультантов, моей целью являлось поддержание экономики на уровне полной занятости и максимизация темпов долговременного роста. Находясь на службе во Всемирном банке, я подходил к проблемам стран Восточной Азии с тех же позиций, оценивая мероприятия так, чтобы выбрать наиболее перспективные как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане. Кризис в Восточной Азии с очевидностью грозил перерасти в большой экономический спад и требовал стимулирующих мер. МВФ выдвинул прямо противоположный курс, и последствия оказались такими же, как предсказывалось.

К моменту начала кризиса Восточная Азия в общих чертах удерживала макробаланс — с низким инфляционным давлением и сбалансированными или профицитными госбюджетами. Отсюда вытекало два важных следствия. Во-первых, обвал валютного курса и фондовой биржи, прорыв спекулятивных «мыльных пузырей» в области недвижимости, сопровождаемые падением инвестиций и потребления, неизбежно повлекут за собой рецессию. Во-вторых, коллапс экономики вызовет коллапс налоговых доходов и создаст бюджетный дефицит. Никогда еще со времен Герберта Гувера серьезные экономисты не считали, что нужно концентрировать внимание на фактическом, а не на структурном дефиците, который возник бы, если бы экономика работала на уровне полной занятости. Но МВФ настаивал именно на борьбе с фактическим дефицитом.

Сегодня МВФ признает, что рекомендованная им для применения во время кризиса фискальная политика была излишне «экономной»^{19}. Эта политика сделала рецессию более глубокой, чем она могла бы оказаться. Тем не менее первый заместитель директора-распорядителя МВФ Стэнли Фишер писал в «Файнэншл таймс», защищая политику МВФ, что во время кризиса все, что МВФ требовал от стран, сводилось к сбалансированному бюджету^{20}.

Я всегда остро воспринимал полемику вокруг сбалансированного бюджета. Будучи в составе Совета экономических консультантов, мне пришлось наблюдать одну из главных битв, развернувшуюся вокруг поправки к конституции о сбалансированном бюджете. Эта поправка требовала, чтобы федеральное правительство ограничивало свои расходы своими доходами. Мы и министерство финансов были против нее, поскольку были убеждены, что это — плохая экономическая политика. В случае рецессии она затруднила бы использование фискальной политики для обеспечения перехода к оживлению. Когда экономика попадает в рецессию, налоговые доходы падают, и эта поправка потребовала бы сокращения государственных расходов (или повышения налоговых ставок), что сбрасывало бы экономику в еще более глубокую депрессию.

Принятие данной поправки означало бы, что государство снимает с себя одну из своих главных обязанностей, а именно поддержание экономики в состоянии полной занятости. Но, несмотря на то что экспансионистская фискальная политика является одним из немногих инструментов борьбы с рецессией и несмотря на оппозицию администрации президента поправке о сбалансированности бюджета, министерство финансов США и МВФ предлагали эквивалент этой поправки Таиланду, Корее и другим странам Восточной Азии.

Из всех ошибок МВФ, совершенных в Восточной Азии во время распространения по региону кризиса от одной страны к другой в 1997 и 1998 гг., наиболее трудно постижимой представляется неспособность Фонда осознать взаимное влияние, которое оказывали друг на друга политические мероприятия, проводимые в разных странах. Ограничительная экономическая политика, осуществлявшаяся в одной стране, не только ввергала в депрессию эту страну, но и оказывала негативное воздействие на ее соседей. Продолжая выступать за политику ограничений, МВФ усугублял распространение спада и заражал им одну страну за другой. По мере ослабления своей экономики страна сокращала импорт из стран-соседей и тянула их за собой в депрессию.

Принято считать, что в 1930-е годы важную роль в распространении Великой депрессии сыграла политика «разорения соседа». Если страну поражал спад, то она старалась укрепить свою экономику, ограничивая импорт и тем самым переключая потребительский спрос на отечественное производство. Страна сокращала импорт, вводя повышенные тарифы и осуществляя состоятельную девальвацию своей валюты, чтобы сделать свои товары дешевле, а товары других стран — дороже. Однако, сокращая импорт, каждая страна как бы «экспортировала» спад своим соседям. Отсюда и пошло выражение политика «разорения соседа».

МВФ разработал стратегию, воздействие которой было еще хуже, чем политика «разорения соседа», опустошившая страны всего мира во время депрессии 1930-х годов. Странам предлагалось в случае начала депрессии сокращать торговый дефицит и даже создавать положительное торговое сальдо. Это было бы вполне логичным, если бы главная цель макроэкономической политики состояла в возвращении долгов иностранным кредиторам. Создавая «военный запас» иностранной валюты, страна могла бы успешнее платить по своим счетам, невзирая на издержки, возникающие внутри страны или еще где бы то ни было. Сегодня, однако, в противоположность 1930-м годам огромное давление оказывается на страну, чтобы побудить ее не повышать тарифные и нетарифные барьеры в целях снижения импорта, даже если в ней начинается депрессия. МВФ также активно выступил против дальнейших девальваций. На самом деле главный смысл выкупа долгов заключался в предотвращении дальнейших снижений валютного курса. Это может само по себе показаться странным, если принять во внимание, что МВФ во всех других случаях, по-видимому, сохранял твердую веру в рынки: почему же не дать рыночному механизму определять валютные курсы так же, как они определяют остальные цены? Но интеллектуальная последовательность никогда не была знаком качества МВФ, и его односторонняя обеспокоенность инфляцией, вызываемой девальвациями, всегда получала преобладание. Если тарифы и девальвации исключаются, то остаются только два способа создания активного сальдо торгового баланса. Один из них заключается в увеличении экспорта, но это не может быть достигнуто легко и быстро, особенно если ваши главные торговые партнеры слабы, а ваши финансовые рынки расстроены так, что экспортеры не могут получить финансирования для расширения экспорта. Другой путь — это сокращение импорта путем снижения доходов, т.е. провоцирование глубокой рецессии. К сожалению, и для отдельных стран, и для всего мира это остается единственным путем. И именно это произошло в Восточной Азии в конце 1990-х годов. Политика фискальных и кредитно-денежных ограничений вместе с дезориентированной финансовой политикой привели к массированному экономическому спаду, сокращению доходов, что в свою очередь привело к снижению импорта и образованию огромных торговых профицитов, обеспечивающих страны ресурсами для возврата долгов своим кредиторам.

Если целью было увеличение резервов, то политика имела успех. Но какой ценой для народов страны и ее соседей! Отсюда и наименование этой политики — политика «саморазорения». Последствия для торговых партнеров любой страны были точно такими, как если бы фактически осуществлялась политика «разорения соседа». Каждая страна сокращала свой импорт, что для другой страны означало сокращение экспорта. С точки зрения соседей, было не так важно, почему их экспорт сокращался: они видели перед собой последствие, т.е. сокращение продаж за рубеж. Таким образом, спад экспортировался по всему региону. Только теперь он экспортировался не ради увеличения внутренних накоплений и усиления отечественной экономики. По мере того как спад распространился по всему миру, замедление роста в регионе вело к коллапсу цен на сырьевые товары, как, например, нефть, а коллапс цен на нефть оказывал разрушительное воздействие на нефтедобывающие страны, в том числе Россию.

Из всех ошибок МВФ наиболее печальной, пожалуй, является именно эта, поскольку она представляет собой великое предательство здравого смысла. МВФ беспокоился о распространении — распространении спада с одного рынка капитала на другой через панику инвесторов, — хотя, как мы видели в предыдущем параграфе, политика, которую он навязывал, делала страны гораздо более уязвимыми вследствие непостоянства настроений инвесторов. Коллапс валютного курса в Таиланде мог вызвать опасения инвесторов в Бразилии за свои рынки в этой стране. Лозунгом времени было «доверие». Недостаток доверия в одной стране мог превратиться в недостаток доверия ко всем возникающим рыночным экономикам. Обобщая, можно сказать, что деятельность МВФ в качестве психолога рынка оставляет желать лучшего. Создание

глубоких рецессий путем массированных банкротств и/или перевода в активную форму глубоко латентных проблем в регионе возникающих рыночных экономик с наилучшими показателями роста вряд ли способно восстановить доверие. Но даже если это положительно повлияло бы на восстановление доверия, возникли бы вопросы другого рода: сосредоточиваясь на защите инвесторов, Фонд забывал о людях в тех странах, которым он, как предполагалось, должен был помочь; он сосредоточивался на финансовых переменных, например валютных курсах, почти полностью забывая о реальной стороне экономики. Он потерял из виду суть своей первоначальной миссии.

УДУШЕНИЕ ЭКОНОМИКИ ВЫСОКИМИ ПРОЦЕНТНЫМИ СТАВКАМИ

Сегодня МВФ соглашается, что фискальная политика (относящаяся к уровню дефицита госбюджета), которую он выдвигал, была излишне ограничительной, но он не признает своих ошибок в кредитно-денежной политике. Когда Фонд пришел в Восточную Азию, он потребовал от стран региона поднять процентные ставки до того уровня, который, по общепринятым понятиям, считался астрономическим.

Я вспоминаю совещание, на котором президент Клинтон, расстроенный тем, что Алан Гринспен, глава ФРС, назначенный еще предыдущей администрацией, собирался поднять процентные ставки на одну четверть или половину процентного пункта. Он был обеспокоен, что это помешает «его» планам оживления экономики. Он чувствовал, что был избран на лозунге «Ведь это экономика, болваны!» под крики «Работы, работы, работы!», и не хотел, чтобы ФРС разрушила его планы. Он знал, что ФРС опасается инфляции, но полагал, что эти опасения чрезмерны — чувство, которое разделял и я и правоту которого подтвердило дальнейшее развитие событий. Президент был обеспокоен возможным негативным влиянием повышения учетной ставки на занятость и только-только начавшееся оживление экономики. И это в стране, где один из лучших в мире климатов для бизнеса. Однако в Восточной Азии бюрократы из МВФ, которые обязаны были давать гораздо меньший политический отчет, навязали повышение процентных ставок даже не в десять, а в пятьдесят раз большее — повышение учетной ставки составило более 25 процентных пунктов. Если Клинтон беспокоился о негативном воздействии повышения ставки на половину процентного пункта на экономику, в которой начиналось оживление, то его, наверное, хватил бы апоплексический удар при мысли о тех воздействиях на экономику, погруженную в рецессию, которые могут возникнуть при таких огромных повышениях процентных ставок. Корея первой повысила процентные ставки до 25 процентов, но ей сказали, что, если действовать по-серьезному, нужно повысить их еще больше. Индонезия подняла процентные ставки в качестве мероприятия, предвещающего кризис, но ей сказали, что этого недостаточно. Номинальные процентные ставки взлетели вверх.

Логика этих действий была простой, если не упрощенной. Когда страна поднимает процентные ставки, она становится более привлекательной для притока капитала. Поступающий капитал поможет поддержать обменный курс, и это стабилизирует валюту. Вот и вся аргументация.

На первый взгляд рассуждение кажется логичным. Однако рассмотрим пример Южной Кореи. Вспомним, что южнокорейский кризис начался с того, что иностранные банки отказались пролонгировать свои краткосрочные кредиты. Они отказались потому, что сомневались в способности южнокорейских фирм их возвратить: банкротство — дефолт стояли в центре дискуссий. Но в модели МВФ, как и в большинстве моделей из учебников по макроэкономике, написанных два десятилетия назад, банкротство не содержится. Обсуждать кредитно-денежную политику и финансы без проблемы банкротства — это все равно что ставить («Гамлет» Шекспира без Принца Датского. Сердцевиной анализа макроэкономики должен быть анализ влияния повышения процентных ставок на шансы дефолта и на то, какие реальные суммы могут себе вернуть кредиторы в случае дефолта. В Восточной Азии многие фирмы были сильно обременены долгами, и отношение долга к собственному капиталу было очень велико. Действительно, переобремененность кредитами, как многократно указывал даже МВФ, была одной из слабостей Кореи. Переобремененные заемными средствами компании чувствительны к повышению процентных ставок, особенно до таких предельно высоких уровней, на которых настаивал МВФ. При очень высоких ставках они быстро становятся банкротами. Даже если компания не банкротится, ее собственный капитал (чистая сумма активов) скоро истощается, поскольку она вынуждена платить огромные суммы кредиторам.

Фонд признавал, что фундаментальной проблемой в Восточной Азии являются слабые финансовые институты и перегруженность фирм заемными средствами; тем не менее он настаивал на политике высоких процентных ставок, фактически усугублявшей эти проблемы. Последствия получились именно такие, как предсказывались: в результате высоких процентных ставок возросло число фирм, попавших в

затруднительное положение, а значит, число банков, имеющих недействующие кредиты[35]. Это вело к дальнейшему ослаблению банков^[21]. Нарастающие трудности в корпоративном и финансовом -секторах усугубили спад, спровоцированный ограничительной экономической политикой через сокращение совокупного спроса. МВФ удалось организовать одновременное сокращение и совокупного спроса, и совокупного предложения.

В защиту своей политики МВФ заявлял, что он будет помогать восстанавливать рыночное доверие в странах, испытывающих трудности. Но эти страны совершенно очевидно находились в состоянии рецессии и не могли внушать доверия. Рассмотрим случай бизнесмена из Джакарты, вложившего почти все свое состояние в страны Восточной Азии. По мере того как региональная экономика падает — а политика сжатия вступает в силу и усугубляет спад,- он вдруг осознает, что его портфель недостаточно дифференцирован и перемещает инвестиции на процветающую фондовую биржу США. Местные инвесторы, точно так же как и международные, не были заинтересованы в закачке денег в экономику, входящую в неуправляемый штопор. Высокие процентные ставки не могли более привлекать капитал в страну. Напротив, они усугубляли рецессию и фактически выталкивали капитал из страны.

МВФ вновь попытался защитить свою политику. Но его аргументация по-прежнему оставалась малоубедительной. Там утверждали, что, если процентные ставки не будут значительно увеличены, валютный курс обрушится, и это опустошит экономику, поскольку те, кто имеет долги, деноминированные в долларах, окажутся не в состоянии платить по ним. Было очевидно, что по вполне понятным причинам повышение процентных ставок не стабилизирует валюту; страны будут вынуждены нести потери и с той, и с другой стороны. Кроме того, МВФ никогда не удосуживался взглянуть пристальнее на то, что происходит внутри страны. В Таиланде, например, именно уже обанкротившиеся риелторские фирмы и те, кто давал им кредиты, были в наибольшей степени обременены задолженностью в иностранной валюте. Дальнейшие девальвации могли повредить иностранным кредиторам, но не могли сделать эти фирмы мертвее, чем они уже были. Фактически МВФ заставил малый бизнес и других, ни в чем не повинных участников бизнеса платить по долгам тех, кто был вовлечен в чрезмерные долларовые заимствования,- и потерпел крах.

Выступая в МВФ, я настаивал на изменении политики и указывал, что последует, если будет продолжаться нынешний курс. Мне лаконично ответили: если будет доказано, что я прав, Фонд изменит свою политику. Эта позиция сидения у моря в ожидании погоды меня шокировала. Все экономисты знают, что в экономике существуют длительные запаздывания проявления результатов политики. Любые благие плоды изменений курса станут ощутимыми не ранее, чем через шесть — восемнадцать месяцев, а за это время она может понести громадный урон.

Этот ущерб был нанесен Восточной Азии. Поскольку многие фирмы были переобременены кредитами, они вынужденно обанкротились. В Индонезии, по оценке, 75 процентов всего бизнеса было разорено, в Таиланде 50 процентов кредитов являлись недействующими. К сожалению, гораздо легче разрушить фирмы, чем их создать. Снижение процентной ставки не спасает фирму, вынужденную объявить о банкротстве: чистая стоимость ее активов все равно исчезает. Ошибки МВФ обходятся дорого, а исправлять их трудно.

Наивное геополитическое мышление, наследство реальной политики в стиле Киссинджера, осложнило последствия этих ошибок. В 1997 г. Япония предоставила 100 млрд. долл., с тем чтобы помочь созданию Азиатского валютного фонда для финансирования необходимых стимулирующих действий. Но министерство финансов США сделало все возможное, чтобы задушить эту идею. МВФ присоединился к министерству. Причины такой позиции МВФ были ясны: являясь решительным защитником конкуренции на рынке, он не желал конкуренции в сфере своей деятельности, а Азиатский валютный фонд создавал бы такую конкуренцию. Мотивация министерства финансов США была схожей. Как единственный акционер МВФ, обладающий правом вето. Соединенные Штаты всегда могли сказать свое веское слово при формировании политики МВФ. Общеизвестно, что Япония имела серьезные разногласия по поводу мероприятий МВФ — я часто встречался с высшими японскими официальными лицами, и они выражали явное неодобрение политике МВФ, причем их критика почти совпадала с моей^[22]. Япония и, возможно, Китай как главные доноры Азиатского валютного фонда получили бы преобладающие голоса и контроль над Фондом, что представляло собой реальный вызов американскому «лидерству».

Значение контроля — в том числе контроля над СМИ — было осознано с первых же дней кризиса. Когда вице-президент Всемирного банка по Восточной Азии Жан Мишель Северино в своей речи, вызвавшей широкую дискуссию, указал на то, что некоторые страны региона находятся перед лицом глубокой рецессии или даже депрессии, он получил резкий вербальный выговор от Саммерса. Было просто недопустимо использовать термины К(рецессия) или В(депрессия) даже тогда, когда стало уже очевидным, что ВВП Индонезии упадет, по всей вероятности, на 15-20 процентов: масштаб, который давал все основания для

использования таких жестких терминов.

Но в конце концов Саммерс, Фишер, министерство финансов и МВФ уже не могли игнорировать депрессию. Япония вновь щедро предложила помощь в рамках «Инициативы Миядзава», названной так по имени японского министра финансов. На сей раз объем помощи был урезан до 30 млрд. долл., и предложение было принято. Но и в этом случае США выступили за то, чтобы истратить эти деньги не на стимулирование экономики через увеличение государственных расходов, а на корпоративное и финансовое реструктурирование — фактически на выкуп плохих кредитов американских и других иностранных банков и прочих заимодавцев. Идея создания Азиатского валютного фонда была провалена, о чем до сих пор в Восточной Азии вспоминают с обидой. Многие официальные лица с негодованием говорили мне об этом инциденте. Через три года после кризиса страны Восточной Азии собрались наконец для того, чтобы, широко не афишируя, начать создание более скромного варианта Азиатского валютного фонда под безобидным названием «Инициатива Чиангмай» — по имени города в Северном Таиланде, где эта инициатива стартовала.

ВТОРОЙ РАУНД ОШИБОК: РАЗРЕКЛАМИРОВАННАЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ

С обострением кризиса новым лозунгом стала необходимость реструктуризации. Банки, у которых на балансе было много плохих кредитов, подлежали закрытию, компании с большой суммой задолженности — ликвидации или поглощению кредиторами. Теперь МВФ сфокусировал внимание на этой проблеме, вместо того чтобы просто исполнить свою роль, для которой он был предназначен: обеспечение ликвидностью финансирования необходимых расходов. Увы, и эта программа реструктуризации провалилась, и многое из того, что делал МВФ, продолжало сталкивать тонущие экономики еще глубже в пучину кризиса.

ФИНАНСОВЫЕ СИСТЕМЫ

Кризис в Восточной Азии был прежде всего и главным образом кризисом финансовой системы, и с ним нужно было бороться, исходя из этого. Финансовую систему можно сравнить с мозгом общества. Она распределяет дефицитный капитал между конкурирующими способами использования, пытаясь направлять его наиболее эффективно, иными словами, туда, где он дает наибольшую отдачу. Финансовая система осуществляет также мониторинг фондов, обеспечивая условия использования по назначению. Если финансовая система рухнет, фирмы не могут получить оборотный капитал для поддержания существующих уровней производства, не говоря уже о финансовой экспансии через новые инвестиции. Кризис может вызвать к жизни порочный цикл, когда банки сокращают свое финансирование, а ведущие фирмы — свое производство, что в свою очередь ведет к более низкому выпуску и более низким доходам. Вместе с падением выпуска и доходов падают и прибыли, ряд фирм даже банкротится. Когда фирмы становятся банкротами, состояние банковских балансов ухудшается, и банки продолжают сокращать кредитование, усугубляя тем самым экономический спад.

Если достаточно много фирм не в состоянии платить по кредитам, банки могут обрушиться. Крах даже одного крупного банка может иметь катастрофические последствия. Финансовые институты определяют кредитоспособность. Эта информация крайне специфична, не может быть легко передана другим. Она содержится как в писаной, так и в неписаной институциональной памяти банка (или другого финансового института). Когда банк уходит из бизнеса, большая часть его информации о кредитоспособности заемщиков погибает, и ее восстановление стоит очень дорого. Даже в наиболее передовых странах типичное малое или среднее предприятие кредитруется не более чем двумя-тремя банками. Если банк покидает бизнес даже в хорошие времена, у многих его клиентов будут трудности при отыскании альтернативного кредитора в короткий срок. В развивающихся странах, где финансовые ресурсы более ограничены, в случае, если банк, на который опиралось предприятие, терпит крах, найти новый источник фондов, особенно во время экономического спада, может оказаться почти невозможным.

Опасения возникновения этого порочного круга побудили правительства по всему миру укреплять свою финансовую систему осмотрительным регулированием. Сторонники свободного рынка неоднократно восставали против этого регулирования. Когда к их голосам прислушивались, последствия были катастрофическими. Так было в Чили в 1982-1983 гг., когда ВВП Чили упал на 13,7 процента и каждый пятый работник остался без работы; так было и в Соединенных Штатах в эру Рейгана, когда, как мы уже видели,

дерегулирование привело к краху сберегательно-кредитной системы, что обошлось американским налогоплательщикам в 200 млрд. долл.

Признание важности поддержания кредитных потоков аналогичным образом привело разработчиков политики к попыткам разобраться с проблемой финансовой реструктуризации. Опасения негативного эффекта «уничтожения информационного капитала» частично объясняют, почему Соединенные Штаты во время скандала со сберегательно-кредитной системой непосредственно закрыли очень мало банков. Большинство из слабых банков было поглощено или слито с другими банками, и клиенты почти не почувствовали переключения на другого кредитора. Таким путем информационный капитал был сохранен. Но, несмотря на это, кризис данной системы явился важным фактором возникновения рецессии 1991 г.

ПРОВОЦИРОВАНИЕ НАБЕГА ВКЛАДЧИКОВ НА БАНКИ

Слабость финансовых систем была гораздо более распространенной в Восточной Азии, чем в Соединенных Штатах, и риторика МВФ постоянно указывала на эту слабость как на причину Восточноазиатского кризиса. МВФ так и не понял, в чем заключаются работа финансовых рынков и их влияние на остальную экономику. Его грубая макро модель никогда не охватывала всю широту картины финансовых рынков на агрегированном уровне и была даже еще более неадекватной на микро-уровне, т.е. на уровне фирм. Фонд не принимал надлежащим образом в расчет корпоративные и финансовые неурядицы. Между тем именно его так называемая стабилизационная политика внесла значительный вклад в их возникновение, в особенности в той части, в которой она включала требование повышения процентных ставок.

При подходе к проблеме реструктуризации группы МВФ, командированные в Восточную Азию, сосредоточили усилия на закрытии слабых банков. Они, видимо, исходили из дарвинской модели естественного отбора — выживания сильнейших. Слабые банки не должны были выжить. Эта точка зрения имела под собой определенные основания. Известны случаи, когда в другое время и в других регионах разрешение слабым банкам продолжать операции без жесткого надзора побуждало их к выдаче крайне рискованных кредитов. Они играли в игры «высокий риск- высокие прибыли»; если им везло и кредиты возвращались, то высокие процентные ставки восстанавливали их платежеспособность. Если же им не везло, они уходили из бизнеса, предоставляя правительству собирать их наследие из обломков. То же самое произошло бы с ними в любом случае, даже если бы они и отказались от стратегии рискованных кредитов. Однако рискованные кредиты слишком часто оборачиваются плохими кредитами, и, когда приходит день расплаты, государству предстоит гораздо большие расходы на выкуп обязательств банка, чем если бы банк был закрыт раньше. Это один из очередных уроков краха сберегательно-кредитной системы США. Тогда долготелее нежелание администрации Рейгана заняться ее проблемами привело к тому, что, когда кризис не мог более оставаться без внимания, издержки для налогоплательщика оказались гораздо большими. Но МВФ просмотрел другой важнейший урок: необходимость поддержания непрерывности кредитного потока.

Стратегия финансового реструктурирования МВФ предполагала триаж[36]: отделение больных банков, подлежащих немедленному закрытию, от здоровых банков. Третью группу составляют банки больные, но излечимые. От банков требуется, чтобы они поддерживали определенное соотношение между собственным капиталом, фактически выданными кредитами и другими активами; соотношение это называется коэффициентом достаточности собственного капитала. Неудивительно, что, когда большое число кредитов являются недействующими, многие банки не могут удовлетворить установленному законом требованию коэффициента достаточности. МВФ настаивал, чтобы банки либо закрывались, либо быстро восстанавливали нормативный коэффициент. Но требование быстрого восстановления коэффициента достаточности усугубляло спад. Фонд сделал ошибку, от которой мы предостерегаем студентов-первокурсников и которая называется «ошибка композиции». Когда только у одного банка проблемы, требование восстановления коэффициента достаточности имеет смысл. Но когда много или большинство банков испытывают затруднения, такая политика может привести к катастрофическим результатам. Есть два пути восстановления коэффициента достаточности: увеличение капитала и сокращение кредитов. В разгар спада, особенно такого масштаба, какой был в Восточной Азии, очень трудно собрать новый капитал. Остается альтернатива сокращения выданных кредитов. Но если все банки отзывают кредиты, то все больше и больше фирм попадает в затруднительное положение. Оставшись без адекватного рабочего капитала, фирмы вынуждены сокращать производство, сокращая тем самым и поставки смежников. Нисходящая спираль усугубляется. С увеличением же числа фирм, испытывающих трудности, коэффициент достаточности банков может даже ухудшиться. Попытка улучшить финансовое положение банков дает обратный эффект.

Когда закрывается много банков, а менеджмент оставшихся сталкивается со все большим числом сомнительных кредитов и не хочет заводить новых клиентов, все больше и больше предприятий оказываются лишенными доступа к кредиту. Но без кредита луч надежды на оживление гаснет. Девальвация валюты означает, что экспорт получает толчок в связи с тем, что товары, производимые в регионе, стали дешевле на 30 процентов и более. В то же время, когда экспорт вырос, это увеличение далеко не так велико, как ожидалось, что объясняется достаточно просто: проводя экспортную экспансию, фирмы нуждаются в оборотном капитале для расширения производства. Но по мере того как банки закрываются и снижают кредитование, фирмы не могут получить оборотный капитал даже для поддержания производства, не говоря уже о расширении.

Нигде непонимание МВФ финансовых рынков не проявилось так очевидно, как в его политике закрытия банков в Индонезии. Там было закрыто шестнадцать частных банков и были разосланы извещения о возможности закрытия других банков: при этом вкладчики, за исключением самых мелких, должны будут позаботиться о себе сами. Неудивительно, что это вызвало набег вкладчиков на сохранившиеся частные банки, и депозиты быстро переместились в государственные банки, где, хотя и неявно, подразумевалась их государственная гарантия. Последствия для индонезийской банковской системы и экономики были катастрофическими; вместе с ошибками в фискальной и кредитно-денежной политике, которые мы уже обсуждали, они оказались почти решающими для судьбы страны: депрессия стала неизбежной.

Южная Корея, напротив, проигнорировала внешнюю рекомендацию и увеличила капитализацию своих двух крупнейших банков, вместо того чтобы их закрыть. И это частично объясняет относительно быстрый переход корейской экономики к оживлению.

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ КОРПОРАЦИЙ

Хотя внимание было сосредоточено на финансовой реструктуризации, ясно было, что проблемы финансового сектора не могут быть урегулированы без эффективного решения проблем корпоративного сектора. Поскольку 75 процентов фирм Индонезии испытывали серьезные трудности, а в Таиланде половина кредитов были недействующими, корпоративный сектор близился к состоянию паралича. Фирмы, стоявшие на грани банкротства, находились в неопределенности: неясно, кто ими на самом деле владеет — их номинальные собственники или кредиторы. Проблема собственника не решается полностью до тех пор, пока фирма не выйдет из состояния банкротства. Но в отсутствие четко определенных собственников у сегодняшнего менеджмента и прежних собственников всегда есть искушение ободрать активы фирмы, и это обдиранье активов фактически происходит. В Соединенных Штатах и других странах, когда компания объявляет о банкротстве, для предотвращения этого суд назначает доверительное управление. Но в Азии нет ни правового регулирования, ни кадров для осуществления доверительного управления. Таким образом, было необходимо, чтобы банкротства и затруднения корпораций решались быстро, до того, как может произойти обдиранье активов. К сожалению, МВФ, который привел в расстройство экономики азиатских стран, еще более ухудшив их тяжелое положение путем введения высоких процентных ставок, поставивших в затруднительное положение множество фирм, вступил в сговор с группами специальных интересов и руководствовался идеологическими соображениями. Исходя из этих соображений и узкоэгоистических групповых интересов, он затормозил темп реструктуризации.

Стратегия МВФ в отношении реструктуризации корпораций — реструктуризации фирм, фактически находившихся в состоянии банкротства, — была не более успешной, чем его стратегия реструктуризации банков. В МВФ перепутали финансовую реструктуризацию корпораций, предполагавшую внесение ясности в права собственности на фирму, расчет по ее долгам или перевод задолженности в акционерную собственность, с реальной реструктуризацией, предполагавшей техно-экономические решения (nuts-and-bolts decisions): что и как фирма должна производить и как она должна быть организована. В условиях массированного экономического спада можно было рассчитывать на реальные макроэкономические результаты от финансовой реструктуризации. Индивидуальные участники переговоров вокруг банкротства, вырабатывая его условия, были склонны упускать из виду системные выгоды. Для них окупалась тактика проволочек — и переговоры по банкротству часто затягивались на год или два. Если в экономике банкротятся немногие фирмы, такие проволочки не связаны с большими общественными издержками, но если таких фирм много, общественные издержки могут быть огромными, возрастая по мере того, как затягивается макроэкономический спад. Поэтому императивом для правительства является необходимость сделать все от него зависящее для ускорения процесса.

Я стоял на позициях активной роли государства в продвижении финансовой реструктуризации, обеспечивающей установление прав реальных собственников. Моя точка зрения состояла в том, что, как только вопросы собственности будут разрешены, новые собственники возьмут на себя задачу реальной реструктуризации. МВФ держался противоположной точки зрения, утверждая, что государство не должно играть активной роли в финансовой реструктуризации. Однако оно должно продвигать реальную реструктуризацию, продавая активы, с тем чтобы, например, сократить якобы избыточные мощности Южной Кореи по производству чипов, и внедряя на фирмы внешний (обычно иностранный) менеджмент. У меня не было оснований верить в то, что международные бюрократы, имеющие макроэкономическую подготовку, могли дать полезные советы по реструктуризации производства вообще или производства чипов в частности. Хотя реструктуризация обычно является длительным процессом, правительства Кореи и Малайзии взяли на себя активную роль и провели ее в примечательно короткие сроки, за два года закончив финансовую реструктуризацию большинства фирм, испытывавших расстройство дел. Сопоставим это с реструктуризацией в Таиланде, следовавшей стратегии МВФ, где реструктуризация затянулась на долгое время.

НАИБОЛЕЕ ТЯЖЕЛЫЕ ОШИБКИ: РИСК СОЦИАЛЬНЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ БЕСПОРЯДКОВ

Социальные и политические последствия ошибочных действий в период азиатского кризиса, возможно, никогда не получают полной оценки. Когда в начале декабря 1997 г. в Куала-Лумпуре (Малайзия) состоялось совещание, в котором участвовал директор-распорядитель МВФ Мишель Камдессю, министры финансов и управляющие центральными банками 22 государств (важнейших промышленных стран плюс главных азиатских экономик, включая Австралию), я предостерег от опасности социальных и политических волнений, особенно в странах, исторически разделенных по этническому признаку (как в Индонезии, где массовые беспорядки на этнической почве уже происходили тридцать лет назад), если излишне ограничительная кредитно-денежная и фискальная политика будет и дальше им навязываться. Но Камдессю спокойно ответил, что они должны последовать примеру Мексики; им надлежит принимать болезненные меры, если они хотят добиться оживления. К несчастью, мои прогнозы оправдались. Не прошло и пяти месяцев после моего предостережения о надвигающейся катастрофе, как вспыхнули мятежи. В то время как МВФ предоставил 23 млрд. долл. на поддержание валютного курса и выкуп займов иностранных кредиторов, значительно меньшие суммы, требовавшиеся на помощь бедноте, выделены не были. Придерживаясь американской терминологии, миллиарды и миллиарды нашлись на благополучие корпораций, но не нашлось и нескольких миллионов на благосостояние рядовых граждан. Например, в Индонезии на следующий же день после того, как были резко сокращены пособия на продовольствие и топливо, вспыхнули мятежи. Как и тридцать лет назад, жертвами стали индонезийские бизнесмены и их семьи.

Дело не просто в том, что политика МВФ может рассматриваться мягкотелыми либералами как антигуманная. Даже если кого-либо мало волнует судьба тех, кому пришлось голодать, или тех детей, чей рост был деформирован недоеданием, это просто плохая экономическая политика. Мятежи не способствуют деловому доверию. Они выталкивают капитал из страны, а не привлекают его в страну. Мятежи предсказуемы, как и любое социальное явление, хотя и не с достоверностью, но с высокой вероятностью. Было очевидно, что Индонезия созрела для социальных потрясений. МВФ должен был знать это; ведь он уже провоцировал мятежи по всему миру, когда его политика требовала сокращения или отмены продовольственных пособий.

После мятежей в Индонезии МВФ изменил свою позицию: продовольственные пособия были восстановлены. Но МВФ вновь продемонстрировал, что он не усвоил основного урока — «необратимости». Точно так же как нельзя фирму, которая обанкротилась под воздействием высоких процентных ставок, возратить в «добанкротное состояние» путем снижения ставок, так и общество, расколотое мятежами, вызванными сокращением продовольственных пособий именно в тот момент, когда оно погрузилось в депрессию, нельзя вновь собрать воедино восстановлением этих пособий. На самом деле в некоторых случаях ожесточение может возрасти: если продовольственные пособия можно было платить, то почему же их сначала отобрали?

Я имел возможность беседовать с премьер-министром Малайзии после мятежей в Индонезии. Его страна в прошлом тоже пережила мятежи на этнической почве. Но Малайзия сделала много для предотвращения их повторения, включая программу содействия занятости для этнических малайцев. Махатхир знал, что все достижения по созданию мульти-расового общества могут быть потеряны, если он допустит, чтобы МВФ диктовал ему и его стране свою политику (неизбежным следствием которой будут мятежи). Для него предотвращение жестокой рецессии было не просто экономической проблемой, это был вопрос о выживании нации.

ОЖИВЛЕНИЕ: ОПРАВДАНИЕ ПОЛИТИКИ МВФ?

Когда эта книга выйдет в свет, кризис будет окончен. Во многих азиатских странах возобновился рост, хотя оживление экономики тормозит глобальный спад, начавшийся в 2000 г. Страны, избежавшие рецессии в 1998 г., Тайвань и Сингапур, подверглись ей в 2001 г.; в Корее дела обстоят гораздо лучше. Теперь, когда спад поразил Соединенные Штаты и Германию, никто уже не говорит о слабых институтах и плохих правительствах как о причинах рецессии; теперь, кажется, вспомнили, что подобные флуктуации всегда составляли неотъемлемую часть рыночной экономики.

Хотя некоторые люди в МВФ верят в то, что его вмешательство было успешным, широко признается, что был сделан ряд серьезных ошибок. Об этом свидетельствует и сам характер оживления. Почти все экономические спады приходят к концу. Но азиатский кризис был более жестоким, чем он должен был быть, переход к оживлению затянулся, и перспективы будущего роста далеко не те, каких можно было бы ожидать.

Для Уолл-стрит кризис окончен, как только произошел поворот в динамике финансовых переменных. До тех пор пока валютные курсы слабеют или курсы акций падают, еще не ясно, где находится дно. Но если дно достигнуто, убытки по крайней мере зафиксированы и самое худшее уже известно. Однако для определения, что действительно началось оживление, недостаточно стабилизации валютного курса или процентных ставок.

Люди живут не валютными курсами или процентными ставками. Наемные работники озабочены рабочими местами и заработной платой. Хотя уровень безработицы и реальной заработной платы достигли дна, этого еще недостаточно для работника, который все еще остается безработным, или для того, кто осознает, что его доход сократился на одну четверть. Фактического оживления нет, пока работники не вернулись на свои рабочие места, а заработная плата не достигла докризисного уровня. Сегодня в странах Восточной Азии, подвергшихся ударам кризиса, доходы населения на 20 процентов ниже того уровня, который был бы, если бы их рост продолжался темпами предшествующего десятилетия. В Индонезии объем выпуска все еще на 7,5 процента ниже, чем в 1997 г. И даже в Таиланде, лучшем ученике МВФ, еще не достигнут прежний уровень, не говоря уже о том, чтобы наверстать потерянный рост. Это не в первый раз, когда МВФ преждевременно торжествует победу: Мексиканский кризис в 1995 г. был объявлен оконченным, как только банки и международные кредиторы стали возвращать свои кредиты; но и через пять лет после кризиса работники только-только достигли того, что имели до кризиса. Тот факт, что МВФ фокусируется на финансовых переменных, а не пользуется в качестве индикаторов реальной заработной платой, уровнем безработицы, ВВП или другими более широкими мерами благосостояния, говорит сам за себя.

Вопрос, как наилучшим образом обеспечить переход к оживлению, весьма труден, и ответ зависит от причин, вызвавших рецессию. Во многих случаях лучшим является стандартное кейнсианское предписание: экспансионистская фискальная и кредитно-денежная политика. Проблемы, с которыми столкнулась Восточная Азия, более сложны, поскольку частью этих проблем являлась финансовая слабость региона — слабые банки и фирмы, перегруженные кредитным бременем. Но углубление рецессии обостряет эти проблемы. Болезненные меры сами по себе неблагоприятны, болезненность сама по себе не помогает экономике, а болезненные меры МВФ, усугубляя рецессию, делали переход к оживлению очень трудным. Иногда, как это было в Латинской Америке, Аргентине, Бразилии и ряде других стран, в 1970-х годах кризисы были вызваны расточительным расходованием государственных средств, выходящим за пределы реальных возможностей, и в этих случаях правительству было необходимо сократить расходы или повысить налоги — принять болезненные решения, по крайней мере с политической точки зрения. Но в Восточной Азии не было ни безответственной кредитно-денежной политики, ни расточительства в общественном секторе: инфляция была на устойчиво низком уровне, а бюджеты перед началом кризиса сводились с профицитом, поэтому указанные выше меры не были адекватными для борьбы с Восточноазиатским кризисом.

Особенностью ошибок МВФ является то, что они, по всей вероятности, окажут долговременное воздействие. В МВФ часто говорят так: похоже, главное, в чем нуждается экономика, — это хорошее слабительное. Примите болезненные меры: чем эти меры болезненнее, тем сильнее будет последующий рост. Согласно теории МВФ, если страна озабочена долговременными перспективами — скажем, на двадцать лет, — она должна проглотить горькое лекарство и быть готовой к глубокому спаду. Население сегодня будет бедствовать, но по крайней мере его потомки будут жить лучше. К сожалению, факты не подтверждают теорию МВФ. Экономика, пережившая глубокую рецессию, может действительно расти быстрее при переходе к оживлению, но она никогда не наверстает потерянное. Чем глубже сегодняшняя рецессия, тем ниже будет вероятный доход даже через двадцать лет. Утверждение МВФ, что потомки будут жить лучше, неверно. Рецессия оказывает долговременное воздействие. Это очень важный тезис: чем глубже рецессия сегодня, тем

не только ниже завтрашнее производство, но и вероятнее, что ниже будет выпуск и в течение многих будущих лет. В некотором роде это полезный вывод, ибо он означает, что лучшее лекарство для здоровья сегодняшней экономики в то же время и лучшее лекарство для завтрашней экономики. Отсюда следует, что экономическая политика должна быть направлена на минимизацию глубины и продолжительности экономического спада. К сожалению, это не входило в намерения МВФ и не было результатом воздействия его предписаний.

МАЛАЙЗИЯ И КИТАЙ

При сопоставлении того, что произошло в Малайзии и Китае — двух странах, которые выбрали отказ от программы МВФ, с остальными странами Восточной Азии, которые их приняли, негативный эффект политики МВФ выступает еще более отчетливо. Малайзия во время кризиса подверглась жесткой критике со стороны международного финансового сообщества. Хотя риторика и политика премьер-министра Махатхира в отношении прав человека часто оставляет желать лучшего, многие его экономические мероприятия увенчались успехом.

Малайзия не была склонна присоединиться к программе МВФ отчасти потому, что ее высшее руководство не хотело принимать диктата извне, а отчасти потому, что не питала большого доверия к МВФ. В начале 1997 г. глава МВФ Мишель Камdessus объявил, что банки Малайзии находятся в плохом состоянии. Группа сотрудников МВФ и Всемирного банка была спешно командирована в Малайзию для обследования ее банковской системы. Хотя там действительно был высокий уровень недействующих кредитов (15 процентов), Центральный банк Малайзии быстро ввел жесткое регулирование, в результате чего банки приняли адекватные меры в отношении своих убытков. Более того, малайзийская установка на строгое регулирование предотвратила негативное воздействие на ее банки неустойчивости валютного курса (опасности получения кредитов в долларах и выдачи займов в рингитах) и даже ограничила задолженность компаний банкам (такие меры предосторожности не входили в то время в стандартный пакет программ МВФ).

Стандартный способ оценки силы банковской системы заключается в том, что ее подвергают имитационным модельным испытаниям на стрессовые тесты, определяя ее реакцию на различные экономические ситуации. Малайзийская банковская система достаточно хорошо выдержала испытания. Лишь немногие банковские системы могли выдержать длительную рецессию или депрессию, и малайзийская система не была исключением, но она оказалась на редкость стойкой. Во время многочисленных посещений Малайзии я наблюдал, с каким трудом сотрудники МВФ составляли отчеты, дабы не вступать в противоречие с установками исполнительного директора, сохраняя при этом достоверность очевидных фактов.

В самой Малайзии шла горячая полемика относительно адекватной реакции на кризис. Министр финансов Анвар Ибрахим предложил «программу МВФ без участия МВФ», т.е. повышение процентных ставок и сокращение государственных расходов. Махатхир был настроен скептически. В конце концов он уволил своего министра финансов и сменил курс экономической политики.

Когда региональный кризис перешел в глобальный и международный рынок капитала оказался в стесненном положении, Махатхир снова начал действовать. В сентябре 1998 г. Малайзия установила фиксированный курс рингита и доллара на уровне 3,80 рингита за доллар, снизила процентные ставки и потребовала, чтобы все офшорные рингиты были репатриированы до конца месяца. Правительство также ввело ограничения на перевод капитала малайзийскими резидентами за границу и заморозило репатриацию иностранных портфельных инвестиций на двенадцать месяцев. Меры эти были объявлены временными и были так тщательно отработаны, чтобы стало очевидно, что страна не относится враждебно к долгосрочным иностранным инвестициям. Тем, кто инвестировал в Малайзию и получил прибыль, было разрешено ее изъятие. 7 сентября 1998 г. в «Форчун», в теперь ставшей знаменитой статье, известный экономист Пол Кругмен посоветовал Махатхиру срочно ввести контроль за движением капитала. Но он был в меньшинстве. Управляющий Центральным банком Малайзии Ахмад Мохамед Дон и его заместитель Фэн Вэн Фа (Fong Weng Phak) ушли в отставку, по слухам, ввиду несогласия с введением контроля за движением капитала. Некоторые экономисты, те, что с Уолл-стрита и из МВФ, предсказывали катастрофу, если контроль будет введен, заявляя, что это отпугнет иностранных инвесторов на долгие годы. Они ожидали резкого падения иностранных инвестиций, обрушения фондовой биржи и образования «черного рынка» для рингита с сопровождающими это, как правило, деформациями экономики. И они предостерегали, что контроль приведет к прекращению притока капитала, но не сможет остановить его оттока. Теми или иными путями бегство капитала будет происходить. Ученые мужи предрекали, что экономика сильно пострадает, рост прекратится, контроль

никогда не будет отменен и что Малайзия просто откладывает решение назревших проблем. Даже министр финансов США Роберт Рубин, обычно очень сдержанный, включился в словопрения.

Фактический исход оказался, однако, совершенно иным. Моя команда от Всемирного банка работала в Малайзии по преобразованию контроля над движением капитала в налогообложение его вывоза. Поскольку быстрые перемещения капитала из страны в страну выводят экономику из равновесия, вызывая явления, называемые экономистами «большими экстерналиями»[37], т.е. воздействиями на других, обычных людей, не вовлеченных в эти операции с капиталами. Эти потоки могут вызвать сильные нарушения во всей экономике. Правительство имеет право и даже обязано принимать меры для предотвращения таких нарушений. Обычно экономисты считают интервенции, основанные на рыночных принципах, такие, как налогообложение, более эффективными и дающими меньше негативных побочных эффектов, чем прямой административный контроль. Поэтому мы из Всемирного банка побуждали Малайзию отказаться от прямого контроля и ввести налог на вывоз капитала. Кроме того, этот налог можно будет постепенно снижать, не создавая в экономике больших нарушений, если интервенция со временем окажется ненужной.

Дела пошли так, как и планировалось. Малайзия отменила налог, как и обещала, через год после введения контроля. На самом деле Малайзия раньше уже вводила однажды временный контроль за движением капитала и отменила его, как только положение стабилизировалось. Этот исторический эксперимент игнорировался теми, кто подверг страну таким резким нападкам. В течение года Малайзия реструктурировала свои банки и корпорации, доказав, что критики, утверждавшие, что только под давлением рыночной дисциплины как атрибута свободного рынка капитала правительство может сделать что-нибудь серьезное, вновь оказались не правы.

В действительности же Малайзия гораздо больше продвинулась в борьбе с кризисом, чем Таиланд, следовавший предписаниям МВФ. В ретроспективе совершенно ясно, что малайзийский контроль за движением капитала позволил стране быстрее перейти к оживлению при менее глубоком спаде^[23] и с гораздо меньшим наследством государственного долга, обременяющим будущий рост. Этот контроль позволил Малайзии допустить более низкие процентные ставки, чем это было бы возможно при его отсутствии. Более низкие ставки означали, что меньшее число фирм вынуждено было банкротиться, и, таким образом, масштабы выкупа нефинансовых корпораций и финансовых институтов за счет общественных фондов были меньше. Более низкие процентные ставки означали также, что переход к оживлению мог произойти при меньшей опоре на фискальную политику и, следовательно, был меньше масштаб государственных заимствований. Сегодня Малайзия занимает гораздо лучшие позиции, чем страны, внявшие советам МВФ. Было получено мало свидетельств того, что контроль за движением капитала создает негативную мотивацию для иностранных инвесторов. Фактически иностранные инвестиции возросли^[24]. Поскольку инвесторы озабочены сохранением экономической стабильности и поскольку Малайзия проделала работу по ее поддержанию гораздо лучше, чем ее соседи, она оказалась в состоянии привлечь инвестиции.

Другой страной, следовавшей независимым курсом, был Китай. Не случайно, что две самые большие развивающиеся страны были избавлены от опустошений глобального экономического кризиса — Индия и Китай. Та и другая страна сохранили контроль за движением капиталов. В то время как страны развивающегося мира, проводившие либерализацию рынка капиталов, фактически пережили падение доходов, темп прироста в Индии превышал 5 процентов, а в Китае был близок к 8 процентам. Это тем более примечательно при всеобщем замедлении экономического роста в мире, и торговли в частности, в течение данного периода. Китай достиг этого, следуя предписаниям ортодоксальной экономической науки. Это не были предписания Гувера — МВФ, но стандартные предписания, которым экономисты учат уже более полувека: если вы столкнулись с экономическим спадом, отвечайте на него экспансионистской макроэкономической политикой. Китай воспользовался возможностью соединить свои краткосрочные нужды с целями долговременного роста. Быстрый рост в течение предшествующего десятилетия с ожидаемым продолжением в следующем столетии создал огромную потребность в инфраструктуре. Были созданы большие возможности для общественных инвестиций с высокой отдачей, включая уже начатые проекты, которые можно было ускорить, и проекты, уже разработанные, но отложенные из-за недостатка фондов. Это стандартное лекарство сработало, и Китай избежал замедления роста.

Принимая экономические решения, Китай осознавал, что существует связь между макростабильностью и микроэкономикой. Он знал, что нужно продолжать реструктуризацию своих корпоративного и финансового секторов. Но в то же время там понимали, что экономический спад крайне затруднит осуществление программы реформ. Экономический спад разорил бы множество фирм и привел бы множество кредитов в недействующее состояние, ослабив тем самым банковскую систему. Он также увеличил бы безработицу, а рост безработицы значительно увеличил бы общественные издержки реструктуризации государственных предприятий. И в Китае понимали связь между экономической, политической и социальной стабильностью.

Страна на протяжении недавних периодов своей истории слишком часто испытывала последствия нестабильности, и не хотела бы больше таковых. Во всех отношениях Китай полностью оценил системные последствия, которые политика МВФ привычно упускает из виду.

Сказанное не означает, что Китай уже прошел критическую фазу развития. Реструктуризация его банковской системы и государственных предприятий на многие годы еще остается серьезным вызовом. Но на все эти вызовы гораздо лучше можно ответить в условиях сильной макроэкономики.

Хотя различия в индивидуальных обстоятельствах делают затруднительным всякого рода обобщения о причинах возникновения кризиса или быстрого перехода к оживлению, я полагаю, что неслучайно только крупнейшая страна Восточной Азии — Китай избрала курс, прямо противоположный тому, который предлагал МВФ, и что страной, где спад был самым коротким, оказалась Малайзия, которая тоже откровенно отвергла стратегию МВФ.

КОРЕЯ, ТАИЛАНД И ИНДОНЕЗИЯ

Корея и Таиланд демонстрируют еще один резкий контраст. После короткого периода колебаний, продолжавшихся с июля по октябрь 1997 г., Таиланд начал следовать предписаниям МВФ. Однако более чем через три года после начала кризиса он все еще находится в состоянии рецессии, а его ВВП примерно на 2,3 процента ниже докризисного уровня. Реструктуризация корпораций продвинулась незначительно, и около 40 процентов кредитов все еще остаются недействующими.

Корея в противоположность Таиланду не стала закрывать свои банки в соответствии со стандартными предписаниями МВФ, и корейское правительство, подобно малайзийскому, приняло на себя более активную роль в реструктуризации корпораций. Более того, Корея держала свой валютный курс на низком уровне, вместо того чтобы пытаться его восстановить. Это было связано якобы с восстановлением валютных резервов, так как покупка долларов для их пополнения снижала курс вона. На самом деле Корея держала низкий валютный курс для того, чтобы поддержать экспорт и ограничить импорт. Кроме того, Корея не последовала рекомендациям МВФ в отношении физического реструктурирования. МВФ действовал так, как будто он знал больше о глобальной индустрии чипов, чем фирмы-производители, и требовал, чтобы Корея как можно скорее избавилась от избыточных мощностей в этой отрасли. Корея ловко проигнорировала этот совет. И когда спрос на чипы оживился, произошло оживление и в экономике страны. Если бы Корея последовала рекомендациям МВФ, оживление ее экономики было бы гораздо слабее.

Сопоставляя ход оживления в разных странах, большинство аналитиков исключают Индонезию просто потому, что над ее экономикой доминировали политические события и социальные беспорядки. Однако политические и социальные беспорядки сами в немалой степени могут быть отнесены на счет политики МВФ, как мы в этом уже убедились. Никто не знает, возможен ли был более спокойный переход власти от Сухарто, но мало кто сомневается в том, что он мог бы быть и более бурным.

ВЛИЯНИЕ НА БУДУЩЕЕ

Несмотря на многие бедствия, Восточноазиатский кризис оказал оздоровляющее воздействие. Страны Восточной Азии, несомненно, развернут более эффективные системы финансового регулирования и вообще усовершенствуют свои финансовые институты. Хотя их фирмы уже продемонстрировали потрясающую конкурентоспособность на мировом рынке, в Корее, по-видимому, возникает еще более конкурентная экономика. Некоторые из худших аспектов коррупции, так называемый «клановый капитализм», будут взяты под контроль.

Однако способы, которыми боролись с кризисом, в частности использование высоких процентных ставок, скорее всего будут иметь значительный негативный эффект на средне- и, возможно, долгосрочный экономический рост региона. Есть определенная доля иронии в главной причине этого. Слабые, плохо регулируемые финансовые институты плохи потому, что они ведут к плохому распределению ресурсов. Несмотря на то что они в Восточной Азии были далеки от совершенства, однако на протяжении трех десятилетий их достижения в области распределения ресурсов были поистине впечатляющими: именно это

поддерживало быстрый рост восточноазиатских стран. Хотя целью тех, кто проталкивал «реформы» в Восточной Азии, было улучшение способности финансовой системы распределять ресурсы, фактически МВФ ухудшил общую эффективность рынка.

По всему миру очень незначительная часть новых инвестиций финансируется увеличением собственного акционерного капитала (путем продажи части акций компании). В действительности странами с широко диверсифицированной акционерной собственностью являются только Соединенные Штаты, Англия и Япония. Это страны с крепкими правовыми системами и сильной защитой прав акционеров. Развитие этих правовых институтов требует времени, и лишь немногим странам удалось это сделать. Тем временем фирмы во всем мире должны полагаться на заемные средства. Долгам внутренне присущ риск. Стратегии МВФ, такие, как либерализация рынка капитала и поднятие процентных ставок до невероятных уровней при наступлении кризиса, делают заемные средства еще большим источником риска. В поисках рациональной реакции на это фирмы переходят на более низкие уровни заимствований, что заставляет их переносить центр тяжести финансирования на нераспределенную прибыль. Ограничиваются возможности роста в будущем, и потоки капитала перемещаются менее свободно в направлении по более продуктивному использованию, чем это происходило бы при других обстоятельствах. Тем самым политика МВФ ведет к менее эффективному распределению ресурсов, в частности распределению капитала, который представляет собой наиболее дефицитный ресурс в развивающихся странах[38]. МВФ не принимает в расчет возникающие отсюда потери, потому что его модели не отражают реалий механизма функционирования рынков капитала, в том числе несовершенство информации, существующее на этих рынках.

ОБЪЯСНЕНИЕ ОШИБОК

Сегодня МВФ признает, что им был сделан ряд серьезных ошибок в рекомендациях по фискальной политике — в том, как Фонд продавливал реструктуризацию банков в Индонезии; в том, как он, наверное преждевременно, навязывал либерализацию рынка капиталов, а также в недооценке им значения внутрирегиональных взаимодействий, которые ведут к тому, что спад в одной стране тянет за собой ее соседей. Он тем не менее не признает своих ошибок в кредитно-денежной политике и не пытается даже искать объяснение, почему его модели не могли предсказать столь плачевного хода событий. МВФ не пытался построить альтернативную интеллектуальную конструкцию, что повышало возможность повторения тех же самых ошибок в случае следующего кризиса. (В январе 2002 г. МВФ записал на свой счет еще один провал — Аргентину. Причина отчасти заключается в том, что он снова рекомендовал ограничительную фискальную политику.)

Объяснение масштабности провалов частично сводится к высокомерию: никто не любит признавать ошибку, особенно ошибку таких масштабов и с такими последствиями. Ни Фишер, ни Саммерс, ни Рубин, ни Камdessus, ни МВФ, ни министерство финансов США и думать не желали, что их политика была дезориентирующей. Они продолжали стоять на своих позициях, несмотря на множество фактов, свидетельствовавших, по моему мнению, о провале их политики. (Когда МВФ наконец решил поддержать низкие процентные ставки и отказался от поддержки ограничительной фискальной политики в Восточной Азии, он объявил, что делает это потому, что для этого наступило время. Я бы предположил, что смена курса частично произошла под давлением общественного мнения.)

Но в Азии много других теорий, включая теорию заговора, которую я лично не разделяю. Согласно этой теории, политика МВФ рассматривается как сознательная попытка ослабить Восточную Азию — регион мира, который продемонстрировал самый высокий темп роста за последние сорок лет, — или по крайней мере принести высокие прибыли Уолл-стриту и другим финансовым центрам мира. Можно представить себе, как такой ход мыслей получил развитие: МВФ сначала порекомендовал странам Азии открыть свои рынки для «горячих денег» краткосрочного капитала. Страны этому последовали, вслед за этим начался массированный прилив в них «горячих денег», которые так же внезапно отхлынули. Тогда МВФ порекомендовал поднять процентные ставки и перейти к ограничительной фискальной политике, что спровоцировало глубокую рецессию. Когда же цены активов рухнули, МВФ посоветовал затронутым кризисом странам начать продажу активов, даже по низким ценам дешевой распродажи. При этом МВФ заявлял, что компании нуждаются в солидном иностранном менеджменте (предусмотрительно обходя тот факт, что эти компании показывали рекордные темпы роста за несколько предшествующих десятилетий, что вряд ли было совместимо с плохим менеджментом) и это произойдет только в том случае, если они будут проданы иностранцам, а не просто будет приглашен иностранный менеджмент для управления ими. Продажи осуществлялись теми же

самыми финансовыми институтами, которые изъяли из них свои капиталы, спровоцировав кризис. Эти банки получили крупные комиссионные за свою работу по продаже попавших в затруднительное положение компаний или по дроблению их на более мелкие, точно так же как они получали крупные комиссионные за то, что первоначально привлекали капиталы в данную страну. По ходу развития событий цинизм вырос до таких размеров, что эти американские и другие финансовые компании даже не слишком утруждали себя реструктуризацией, они просто держали скупленные активы до начала оживления экономики, а потом продавали их, делая прибыль на разнице между покупкой по цене срочной распродажи и продажей по более нормальным ценам.

Я думаю, что существует более простой набор объяснений: МВФ не принимал участия в заговоре, но выражал интересы и идеологию западного финансового сообщества. Процедуры функционирования, тщательно засекреченные, изолировали Фонд и его политику от пристального внимания общественности, которая могла заставить его использовать модели и вырабатывать рекомендации, более соответствующие ситуации в Восточной Азии. Провалы в Восточной Азии имели много общего с провалами стратегий развития и перехода к рыночной экономике; в главах восьмой и девятой мы подробнее рассмотрим эти общие черты.

АЛЬТЕРНАТИВНАЯ СТРАТЕГИЯ

В ответ на обвинения, которые я продолжаю выдвигать в адрес стратегии МВФ — министерства финансов США, мои критики справедливо вопрошают, а что делал бы на их месте я. В этой главе уже содержится набросок базовой стратегии: поддерживал бы экономику на уровне, возможно близком к полной занятости. Достижение этой цели в свою очередь предполагает экспансионистскую (или по крайней мере не ограничительную) кредитно-денежную и фискальную политику, точный перечень и масштаб мероприятий которых зависит от ситуации в каждой данной стране. Я согласен с МВФ в вопросе о необходимости финансовой реструктуризации, которая касается слабых банков, но мой подход к ней был бы совершенно другим, поставив приоритетной целью поддержание финансовых потоков и соглашение о временном невостребовании имеющихся долгов: реструктуризацию долгов, подобных той, которая успешно была проведена в Корее. Поддержание финансовых потоков потребовало бы серьезных усилий в области реструктуризации существующих финансовых институтов. Ключевым элементом реструктуризации корпораций стало бы введение специального положения о банкротстве, нацеленного на быструю ликвидацию бедственного состояния дел на фирмах, возникшего на почве макроэкономических неурядиц, выходящих далеко за обычные пределы. Кодекс банкротства США содержит положения о скорейшей реорганизации фирмы (более предпочтительной, чем ликвидация), так называемую 11-ю главу. Банкротства, вызванные макроэкономическими неурядицами, такими, как в Восточной Азии, требовали даже более быстрых решений — как я называю это, суперодиннадцатой главы.

При наличии такого положения или даже его отсутствии требовалось сильное вмешательство государства. Но это вмешательство должно было бы быть нацелено на финансовую реструктуризацию — установление четких прав собственности на фирму и обеспечение ей возможности возвращения на рынки кредита. Это позволило бы фирмам полностью использовать возможности для развития экспорта, которые им предоставлял пониженный валютный курс. Это исключило бы также мотивацию к обдиранию активов и вместо этого обеспечило бы мотивацию к началу такой реальной реструктуризации, которая была необходима, — и тогда новые собственники и менеджеры получили бы гораздо лучшие возможности для реструктуризации, чем международные или отечественные бюрократы, которым, как говорится, никогда в жизни не приходилось задумываться над ведомостью заработной платы. Такая финансовая реструктуризация не потребовала бы огромных выкупов долгов. Разочарование стратегией крупномасштабного выкупа долгов теперь стало уже почти всеобщим. Я не могу с уверенностью сказать, что моя стратегия сработала бы, но у меня нет сомнений в том, что шансов на успех у нее было гораздо больше, чем у программы МВФ, провал которой с гигантскими издержками был вполне предсказуем.

МВФ не извлек быстрых уроков из своих провалов в Восточной Азии, с небольшими вариациями он вновь и вновь пытался осуществлять стратегию крупномасштабного выкупа долгов. После провалов в России, Бразилии и Аргентине стало ясно, что требуется альтернативная стратегия, и сегодня крепнет поддержка ключевых элементов того подхода, который я только что изложил. Теперь, через пять лет после начала кризиса, в МВФ и в «большой семерке» все говорят о придании большего внимания проблеме банкротства и невостребования имеющихся долгов (краткосрочного моратория на выплаты) и даже о временном использовании контроля за движением капиталов.

Азиатский кризис принес много изменений, которые могут в будущем оказаться полезными для стран региона. Управление корпорациями и нормативы бухгалтерской отчетности улучшились, в некоторых случаях даже поставив эти страны во главе возникающих рыночных экономик. Новая конституция Таиланда обещает более сильную демократию (в том числе положение, предусматривающее «право граждан на информированность», которое не содержится даже в конституции США). Это обещает большую прозрачность власти, безусловно большую, чем таковая в международных финансовых институтах. Многие из этих изменений создают условия для более прочного роста в будущем.

Но этим достижениям противостоят реальные потери. Методы, с которыми МВФ подходил к кризису, оставили большинству стран в наследство бремя частных и общественных долгов. Теперь фирмы боятся не только переобремененности заемными средствами, что было характерно для Кореи, но и более умеренного уровня долговой зависимости: непомерные уровни процентных ставок, ввергнувших в банкротство фирмы, продемонстрировали, что даже сравнительно небольшие уровни задолженности связаны с высоким риском. В итоге фирмам придется больше полагаться на самофинансирование. Вследствие этого рынки капитала будут функционировать менее эффективно — и это тоже ущерб, нанесенный экономике идеологизированным подходом МВФ к совершенствованию рыночного механизма. Но что самое важное, это замедление роста жизненного уровня.

Прямым последствием политики МВФ в Восточной Азии явились атаки, которым подверглась глобализация. Провалы международных институтов в бедных развивающихся странах имели длительную историю, но они не попали в главные новости средств массовой информации. Восточноазиатский кризис заставил почувствовать тех, кто живет в более развитых странах, разочарование, которое давно уже испытывает развивающийся мир. То, что случилось в России на протяжении 1990-х годов, демонстрирует еще более заслуживающий внимания пример, почему существует такая неудовлетворенность деятельностью международных финансовых институтов и почему они нуждаются в преобразовании.

ГЛАВА ПЯТАЯ. КТО ПОТЕРЯЛ РОССИЮ?

С падением Берлинской стены осенью 1989 г. начался один из важнейших экономических переходов всех времен. Это был второй дерзкий экономический и социальный эксперимент прошлого столетия^{25}. Первым был переход России к коммунизму, произошедший за семь десятилетий до того. С течением лет провалы этого первого эксперимента стали очевидными. В результате революции 1917 г. и установления после Второй мировой войны советской гегемонии над значительной частью Европы примерно 8 процентов населения мира, жившие при советском коммунизме, утратили как политическую свободу, так и экономическое благополучие. Второй переход России, равно как и стран Восточной и Юго-Восточной Европы, далек от завершения, но многое ясно уже сейчас: Россия получила совсем не то, что обещали ей сторонники рыночной экономики или на что она надеялась. Для большинства населения бывшего Советского Союза экономическая жизнь при капитализме оказалась даже хуже, чем предостерегали их прежние коммунистические лидеры. Перспективы на будущее мрачны. Средний класс уничтожен, создана система кланово-мафиозного капитализма. Единственное достижение — возникновение демократии с реальными свободами, в том числе свободой СМИ, — представляется хрупким, особенно когда ранее независимые телевизионные каналы один за другим закрываются. Хотя те, кто живет в России, должны нести за случившееся значительную часть ответственности, частично вина ложится и на западных советников, особенно из США и МВФ, так стремительно ворвавшихся в Россию с проповедью свободного рынка. Как бы то ни было, именно они обеспечили поддержку тем, кто повел Россию и многие другие экономики по новому пути, проповедуя новую религию — рыночный фундаментализм в качестве заменителя старой — марксизма, оказавшегося несостоятельным.

Россия — это непрерывно развертывающаяся драма. Немногие предвидели неожиданный распад Советского Союза, как и неожиданную отставку Бориса Ельцина. Некоторые считают, что олигархия — наихудшее порождение ельцинской эпохи — уже обуздана; другие полагают, что олигархи просто впали в немилость. Некоторые рассматривают рост производства, наметившийся с 1998 г., как начало возрождения, способное привести к воссозданию среднего класса. Другие думают, что потребуются долгие годы для того, чтобы компенсировать ущерб прошедшего десятилетия. Доходы основной массы населения сегодня значительно ниже, чем десять лет назад, а бедность значительно больше. Пессимисты обеспокоены тем, что ядерная держава сотрясается политической и социальной нестабильностью. Оптимисты (!) полагают, что полуавторитарное руководство России устанавливает стабильность, но ценой потери части демократических

свобод.

Россия после 1998 г. пережила вспышку роста, основой которого были высокие цены на нефть и преимущества, связанные с девальвацией, которой МВФ так долго противился. Но когда цены на нефть упали и выгоды девальвации были исчерпаны, рост тоже замедлился. Сегодня экономические прогнозы менее мрачны, чем во время кризиса 1998 г., но будущее тем не менее неопределенно. Правительство лишь с трудом сводило концы с концами, когда цены на нефть — главную статью экспорта страны — были высокими. Если цены на нефть еще более упадут, а, по-видимому, к этому идет дело, могут возникнуть серьезные трудности. Самое хорошее, что можно сказать, — будущее страны по-прежнему остается туманным.

Неудивительно, что полемика вокруг вопроса, кто потерял Россию, имеет широкий резонанс. На определенном уровне он поставлен явно неправильно. Это напоминает дебаты, происходившие в Соединенных Штатах полвека назад, на тему о том, кто потерял Китай, когда коммунисты пришли к власти в этой стране. Но в 1949 г. Китай нельзя было считать американской потерей, как нельзя считать Россию американской потерей полвека спустя. Ни в том, ни в другом случае Америка и Западная Европа не имели контроля над развитием политической и социальной ситуации. В то же время ясно, что получилось что-то не так не только в России, но и в тех более чем двадцати странах, которые возникли на месте советской империи.

МВФ и западные лидеры уверяют, что дела обстояли бы еще хуже, если бы не их помощь и совет. У нас не было тогда, как нет и сейчас, магического кристалла, через который мы могли бы увидеть, что произошло бы в случае альтернативной политики. Мы не можем провести контрольный эксперимент, вернуться назад во времени, чтобы попробовать альтернативную стратегию. У нас нет способов, чтобы с достоверностью узнать, что могло бы произойти.

Однако нам известны определенные заявления, дающие политические и экономические оценки событиям. И мы знаем, что их последствия были катастрофическими. В некоторых случаях связь между политикой и ее последствиями просматривается легко: МВФ беспокоило то, что девальвация рубля вызовет новый виток инфляции. Его требование, чтобы Россия поддерживала завышенный курс рубля, и многомиллиардные долларовые кредиты, которые пошли на это, в конечном счете привели российскую экономику к крушению. (Когда же наконец в 1998 г. девальвация рубля все же произошла, бурной инфляции, которой опасался МВФ, не последовало, и экономика испытала свой первый значительный рост.) В других случаях связи являются более сложными. Однако опыт стран, следовавших иной политике при переходе к рыночной экономике, может нам помочь выбраться из этого лабиринта. Очень важно, чтобы мировое общественное мнение судило о политике МВФ в России на основе достаточной информации о том, чем руководствовался МВФ и почему он так сильно ошибался. Те, кто, включая и меня, имели возможность из первых рук узнавать о принимавшихся решениях и их последствиях, несут особую ответственность за свою интерпретацию этих событий.

Есть и еще одна причина, побуждающая к необходимости переоценки. Теперь, спустя более десяти лет после падения Берлинской стены, стало очевидно, что переход к рыночной экономике будет сопровождаться длительной борьбой, и многие, если не большинство проблем, казавшихся еще несколько лет назад решенными, потребуют пересмотра. Но, только осознав, в чем заключались наши ошибки в прошлом, мы сможем с достаточной вероятностью действовать эффективно в будущем.

Лидеры революции 1917 г. понимали, что на карту поставлено нечто большее, чем перемены в экономике; борьба шла за изменение всех параметров общества. Подобно этому и переход от коммунизма к рыночной экономике есть нечто большее, чем просто экономический эксперимент: это трансформация общества во всех его социально-политических структурах. Частично причины катастрофических результатов при переходе к рыночной экономике коренятся в непонимании центральной роли этих других, неэкономических компонентов.

Вожди первой революции[39] понимали, сколь трудна задача трансформации, и, будучи революционерами, были убеждены, что она не может быть осуществлена демократическими методами; она должна была осуществляться «диктатурой пролетариата». Некоторые лидеры второй революции 1990-х годов полагали сначала, что освобожденный от оков коммунизма российский народ быстро оценит все блага рыночной экономики. Другая часть российских рыночных реформаторов (так же, как и их западные вдохновители и советники) не очень верили в демократию и не слишком были заинтересованы в ней, опасаясь, что если доверить выбор российскому народу, то он может сделать «неправильный» выбор экономической модели (иными словами, выбрать не их модель). И в странах Восточной Европы, и в некоторых странах бывшего Советского Союза, когда народ увидел, что блага этих рыночных реформ в стране за страной почему-то не материализуются, он путем демократических выборов отверг рыночный экстремизм реформаторов и поставил у власти социал-демократические партии или даже «реформированные» коммунистические партии, в ряде случаев у руля которых стояли бывшие коммунистические лидеры. Неудивительно, что многие рыночные

реформаторы обнаружили примечательную склонность вести дела старыми способами: в России президент Ельцин, обладавший неизмеримо большими полномочиями, чем его коллеги в любой западной демократии, решился идти в обход демократически избранной Думы (парламента) и осуществить реформы посредством указов^[26]. Получилось так, как если бы «большевики-рыночники», отечественные «истово верующие», равно как и их западные эксперты и проповедники новой экономической религии, которые наводнили постсоциалистические страны, пытались использовать «мягкий» вариант ленинских методов, чтобы вести корабль путем «демократического» перехода к рыночной экономике.

ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Переход, стартовавший в начале 1990-х годов, таил в себе как великие вызовы, так и великие возможности. Истории известно немного случаев, когда страна совершала добровольный переход от состояния, при котором государство контролировало фактически все аспекты экономики, к состоянию, при котором решения должны были приниматься рынком. В Китайской Народной Республике такой переход начался в конце 1970-х годов, но ей еще очень далеко до полнокровной рыночной экономики. Один из наиболее успешных переходов такого рода совершил Тайвань — остров, лежащий в 100 милях от континентального Китая. Он был японской колонией с конца XIX в. Когда в Китае победила революция 1949 г., остров сделался прибежищем старого гоминьдановского руководства. Со своей базы на Тайване оно претендовало на суверенитет над всем континентальным Китаем, сохраняя название Республика Китай. Гоминьдановцы национализировали и перераспределили землю, учредили, а впоследствии частично приватизировали целый ряд важных отраслей и в более широком смысле создали жизнеспособную рыночную экономику. После 1945 г. многие страны, в том числе и Соединенные Штаты, переходили от мобилизационной экономики к экономике мирного времени. В то время целый ряд экономистов и других экспертов опасались большой рецессии, которая последует за конверсией военной промышленности. Изменился не только порядок принятия решений — отказывались от разных вариантов командной экономики, в которой основные решения о производстве принимались правительствами военного времени, и возвращались к частнопредпринимательскому управлению производством. Одновременно происходила глубокая перестройка товарной структуры — например, переход от производства танков к производству автомобилей. Но уже к 1947 г. уровень производства в Соединенных Штатах был на 9,6 процента выше, чем в 1944 г., последнем военном году. К концу войны (1945) 37 процентов ВВП приходилось на военное производство. С наступлением мира его доля быстро сократилась до 7,4 процента (1947).

Однако было одно важное различие между переходом от войны к миру и от коммунизма к рыночной экономике, на чем я остановлюсь ниже подробнее: перед Второй мировой войной Соединенные Штаты уже располагали всеми основными рыночными институтами, хотя во время войны их действие было приостановлено или заменено «командно-контрольным» подходом. В противоположность этому России было необходимо одновременно осуществлять перераспределение ресурсов и заново создавать системы рыночных институтов.

Однако и Тайвань, и Китай встретились с проблемами, аналогичными проблемам России в переходный период. Тот и другой встретили вызов большой трансформации своего общества, включающий необходимость создания институтов, образующих фундамент рыночной экономики. Обе страны достигли действительно впечатляющих успехов. Вместо продолжительной рецессии переходного периода они продемонстрировали темпы прироста, близкие к выражению в двузначных числах. Экономические радикал-реформаторы, которые старались навязать свои советы России и многим другим странам, переживавшим переходный период, уделяли мало внимания опыту и урокам развития Тайваня и Китая. Но это происходило не потому, что российская история (или история других стран, находившихся в переходном процессе) делала эти уроки неприменимыми. Они старательно игнорировали советы российских ученых — историков, экономистов или социологов. И делали это по одной простой причине: они веровали в рыночную революцию, которая должна была произойти для того, чтобы сделать знания, которыми располагали другие дисциплины, совершенно ненужными. То, что проповедуют рыночные фундаменталисты в учебниках так называемой «экономике», представляет собой свехупрощенную версию рыночной экономики, игнорирующую динамику перемен.

Рассмотрим проблемы, с которыми столкнулась Россия (или другие коммунистические страны) в 1989 г. В России имелись институты, которые назывались так же, как и на Западе, но это не значит, что они осуществляли те же самые функции. В России были банки, и эти банки хранили сбережения, но они не принимали решений о том, кому нужно дать кредиты; на них не ложилась ответственность за мониторинг и

обеспечение того, чтобы кредиты были возвращены. Они вместо этого просто предоставляли «фонды» так, как им это диктовало центральное плановое управление правительства (Госплан). В России имелись фирмы, предприятия, производившие товары, но не предприятия принимали решения; они производили то, что им было приказано производить, а ресурсы (сырье, материалы, труд, оборудование) они получали по распределению. Главной сферой деятельности предпринимателей было нахождение путей обхода проблем, которые ставило перед ними правительство: оно давало им плановые задания на выпуск продукции без обеспечения необходимыми ресурсами, но иногда выделяло и больше ресурсов, чем необходимо. Предприимчивые хозяйственники вступали в торги, чтобы обеспечить себе возможность выполнить задания, при этом позволяя себе блага в несколько большем объеме, чем они могли бы иметь на свою официальную заработную плату. Эта деятельность была необходимой для того, чтобы просто приводить в движение советскую систему, но она вела к коррупции, которая только еще более возросла, когда Россия начала переход к рыночной экономике⁽²⁷⁾. Обход законов, а то и их прямое нарушение стали частью образа жизни. Это были предвестники полного развала «власти закона», которым характеризовался переходный период.

Как и в рыночной экономике, в советской системе существовали цены, но цены устанавливались распоряжениями правительства, а не рынком. Некоторые цены, например на предметы первой необходимости, искусственно держались на низком уровне, что позволяло даже тем, кто находился на самом дне распределения доходов, избегать бедности. Цены на энергию и природные ресурсы тоже искусственно занижались, что Россия могла себе позволить, только обладая огромными кладовыми этих ресурсов.

Старомодные учебники «экономике» часто описывали рыночную экономику, делая упор на три главных элемента: цены, частную собственность и прибыль. Вместе с конкуренцией они создают стимулирование, координируют принятие экономических решений, обеспечивая производство фирмами товаров, которые нужны потребителю с возможно более низкими издержками. Но с другой стороны, существует длительная традиция признания важного значения институтов. Наиболее важное значение имеют правовые и регуляторные системы, которые гарантируют выполнение контрактов, создают упорядоченные способы разрешения коммерческих споров, равно как и упорядоченную процедуру банкротства, действующую, когда заемщики не могут вернуть долги; обеспечивают поддержание конкуренции, а также то, что банки в состоянии вернуть вкладчикам их деньги, когда те этого потребуют. Эта система законов и учреждений помогает гарантировать честность операций на фондовом рынке, обеспечивает защиту акционеров от произвола менеджеров, защиту прав акционеров, с тем чтобы не было злоупотреблений со стороны большинства в отношении меньшинства. В странах со зрелой рыночной экономикой эти правовые и регуляторные системы формировались на протяжении более полутора веков в ответ на проблемы, которые создавал «дикий» рыночный капитализм. Банковское регулирование было введено после крупных банковских крахов, регулирование ценных бумаг возникло после нескольких крупных скандалов, когда ничего не подозревавшие акционеры были обмануты. Страны, пытающиеся создать рыночную экономику, не должны заново переживать подобные катастрофы: они могут учиться на чужом опыте. Но если даже рыночные реформаторы упоминали об этой институциональной инфраструктуре, то лишь мельком. Они пытались сократить дорогу к капитализму, создавая рыночную экономику без фундаментальных институтов, а институты без фундаментальной инфраструктуры. Прежде чем создавать фондовую биржу, на месте должны быть реальные регулирующие институты. Новые фирмы должны быть способны привлекать новый капитал, а это требует реальных банков, а не таких банков, как при старом режиме, которые просто давали деньги взаймы государству. Реальная и эффективная банковская система требует сильного банковского регулирования. Новые фирмы должны быть в состоянии приобретать землю, а это требует создания земельного рынка и земельного кадастра.

Аналогичным образом в сельском хозяйстве советской эры крестьянам обычно выдавали необходимые им семена и удобрения. Они не должны были беспокоиться ни об этих, ни о других ресурсах производства (таких, как тракторы), ни о сбыте продукции. В рыночной экономике должны быть созданы рынки как для элементов затрат, так и для элементов выпуска, и это требует возникновения новых фирм и предприятий. Социальные институты также очень важны. При старой системе в Советском Союзе не было безработицы, а следовательно, и страхования от безработицы. Работники, как правило, работали всю жизнь на одном и том же государственном предприятии, и фирма обеспечивала их жильем и пособиями при уходе на пенсию[40]. В России после 1989 г., однако, если предполагался рынок труда, то индивидуумы должны были быть в состоянии перемещаться от фирмы к фирме. Но если они не могут найти жилья, то такая мобильность невозможна. Поэтому стал необходим рынок жилья. Минимальный уровень социальной ответственности предполагает, что работодатели избегают увольнять работников, если для этого нет особых причин. Поэтому не может быть «реструктуризации» без социальной страховочной сетки. В России 1989 г., к несчастью, не было ни рынка жилья, ни реальной социальной страховочной сетки.

Вызовы, вставшие перед бывшим Советским Союзом и другими странами коммунистического блока в переходный период, были устрашающими: они должны были перейти от одной системы цен — деформированной системы цен при коммунизме — к рыночной системе цен; они должны были создать рынки и институциональную инфраструктуру, которая является фундаментом всего этого; и они должны были приватизировать все имущество, которое раньше было в собственности государства. Им предстояло создание нового типа предпринимательства — не такого, который был удобен для обхода государственных постановлений и законов, но иного типа, способствующего перераспределению ресурсов, которые в прошлом использовались столь неэффективно.

С каких бы позиций ни подходить к этому, но данные экономики стояли перед жестким выбором, и вокруг него развернулась яростная полемика. Наиболее спорным был выбор темпа осуществления реформ: некоторые эксперты были обеспокоены тем, что если не провести быстрой приватизации, создав большую группу людей, узкоэгоистические интересы которых связывают их с капитализмом, то произойдет возврат к коммунизму. Но другие опасались, что если двигаться слишком быстро, то реформы обернутся катастрофой — экономические провалы в сочетании с политической коррупцией откроют путь к откату либо в крайне левом, либо в крайне правом направлении. Сторонники первой школы назывались «шокотерапевтами», сторонники второй — «постепеновцами».

Взгляды сторонников шоковой терапии, получивших сильную поддержку министерства финансов США и МВФ, одержали верх в большинстве стран. Постепеновцы, однако, считали, что переход к рыночной экономике будет осуществлен лучше при продвижении с разумной скоростью, в надлежащем порядке («последовательности мероприятий»). Нет необходимости иметь сразу совершенные институты; но если, например, произвести приватизацию монополий до того, как появится эффективная конкуренция или регулирующий орган, то фактически вместо государственной монополии появится частная, которая будет более жестоко эксплуатировать потребителя. Через десять лет мудрость подходов постепеновцев получила наконец признание: черепахи обогнали зайцев. Постепеновская критика «шокотерапевтов» не только содержала точное предсказание их провалов, но и объяснила причины, по которым шоковая терапия не срабатывает. Их единственной ошибкой была недооценка масштабов катастрофы.

Если переход к рынку ставил общество перед лицом вызовов, то он же и открывал возможности. Россия — богатая страна. Хотя три четверти века коммунизма лишили ее население понимания принципов рыночной экономики, но в наследство они оставили высокий образовательный уровень, особенно в технических областях, важных для новой экономики. В конце концов именно Россия была первой страной, пославшей человека в космос.

Экономическая теория, объясняющая провал коммунизма, проста: централизованное планирование обречено на неудачу уже потому, что ни один государственный орган не в состоянии собрать и переработать всей нужной для хорошего функционирования экономики информации. Без частной собственности и прибыли отсутствует мотивация, в особенности управленческая и предпринимательская инициатива. Режим ограничений на торговлю в сочетании с огромными пособиями и произвольной системой цен означали, что система была перенасыщена деформациями.

Отсюда следовало, что замена централизованного планирования децентрализованной рыночной системой, замена общественной собственности частной и ликвидация или по крайней мере сокращение числа деформаций путем либерализации торговли должны привести к всплеску экономики. Сокращение военных расходов, которые поглощали огромную долю ВВП, когда СССР еще существовал, в пять раз больших, чем в эру после окончания «холодной войны», обеспечивало даже еще больший запас возможностей для повышения жизненного уровня. Вместо этого жизненный уровень в России и во многих других восточно-европейских странах, переходивших к рынку, снизился.

ИСТОРИЯ РЕФОРМ

Первые ошибки были совершены сразу же после начала перехода. В порыве энтузиазма и стремления без промедления попасть в рыночную экономику реформаторы одновременно в 1992 г. освободили большинство цен, что ввергло страну в инфляцию, уничтожившую сбережения населения и поставившую проблему макростабильности на первое место среди приоритетов повестки дня. Все понимали, что с гиперинфляцией (инфляцией, выражавшейся двузначными числами темпа прироста в месяц) будет крайне трудно осуществить успешный переход к рынку. Итак, первый раунд шоковой терапии — одномоментная либерализация цен —

потребовал второго раунда: снижения темпов инфляции. Это в свою очередь потребовало ужесточения кредитно-денежной политики — повышения процентных ставок.

В то время как большинство цен было полностью свободным, некоторые, наиболее важные цены удерживались на низком уровне — это цены на природные ресурсы. В сочетании с недавно продекларированной «рыночной экономикой» это было прямым приглашением: если вы можете, например, купить нефть и перепродать ее на Запад, вы можете сделать миллионы или даже миллиарды долларов. Так люди и делали. Вместо того чтобы зарабатывать на создании новых предприятий, они обогащались с помощью новых форм старого предпринимательства, эксплуатируя ошибки политики правительства. Это поведение, которое можно назвать «охотой за рентой», дало возможность реформаторам объявить, что проблема состоит не в том, что реформы проводятся слишком быстро, а в том, что они проводятся слишком медленно. Если бы только все цены были освобождены сразу! Этот аргумент имеет некоторую обоснованность, но при защите радикальных реформ он звучит неискренне. Политические процессы никогда не оставляют технократам полной свободы, и по веской причине: как мы уже убедились, технократы часто упускают из виду важные экономические, социальные и политические аспекты. Реформы, даже в хорошо функционирующих политических и экономических системах, всегда нарушают привычный порядок. Даже если бы одномоментная либерализация цен имела смысл, более уместным является вопрос: как с ней быть, если ее нельзя быстро распространить на важные секторы экономики, например либерализовать цены на энергию?

Либерализация и стабилизация были двумя столпами стратегии радикальных реформ. Быстрая приватизация была третьим. Но первые два поставили препятствие на пути третьего. Высокая первоначальная инфляция уничтожила сбережения большинства россиян, так что в стране не было достаточного числа людей, способных купить предприятия, подлежащие приватизации. Даже если бы у них была возможность позволить себе купить предприятия, им было бы трудно вдохнуть в эти предприятия жизнь в условиях таких высоких процентных ставок и отсутствия финансовых институтов, предоставляющих капитал.

Приватизация была задумана как первый шаг процесса реструктуризации экономики. Не только собственники должны были поменяться, но и менеджмент, а производство должно было быть переориентировано с производства того, что прикажут, на производство того, что хочет потребитель. Эта реструктуризация, разумеется, требовала новых инвестиций и во многих случаях сокращения рабочих мест. Это сокращение, конечно, помогает поднять общую эффективность экономики, но только в том случае, если работники перемещаются с низкопроизводительных рабочих мест на более высокопроизводительные. К сожалению, такая положительная реструктуризация происходила очень редко, частично из-за того, что используемая стратегия поставила на пути этого непреодолимые препятствия.

Радикальная стратегия реформ не срабатывала: ВВП России с 1989 г. падал из года в год. То, что предусматривалось как короткая рецессия переходного периода, затянулось более чем на десять лет. Казалось, что дно не будет достигнуто. Опустошение, выраженное в потерях ВВП, было большим, чем Россия испытала во Второй мировой войне. В период 1940-1946 гг. промышленная продукция в Советском Союзе сократилась на 24 процента. За период 1990-1999 гг. промышленное производство России упало почти на 60 процентов — даже больше, чем ВВП (54 процента). Те, кто знаком с историей более раннего переходного периода к коммунизму во время русской революции, могут провести некоторые сравнения между этой социально-экономической травмой и переходным периодом после 1989 г.: поголовье скота сократилось почти вдвое, инвестиции в обрабатывающую промышленность почти прекратились. Россия смогла привлечь некоторое количество иностранных инвестиций в природные ресурсы; но Африка уже давно продемонстрировала, что если вы оцениваете свои природные ресурсы достаточно низко, то привлечь в них иностранные инвестиции нетрудно.

Программа стабилизации — либерализации — приватизации, разумеется, не была программой роста. Она была нацелена на создание предварительных условий для роста. Вместо этого она создала предварительные условия для деградации. Не только не делались инвестиции, но и снашивался капитал — сбережения испарились в результате инфляции, выручка от приватизации или иностранные кредиты были растрочены. Приватизация, сопровождаемая открытием рынков капитала, вела не к созданию богатства, а к обдиранию активов. И это было вполне логичным. Олигарх, который оказался в состоянии, используя свое политическое влияние, присвоить за гроши активы стоимостью в миллиарды, естественно, стремился вывести деньги из страны. Держать деньги в России означало инвестировать их в страну, находящуюся в глубокой депрессии, и рисковать не только малой отдачей, но и конфискацией активов последующими правительствами, которые неизбежно, и совершенно справедливо, поднимут вопрос «незаконности» процесса приватизации. Любой человек, который был достаточно ловок для того, чтобы выиграть в приватизационной гонке, будет также достаточно смекалист для того, чтобы поместить свои деньги в бурно развивающийся фондовый рынок США

или в тихую гавань счетов, хранящих тайну вкладов офшорных банков. Они не дожидались бегства в последний момент от грозящей опасности, и неудивительно, что миллиарды покидали страну.

МВФ продолжал обещать, что оживление уже не за горами. В 1997 г. у него были основания для такого оптимизма. Если производство упало до 41 процента от уровня 1990 г., куда же ему дальше падать? Кроме того, страна в основном следовала рекомендациям Фонда. Она провела либерализацию, хотя и неполную; она добилась частичной стабилизации (темпы инфляции были резко снижены) и осуществила приватизацию. Правда, легко осуществлять приватизацию, если не слишком задумываться над тем, как ее осуществлять, фактически раздавая высокоценную государственную собственность своим друзьям. На деле такой способ приватизации был крайне выгоден правительству — вне зависимости от того, как поступали взятки: прямо наличными или в виде пожертвований на предвыборные кампании (или в том и другом виде).

Но проблески оживления, сверкнувшие в 1997 г., продержались недолго. На самом деле решающими оказались ошибки, сделанные МВФ в другой, отдаленной части мира. В 1998 г. на Россию выпали «радиоактивные осадки» (отголоски) Восточно-азиатского кризиса. Кризис привел к всеобщей «робости» инвесторов в отношении возникающих рыночных экономик; инвесторы потребовали более высокой отдачи в компенсацию за предоставление капитала этим странам. Зеркальным отражением низкого уровня ВВП и инвестиций явился низкий уровень государственных финансов: российское правительство прибегло к крупномасштабным займам.

Несмотря на трудности сведения в госбюджете концов с концами, правительство под давлением Соединенных Штатов, Всемирного банка и МВФ, требовавших скорейшей приватизации, отдавало принадлежавшие государству активы за бесценок и делало это до того, как была организована эффективная налоговая система. Правительство создало могущественный класс олигархов и бизнесменов, плативших лишь ничтожную часть той суммы налогов, которую им полагалось платить и действительно пришлось бы платить в любой другой стране.

Таким образом, во время Восточноазиатского кризиса Россия находилась в странном положении. Она была обильна природными ресурсами, но государство было бедным. Правительство фактически раздало ценнейшее государственное имущество и в то же время было не в состоянии выплачивать пенсии престарелым или давать социальные пособия бедным. Правительство занимало миллиарды у МВФ, увеличивая бремя задолженности страны, в то время как олигархи, которые получили от государства такие щедрые подарки, выводили из страны многомиллиардные капиталы. МВФ подтолкнул правительство к открытию капитального счета, что обеспечивало свободный поток капитала. Эта политика была, как предполагалось, призвана сделать страну более привлекательной для иностранных инвесторов, но на деле это была улица с односторонним движением, по которой осуществлялось бегство денег из страны.

КРИЗИС 1998 г.

Страна была по уши в долгах, и высокие процентные ставки, спровоцировавшие Восточноазиатский кризис, дополнительно создавали и в России сильнейшую напряженность. Карточный домик рухнул, когда упали цены на нефть. В результате рецессий и депрессий в Юго-Восточной Азии, усугубленных политикой МВФ, спрос на нефть вопреки ожиданиям не только не вырос, но фактически сократился. Возникшее несоответствие спроса и предложения вылилось в драматическое падение цен на сырую нефть (падение за первое полугодие 1998 г. составило 40 процентов по сравнению со средними ценами 1997 г.). Нефть в России одновременно составляет основную статью экспорта и основной источник доходов государства. Поэтому, как легко было предвидеть, падение цен произвело опустошительный эффект. Мы во Всемирном банке поняли, к чему клонится дело, еще в начале 1998 г., когда выявилась тенденция к падению цен даже ниже российских издержек добычи плюс транспортировки. При существовавшем в тот период валютном курсе нефтедобывающая промышленность России могла стать нерентабельной. Тогда девальвация становилась неизбежной.

Было очевидно, что курс рубля завышен. Россия была наводнена импортом, и отечественные производители находились в труднейших конкурентных условиях. Переключение с военной на рыночную экономику должно было, как предполагалось, позволить перераспределение ресурсов в пользу увеличения производства потребительских товаров или оборудования для их производства. Но инвестиции не последовали, и страна не перешла к выпуску потребительских товаров. Завышенный курс рубля в сочетании с макроэкономической политикой, навязанной стране МВФ, обрушили экономику, и хотя официально уровень безработицы оставался сравнительно умеренным, на самом деле в стране была массовая скрытая

безработица. Руководители многих фирм неохотно увольняли работников в условиях отсутствия в стране социальной страховочной сетки. Хотя безработица и была скрытой, но это делало ее не менее болезненной: в то время как работники только притворялись, что работают, фирмы только притворялись, что им платят. Выплата заработной платы сильно задерживалась, а когда ее выдавали, то зачастую товарами по бартеру, а не рублями.

Но если для этих людей и для страны в целом завышенный валютный курс был катастрофой, то для нового класса бизнесменов он был благодеянием. Они тратили меньше рублей на покупку своих «мерседесов», своих сумочек от Шанель и импортируемых итальянских деликатесов. Для олигархов, пытающихся вывести свои деньги из страны, завышенный курс рубля также был благодеянием — ведь это означало, что они могут получить больше долларов за свои рубли, пряча прибыли на счетах иностранных банков.

В то время как большинство россиян бедствовало, реформаторы и их советники из МВФ опасались девальвации. Они были уверены, что девальвация положит начало новой инфляционной спирали. Они отчаянно противились любому изменению валютного курса и были готовы закачать в Россию миллиарды долларов для того, чтобы этого избежать. Было ясно, что, возможно, в мае и уж наверняка в июне 1998 г. России потребуется иностранная помощь для поддержания курса рубля. Доверие к рублю расшатывалось. В стране распространялась уверенность, что девальвация неизбежна, внутренние процентные ставки быстро росли, и все больше денег покидало страну по мере того, как люди конвертировали рубли в доллары. Из-за опасения держать сбережения в рублях и отсутствия веры в способность правительства расплатиться по своим долгам к июню 1998 г. государство вынуждено было платить почти 60 процентов по своим рублевым займам (ГКО, российский аналог казначейских обязательств США). Доходность ГКО за несколько недель выросла до 150 процентов. Даже когда правительство выпустило обязательства с оплатой в долларах, оно было вынуждено сильно повысить их доходность (доходность обязательств в долларах, эмитированных российским правительством, выросла с 10 процентов до 50 процентов и была на 45 процентных пунктов выше доходности казначейских обязательств США). На рынке считали, что вероятность дефолта очень высока, и рынок был прав. Но даже эта доходность была ниже, чем она могла бы быть, потому что многие инвесторы верили в то, что Россия слишком велика и имеет слишком большое значение, чтобы потерпеть крах. Когда нью-йоркские инвестиционные банки давали кредиты России, там тайком обсуждались размеры сумм, которые МВФ предоставит для выкупа российских долгов.

Кризис развивался по обычной для таких кризисов схеме. Спекулянты наблюдали за тем, как тают валютные резервы, а по мере того, как они убывали, держать пари на девальвацию становилось почти беспроигрышным. Спекулянты почти ничем не рисковали, делая ставку на крах рубля. Как и предполагалось, в июле 1998 г. МВФ выделил кредит в 4,8 млрд. долл.^[28]

На протяжении недель, предшествовавших кризису, МВФ продолжал проталкивать политику, которая могла его только обострить. Фонд рекомендовал правительству России делать займы преимущественно в долларах, а не в рублях. Аргументация была простой: доходность рублевых обязательств была намного выше, чем деноминированных в долларах. Делая займы в долларах, правительство могло сэкономить на выплате процентов. Но в этой логике была фундаментальная ошибка. Согласно базовой экономической теории, разница в доходности долларовых и рублевых обязательств должна отражать ожидания девальвации. Рынки устанавливают равновесие так, что с поправкой на риск стоимость заимствования (или доходности кредитования) является одинаковой. У меня меньше доверия к рынкам, чем у МВФ, и поэтому я гораздо менее уверен в том, что стоимость заимствования с поправкой на риск всегда одинакова вне зависимости от того, в какой валюте они деноминированы. Но я также питаю гораздо меньше доверия, чем МВФ, к тому, что бюрократы из Фонда могут прогнозировать динамику валютных курсов лучше, чем рынок. В случае с Россией бюрократы из МВФ были убеждены, что они способны перехитрить рынок, — они были готовы держать пари на российские деньги, что рынок неправ. Это — ошибка, которую Фонду суждено повторять снова и снова. Это было не просто ошибочное суждение; оно подвергало страну огромному риску: если произойдет девальвация, правительству России будет гораздо труднее возвращать кредиты, деноминированные в долларах^[29]. МВФ предпочел проигнорировать этот риск. МВФ, рекомендуя России увеличить долю иностранных заимствований, тем самым сделал ее позиции после девальвации гораздо более уязвимыми, и поэтому Фонд несет свою долю ответственности за произошедшую в конечном счете приостановку платежей России по своим долгам.

ПОПЫТКИ СПАСТИ СИТУАЦИЮ

Когда кризис разразился, МВФ сделал попытки спасти ситуацию, но при этом он предлагал Всемирному

банку внести в пакет помощи 6 млрд. долл. Общая сумма пакета должна была составить 22,6 млрд. долл. Из этой общей суммы МВФ предоставлял 11,2 млрд. долл., и, как я уже говорил, Всемирный банк должен был дать 6 млрд. долл., остальные деньги предоставило бы японское правительство.

Проект вызвал жаркую полемику во Всемирном банке. Многие из нас вообще ставили под вопрос предоставление займа России. Мы спрашивали себя, достаточны ли результаты возможного будущего роста для оправдания займов, которые оставят в наследство тяжелое бремя задолженности. Многие полагали, что МВФ тем самым просто облегчает российскому правительству снятие с повестки дня нужных реформ, например организацию сбора налогов с нефтяных компаний. Имелись очевидные свидетельства коррупции в России. Собственное исследование коррупции Всемирным банком установило, что Россия входит в число наиболее коррумпированных регионов мира. Запад знал, сколько из этих миллиардов пойдет, минуя назначенные цели, родным и близким коррумпированных должностных лиц и их друзьям — олигархам. Хотя внешне Всемирный банк и МВФ жестко выступали против предоставления кредитов коррумпированным режимам, чувствовалось существование двойного стандарта. Малым, не имеющим стратегического значения странам, таким, как Кения, в займах отказывали, ссылаясь на коррупцию, в то время как России, где коррупция достигла гораздо больших размеров, продолжали их предоставлять.

Помимо этих моральных соображений были и прямые экономические соображения. Предполагалось, что деньги МВФ пойдут на поддержание курса рубля. Однако если валютный курс страны завышен и страна терпит от этого ущерб, поддержание курса бессмысленно. Если курс поддержать удастся, то это увеличит бедствия страны. Но скорее всего это сделать не удастся, деньги будут растрочены впустую, а на страну будет возложено дополнительное налоговое бремя. Наши расчеты показывали, что курс рубля завышен. Поэтому предоставление денег на его поддержание было просто плохой экономической политикой. Более того, расчеты, сделанные Всемирным банком до предоставления кредита и основанные на изучении временных рядов доходов и расходов российского правительства, заставляли определенно полагать, что в июле 1998 г. заем не сработает. Если только какое-либо чудо не сбросило бы резко вниз процентные ставки, к осени Россия вновь оказалась бы в кризисе.

Была и другая цепочка рассуждений, на основании которой я пришел к выводу, что предоставление дальнейших кредитов России будет огромной ошибкой. Россия — страна, богатая природными ресурсами. Если бы она привела свои дела в порядок, то ей не нужны были бы внешние заимствования; а если она не способна привести свои дела в порядок, то неясно, почему какие-то заимствования извне могут изменить положение к лучшему. При любом варианте сценария аргументация против предоставления кредита казалась неотразимой.

Несмотря на сильную оппозицию своих собственных сотрудников, Всемирный банк находился под колоссальным политическим давлением со стороны администрации Клинтона, склонявшей его к предоставлению денег России. Банк ухитрился пойти на компромисс, публично объявив о предоставлении очень большого кредита, но рассроченного по траншам. Было принято решение дать 300 млн. долл. немедленно, а остальные деньги лишь впоследствии по частям в зависимости от того, как будут продвигаться в России реформы. Большинство из нас было уверено, что программа провалится еще до наступления сроков предоставления дополнительных денег. Наши предсказания оправдались. Примечательно, что МВФ, казалось, смотрел сквозь пальцы и на коррупцию, и на связанный с ней риск для судьбы предоставленных денег. Там действительно думали, что поддержание курса рубля на завышенном уровне — хорошее дело, а предоставленные деньги помогут удержать курс на срок более длительный, чем пара месяцев. МВФ предоставил России миллиарды долларов.

ПРОВАЛ СПАСАТЕЛЬНОЙ ОПЕРАЦИИ

Через три недели после получения кредита Россия в одностороннем порядке объявила приостановку платежей и девальвацию рубля^[30]. Рубль обрушился. К январю 1999 г. рубль потерял в реальном выражении более чем 45 процентов по сравнению с уровнем июля 1998 г.^[31] Заявление от 17 августа спровоцировало глобальный финансовый кризис. Процентные ставки в возникающих рыночных экономиках взлетели выше, чем в период пика Азиатского кризиса. Даже те развивающиеся страны, которые осуществляли разумную экономическую политику, обнаружили, что не могут получить дополнительные кредиты. Рецессия в Бразилии углубилась, и в конце концов и эта страна столкнулась с валютным кризисом. Аргентина и другие латиноамериканские страны, в которых только что началось оживление после предыдущего кризиса, вновь оказались на грани кризиса. Эквадор и Колумбия перешли через эту грань и вошли в кризисное состояние.

Затронутыми оказались даже США. Нью-Йоркский федеральный резервный банк организовал выкуп обязательств одного из крупнейших американских хеджевых фондов[41], «Лонг терм капитал менеджмент», поскольку в ФРС опасались, что его крах может вызвать глобальный финансовый кризис.

Самым удивительным был не сам коллапс, а тот факт, что он оказался неожиданным для некоторых лиц из руководства МВФ, в том числе самых высших руководителей. Они искренне верили, что их программа сработает.

Наш собственный прогноз оправдался частично: мы полагали, что предоставленные деньги помогут поддержать курс рубля примерно на три месяца; на самом деле он продержался лишь три недели. Мы считали, что олигархам потребуется несколько дней или даже недель, чтобы выкачать эти деньги из страны; на самом деле для этого потребовалось всего несколько часов. Российское правительство «допустило» даже некоторую ревальвацию рубля. Как мы уже видели, это означало, что олигархам потребуется меньше рублей для покупки своих долларов. Улыбающийся Виктор Геращенко, председатель правления Центрального банка России, объяснил президенту Всемирного банка и мне, что здесь просто «сработали рыночные силы». Когда МВФ столкнулся с фактами — миллиарды долларов, которые он предоставил в кредит России, появились на счетах кипрских и швейцарских банков всего лишь через пару-тройку дней после того, как они были предоставлены, он объявил, что эти деньги — не его доллары. Этот аргумент демонстрирует либо полное непонимание экономики, либо уровень лицемерия, который вполне может соперничать с неискренностью Геращенко, либо и то и другое. Когда деньги направляются в страну, то они не посылаются в виде маркированных бумажных долларов. Таким образом, никто не вправе сказать, что это именно «мои деньги пошли туда-то». МВФ предоставил России кредит в долларах — эти средства позволили России в свою очередь наделить олигархов долларами для того, чтобы они вывезли их из страны. Некоторые из нас язвили, что МВФ облегчил бы всем жизнь, если бы просто перевел деньги прямо на счета швейцарских и кипрских банков.

На самом деле от этой спасательной операции выиграли, разумеется, не только олигархи. Банкиры Уолл-стрит и других западных инвестиционных банков, те, кто были среди наиболее яростно протаскивавших спасательный пакет, знали, что курс рубля долго не продержится: они воспользовались короткой передышкой для того, чтобы спасти свое, спасти как можно больше и бежать из страны с тем, что им удалось захватить с собой.

Предоставив России кредит на заранее обреченное дело, МВФ вверг страну в еще большую задолженность, фактически ничего на этом не потеряв. Издержки этой ошибки легли не на руководство МВФ, которое предоставило кредит, или на Америку, под давлением которой это было сделано, или на западных банкиров и российских олигархов, которые получили все выгоды от этого займа, а на российского налогоплательщика.

Но был и позитивный момент в этом кризисе: девальвация дала толчок российским отраслям, конкурирующим с импортом, — товары отечественного производителя наконец стали увеличивать свою рыночную долю в России. Это «непреднамеренное последствие» в конечном счете привело к началу долгожданного роста в России реальной (в противовес черной, спекулятивной) экономики. В этом провале снова заключалась определенная доля иронии: всегда предполагалось, что макроэкономика — сильная сторона МВФ, и тем не менее даже здесь его политика потерпела неудачу. Эти макроэкономические провалы наряду с другими провалами значительно способствовали глубине кризиса.

НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ПЕРЕХОД

Редко бывает такое несоответствие между ожиданиями и реальностью, как это случилось при переходе от коммунизма к рыночной экономике. Предполагалось, что комбинация приватизации, либерализации и децентрализации быстро, в крайнем случае после короткой переходной рецессии, приведет к значительному подъему производства. Ожидалось, что преимущества этого перехода проявятся еще больше в длительной перспективе, чем в ближайшей, по мере того как будет заменяться старое, неэффективное оборудование и возникнет новое поколение предпринимателей. Полная интеграция в глобальную экономику со всеми ее благами тоже наступит быстро, если не немедленно.

Эти ожидания экономического роста не осуществились, и не только в России, но и в большинстве экономик, переходивших к рынку. Только немногие из бывших коммунистических стран, такие, как Польша, Венгрия, Словения и Словакия, вышли на уровень ВВП, который был десятилетие назад. Во всех остальных странах падение доходов было такого масштаба, что его трудно даже себе представить. По данным Всемирного банка,

на 2000 г. ВВП России составлял менее двух третей от уровня 1989 г. В Молдове спад был наиболее драматичен, и производство составило менее одной трети от того, что было десять лет назад. На Украине ВВП 2000 г. достигал только одной трети того, который был за десять лет до этого.

За этими данными стоят истинные симптомы российской болезни. Россия быстро трансформировалась из промышленного гиганта — первой в мире страны, спутник которой вышел на околоземную орбиту, — в экспортера природных ресурсов, в особенности нефти и газа, которые составляют сегодня половину ее экспорта. В то время как западные советники пишут книги под названиями «Грядущий бум в России» или «Как Россия стала рыночной экономикой»), скучные статистические данные не позволяют всерьез принимать розовые картинки, которые они рисуют, а более объективные обозреватели пишут такие книги, как «Распродажа века: российская дикая скачка из коммунизма в капитализм»^[32].

Размер сокращения ВВП в России (не говоря о других бывших коммунистических странах) является предметом споров; некоторые утверждают, что в свете роста и ключевого значения неформального сектора — от уличных торговцев до сантехников, маляров и других производителей услуг, чью экономическую активность, как правило, трудно измерить и представить в статистике национального дохода, — официальные данные преувеличивают размеры спада. Другие говорят, что, поскольку в России сильно развит бартер (более 50 процентов объема продаж промышленной продукции)^[33], а «рыночные цены» обычно выше «бартерных»^[42], статистика занижает масштабы сокращения ВВП.

Но, принимая во внимание эти спорные моменты, все тем не менее соглашаются, что жизненный уровень большинства россиян претерпел значительное ухудшение, отраженное целым рядом социальных индикаторов. В то время как во всем остальном мире продолжительность жизни возросла, в России она сократилась более чем на три года, на Украине — на три года. Обследование потребления домашних хозяйств — что люди едят, сколько они тратят на одежду и в каких жилищах они живут — подтверждает значительное снижение жизненного уровня, соответствующее снижению ВВП. Если принять во внимание сокращение военных расходов государства, то жизненный уровень должен был возрасти даже больше, чем ВВП. Подойдем к вопросу с другой стороны. Допустим, что каким-то образом сохранился дореформенный уровень расходов и что примерно треть военных расходов могла быть перераспределена на производство новых видов потребительских товаров. При этом не произошло реструктуризации, повышающей эффективность производства, и не удалось воспользоваться новыми возможностями в области торговли. Но и в этих условиях потребление — жизненный уровень — должно было бы возрасти на 4 процента. Это немного, но несопоставимо лучше, чем то резкое падение жизненного уровня, которое фактически произошло.

РОСТ БЕДНОСТИ И НЕРАВЕНСТВА

Статистика не раскрывает полностью истории переходного периода в России, не показывает его самые главные успехи: она не дает оценки благам новой демократии, какой бы несовершенной она ни была. Она проходит мимо и его главных провалов: возросших бедности и неравенства.

Рука об руку с уменьшением пирога национальной экономики шло усиление неравенства его распределения. Среднему россиянину доставался все меньший и меньший кусок. В 1989 г. только 2 процента россиян жили в бедности. К концу 1998 г. доля бедных возросла до 23,8 процента, если брать за критерий жизнь на 2 долл. в день. Если использовать критерий существования менее чем на 4 долл. в день, то более 40 процентов населения страны оказались за гранью бедности. Таковы результаты обследования, проведенного Всемирным банком. Статистика детства обнаруживает еще более глубокую проблему: 50 процентов детей живут в семьях бедноты. В других посткоммунистических странах наблюдается сопоставимый, если не худший, рост бедности^[34].

Вскоре после моего прихода во Всемирный банк я начал подробно вникать в происходящее и в стратегии, которые осуществлялись. Когда я выразил свою озабоченность состоянием дел, один из экономистов Всемирного банка, который играл ключевую роль в приватизации, стал мне горячо возражать. Он привел в пример пробки на улицах Москвы с обилием застрявших в них «мерседесов», когда москвичи покидают город на субботу и воскресенье, и магазины, наполненные импортными предметами роскоши. Эта картина разительно отличается от пустых и бесцветных магазинов, существовавших при прошлом режиме. Я не возражал против того, что многие россияне настолько разбогатели, что стали причиной уличных пробок или создали спрос на обувь «от Гуччи» и другую импортную роскошь, достаточный для процветания ряда определенных магазинов. На многих европейских курортах богатые русские вытеснили богатых арабов,

заполнявших их два десятилетия назад. На некоторых улицах там даже названия пишутся на русском языке, наряду с родным. Но уличные пробки из «мерседесов» в стране, где душевой доход составляет 4730 долл. (1997), есть признак болезни, а не здоровья. Это знак, ясно указывающий на то, что в обществе происходит концентрация богатства в руках немногих, а не распределение его среди большинства.

В то время как переходный период сильно увеличил число живущих в бедности и привел к процветанию небольшой кучки в верхах, наиболее сильно пострадал средний класс. Инфляция, как мы уже отмечали, смела их скудные сбережения. Заработная плата не поспевала за инфляцией, и реальные доходы упали. Сокращение государственных расходов на образование и здравоохранение разрушило их уровень жизни. Те, кто могли, эмигрировали. (Некоторые страны, подобно Болгарии, потеряли 10 процентов и более своего населения и еще большую долю образованной рабочей силы.) Лучшие студенты из России и других стран бывшего Советского Союза, с которыми я встречался, упорно учатся, имея только одну честолюбивую цель: эмигрировать на Запад. Эти потери важны не только для тех, кто живет сегодня в России, но и своими последствиями для будущего: исторически средний класс всегда был опорой при создании общества, опирающегося на верховенство закона и демократические ценности.

Масштабы возросшего неравенства, равно как и масштабы и продолжительность экономического упадка, были неожиданными. Эксперты предполагали некоторый рост неравенства или по крайней мере измеримого неравенства. При прошлом режиме равенство доходов поддерживалось путем ограничения дифференциации заработной платы. Коммунистическая система хотя и не принесла легкой жизни, но стремилась не допускать крайней бедности и поддерживала примерное равенство уровней жизни, обеспечивая общий высокий уровень качества образования, жилья, здравоохранения и услуг по уходу за детьми. С переходом к рыночной экономике те, кто упорно работает с высокой производительностью, должны были бы получать плоды своих усилий. Поэтому некоторое возрастание неравенства было неизбежным. Однако ожидалось, что Россия избежит неравенства на почве наследственного богатства, что обещало возникновение более эгалитарной рыночной экономики. Насколько же все на деле получилось по-другому! Уровень неравенства в сегодняшней России сопоставим с самым худшим в мире, тем, что существует в латиноамериканских обществах, где он основан на полуфеодальном наследии^{35}.

Россия обрела самое худшее из всех возможных состояний общества — колоссальный упадок, сопровождаемый столь же огромным ростом неравенства. И прогноз на будущее мрачен: крайнее неравенство препятствует росту, особенно когда оно ведет к социальной и политической нестабильности.

КАК НЕВЕРНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ ПОЛИТИКА ПРИВЕЛА К ПРОВАЛУ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Мы рассмотрели выше, каким образом в некоторых случаях политика Вашингтонского консенсуса заканчивалась провалами: неправильно проведенная приватизация не привела ни к повышению эффективности, ни к росту, но вместо этого способствовала обдиранию активов и упадку. Мы уже видели, как проблемы усложнялись взаимным воздействием отдельных реформ, а также неправильно выбранными темпом и последовательностью преобразований: либерализация рынка капитала и приватизация облегчали изъятие денег из страны; проведение приватизации до того, как была создана правовая инфраструктура, увеличивало способность и стимулы к обдиранию активов вместо реинвестирования в будущее страны. Полное описание того, что происходило, равно как полный анализ способов, которыми программы МВФ способствовали упадку в стране, заслуживает отдельной книги. Здесь я хочу кратко изложить три примера. В каждом случае защитники МВФ скажут, что могло бы быть и хуже, если бы не их программы. В некоторых случаях — например, отсутствия политики, обеспечивающей конкуренцию, — МВФ будет настаивать, что такая политика была частью его программ, но, увы, Россия ее не осуществила. Такой защите не хватает искренности: все содержалось в программах МВФ, но было обставлено десятками условий. Россия, однако, знала, что, когда дело дойдет до неизбежного фарса, в котором МВФ будет угрожать прекращением помощи, а Россия станет упорно торговаться, соглашение будет достигнуто (хотя зачастую не будет выполняться), и кран будет вновь открыт. Что имело важное значение, так это цели кредитно-денежной политики, бюджетный дефицит и темп приватизации — число фирм, переданных в частный сектор безразлично каким путем. Почти все остальное было второстепенным — подобно политике, обеспечивающей конкуренцию, — фактически украшением витрины, защитой от критиков, которые говорили, что это очень важные компоненты стратегии успешного перехода к рыночной экономике. Когда я повторно обращал внимание на необходимость более сильной политики обеспечения конкуренции, те, кто в самой России соглашались со мной, те, кто пытались построить подлинно

рыночную экономику и создать эффективное антимонопольное ведомство, повторно благодарили меня.

Решение, на чем расставить акценты, установление приоритетов — нелегкое дело. Учебники по «экономике» зачастую не дают достаточных указаний. Экономическая теория гласит, что для хорошей работы рыночного механизма нужны как конкуренция, так и частная собственность. Если бы реформы давались легко, достаточно было бы взмахнуть волшебной палочкой, и сразу же появилось и то, и другое. МВФ предпочел сделать упор на приватизацию, лишь мельком отметив необходимость конкуренции. Этот выбор, возможно, не был неожиданным: корпоративные и финансовые группы интересов часто выступают против политики обеспечения конкуренции, поскольку эта политика ограничивает их возможности делать деньги. Последствия ошибки МВФ были гораздо серьезнее, чем просто установление высоких цен: приватизированные фирмы стремились к монополизации рынка и созданию картелей, к повышению своей прибыли, поскольку на них не была надета узда антитрестовской политики. И как это часто бывает, монопольная прибыль особенно прельщала тех, кто был готов прибегнуть к мафиозным методам либо для достижения господства на рынке, либо для того, чтобы вынудить конкурентов к тайному сговору.

ИНФЛЯЦИЯ

Раньше мы уже видели, как поспешная либерализация цен в самом начале реформ привела к взрыву инфляции. Печальная сторона истории России заключается в том, что за каждой ошибкой следовала другая, усложняющая последствия.

Запустив бурную инфляцию одномоментной либерализацией цен в 1992 г., МВФ и ельцинский режим встали перед задачей ее обуздания. Но сбалансированность решений никогда не была сильной стороной МВФ, и его излишнее рвение привело к чрезмерно высоким процентным ставкам. Есть немного свидетельств в пользу того, что снижение инфляции ниже некоторого умеренного уровня форсирует рост. Страны, добившиеся наибольших успехов, например Польша, игнорировали давление МВФ и сохраняли инфляцию на уровне 20 процентов на протяжении критических лет перестройки. Лучший ученик МВФ — Чешская Республика, которая снизила инфляцию до 2 процентов, впала в экономическую стагнацию. Есть достаточно оснований полагать, что излишнее рвение в борьбе с инфляцией может подавить экономический рост. Очевидно, что высокие процентные ставки душат новые инвестиции. Многие новые приватизированные фирмы, которые начинали задумываться об инвестициях, убедились, что они не могут расширяться, и перешли к обдиранию активов. Навязанные МВФ высокие процентные ставки привели к завышению курса рубля, сделав импорт дешевым, а экспорт — затруднительным. Неудивительно, что каждый, кто побывал в Москве после 1992 г., мог увидеть магазины, заваленные импортной одеждой и другими товарами, но ему было бы очень трудно найти товар с ярлыком «Сделано в России». И такое положение сохранялось еще пять лет после начала перехода к рынку.

Ограничительная кредитно-денежная политика кроме всего прочего способствовала развитию бартера. В условиях недостатка наличных денег работникам платили натурой — тем, что производила фабрика, чем бы оно там ни было, или просто тем, чем предприятие располагало, — от туалетной бумаги до обуви. По всей стране возникали блошинные рынки, на которых работники старались получить наличные для того, чтобы купить товары самой первой необходимости. Это создавало видимость предпринимательской активности, но на самом деле лишь маскировало чудовищную неэффективность. Высокие темпы инфляции дорого обходятся экономике, поскольку они нарушают работу системы цен. Но бартер во всех отношениях столь же разрушительно влияет на эффективную работу системы цен, и излишняя жесткость кредитно-денежной политики просто замещает один набор неэффективностей возможно даже худшим.

ПРИВАТИЗАЦИЯ

МВФ рекомендовал России приватизировать как можно быстрее; каким способом осуществлять приватизацию, считалось делом второстепенным. Многие из провалов, о которых я писал ранее, — как падение доходов населения, так и рост неравенства — могут быть непосредственно связаны с этой ошибкой. В обзоре десятилетней истории переходных экономик, подготовленном Всемирным банком, ясно показано, что в условиях отсутствия институциональной инфраструктуры (правовой базы контроля за управлением корпорациями) приватизация не оказывает положительного влияния на рост^[36]. Вашингтонский консенсус в

который раз поставил вопрос неправильно. Связь между способом приватизации и провалами переходного периода легко просматривается.

В России и других странах, например, отсутствие правовой базы, обеспечивающей хорошее корпоративное управление, означало, что тот, кто сумел захватить контроль над корпорацией, имел стимул к тому, чтобы красть активы у миноритарных акционеров, а менеджеры — поступать таким образом по отношению ко всем акционерам[43]. Зачем тратить силы на создание богатства, если его гораздо легче украсть? И другие аспекты процесса приватизации (как мы уже видели) также повышали как стимулы, так и возможности для корпоративного воровства. В результате приватизации в России предприятия общенационального значения обычно передавались их бывшим менеджерам. Эти инсайдеры прекрасно знали, насколько полна трудностей и неопределенностей открывшаяся перед ними дорога в будущее. Даже настроенные на инвестиции и реструктуризацию своих предприятий, они не решались ждать создания рынка капиталов и множества других перемен, которые требовались для того, чтобы они полностью могли пожинать плоды этих мероприятий. Они сосредоточились на том, что они могли выжать из своей фирмы в ближайшие несколько лет, и слишком уж часто максимизация этого достигалась путем обдирания активов.

Предполагалось также, что приватизация исключает участие государства в экономике, но те, кто допускал такую возможность, имели чересчур наивное представление о роли государства в современной экономике. На самом деле государство влияет на экономику великим множеством разных способов и на множестве разных уровней. Приватизация сократила власть центрального правительства, но эта передача власти привела к усилению полномочий местных и региональных властей. Город, например Санкт-Петербург, и область, например Новгородская, могли использовать большое количество регулирующих и налоговых мероприятий для того, чтобы вымогать «ренту» у фирм, оперирующих в сфере их юрисдикции. В передовых промышленных странах правит закон, который обуздывает злоупотребления местных и региональных властей их полномочиями; не так обстоит дело в России. В передовых промышленных странах есть конкуренция между общинами, каждая из которых старается сделать себя более привлекательной для инвесторов. Но в мире, где высокие процентные ставки и общая депрессия делают инвестиции маловероятными в любом случае, местные власти уделяют мало внимания созданию привлекательного «климата для инвестиций» и концентрируются вместо этого на том, что они могут извлечь из существующих предприятий, т.е. повторяют основные черты поведения владельцев и менеджеров приватизированных предприятий. А если приватизированные предприятия ведут дела одновременно на нескольких территориях под разной юрисдикцией, то каждая местная власть стремится скорее содрать то, что можно, пока другие не заберут свои куски активов. И это только усиливает стимулы менеджеров хватать все, что плохо лежит, как можно быстрее. После всего этого фирмы остаются в любом случае полностью разоренными. Это — соревнование в том, кто скорее достигнет дна.

Радикальные «шокотерапевты» утверждают, что проблема с приватизацией, точно так же как с либерализацией, состоит не в том, что она осуществляется поспешно, а в том, что она проходит недостаточно быстро. В то время как Чешскую Республику, например, МВФ хвалил, даже когда она спотыкалась, становилось ясным, что эта страна в риторике далеко превзошла фактические действия: она сохранила банки в руках государства. Если правительство приватизирует корпорации, но оставляет банки в руках государства или оставляет их без эффективного регулирования, такое правительство не ставит фирмы в условия жестких бюджетных ограничений, что ведет к альтернативным, менее прозрачным способам их субсидирования вместо повышения их эффективности, и открыто приглашает к коррупции. Критики чешской приватизации тоже утверждают, что проблема заключалась не в поспешности, а в медленности приватизации. Но ни одна страна не преуспела в приватизации всего сразу, одномоментно и хорошо. И вероятно, если бы и нашлось правительство, сумевшее осуществить мгновенную приватизацию, то эта приватизация вылилась бы в безнадежную путаницу. Задача слишком трудна, искушение злоупотреблениями слишком велико. Провалы быстрой приватизации были предсказуемы — и были предсказаны.

Приватизация, как она была навязана России (и слишком многим другим странам из бывшего советского блока), не только не способствовала экономическому успеху страны, но и подорвала доверие к правительству, к демократии и к реформам. В результате раздачи богатейших природных ресурсов России до того, как была учреждена система эффективного сбора налогов (природной ренты), люди из узкого круга друзей и приближенных Ельцина сделали миллиардерами, а страна оказалась не в состоянии регулярно платить своим пенсионерам по 15 долл. в месяц.

Наиболее вопиющим примером плохой приватизации является программа займов под залог акций. В 1995 г. правительство, вместо того чтобы занять необходимые ему средства в Центральном банке, обратилось к частным банкам. Многие из этих банков принадлежали друзьям членов правительства, которое выдавало им лицензии на право занятия банковским делом. В среде с очень слабым регулированием банков эти лицензии

были фактически разрешением на эмиссию денег, чтобы давать их займы самим себе, или своим друзьям, или государству. По условиям займов государство давало в залог акции своих предприятий. А потом вдруг — ах, какой сюрприз! — государство оказалось неплатежеспособным, и частные банки стали собственниками этих предприятий путем операции, которая может рассматриваться как фиктивная продажа (хотя правительство осуществило ее в замаскированном виде «аукционов»); в итоге несколько олигархов мгновенно стали миллиардерами. Эта приватизация была политически незаконной. И, как уже отмечалось выше, тот факт, что они не имели законных прав собственности, заставлял олигархов еще более поспешно выводить свои фонды за пределы страны, чтобы успеть до того, как придет к власти новое правительство, которое может попытаться оспорить приватизацию или подорвать их позиции.

Те, кто достиг процветания за счет щедрости государства или, точнее, за счет щедрости Ельцина, приложили огромные усилия к его переизбранию. Забавно, что, в то время как предполагалось, что часть «подарков» Ельцина была потрачена на его избирательную кампанию, некоторые критики считают, что олигархи не такие простаки, чтобы тратить свои деньги на оплату избирательных кампаний, для этого у правительства существует множество тайных фондов[44], которые можно использовать. Олигархи снабдили Ельцина чем-то более ценным — современными избирательными технологиями и положительным имиджем, который они создали через контролируемое ими телевидение.

Залоговые аукционы стали заключительной стадией обогащения олигархов, небольшой группы людей (часть из которых происходили, по слухам, из мафиозных организаций), которые установили контроль не только над экономической, но и над политической жизнью страны. Как-то раз они заявили, что контролируют 50 процентов богатства страны!

Защитники олигархов сравнивают их с американскими разбойничьими баронами, Гарриманами и Рокфеллерами. Однако есть большая разница между деятельностью этих фигур XIX в. и олигархов в России. Она хотя бы в том, что американские «бароны» прокладывали железные дороги и создавали горно-добывающие вотчины на Диком Западе, а российские олигархи просто эксплуатируют Россию, получившую название Дикого Востока. Американские разбойничьи бароны, стремясь сделать себе состояние, создавали национальное богатство. Они оставили страну гораздо более богатой, даже если принять во внимание, какой большой кусок они себе отхватили от общественного пирога, который значительно увеличился. Российские же олигархи крали активы, обдирали их, и страна делалась все более бедной. Предприятия ставились на грань банкротства, в то время как банковские счета олигархов росли.

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

Официальные лица, применявшие Вашингтонский консенсус, ошибались в оценке социального контекста переходных экономик. Это особенно удивительно, если учесть то, что происходило в коммунистический период.

Рынок обязательно предполагает множество экономических отношений — обменных операций. Многие из них связаны с деньгами. Некто дает другому займы деньги, рассчитывая на то, что ему их вернут. Доверие при этом поддерживается правовой системой. Если кто-либо не выполняет своих контрактных обязательств, его можно заставить сделать это. Если кто-либо ворует имущество другого, он должен предстать перед судом. Но в странах со зрелой рыночной экономикой и адекватной институциональной инфраструктурой физические и юридические лица прибегают к судебным тяжбам лишь изредка.

Экономисты часто называют тот «клей», который удерживает общество от распада, «социальным капиталом». Беспорядочное насилие и мафиозный капитализм часто приводятся как примеры, отражающие эрозию социального капитала; в некоторых странах, образовавшихся на месте бывшего Советского Союза, которые я посетил, на каждом шагу можно видеть мелкие, но прямые проявления этой эрозии социального капитала. Речь идет не просто о недостойном поведении отдельных менеджеров; происходит почти анархическое воровство всех у всех. Например, ландшафт Казахстана пестрит теплицами, у которых нет стекол. Разумеется, в таком виде они непригодны. В начале переходного периода было так мало веры в будущее, что каждый человек делал то, что, как он полагал, будут делать другие: каждый был уверен, что другие будут вынимать стекла из теплиц, в результате чего теплицы (и их средства к существованию) будут разрушаться. Но если теплицы в любом случае обречены на разрушение, то каждому имеет смысл брать то, что он может взять, даже если ценность стекла была невелика.

Способы, которыми переход осуществлялся в России, вели к эрозии социального капитала. Богатыми становились не путем упорного труда или инвестирования, а путем использования политических связей для захвата по дешевке государственной собственности в ходе процесса приватизации. Социальный контракт, который связывал граждан друг с другом и с правительством, был нарушен в тот момент, когда пенсионеры увидели, что правительство отдает ценнейшее государственное имущество и в то же время уверяет, что у него нет денег для выплаты пенсий.

Концентрация МВФ на макроэкономике, и в особенности на инфляции, вела к тому, что там отодвигали в сторону решение проблем бедности, неравенства и социального капитала. Когда им ставили в упрек эту близорукость, они обычно отвечали: «Инфляция особенно сильно ударяет по бедным». Но в их политической схеме не было места для минимизации ее воздействия на бедных. А игнорируя воздействие своей политики на бедных и на социальный капитал, МВФ фактически препятствовал макроэкономическому успеху. Эрозия социального капитала создала климат, неблагоприятный для инвестирования. Отсутствие у российского правительства (и МВФ) хотя бы просто внимания к проблеме создания страховочной сетки, пусть и на самом минимальном уровне, замедляло процесс реструктуризации. В этих условиях даже наиболее прагматичный заводской менеджер часто находил затруднительным увольнение работников, зная, как мала дистанция между увольнением рабочих и крайними лишениями, а то и голодом.

ШОКОВАЯ ТЕРАПИЯ

В центре большой полемики о стратегии реформ в России находился вопрос о темпе реформ. В конце концов кто же оказался прав — «шокотерапевты» или «постепеновцы»? Экономическая теория, которая фокусирует внимание на равновесии и идеализированных моделях, гораздо меньше может сказать, чем можно было бы ожидать, о динамике: о порядке следования, выборе времени и темпах реформ — хотя экономисты из МВФ часто пытаются убедить свои страны-клиенты в обратном. Участники полемики прибегали к метафорам, чтобы убедить других в достоинствах своей позиции. Сторонники быстрых реформ говорили: «Вы не можете перепрыгнуть пропасть двумя прыжками», а постепеновцы ссылались на то, что для появления на свет младенца требуется девять месяцев и что при переходе речки вброд нужно нащупывать камни на дне. В некоторых случаях обе точки зрения разделяла скорее интерпретация горизонта реформ, чем реальные представления о сроках их проведения. Когда я присутствовал на семинаре в Венгрии, один из участников заявил: «Нам нужны быстрые реформы! Они должны быть проведены не более чем за пять лет». Другой ему возражал: «Нам нужны постепенные реформы. Они займут не менее пяти лет». Больше полемики было о способах реформирования, чем о темпах.

Мы уже встречались ранее с двумя основными положениями постепеновцев: «поспешишь — людей насмешишь» — очень трудно в спешке разработать хорошую программу реформ, и, кроме того, необходима правильная последовательность мероприятий. Есть, например, важные предпосылки для успешной массовой приватизации, и создание этих предпосылок требует времени^[37]. Станный характер российских реформ продемонстрировал, что хотя стимулирование, несомненно, имеет важное значение, но тот эрзац-капитализм, который возник в России, не обеспечивает стимулов к созданию богатства и экономического роста, скорее он стимулирует обдирание активов. Вместо безукоризненно работающего рыночного механизма быстрые реформы привели к Дикому Востоку, где царит хаос.

БОЛЬШЕВИСТСКИЙ ПОДХОД К РЫНОЧНЫМ РЕФОРМАМ

Если бы радикал-реформаторы вышли за пределы узкого круга, очерченного учебниками «экономике», они могли бы обнаружить в истории примеры того, что большинство радикальных реформ порождало множество серьезных проблем. Это подтверждается историческим опытом, который начинается с Французской революции 1789 г. и тянется через Парижскую коммуну 1871 г. к большевистской революции 1917 г. и культурной революции в Китае 1960-1970-х годов. Легко понять те силы, которые поднимали каждую из этих революций, но каждая из них порождала своего Робеспьера, своих собственных политических лидеров, которые оказывались либо коррумпированы революцией, либо доводили ее до крайностей. В противоположность этому успешная Американская «революция» даже не произвела революционных изменений в обществе, она представляла собой революционное изменение политической структуры и вместе

с тем эволюционное изменение структуры общества. Радикал-реформаторы в России пытались одновременно произвести революцию экономического строя и революцию общественной структуры. Самый грустный комментарий состоит в том, что они в конце концов провалили и ту и другую: они создали рыночную экономику, в которой многие старые партийные аппаратчики были наделены еще большей властью, позволяющей им руководить в интересах собственной прибыли теми предприятиями, где они раньше были менеджерами, и в которой бывшие офицеры КГБ удерживают рычаги управления. Возник лишь один новый аспект: это небольшая кучка новых олигархов, способных и желающих использовать доставшуюся им огромную политическую и экономическую власть.

Фактически радикал-реформаторы применили стратегию большевиков, хотя изучали ее по разным книгам. Большевики пытались навязать коммунизм .противящейся стране в период после 1917 г. Они полагали, что элитные кадры должны «направить» (эвфемизм вместо заставить) массы по единственно правильному пути к построению социализма, не обращая внимания на то, согласны ли с этим массы и считают ли они его правильным. В «новой» посткоммунистической революции в России элита во главе с международными бюрократами точно так же попыталась силой навязать быстрые перемены противящемуся населению.

Сторонники большевистского подхода не только игнорировали историю радикальных реформ, но и постулировали использование политического процесса для достижения таких целей и такими способами, которые не имеют прецедентов в истории. Например, экономист Андрей Шлейфер, признававший значение институциональной инфраструктуры для рыночной экономики, верил, что приватизация, каким бы способом она ни осуществлялась, приведет к политическому спросу на институты, управляющие частной собственностью.

Аргумент Шлейфера может рассматриваться как (неоправданное) обобщение теоремы Коуза. Экономист Рональд Г. Коуз, получивший за свой труд Нобелевскую премию, показал, что для обеспечения эффективности необходимы четко определенные права собственности. Даже если кто-либо передаст имущество лицу, которое не умеет им правильно управлять, в обществе с четко определенными правами собственности такое лицо будет стимулировано к продаже имущества тому, кто способен управлять им эффективно. Опираясь на это, сторонники быстрой приватизации полагали, что нет смысла обращать особенное внимание на то, как проводится приватизация. Но в настоящее время доказано, что теорема Коуза справедлива лишь в условиях очень жестких ограничений^[38], и совершенно очевидно, что ситуация в России переходного периода этим ограничениям не удовлетворяет[45].

Шлейфер и его команда, однако, распространили следствия из теоремы Коуза гораздо дальше, чем это сделал бы сам Коуз. Они уверовали, что политический процесс подчиняется тем же самым законам, что и экономический. Если создается группа с интересами, привязанными к собственности, то она выступит с требованиями учреждения институциональной инфраструктуры, необходимой для функционирования рыночной экономики, и ее требования найдут отражение в политическом процессе. К сожалению, долгая история политических реформ свидетельствует о том, что важную роль играет структура распределения дохода. Именно средний класс выступил с требованиями реформ, которые часто именуются «верховенством закона». Сверхбогатые обычно чувствуют себя лучше за закрытыми дверями, выторговывая у власти особые благосклонности и привилегии. Понятно, что требования, которые привели к сильной антимонопольной политике, исходили не из мира Рокфеллеров и Билла Гейтса. Сегодня в России мы не слышим требований политики, обеспечивающей конкуренцию, исходящих от олигархов, новых монополистов. Требования верховенства закона последовали от этих олигархов, которые получили свое богатство посредством особых закулисных сделок с Кремлем, только тогда, когда они увидели, что их особые связи с правителями России и влияние на них начинают ослабевать.

Требования открытых СМИ, свободных от концентрации в руках немногих, стали исходить от олигархов, стремившихся поставить СМИ под свой контроль и использовать для поддержания своей власти, но только тогда, когда правительство стало использовать свою власть для изъятия власти у них. В большинстве демократических и развитых стран подобную концентрацию экономической власти средний класс, вынужденный платить монопольные цены, долго бы не вытерпел. Американцы уже длительное время озабочены проблемой концентрации власти в СМИ. В Америке подобная концентрация в масштабах, сопоставимых с Россией, была бы неприемлема. Тем не менее высшие официальные лица США и МВФ обращали мало внимания на опасность, которую представляет концентрация власти в СМИ; они больше интересовались скоростью их приватизации, считая признаком быстроты всего процесса приватизации. И они воспринимали с удовлетворением и даже с некоторой гордостью то, что сконцентрированные в частных руках СМИ использовались, притом очень эффективно, для сохранения у власти их друзей — Бориса Ельцина и так называемых реформаторов.

Одной из причин, по которым так важно иметь активные и критические СМИ, является необходимость обеспечения того, чтобы принимаемые в верхах решения отражали интересы не только кучки привилегированных, но и общества в целом. На протяжении всего существования коммунистической системы ее характерной чертой было то, что общественность не могла ни контролировать, ни давать оценку действиям власти. Одним из последствий, связанных с провалом создания в России эффективных независимых и конкурирующих между собой СМИ, стало то, что такие мероприятия, как, например, залоговые аукционы, не подверглись критике со стороны общественности, как они того заслуживали. Однако даже на Западе ключевые решения о политике в отношении России в международных экономических институтах, например в МВФ и в министерстве финансов США, принимались в основном за закрытыми дверями. Ни налогоплательщики на Западе, кому эти институты предположительно подотчетны, ни российский народ, который в конце концов за все расплачивался, почти ничего не знали о том, что на самом деле происходит. И только теперь мы мучаемся вопросом: «Кто потерял Россию и почему?» Ответы, как мы начинаем понимать, неутешительны.

ГЛАВА ШЕСТАЯ. ЗАКОНЫ О НЕЧЕСТНОЙ ТОРГОВЛЕ И ДРУГИЕ ТЯЖЕЛЫЕ ОШИБКИ

Международный валютный фонд является политическим институтом. При операции по выкупу долгов в 1998 г. он руководствовался задачей сохранения у власти Бориса Ельцина, хотя, исходя из всех принципов кредитования, эта операция была практически бессмысленной. Молчаливое согласие с приватизацией через коррупционные залоговые аукционы, если не прямая ее поддержка, частично основывалось на том факте, что коррупция способствовала благой цели — переизбранию Ельцина^[39]. Политика МВФ в этой сфере была неразрывно связана с политическими установками министерства финансов администрации Клинтона.

В самой администрации были, конечно, сомнения касательно стратегии министерства финансов. После поражения реформаторов в декабре 1993 г.[46] Строуб Тэлбот, в то время курировавший политику в отношении России (а позднее заместитель госсекретаря), выразил широко распространенные критические взгляды на стратегию шоковой терапии словами: «Не слишком ли в ней много шока и не слишком ли мало терапии?» В Совете экономических консультантов опасались, что Соединенные Штаты дают плохие советы России и используют деньги налогоплательщиков, чтобы побудить ее эти советы принять. Однако министерство финансов считало российскую экономическую политику своим полем деятельности и отвергало любые попытки открытого диалога как внутри правительства, так и вне его, упорно отстаивая принципы шоковой терапии и быстрой приватизации.

За позицией людей из министерства финансов стояли политические соображения наравне с экономическими. Они были озабочены постоянно грозившей, как им казалось, опасностью реставрации коммунизма. Постепеновцы же считали реальной опасностью провал шоковой терапии: рост бедности и падение доходов населения могли подорвать поддержку рыночных реформ. И опять постепеновцы оказались правы. Выборы в Молдове в феврале 2000 г., на которых старые коммунисты получили 70 процентов мандатов в Парламенте, были, пожалуй, самым крайним случаем, но ныне разочарование радикальными реформами и шоковой терапией отражает общее настроение населения стран с переходной экономикой^[40]. Понимание перехода к рыночной экономике как последнего раунда битвы между добром и злом, между рынком и коммунизмом породило еще одну проблему: МВФ и министерство финансов США относились с презрением и недоверием к бывшим коммунистам, за исключением немногих избранных, ставших их союзниками. Конечно, существуют твердокаменные коммунисты, но многие из тех, кто входил в коммунистические правительства, далеки от ортодоксальной веры. Они скорее были прагматиками, стремившимися сделать карьеру в системе. Если система требовала их вступления в коммунистическую партию, то это не казалось им слишком высокой ценой за карьеру. Некоторые из них радовались окончанию коммунистического господства и началу демократических процессов. Если эти люди и сохранили что-то от своего коммунистического прошлого, так это убеждение в том, что государство должно нести ответственность за оказание помощи тем, кто в ней нуждается, и веру в необходимость более эгалитарного общества.

На самом деле эти бывшие коммунисты стали тем, что в европейской терминологии называется социал-демократами различных оттенков. В американских терминах они могут быть размещены где-то в диапазоне от Старых демократов Нового курса Ф. Рузвельта до более современных Новых демократов, хотя большинство из них, по-видимому, ближе к первым, чем к последним. Ирония заключается в том, что администрация демократа Клинтона, внешне принимая взгляды, созвучные этим социал-демократам, очень часто солидаризовалась в политике по отношению к переходным экономикам с реформаторами правого толка,

учениками Милтона Фридмана и радикал-реформаторов, которые практически не обращали внимания на последствия своей политики в социальной сфере и области распределения дохода.

В России не было никого, кроме бывших коммунистов, с кем можно устанавливать отношения. Сам Ельцин был бывшим коммунистом — кандидатом в члены Политбюро. В России коммунисты фактически никогда не были отстранены от власти. Почти все российские реформаторы — бывшие коммунисты. Одно время казалось, что линия разлома проходит между теми, кто был тесно связан с КГБ и Госпланом — центрами политического и экономического контроля при старом режиме, — и всеми остальными. «Хорошими парнями» были хозяйственники вроде Виктора Черномырдина, главы Газпрома, сменившего Гайдара на посту премьер-министра. Он казался прагматиком, с которым можно иметь дело. Некоторые из этих «прагматиков» готовы были украсть столько государственного имущества для себя и своих друзей, сколько им удавалось утащить; но они — и это было совершенно очевидно — не придерживались левой идеологии. На заре переходного периода США и МВФ в вопросе о союзниках, вероятно, исходили из суждений (верных или ошибочных) о способности превратить Россию в обетованную страну свободных рынков, но к 2000 г. возобладали жесткий прагматизм. В результате промахов Ельцина и его окружения изначальный идеализм сменился откровенным цинизмом. Администрация Буша приняла Путина тепло, как человека, с которым можно сотрудничать, причем почти не придавалось значение тому, что он выходец из КГБ. Потребовалось длительное время, чтобы мы наконец перестали судить о людях по тому, были ли они коммунистами при старом режиме, или даже по тому, что делали в то время. Ошибочная идеология ослепляла нас в отношениях с новыми лидерами и партиями в Восточной Европе, а также в разработке экономической политики. Не меньшую роль ошибочные политические суждения играли в отношении России. Многие из тех, кого мы считали союзниками, были скорее заинтересованы в самообогащении, чем в создании рыночной экономики, хорошо зарекомендовавшей себя на Западе.

Со временем, когда проблемы стратегии реформ и правительства Ельцина становились яснее, реакция людей как в МВФ, так и в министерстве финансов оказалась весьма схожей с позицией официальных лиц в правительстве США в более ранний период, когда провал Вьетнамской войны становился все очевиднее: игнорировать факты, отрицать реальность, подавлять дискуссию, тратить все больше денег впустую. Утверждалось, что в России выход из трудностей не за горами, вот-вот грянет рост; очередной кредит даст наконец России импульс; она доказала, что может выполнять условия кредитных соглашений, и так далее и тому подобное. Но по мере того как перспективы становились все более мрачными и чувствовалось, что кризис не за горами, акценты в риторике становились иными: уверенность в Ельцине уступала место опасениям той альтернативы, которая может прийти на смену ему.

Чувство беспокойства было ощутимым. Однажды мне позвонили из офиса одного из весьма влиятельных советников российского правительства. Он хотел организовать «мозговой штурм» в России по проблеме, что нужно сделать, чтобы придать России движение вперед. Самое лучшее, что МВФ предложил за те годы, когда он давал рекомендации России, была стабилизация, но он ничего не мог предложить, что могло бы инициировать рост. И было ясно, что стабилизация — по крайней мере в том виде, как она предлагалась МВФ, — не способна привести к росту. МВФ и министерство финансов США, узнав о моем приглашении, немедленно приступили к действиям. Министерство (по слухам, на самом высоком уровне) вызвало президента Всемирного банка, и мне было приказано отказаться от приглашения. Но хотя министерство, видимо, считает Всемирный банк своей вотчиной, оказалось, что другие страны, если они умело действуют, могут обойти даже министерство финансов США. Так случилось и на этот раз: телефонные переговоры и письма из России помогли мне отправиться туда, чтобы выполнить просьбу россиян — начать дискуссию, не связанную идеологией МВФ, а также особыми интересами, представляемыми министерством финансов США.

Визит в Россию был вдохновляющим, широкие дискуссии впечатляли. Там была группа высококвалифицированных специалистов, боровшихся за выработку стратегии роста. Они владели статистикой, но причины упадка России нельзя было понять с помощью одной только статистики. Многие из тех, с кем я беседовал, понимали важность проблем, которых либо не было в программах МВФ, либо им не уделялось достаточного внимания. Эти специалисты понимали, что рост требует большего, чем стабилизация, приватизация и либерализация. Их беспокоило давление со стороны МВФ, требовавшего быстрой приватизации, которая, как им казалось, приведет к еще более серьезным проблемам. Некоторые из них признавали важность разработки сильной антимонопольной политики и сетовали на отсутствие необходимой поддержки. Но что меня более всего поразило — это несоответствие между настроениями в Вашингтоне и в Москве. В Москве, по крайней мере в то время, шли здоровые политические дебаты. Многие были озабочены тем, что завышенный курс рубля подавляет рост, и они были правы. Другие опасались, что девальвация даст толчок инфляции, и они тоже были правы. Это очень сложные проблемы, и в демократических странах они нуждаются в обсуждении. Россия пыталась сделать это, т.е. начать дискуссию, в ходе которой были бы

услышаны разные голоса. В Вашингтоне, а точнее, в МВФ и министерстве финансов США боялись демократии, хотели подавить полемику. Заметив это, я был опечален парадоксальностью ситуации.

По мере того как умножались свидетельства провала и становилось все более ясно, что Вашингтон ставит не на ту лошадь, администрация США пыталась еще более жестко заглушить критику и общественную дискуссию. Министерство финансов старалось повсеместно прекратить дискуссии — от Всемирного банка до СМИ, будучи уверенным в том, что его интерпретация событий — единственно доступная массовой аудитории. Примечательно, что, даже когда свидетельства о возможной коррупции стали обсуждаться в газетах США, министерство финансов оставалось непоколебимым в своей стратегии.

Для многих схема залоговых аукционов, обсуждавшаяся в главе пятой (в ходе осуществления которой олигархи получили контроль над значительной частью богатейших природных ресурсов страны), стала той критической проблемой, по которой Соединенным Штатам следовало бы сказать свое слово. В России не без оснований считали, что Соединенные Штаты взяли себе в союзники коррупцию. Приглашение заместителем министра финансов США Лоуренсом Саммерсом[47] к себе домой Анатолия Чубайса, который руководил приватизацией, организовывал мошеннические залоговые аукционы и стал (что неудивительно) одним из наименее популярных официальных лиц во всей России, рассматривалось как публичная демонстрация поддержки коррупции. МВФ и министерство финансов США вошли в политическую жизнь России. Будучи на стороне тех, кто находился так прочно и так долго у руля в то время, когда создавалось чудовищное неравенство путем коррумпированного приватизационного процесса, Соединенные Штаты, МВФ и международное сообщество неразрывно ассоциировали себя с теми, чья политика в лучшем случае служила интересам богатых за счет среднего россиянина.

Когда американские и европейские газеты наконец публично обнажили коррупцию перед всем миром, осуждение ее со стороны министерства финансов США было похоже на пустой и неискренний отзвук. На самом деле правда состоит в том, что генеральный инспектор Думы[48] довел эти обвинения до сведения Вашингтона задолго до того, как они появились в газетах. Во Всемирном банке мне настойчиво рекомендовали не встречаться с ним, чтобы не проникнуться доверием к его обвинениям. Если масштабы коррупции оставались неизвестными, то только потому, что глаза и уши были закрыты.

ЧТО СЛЕДОВАЛО БЫ СДЕЛАТЬ

Долговременным интересам Запада больше бы отвечали отказ от тесных связей, с определенными лидерами и обеспечение активного содействия демократическим процессам. Это можно было бы сделать путем поддержки появляющихся на политической арене молодых лидеров в Москве и на периферии, тех, кто против коррупции и кто пытается создать подлинную демократию.

Я хотел, чтобы открытая полемика о стратегии Америки в отношении России состоялась в самом начале правления администрации Клинтона, полемика, широко отражающая дискуссии, идущие во внешнем мире. Я верю, что Клинтон, вняв аргументам, выбрал бы более сбалансированный подход, проявив больше внимания к проблемам бедноты и большее понимание значения политических процессов, чем люди из министерства финансов. Но, как это часто бывает, президент никогда не давал возможности представить ему полный спектр проблем и точек зрения. Министерство финансов считало эту проблему слишком значимой для себя, чтобы допустить положение, при котором президент играл бы важную роль в принятии решений по ней. Может быть, ввиду отсутствия интереса со стороны американского народа Клинтон сам не чувствовал, что проблема России достаточно важна, чтобы потребовать детального отчета по ней.

ИНТЕРЕСЫ США И РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ

Многие в России (да и в других странах) уверены в том, что провалы политики реформ не случайны: ошибки были преднамеренными, направленными на разграбление России, чтобы устранить ее как угрозу на неопределенное будущее. Эта конспирологическая гипотеза, как мне кажется, наделяет людей из МВФ и министерства финансов США как значительно большей злонамеренностью, так и мудростью, чем, я думаю, они на самом деле располагают. Я думаю, что там действительно верили в успех своей политики, в то, что сильная российская экономика и стабильная Россия с ориентированным на реформы правительством отвечают

интересам как Соединенных Штатов, так и всего мира.

Но эти политики не были альтруистами — их стратегия отражала экономические интересы США или, точнее, финансовые и торговые рыночные интересы. Например, выкуп долгов в июле 1998 г. был в той же степени выкупом интересов западных банков, которые стояли перед лицом потери миллиардов долларов (и в конце концов они их потеряли), как и выкупом России. Но это не была политика, осуществляемая непосредственно под влиянием интересов Уолл-стрита; она отражала идеологию, господствующую в финансовом сообществе. Например, Уолл-стрит считает инфляцию самым большим злом в мире: она ведет к эрозии реальной ценности задолженности кредиторам, что влечет за собой рост процентных ставок, а это в свою очередь вызывает падение курсов облигаций. Финансистов безработица заботит гораздо меньше, чем падение курсов облигаций. Для Уолл-стрита нет ничего более святого, чем частная собственность; неудивительно, что там делают акцент на приватизации. Их приверженность конкуренции выражена менее страстно — в конце концов министр финансов США Пол О'Нил[49] был в свое время организатором международного алюминиевого картеля и добивался подавления конкуренции на мировом рынке стали. А упоминания о «социальном капитале» или «партисипативной политике»[50] могут вообще никогда не появляться на экране их радара; они чувствуют себя гораздо комфортнее при независимом центральном банке, чем при банке, действия которого более или менее контролируются политическими процессами. (В случае с Россией снова сложилась забавная ситуация, когда непосредственно после кризиса 1998 г. именно глава российского независимого ЦБ угрожал проведением более инфляционистской политики, чем предписывал МВФ и предлагали многие члены правительства России. Именно независимость Центрального банка частично ответственна за его способность игнорировать любые обвинения в коррупции.)

Широкие интересы экономических группировок в Соединенных Штатах влияют на политику, вступая в противоречие с более широкими национальными интересами, и заставляют страну вести себя так, что ее можно, мягко выражаясь, упрекнуть в лицемерии. Соединенные Штаты официально поддерживают свободу торговли, но слишком часто, когда бедной стране удается отыскать у себя товар, который она может экспортировать в Соединенные Штаты, гальванизируются американские отечественные протекционистские интересы. Это сочетание интересов труда[51] и бизнеса опирается на множество законов. Официально они именуются «законами о честной и справедливой торговле», но известны за пределами США как «законы о нечестной и несправедливой торговле», которая используется для сооружения заграждений из колючей проволоки на путях импорта. Эти законы разрешают фирме, утверждающей, что ее иностранный соперник продает свою продукцию ниже себестоимости, просить правительство об установлении специальных тарифов для ее защиты. Продажа продукции по цене ниже себестоимости называется демпингом, а вводимые пошлины — антидемпинговыми. Однако правительство США часто определяет издержки на совершенно недостаточной доказательной базе и к тому же слабо обоснованными методами. Многие экономисты считают антидемпинговые пошлины неприкрытым протекционизмом. Почему, недоумевают они, рационально действующая фирма будет продавать свои товары ниже себестоимости?

ДЕЛО АЛЮМИНИЕВОГО КАРТЕЛЯ

Во время моего пребывания в правительстве, пожалуй, наиболее вопиющий пример вмешательства специальных групповых интересов США в торговлю и в процесс реформирования имел место в начале 1994 г., сразу же после резкого падения цен на алюминий. В ответ на это американские производители алюминия обвинили Россию в демпинге алюминия. Любой объективный экономический анализ ситуации показывал, что Россия не занимается демпингом, а просто продает алюминий по ценам мирового рынка, которые пошли на понижение вследствие спада мирового спроса на алюминий, вызванного замедлением глобального роста и резким сокращением использования алюминия в российском военном самолетостроении. Кроме того, новый тип банок для содовой воды требовал значительно меньше алюминия, чем раньше, и это тоже вело к снижению спроса. Заметив, что цена алюминия падает, я знал, что отрасль скоро обратится к правительству с просьбой о помощи в какой бы то ни было форме: то ли в виде новых субсидий, то ли в виде новых защитных мер от иностранной конкуренции. Но даже я был поражен, когда глава «Алкоа» Пол О'Нил предложил организовать глобальный алюминиевый картель, функции которого должны были состоять в ограничении производства, чтобы тем самым поднимать цены. Для меня не было сюрпризом, чьи интересы отстаивает О'Нил. Удивила сама мысль о том, что правительство США не только согласится с идеей картеля, но и сыграет ключевую роль в его организации. О'Нил также грозил призраком использования антидемпинговых законов, если картель не будет создан. Эти законы разрешают Соединенным Штатам вводить специальные пошлины на товары, когда они продаются по цене ниже «честной и справедливой рыночной стоимости», и в

особенности ниже издержек производства. Суть дела, конечно, заключалась не в том, занимается или нет Россия демпингом. Россия продавала алюминий по ценам мирового рынка. При наличии избыточных мощностей в отрасли и принимая во внимание низкие тарифы на электроэнергию в России, большая часть алюминия или, может быть, даже весь российский алюминий продавался на мировом рынке по ценам выше издержек производства. Однако способ применения антидемпинговых законов таков, что страны могут быть обвинены в демпинге, даже если они с экономической точки зрения им не занимаются.

США оценивают издержки производства, используя довольно странную методику. Если применить ее к американским фирмам, то можно, вероятно, прийти к заключению, что большинство американских фирм тоже занимается демпингом; но что еще хуже, министерство торговли США, одновременно выступающее в роли судьи, присяжных и прокурора, определяет издержки тем, что оно называет НРИ — наилучшей располагаемой информацией (BIA, Best Information Available), которая обычно предоставляется американскими фирмами, стремящимися устранить иностранную конкуренцию. В случае если речь идет о России или другой бывшей коммунистической стране, издержки часто оценивают по продукции какой-либо сопоставимой страны. В одном из таких случаев Польшу обвинили в демпинге тележек для гольфа: в качестве «сопоставимой страны» предложили Канаду. В деле об алюминии, если бы обвинения в демпинге были выдвинуты, существовали достаточно веские шансы, что вводимые пошлины окажутся весьма высокими, так что Россия не сможет продавать свой алюминий в Соединенных Штатах. Она могла бы продавать его в других странах (если, конечно, они не последуют примеру США). В этом случае цены на алюминий на мировом рынке оставались бы на низком уровне. Для «Алкоа» глобальный картель был предпочтительнее: он предоставлял лучшие шансы на повышение цен, к чему, собственно, «Алкоа» и стремилась.

Я выступал против картеля, поскольку именно конкуренция обеспечивает функционирование рыночных экономик. Картели внутри Соединенных Штатов запрещены законом, они должны быть запрещены во всем мире. Совет экономических консультантов стал сильным союзником антитрестовского управления министерства юстиции США в борьбе за строгое соблюдение законов о конкуренции. В нынешней обстановке помощь Соединенных Штатов по созданию глобального картеля являлась нарушением всех принципов. Здесь, однако, ставка была гораздо большей. Россия боролась за создание рыночной экономики. Картель наносил удар России путем ограничения продаж одного из немногих ее товаров, пользующегося спросом на мировом рынке. Образование картеля создавало в России неправильное представление о том, как функционируют рыночные экономики.

Во время краткого визита в Россию я беседовал с Гайдаром, тогда первым заместителем премьер-министра, курировавшим экономику. Мы оба знали, что Россия не занимается демпингом в том смысле, в каком это понятие употребляется экономистами, но мы знали и о том, как работает законодательство США. Если бы обвинения в демпинге были выдвинуты, то шансы введения антидемпинговых пошлин были велики. В то же время Гайдар понимал, чем грозит создание картеля России как в экономической области, так и в сфере реформ, которые он пытался провести. Он согласился, что необходимо сопротивляться изо всех сил. Гайдар принял решение пойти на риск введения антидемпинговых пошлин^[41].

Я старался как мог убедить Национальный экономический совет, что поддержка идеи О'Нила будет ошибкой, и мне удалось добиться большого успеха. Но на бурном заседании субкабинета[52] было принято решение в поддержку международного картеля. Люди из Совета экономических консультантов и министерства юстиции боролись отчаянно. Энн Бингемен, помощник генерального прокурора по антитрестовским делам, предупредила, что это может рассматриваться как нарушение антитрестовского законодательства в присутствии субкабинета. Реформаторы в российском правительстве решительно возражали против учреждения картеля, их настроения передавались непосредственно мне. Они знали, что количественные ограничения, которые наложит картель, дадут больше власти министерствам, придерживающимся старорежимной линии. В случае создания картеля каждая страна получит определенные квоты количества алюминия, которые она вправе производить или экспортировать. Министерства будут распределять квоты между производителями. Это знакомая и любимая ими система. Меня беспокоило то, что избыточная прибыль, порожденная торговыми ограничениями, приведет к возникновению нового источника коррупции. Мы еще не полностью осознали, что в мафиозированной России это также повлечет за собой кровопролитную борьбу за квоты.

В то время как я старался убедить почти всех в опасности картельного пути решения вопроса, определяющее значение имели два голоса. Государственный департамент, связанный со старорежимными министерствами, поддерживал учреждение картеля. Госдепартамент превыше всего ценил порядок, а картели его обеспечивали. Старорежимные министерства, разумеется, никогда не были убеждены в том, что движение к новому ценообразованию и рынкам имеет какой-то смысл, и дело об алюминии просто подтверждало их точку зрения. Рубин, в то время возглавлявший Национальный экономический совет, играл

решающую роль, выступая вместе с Госдепартаментом. Некоторое время картель функционировал.^{42} Цены были подняты. Прибыли «Алкоа» и других производителей выросли. Американские потребители и потребители всего мира проиграли. Базовые принципы «экономике», которые учат ценности конкурентных рынков, указывают на то, что потери потребителей более важны, чем выигрыш производителей. Но в этом случае на карту было поставлено гораздо большее: мы пытались научить Россию рыночной экономике. Она получила урок, но урок неверный: он дорого обошелся ей в последующие годы: путь к процветанию в рыночной экономике лежит через правительство! Мы не намеревались учить их принять от нас клановый капитализм, и они, наверное, не нуждались в этом, ибо могли прийти до всего этого своим умом. Но мы поступили неумудро, преподав им скверный урок.

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — НА РАСПРОДАЖУ

Дело об алюминии было первым, но не последним примером, когда особые узкогрупповые интересы доминировали над национальными интересами и глобальными целями успешного перехода к рыночной экономике. В конце правления администрации Буша и в начале деятельности администрации Клинтона было заключено историческое соглашение с Россией — «перекуем мечи на орала». Государственное предприятие США «Юнайтед Стейтс Энричмент Корпорейшн», ЮСИК (United States Enrichment Corporation, USEC) должно было закупить российский уран со снятых с вооружения ядерных боеголовок и ввозить его в США. Этот уран необходимо было сначала обеднить, чтобы он не мог быть использован для боеголовок, а потом употреблен на атомных электростанциях. Эта сделка обеспечивала Россию необходимой наличностью, которую можно было использовать для улучшения контроля за своими запасами ядерных материалов.

Кажется неправдоподобным, но законодательство о честной и справедливой торговле было вновь пущено в ход, чтобы воспрепятствовать этой сделке. Американские производители урана обвинили Россию в демпинге урана на американский рынок. Так же как и в случае с алюминием, эти обвинения были экономически необоснованными. Но законы США о нечестной и несправедливой торговле писаны не на основе экономических принципов. Они существуют исключительно для защиты американской промышленности от нежелательного воздействия импорта.

Когда решение правительства США об импорте урана в интересах разоружения было обжаловано американскими производителями на основании законов о честной и справедливой торговле, стало очевидным, что эти законы нуждаются в пересмотре. Министерство торговли США и представитель США по внешней торговле[53], поддержанные на самом высоком уровне, наконец добились, что предложения о пересмотре были внесены в Конгресс. Конгресс отклонил этот законопроект. Остается неясным, саботировали ли министерство торговли и представитель по внешней торговле усилия по изменению законов, представив их Конгрессу таким образом, что их отклонение было неизбежным, или они все-таки боролись против Конгресса, который всегда занимает жесткие протекционистские позиции.

Столь же поразителен случай, последовавший в середине 1990-х годов. Оказалось, что США сильно отстали в приватизационной гонке 1980-х годов, что вызвало большое смятение в администрациях Рейгана и Буша. Маргарет Тэтчер приватизировала на миллиарды, а Соединенные Штаты — только гелиевый завод в Техасе стоимостью в 2 млн. долл. Разница заключалась, разумеется, в том, что в распоряжении Тэтчер было гораздо больше и гораздо более крупных национализированных предприятий, которые можно было приватизировать. Тогда сторонники приватизации в Соединенных Штатах стали искать, что бы им еще приватизировать, и остановились на ЮСИК, которая обогащает уран не только для ядерных реакторов, но и для атомных бомб. Эта приватизация породила множество проблем. ЮСИК была доверена доставка обогащенного урана из России. В качестве частной фирмы эта корпорация стала представлять собой в некотором роде монополию, не подпадавшую под контроль антитрестовского ведомства. Что еще хуже. Совет экономических консультантов провел анализ мотивации приватизированной ЮСИК и убедительно показал, что она заинтересована лишь в том, чтобы держать российский уран подальше от США. Это вызвало реальную обеспокоенность. Главные опасения касались распространения ядерного оружия: ядерные материалы могут попасть в руки государства-изгоя или террористической организации, поскольку ослабленная Россия, располагающая обогащенным ураном, могла и была готова продать его кому угодно, лишь бы заплатили, что вряд ли сулило приятную перспективу. ЮСИК упорно отрицала, что будет когда-либо действовать вопреки более широким интересам США, и заверяла, что доставит уран из России, как только там согласятся его продать; но в тот самый день, когда ЮСИК выступила со своими опровержениями, в мои руки попало тайное соглашение между ЮСИК и российским ведомством. Россияне предлагали утроить свои поставки, а ЮСИК не

только отвергла это предложение, но и выплатила солидную сумму, которую можно расценить как «деньги за молчание», а именно за неразглашение факта, что такое предложение имело место (а ЮСИК от него отказалась). Можно было бы подумать, что уже одного этого достаточно, чтобы остановить приватизацию, но не тут-то было: министерство финансов США столь же железобетонно стояло за приватизацию у себя на родине, как и за приватизацию в России.

Интересно, что главная приватизация Америки в этом десятилетии породила почти столько же неприятных проблем, как и приватизации в других странах. Проблем оказалось так много, что в Конгресс был внесен двухпартийный законопроект о ренационализации предприятия. Наш прогноз, что приватизация помешает импорту обогащенного урана из России, оказался исключительно точным. В какой-то момент казалось, что импорт обогащенного урана из России вообще прекратится. В конце концов ЮСИК запросила огромную субсидию на продолжение импорта. Экономическая идиллия, представленная ЮСИК (и министерством финансов США), оказалась фальшивой, инвесторы пришли в ярость, увидев, что курс акций резко упал. Тут возникли опасения, что фирме, которая находится на грани финансового выживания, доверено все американское производство обогащенного урана. Через пару лет после приватизации возникли вопросы, как же все-таки министерство финансов могло не моргнув глазом выдать ЮСИК требуемую законом лицензию на продолжение деятельности.

УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

России были преподаны уроки провалов рыночной экономики, и мы являлись учителями. Это было очень странное обучение. С одной стороны, россиянам выдали крупные дозы свободного рынка, заимствованные из учебников «экономике». С другой стороны, они убедились на практике, что их учителя сильно отклоняются от проповедуемых идеалов. Россиянам твердили, что либерализация торговли есть необходимое условие успешной рыночной экономики, но когда они попытались экспортировать алюминий, уран и другие товары в Соединенные Штаты, двери перед ними оказались закрытыми. Стало очевидным, что Америка достигла успехов без либерализации торговли, или, как это иногда формулируют, придерживаясь принципа «торговля — это хорошо, а импорт — это плохо». Россиянам твердили, что конкуренция жизненно необходима (хотя на этом не делалось особого акцента), однако США стали главным действующим лицом при создании глобального алюминиевого картеля и передали монопольное право на импорт обогащенного урана американскому монопольному производителю урана. Россиян убеждали, что нужно провести приватизацию быстро и честно, но единственная попытка приватизации в США затянулась на годы, и в конце концов ее целесообразность оказалась под вопросом. Соединенные Штаты пугали всех, особенно сразу после Восточноазиатского кризиса, опасностью кланового капитализма. Однако об использовании любыми путями своего влияния в правительственных кругах свидетельствовали не только приведенные в этой главе примеры, но и выкуп хеджевого фонда «Лонг Терм Кэпитал Менеджмент», о чем речь пойдет в последней главе.

Западные проповеди не принимаются всерьез, и мы должны понимать, почему это происходит. Здесь не только обиды прошлого, такие, как нечестные и несправедливые торговые договоры, о которых упоминалось в предыдущих главах, но и наши нынешние дела. Ведь другие не только слушают то, что мы говорим, но и смотрят на то, что мы делаем. А это отнюдь не всегда имеет приглядный вид.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ. ЛУЧШИЕ ПУТИ К РЫНКУ

Поскольку провал радикальных реформ и в России, и в других местах становился все более и более очевидным, их инициаторы стали оправдываться, ссылаясь на отсутствие выбора. Но альтернативы имелись. Это продемонстрировала встреча в Праге в сентябре 2000 г., где отставные правительственные чиновники из восточноевропейских стран оценивали свой опыт проведения реформ. Среди них были и те, кто испытал успех на этом пути, и те, кто потерпел неудачу. Правительство Чешской Республики во главе с Вацлавом Клаусом получило поначалу высокие оценки от МВФ за политику ускоренной приватизации, но такое управление переходными процессами закончилось тем, что ее ВВП к концу 1990-х годов был ниже, чем в 1989 г. Лица, занимавшие ответственные посты в этом правительстве, заявляли, что у них не было альтернатив при выборе политического курса. Это утверждение было оспорено выступавшими, в том числе ораторами из Чешской Республики: альтернативы имелись — другие страны делали свой собственный выбор, и есть ясная связь

между различными путями реформ и разными результатами.

Польша и Китай применяли альтернативные стратегии реформ, отличные от пропагандировавшихся Вашингтонским консенсусом: Польша добилась наибольшего успеха среди восточноевропейских стран; Китай продемонстрировал самые высокие темпы роста за последние 20 лет по сравнению с любой экономически развитой страной. Польша начала с «шоковой терапии», чтобы сбить гиперинфляцию. Первоначальное и ограниченное использование этой меры заставило многих считать, что страна выбрала для перехода к рынку стратегию шоковой терапии. Но это было не так. В Польше быстро поняли, что шоковая терапия приводит к снижению гиперинфляции, но не пригодна для достижения социальных изменений. Последовал переход к политике постепенной приватизации. Ей сопутствовало создание базовых институтов рыночной экономики, таких, как банки, которые предоставляют реальные кредиты, и справедливая правоохранительная система, которая обеспечивает соблюдение и коммерческих контрактов, и процедуры банкротства. Общеизвестно, что без этих институтов рыночная экономика не может функционировать. (В отличие от Польши в Чешской Республике предприятия были приватизированы прежде, чем банки. Государственные банки продолжали предоставлять приватизированным предприятиям кредиты, и «дешевые» деньги потекли туда рекой при полном попустительстве государства. Приватизированные объекты не подвергались строгим бюджетным ограничениям, что позволяло им затягивать реструктуризацию.) Гжегож В. Колодко, бывший вице-премьер и министр финансов Польши, утверждал, что успех его страны связан с недвусмысленным отказом от принципов Вашингтонского консенсуса^[43]. Рекомендации МВФ не выполнялись — ускоренная приватизация не проводилась, а замедление инфляции не осуществлялось в ущерб другим макроэкономическим показателям. Оказалось, что есть важная проблема, которой МВФ уделял недостаточное внимание, — демократическая поддержка реформ. Она обеспечивалась поддержанием низкого уровня безработицы, выплатой пособий безработным, индексацией пенсий, а также созданием институциональной инфраструктуры, необходимой для функционирования рыночной экономики.

Постепенный процесс приватизации позволял проводить реструктуризацию раньше приватизации. Реструктуризация сопровождалась разукрупнением больших предприятий. Таким образом создавался новый, динамичный сектор экономики — малый бизнес, возглавляемый молодыми менеджерами, готовыми инвестировать в свое будущее^[44].

Сходным образом успехи Китая за последние десять лет выделяются на фоне неудач России. В то время как Китай в 90-х годах имел средние темпы прироста более 10 процентов в год, ежегодное падение производства в России в среднем составляло 5,6 процента. К концу десятилетия реальные доходы (так называемая покупательная способность) китайского населения стали сопоставимыми с российскими. Преобразования в Китае повлекли за собой самое большое сокращение бедности в истории человечества за такой короткий промежуток времени (с 358 млн. чел. в 1990 г. до 208 млн. в 1997 г. — в Китае общепризнанным порогом бедности считаются доходы ниже одного доллара в день). В России переход к рынку привел (при отсутствии войны и голода) к одному из самых высоких увеличений бедности в истории — за тот же самый короткий промежуток времени.

Разница между стратегией Китая и стратегией России очевидна, она была ясна с самых первых шагов по пути реформ. Преобразования в Китае начались с сельского хозяйства, с перехода от системы коммун (коллективного хозяйствования) к системе «индивидуальной ответственности» — фактически частичной приватизации. Это не было полной приватизацией: граждане не могли свободно покупать и продавать землю, но экономический результат показал, какой эффект может быть получен даже от частичных и ограниченных реформ. В реформу были вовлечены сотни миллионов работников, а за несколько лет достигнуты впечатляющие успехи. Все шло по пути, который сам порождал широкую поддержку: за успешным испытанием новых форм хозяйствования в одной провинции следовало не менее успешное их внедрение в других провинциях. Практика была настолько убедительной, что центральному правительству не понадобилось проводить реформу силой, все и так подхватывали успешный опыт. Но надо отдать должное китайским лидерам: они не почили на лаврах, а занялись реформированием всей экономики.

В этот момент они обратились к помощи ряда американских советников, в число которых вошли Кеннет Эрроу и я. Эрроу получил Нобелевскую премию в том числе и за свою работу об основах рыночной экономики: он математически обосновал, почему и при каких условиях рыночная экономика функционирует. Его перу принадлежит также новаторская работа по экономической динамике. Но в отличие от пришедших в Россию «гуру» рыночных реформ, вооруженных учебником «экономике», Эрроу помнил ограниченность модели, взятой из учебника. Оба мы подчеркивали важность конкуренции, первоочередность создания институциональной инфраструктуры рыночной экономики. Приватизация была второй по очередности. Самый сильный вызов бросали китайцам проблемы экономической динамики, в особенности переход от деформированной системы цен к рыночной. В Китае нашли остроумное решение проблемы — двухуровневую

систему цен: все, что предприятие производило по старым квотам (в рамках старой «командно-административной» системы), оценивалось по старым ценам, все, что производилось сверх старых квот, шло по свободным рыночным ценам. Система допускала полное стимулирование предельной (дополнительной) продукции (т.е. там, где, как это экономистам хорошо известно, оно действительно имеет значение), избежав гигантского перераспределения доходов, которое возникает, если новые цены одномоментно начинают распространяться на всю продукцию. В результате поиск недеформированных цен шел «на ощупь», путем проб и ошибок — этот далеко не всегда гладкий процесс был проведен с минимальными потрясениями. Самое главное в том, что китайский подход к реформам избежал ловушки необузданной инфляции, которой была отмечена шоковая терапия в России и ряде других стран, бравших уроки у МВФ. В них последствия были самыми пагубными, включая опустошение личных сберегательных счетов. А китайцы от двухуровневой системы цен отказались тогда, когда она выполнила свою задачу.

Китай развязал процесс творческого разрушения: устранение старой экономики шло через создание новой. В небольших городках и деревнях, которые были освобождены от обязательной сельхозориентации и могли переключить свое внимание на другие виды деятельности, создавались миллионы новых предприятий. Одновременно китайское правительство пригласило в страну иностранные фирмы для участия в совместных предприятиях. Иностранные фирмы повалили гурьбой. Китай стал самым большим получателем прямых иностранных инвестиций среди возникающих рыночных экономик и занял восьмое место в мире после США, Бельгии, Великобритании, Швеции, Германии, Голландии и Франции^{45}. К концу десятилетия Китай продвинулся в этом списке еще выше. Параллельно создавалась «институциональная инфраструктура» — эффективные органы по ценным бумагам и биржам, банковское регулирование и социальная страховочная сетка. Только после того как была реализована страховочная сетка и созданы новые рабочие места, в Китае приступили к новой задаче — реструктурированию и разукрупнению старых государственных предприятий, одновременно сокращая численность госбюрократии. Всего за два года был приватизирован почти весь жилищный фонд. Конечные задачи далеки от осуществления, будущее — далеко не ясное, но совершенно бесспорно: подавляющее большинство китайцев живет сегодня гораздо лучше, чем двадцать лет назад.

«Отход» от авторитаризма для правящей Коммунистической партии Китая является более трудной проблемой. Экономический рост и развитие автоматически не даруют личных свобод и гражданских прав. Между политикой и экономикой существует сложная взаимосвязь. Пятьдесят лет назад бытовало представление о существовании обратной зависимости между экономическим ростом и демократией. По этой логике Россия могла бы перегнать Америку, а на практике россияне заплатили слишком высокую цену. Мы знаем, что они отказались от свободы, но не получили экономических выгод. Известны случаи успешных реформ при диктатуре, например при диктатуре Пиночета в Чили. Но образцы диктатур, подрывавших экономику своих стран, приходят на ум куда чаще.

Для экономического роста важна стабильность. Каждый, кто знаком с историей Китая, поймет, что опасение нестабильности глубоко укоренилось в сознании народа, чья численность превышает миллиард человек. В конечном счете экономическое развитие и всеобщее процветание являются необходимыми, если и не достаточными, условиями долговременной стабильности. Западные демократии в свою очередь показали, что свободные рынки могут преуспеть в обеспечении роста и процветания в атмосфере индивидуальных свобод. (Но часто при сильной поддержке рыночной дисциплины государством.) Эти рецепты, верные в прошлом, скорее всего станут еще более актуальными для новой экономики будущего.

В стремлении достичь экономических успехов и стабильности Китай поставил создание созидательной конкуренции, новых предприятий и новых рабочих мест выше приватизации и реструктуризации. Сознвая важность макростабилизации, Китай никогда не путал цели со средствами и не доводил борьбу с инфляцией до абсурда. Там понимали необходимость сохранения социальной стабильности, а следовательно, нужно было не допустить массовой безработицы. Создание новых рабочих мест должно было проходить в тесной увязке с реструктуризацией экономики. Экономическая политика во многом диктовалась этим условием. В Китае шла либерализация, но шла постепенно и поэтапно, высвобождая ресурсы, которые должны были стать эффективными вложениями, а не остаться незадействованными. Кредитно-денежная политика и кредитно-финансовые институты облегчили создание новых предприятий и новых рабочих мест. Часть денег предназначалась неэффективным государственным предприятиям, так как считалось не только политически, но и экономически важным поддерживать социальную стабильность, которая в противном случае была бы подорвана высоким уровнем безработицы. Китай не проводил быструю приватизацию госпредприятий, но создавались новые, и государственные предприятия теряли свое доминирующее положение: через двадцать лет реформ их доля в промышленном производстве составила всего 28,2 процента. Открывая страну для прямых иностранных инвестиций, в Китае понимали также опасность полной либерализации рынка капитала.

Трудно представить больший контраст между Китаем и странами, подобно России, пошедшими на поклон

идеологии Международного валютного фонда. Во всех ситуациях оказывалось, что Китай, который был новичком рыночных отношений, лучше понимал стимулирующий эффект своих стратегических решений, чем МВФ — своих.

На ранних стадиях переходного процесса его объектами являлись общественные предприятия в небольших городках и деревнях. По мнению идеологов МВФ, эти предприятия не могли функционировать успешно, поскольку они были общественными. Но в МВФ ошибались. Небольшие предприятия в сельской местности решали проблему управления предприятиями, которой МВФ уделял так мало внимания. Но именно эта проблема управления лежала в основе неудач других стран. Сельские поселения направляли свои скудные средства на создание богатства. Существовала сильная конкуренция в борьбе за успех. Жители городков и деревень видели, куда идут их накопления. Все знали, создаются ли рабочие места и увеличиваются ли доходы. Пусть это не было демократией, но существовала подотчетность. Новые отрасли промышленности Китая были сосредоточены в сельских районах, и это помогло смягчить социальные потрясения, неизбежные при индустриализации. Китай построил основы новой экономики, опираясь на существующие институты, поддерживая и умножая социальный капитал, в то время как Россия все делала прямо наоборот.

Парадоксально, но страны, проводившие политику постепенных реформ, преуспели в более быстром осуществлении более глубоких реформ. Фондовый рынок Китая гораздо большей емкости, чем российский. За десять лет методы ведения сельского хозяйства России мало изменились, в то время как Китай перешел к «индивидуальной системе ответственности» менее чем за пять лет. Контрасты, отмеченные мною, между Россией, с одной стороны, и Китаем и Польшей — с другой, характерны и для иных переходных экономик. На первых этапах Чешская Республика получила множество одобрительных отзывов от МВФ и Всемирного банка за быстрое проведение реформ. Потом стало очевидным: чешский рынок капитала направляет деньги вовсе не в инвестиции, но позволяет кучке изворотливых финансовых дельцов присваивать миллионы чужих долларов. (По американским понятиям, это «преступники в белых воротничках», и место им — за решеткой.) В результате этих и других ошибок в ходе преобразования экономики Чехия, имея неплохие стартовые условия в 1989 г., отстала по темпам роста. Не помогли выгодное местоположение страны и высокий уровень образованности населения. Напротив, в Венгрии приватизация развертывалась медленно, но теперь реструктуризация проведена, и венгерские фирмы конкурентоспособны на мировом рынке.

Пример Польши и Китая показывает, что были стратегические альтернативы. Социально-политические и исторические условия различаются, никто не гарантирует, что удачный опыт какой-либо страны может быть повторен в России или окажется там реализуемым с политической точки зрения. Это используется для того, чтобы утверждать, что сравнивать успехи, достигнутые в сильно разнящихся условиях, некорректно. Польша в отличие от России сохранила глубокие рыночные традиции, частный сектор существовал там даже в коммунистическую эпоху. Напротив, Китай стартовал с гораздо худших позиций. Казалось бы, наличие слоя предпринимателей могло позволить Польше принять стратегию быстрой приватизации. Однако, подобно Китаю, поляки выбрали постепенный подход к преобразованиям.

Говорят, что Польша имела преимущество, потому что была промышленно более развита, а Китай — потому что менее развит. Китай, согласно этому мнению, был еще в стадии индустриализации и урбанизации, а России нужно было решить более тонкую задачу переориентации своей индустриализованной, но тяжелобольной экономики. Но утверждать можно и обратное: процесс развития нелегок, что ясно демонстрируют редкие случаи успеха. Если непросто проводить перестройку экономики и трудно достигнуть экономического роста, то совсем не очевидно, что то и другое одновременно должно быть легче. Разница между процветанием Китая и провалом России в реформировании сельского хозяйства является, если уж на то пошло, гораздо контрастнее, чем успехи этих двух стран в реформировании промышленности.

Все экономические удачи объединяет одно — преобразования были «доморощенными», разработанными изнутри теми, кто чувствовал нужды и потребности своих стран. Шаблонных подходов не существовало ни в Китае, ни в Польше, ни в Венгрии. Экономические преобразования носили прагматический характер — голая идеология или модели из учебников политику не определяли.

Любая наука, даже «неточная» экономическая наука, занимается анализом причинных связей и прогнозированием. Научные прогнозы постепеновцев подтвердились и в странах, взявших на вооружение эти стратегии, и в странах, пошедших другим курсом, по пути шоковой терапии. Нелишне подчеркнуть, что предсказания шокотерапевтов нигде не сбылись.

По моему твердому убеждению, успехи стран, не следовавших рекомендациям МВФ, не случайны. Есть четкая связь между проводимой политикой и ее последствиями: между успехами в Китае и Польше и тем, что

там делали, между провалом в России и тем, как там проводили реформы. Последствия для России были такими, как их предсказывали критики шоковой терапии, может быть, хуже. Результаты в Китае были прямо противоположными прогнозам МВФ, но согласовались с тем, что говорили противники быстрых радикальных перемен, оказались, может быть, даже лучше.

В свое оправдание шокотерапевты утверждают, что их рекомендации полностью никогда не доводились до конца. Не убедительно: в реальной экономике невозможно следовать точно всем предписаниям. Практическая политика (и практические советы) должна быть основана на понимании, что в условиях сложных политических процессов действуют склонные ошибаться индивидуумы. Неспособность МВФ признавать это является серьезным обвинением. Но что еще хуже, многие предсказания провалов независимыми наблюдателями и экспертами были оставлены без внимания.

МВФ критикуют не только за несбывшиеся прогнозы. В конце концов никто, даже МВФ, не мог представить последствий далеко идущих изменений в период перехода от коммунизма к рыночной экономике. Политика Фонда была слишком ограниченной, сфокусированной только на экономике, и использовалась только одна, определенная экономическая модель с ограниченными возможностями.

У нас накопилось большее количество данных о процессе реформ с тех пор, как пять лет назад МВФ и Всемирный банк пришли к поспешным выводам о работоспособности своей стратегии". Нынешняя реальность разительно отличается от середины 1990-х годов, и в новом десятилетии нам следует пересмотреть свои оценки, учитывая промежуточные результаты продолжающихся реформ. Задним числом многое становится ясным. МВФ утверждал, что шоковая терапия приносит немало страданий на короткий период, но зато обеспечивает преуспевание в долгосрочной перспективе. Венгрия, Словения и Польша продемонстрировали, что политика постепенных реформ, снижая негативные последствия на первом этапе, способствует социально-политической стабильности и долгосрочному росту. Как в басне про черепаху и зайца, гонку выигрывает черепаха. Радикал-реформаторы, такие «первые ученики», как Чешская Республика, и «слегка непослушные», такие, как Россия, проиграли^[46].

ДОРОГА В БУДУЩЕЕ

Ответственные за ошибки недавнего прошлого имели слабое представление о том, куда должна идти Россия^[47]. Они повторяют одни и те же заклинания о необходимости продолжать стабилизацию, приватизацию и либерализацию. Проблемы, возникшие в прошлом, теперь вынудили их признать потребность в сильных институтах, но они не могут сказать, что это означает и как этого достигнуть. На многочисленных конференциях на тему российских реформ я был поражен отсутствием стратегии как в борьбе с бедностью, так и в решении проблемы повышения темпов экономического роста. Например, во Всемирном банке обсуждалось свертывание его программ в сельском хозяйстве. Банк был в этом заинтересован — его программы сталкивались с трудностями. Но не Россия — именно в этом секторе сосредоточена большая часть бедности страны. Единственная предложенная «стратегия роста» состояла в том, чтобы вернуть на родину сбежавший из страны капитал. Те, кто это предлагал, игнорировали то, что на практике такая рекомендация могла привести к закреплению господства олигархов, клептократии и кланового капитализма, который олигархи, собственно, и представляют. Для олигархов нет иного смысла возвращать назад капиталы — и на Западе можно получать неплохие прибыли. Более того, МВФ и министерство финансов США никогда не заботил факт поддержки системы с сомнительной политической легитимностью, где путь к богатству лежал через грабеж и близость с президентом Борисом Ельциным, который сам уже потерял доверие и легитимность. Самое прискорбное, что Россия должна смириться с тем, что никогда не получит возмещения за этот грабеж национального достояния. Задача для России — остановить разграбление, привлечь законопослушных инвесторов путем установления верховенства закона и привлекательного делового климата в более широком смысле.

Кризис 1998 г. имел одну побочную выгоду, о которой я ранее упоминал: девальвация рубля поощряла не столько рост экспорта, сколько рост производства импортозамещающих товаров. Политика МВФ душила экономику, сдерживая ее потенциальные возможности. Девальвация плюс неожиданное везение — резкое увеличение цен на нефть в конце 90-х годов — подпитывали возрождение экономики, правда с крайне низкого уровня. Было также долгосрочное благоприятное воздействие от экономического рывка: часть предприятий воспользовалась шансом, получила новые перспективы и возможности для длительного развития. Есть и другие позитивные признаки: некоторые народившиеся в системе эрзац-капитализма владельцы гигантских капиталов уже добиваются изменения «правил игры», чтобы то, что они делали с

другими, не смогли другие сделать с ними. Некоторые круги пошли на улучшение корпоративного управления: олигархи не желают рисковать всеми своими деньгами в России, а чтобы привлечь чужие средства с правом рисковать, надо вести себя лучше, не так, как в прошлом. Но есть другие, менее позитивные признаки. Даже снимая сливки с высоких цен на нефть, Россия была едва способна сбалансировать свой бюджет — средства откладывались на «черный день», когда цены на нефть пойдут на снижение. На момент подготовки моей книги к печати подъем экономики шел неуверенно, пик нефтяных цен уже миновал, к тому же эффект девальвации, как правило, действует только первые два года. При тех, более низких, темпах роста, которые обнаруживаются сегодня, России понадобится 10, 20, а то и более лет, чтобы только приблизиться к уровню 1990 г. (если не произойдут значительные перемены).

Россия получила много уроков. После коммунизма многие россияне шарахнулись от старой религии Маркса к новой религии свободного рынка. За прошедшие годы эта религия тоже потеряла свой лоск, а в стране стал утверждаться новый прагматизм.

Иная политика могла бы изменить дело. Выясняя, что необходимо было сделать, естественно начать с анализа прошлых ошибок: пренебрежения фундаментальными основами рыночной экономики — финансовыми институтами, дающими ссуды новым предприятиям; законами, которые гарантируют контракты и содействуют конкуренции; независимой и справедливой судебной властью.

Россия должна преодолеть приверженность макростабилизации и начать стимулировать экономический рост. В течение 90-х годов МВФ фокусировал внимание стран сбалансированности бюджета и контроле за ростом денежной массы. Если стабилизация проводится в смягченном виде, она может быть предпосылкой к росту, но едва ли является стратегией экономического роста. Фактически стратегия стабилизации сжала совокупный спрос. Уменьшение совокупного спроса взаимодействовало с неверно ориентированной политикой реструктуризации, приводя к сокращению совокупного предложения. В 1998 г. относительно роли спроса и предложения велись активные дебаты. МВФ утверждал, что любое увеличение совокупного спроса будет инфляционно. Но тогда это ужасающее признание провала. Считалось, что за шесть лет производственный потенциал России в результате этой политики сократился более чем на 40 процентов, гораздо больше, чем сократились военные расходы, гораздо глубже потерь потенциала в самых страшных войнах. Было ясно, что методы МВФ способствовали сокращению производственных возможностей, но я полагал, что проблема была и в недостатке совокупного спроса. Как обнаружилось, Фонд снова ошибся: произошла девальвация, и внутренние производители наконец смогли конкурировать с иностранным импортом. Оказалось, что они способны удовлетворять новые требования спроса. Производство увеличилось. В действительности имелись неиспользуемые производственные мощности, которые в результате установок МВФ простаивали многие годы.

Рост только выиграет, если Россия создаст благоприятный для инвестиций климат. Но потребуются координация действий всех уровней власти. Превосходная политика на общенациональном уровне может быть сведена на нет плохой политикой местных и региональных властей. Регламентирование на всех уровнях может помешать регистрации новых предприятий. Препятствиями могут стать невозможность приобретения земли и нехватка наличного капитала. Мало толку от приватизации, если чиновники из местных органов власти занимаются таким жестоким вымогательством, что лишают частные предприятия стимула делать капиталовложения. Это предполагает, что проблемы федерализма нужно подвергнуть «лобовой атаке». Должна быть реализована федеральная структура, способная обеспечить стимулы на всех уровнях. Это трудно. Политика пресечения злоупотреблений на низовых уровнях управления может сама по себе оказаться произволом, дав чрезмерную власть центру и лишив возможности местные и региональные органы полномочий проводить собственную деловую и предпринимательскую политику. Хотя Россия в целом находится в застое, в ряде регионов наблюдается прогресс, и есть опасение, что недавние попытки Кремля обуздать местные власти на деле задушат местную инициативу.

Но есть один фактор, необходимый для установления хорошего делового климата. Нечто такое, что особенно трудно обеспечить, учитывая все случившееся за прошедшее десятилетие: социально-политическая стабильность. Колоссальное неравенство и вопиющая бедность, возникшие за несколько десятилетий, служат благодатной почвой для появления разнообразных движений — от националистических до популистских, часть из которых могут быть угрозой не только экономическому будущему России, но и всему миру. Устранить быстро возникшее неравенство будет трудно: для этого, вероятно, понадобится значительное время.

Наконец, России нужно научиться собирать налоги. Наименее сложным это будет в доминирующих секторах экономики — добывающих отраслях. Продукция и доходы здесь в принципе легко поддаются контролю, поэтому и налоги легче собирать. Властям необходимо официально предупреждать фирмы о том, что если налоги не будут уплачены, допустим, через шестьдесят дней, то собственность подлежит конфискации. А если налоги не уплачены и власти на самом деле конфискуют собственность, то эту

собственность можно повторно приватизировать на более законных основаниях, чем при сомнительной чековой приватизации Ельцина. С другой стороны, если бизнес будет реально платить налоги, правительство России получит ресурсы для решения ряда важных проблем.

Не только неплательщики налогов обязаны рассчитаться. Необходимо заставлять уплачивать долги, и прежде всего банкам, которые теперь, после дефолта, в руках государства[54]. В противном случае опять-таки следует провести ренационализацию предприятия. За этим последует более законная, чем уже прошедшая, приватизация.

Успех выполнения программы зависит от честности позиции правительства, его заинтересованности в общем благе. А в этом Запад мало чем может помочь, хотя в администрации Клинтона и в МВФ испытывали гордость: они «выбрали», кого надо поддержать, продавили свою работоспособную программу реформ, открыли новую эру для России. Фактически же оказалось, что самонадеянные профаны, с ограниченным экономическим кругозором и мало знающие Россию, пытались изменить ход истории. Провал был закономерен.

Мы готовы поддерживать разные институты демократического общества: участвовать в формировании «мозговых центров», в создании климата для общественного диалога, в поддержке независимых средств информации, помогать в воспитании нового поколения, понимающего принципы работы демократических институтов. Молодые представители госаппарата общенационального, регионального и областного ранга хотели бы направить страну другим курсом, и широкая интеллектуальная поддержка не меньше чем финансовая может оказать благотворное влияние.

Джордж Сорос продемонстрировал, что помощь одного-единственного человека может принести много пользы. Ясно, что согласованные усилия Запада (в правильном направлении) достигнут много большего. Поскольку мы организуем сейчас более широкое демократическое взаимодействие, мы должны дистанцироваться и от тех, кто вышел из структур прошлого, и от тех, кто представляет в структурах власти олигархов, по крайней мере настолько, насколько это позволяет реальная политика. Но что превыше всего: мы не должны навредить. Кредиты МВФ навредили России — эти займы и стоявшие за ними политические решения не только оставили страну с более тяжким бременем задолженности и обнищания, поддерживали валютный курс, удушавший экономику. Они предоставлялись с намерением сохранить у власти группы вместе со всей их очевидной коррумпированностью. В той мере, в какой удалось достигнуть этой преднамеренной цели путем вмешательства во внутренние дела страны, была отодвинута в сторону — и это можно доказать — программа более глубоких реформ, программа, выходящая за рамки узкого специфического понимания рыночной экономики, которая могла бы обеспечить создание подлинной, сильной и жизнеспособной демократии. Тот вывод, к которому я пришел в ходе дискуссий по займу 1998 г., актуален до сих пор: если Россия, богатая нефтью и другими природными ресурсами, сумеет привести свои дела в порядок, ей не потребуются эти займы, а если не сумеет, от них будет мало пользы. России нужны не деньги. Есть нечто другое, нечто такое, что может дать ей остальной мир. Но это потребует программы совсем иного рода.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ВЛАСТИ ПРИ ДЕМОКРАТИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОВАЛЫ

Я нарисовал мрачную картину России, находящейся в переходном состоянии: массовая бедность, всевластие горстки олигархов, разоренный средний класс, снижающаяся численность населения и разочарование в рыночных процессах. Однако на этом фоне есть некоторые достижения. Хрупкая российская демократия все же лучше, чем прошлый тоталитарный режим. В стране доминируют зависимые средства массовой информации (ранее их в большей степени контролировали олигархи, теперь — государство), но до сих пор СМИ представляют широкий спектр мнений. При полном госконтроле в прошлом это было немыслимо. Хотя сейчас молодые, образованные и энергичные предприниматели чаще стремятся эмигрировать на Запад, чем нести тяжелое бремя ведения бизнеса в России и в других бывших республиках СССР, но потенциально они подают надежду на оживление частного сектора в будущем.

В конечном счете Россия и ее лидеры должны нести ответственность и за свою недавнюю историю, и за судьбу страны. В значительной мере сами русские, по крайней мере узкая группа элиты, загнали свою страну в такое трудное положение. Сами россияне принимали ключевые решения, например о залоговых аукционах. Мы можем утверждать, что россияне манипулировали западными институтами в гораздо большей степени, чем на Западе понимали Россию. Высшие правительственные чиновники, такие, как Анатолий Чубайс, открыто признают, что вводили в заблуждение МВФ (хуже того — просто лгали)[55]. Они чувствовали, что должны врать, чтобы получить деньги, в которых нуждались.

Однако и мы, на Западе, и наши лидеры играли далеко не нейтральную и отнюдь не второстепенную роль. МВФ позволял себя обманывать, потому что там хотели верить, что его программы работают. И продолжали предоставлять кредиты, поскольку хотели верить, что формируют новую Россию. И мы, конечно, имели влияние на курс страны: мы дали свое высокое одобрение тем, кто был там во власти.

Видимое стремление Запада иметь дело с ними — было время больших дел, когда речь шла о миллиардах долларов, — внушало доверие к этим людям. Факт, что другие не смогли бы добиться такой же поддержки, играл против альтернативных лидеров. Наше молчаливое одобрение программы залоговых аукционов, вероятно, подавляло критику. МВФ считался в конце концов экспертом по преобразованиям, он требовал скорейшей приватизации, а залоговые аукционы были ее быстрейшим способом. Коррупция также никого не беспокоила. Прямая поддержка, политика и миллиарды денег МВФ не только укрепили и оставили у власти проводящее коррумпированную политику правительство, но и помогли ослабить требования реальных, содержательных реформ.

Мы сделали ставку на устраивавших нас лидеров и проталкивали определенную стратегию экономических преобразований. Некоторые из этих лидеров оказались некомпетентными, другие — коррумпированными, третьи соединяли оба эти качества. Иногда политика была ошибочной, иногда — коррумпированной, но чаще всего смесью того и другого. Не имеет смысла говорить о правильной, но не до конца проведенной политике. Экономическая политика должна быть рассчитана не на идеальный мир, а такой, каков он есть на самом деле. Политический курс должен разрабатываться не для осуществления в идеальных условиях того мира, в котором мы живем. Тогда нас призывали к отказу от поиска лучших альтернативных стратегий. Сегодня Россия начинает требовать от своих лидеров отчета за последствия их решений. Мы тоже должны потребовать этого от своих лидеров.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ. ДРУГАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ МВФ

Во многом неуспешная деятельность Международного валютного фонда в 1980-1990-х годах вызывает беспокойные вопросы о том, каким представляется Фонду процесс глобализации, в чем он видит свои цели и как собирается обеспечить их достижение в качестве части своей роли и своей миссии.

В Фонде уверены, что он правильно осуществляет возложенные на него задачи: способствует глобальной стабильности, помогает развивающимся странам обеспечить на протяжении переходного периода не только стабильность, но и рост. До последнего времени шла полемика: должен ли Фонд также заниматься проблемой бедности, но сегодня ее существование все-таки приняли во внимание, по крайней мере риторически. Я, однако, уверен, что МВФ провалил свою миссию и его провалы не просто случайности, а последствия того, как он свою миссию понял.

Много лет назад бывший президент «Дженерал моторс» и министр обороны Чарльз Э. Уильсон произнес знаменитый афоризм: «Что хорошо для «Дженерал моторс», то хорошо и для страны». Это высказывание стало своего рода паролем определенных групп американского капитализма. Похоже, что часто аналогичных взглядов придерживается и МВФ: «Что финансовое сообщество считает хорошим для глобальной экономики, то хорошо для нее и должно осуществляться». Но во многих случаях то, что финансовое сообщество считает полезным для своих интересов, фактически таковым не является. Это происходит потому, что преобладающая идеология свободного рынка затемняет ясность мышления при решении того, как исцелить болезни экономики.

РАЗРЫВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ: ОТ КЕЙНСА ДО СЕГОДНЯШНЕГО МВФ

Существовала определенная связь между кейнсианской концепцией МВФ (Кейнс — крестный отец Фонда) и ролью Фонда. Кейнс установил, что рынку присущи провалы — причина, почему рынок не может быть предоставлен самому себе, — которые могут быть предотвращены коллективными действиями. Он был обеспокоен тем, что рынки порождают устойчивую безработицу. Он пошел дальше и показал, почему здесь необходимы глобальные коллективные действия: поскольку то, что происходит в одной стране,

перекидывается на другие страны. Импорт одной страны является экспортом для другой. Сокращение по какой-либо причине импорта одной страной наносит удар экономикам других стран.

Существовала другая возможность отказа рыночного механизма: Кейнс опасался, что в случае сильного спада кредитно-денежная политика может оказаться неэффективной, причем некоторые страны не смогут занять средства, необходимые для финансирования расходов или для компенсации снижения налоговых поступлений, проведенного в целях стимулирования экономики. Даже если страна представляется кредитоспособной, она не сможет найти деньги. Кейнс не только идентифицировал ряд возможных отказов рыночного механизма, но и объяснил, почему такие институты, как МВФ, способны исправить положение: они могут оказывать давление на страны, заставляя их поддерживать свою экономику на уровне полной занятости, и обеспечивать ликвидностью те страны, которые, переживая спад, не могут позволить себе экспансионистское увеличение государственных расходов. Тем самым может быть поддержан глобальный совокупный спрос.

Сегодня, однако, в МВФ господствуют рыночные фундаменталисты, уверовавшие, что рынки в общем и целом работают хорошо, а правительства (государство) в общем и целом — плохо. Мы стоим лицом к лицу с очевидной проблемой: во главе общественных институтов, созданных для корректировки определенных недостатков рыночного механизма, сегодня стоят экономисты с высоким уровнем доверия к рынкам и слабым доверием к общественным институтам. Это несоответствие в МВФ особенно тревожно, если смотреть на него с позиций успехов экономической теории, достигнутых за последние 30 лет.

Профессиональные экономисты разработали систематический подход к теории действий государства в случаях отказов рыночного механизма, на основе которого можно определить, почему подобные отказы возможны и почему коллективные действия необходимы. На международном уровне теория показывает, что отдельные государства могут оказаться не в состоянии способствовать глобальному экономическому благосостоянию и что коллективные глобальные действия сотрудничающих между собой государств, часто при посредничестве международных институтов, могут улучшить положение. Разработка интеллектуально последовательного представления о международной политике для международного агентства типа МВФ требует, таким образом, идентификации тех важнейших случаев, когда могут произойти отказы рыночного механизма, равно как и анализа специальной политики, направленной на предотвращение этих отказов или минимизацию ущерба, вызываемого ими. Нужно пойти еще дальше и показать, что специальные интервенции являются лучшим способом борьбы с провалами рынка, что они должны упреждать возникновение проблем и корректировать их, если они появились.

Как мы уже указывали, Кейнс обеспечил такой анализ, объяснив причину, почему страны не проводят достаточно экспансионистскую политику: они не учитывают выгод, которые она могла бы принести другим странам. Именно поэтому в первоначальной концепции Фонд был задуман для осуществления давления на страны, чтобы они проводили более экспансионистскую политику, чем они это делали бы по своему почину. Сегодня же Фонд сменил курс на противоположный: оказывать давление на страны, особенно развивающиеся, с тем чтобы они придерживались более ограничительной политики, чем они это делали бы самостоятельно. Но, фактически отвергая взгляды Кейнса, сегодняшний МВФ, по-моему, еще не сформулировал последовательной теории отказов рыночного механизма, которая оправдывала его собственное существование и в особенности его вмешательство в функционирование рыночного механизма. В итоге, как мы уже убедились, МВФ не только усугубляет своей политикой проблемы, которые призван решать, но еще и допускает, чтобы эти проблемы возникали снова и снова.

НОВАЯ РОЛЬ ДЛЯ НОВОГО РЕЖИМА ОБРАЗОВАНИЯ ВАЛЮТНЫХ КУРСОВ?

Прошло уже более тридцати лет с тех пор, как мир перешел на плавающие валютные курсы. За этим переходом стояла вполне последовательная теория: валютные курсы, подобно всем другим ценам, должны определяться рыночным механизмом. Попытки государства вмешиваться в определение этого рода цены не более успешны, чем попытки вмешиваться в определение любой другой цены. Однако, как мы уже видели, МВФ в последнее время предпринял ряд массированных интервенций. Миллиарды долларов были затрачены на поддержание курсов валют Бразилии и России на уровнях, на которых они не могли удержаться. МВФ оправдывал эти интервенции тем, что иногда рынки обнаруживают излишний пессимизм: они допускают «перелет», и более хладнокровная рука международного бюрократа может в этом случае стабилизировать рынки.

Меня всегда забавляло, что институт, преданный доктрине хорошо или даже совершенно функционирующего рыночного механизма, пришел к выводу, что именно этот единственный рынок — валютный — требует таких массированных интервенций. МВФ никогда не предлагал аргументированного объяснения ни того, почему эти дорогостоящие интервенции желательны именно на этом рынке, ни того, почему они нежелательны на других рынках.

Я согласен с МВФ в том, что рынки могут обнаруживать излишний пессимизм. Но, на мой взгляд, рынки могут обнаруживать и излишний оптимизм, и это относится не только к валютному рынку. Существует гораздо более обширный ряд несовершенств рыночного механизма, и в особенности рынка капитала, требующий гораздо более широкого набора интервенционных мероприятий.

Например, избыточный оптимизм в Таиланде привел к образованию на рынке недвижимости и фондовой бирже «мыльного пузыря», который был раздут, если не генерирован, потоком спекулятивных «горячих денег», устремившихся в страну. Этот сверхоптимизм сменился сверхпессимизмом, когда поток внезапно изменил направление на обратное. В действительности смена направления в движении спекулятивного капитала и является коренной причиной чрезмерных колебаний валютных курсов. Если это явление сравнимо с болезнью, то и подходить к нему следует как к болезни, а не рассматривать его просто как проявление нормальных флуктуаций валютного курса. Но идеология свободного рынка заставила МВФ облегчить приток и отток спекулятивных «горячих денег» в страну и из страны. Занимаясь непосредственно симптомами болезни путем закачивания в рынок миллиардов долларов, МВФ фактически обострил течение вызвавшей эти симптомы болезни. Если бы спекулянты делали деньги только друг на друге, это была бы малопривлекательная игра — деятельность, связанная с огромным риском, которая дает в среднем нулевую отдачу, как любая игра, где выигрыш одного из игроков равен проигрышу других. Выгодной спекуляцией делают деньги, поступающие из казны государств, поддерживаемых МВФ: например, когда Фонд и правительство Бразилии затратили порядка 50 млрд. долл. на поддержание в 1998 г. курса бразильской валюты на явно завышенном уровне, куда пошли эти деньги? Деньги не растворяются в воздухе. Они попадают в чьи-либо карманы, как правило в карманы спекулянтов. Некоторые спекулянты могут выиграть, другие — проиграть, но в целом спекулянты выигрывают сумму, равную потерям государства. В этом смысле именно МВФ держит на плаву спекулятивный бизнес.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ БОЛЕЗНИ

Существует еще один поразительный пример, указывающий на то, как отсутствие у МВФ последовательной и достаточно цельной теории усугубляет проблемы, которые МВФ призван решать. Рассмотрим, что происходит, когда Фонд пытается создать «карантин» против распространения болезни. В сущности Фонд утверждает, что он обязан вмешиваться и действовать быстро, если он приходит к выводу, что развивающийся в одной стране кризис грозит перекинуться на другие страны, иными словами, кризис распространяется как инфекционное, эпидемическое заболевание.

Если проблема состоит в распространении инфекции, то очень важно, подобно эпидемиологам, понять механизм, с помощью которого это происходит, попытаться всеми силами остановить инфекцию, упорно работать над изучением путей ее распространения. У Кейнса была последовательная теория: спад в одной стране ведет к сокращению импорта, и это наносит удар ее соседям. Глава четвертая содержит свидетельства, как МВФ, разглагольствуя о распространении инфекции, фактически ускорял процесс переноса болезни во время Азиатского финансового кризиса, заставляя страны одну за другой затягивать пояса. Сокращение доходов быстро приводило к крупным сокращениям импорта, и в тесно взаимосвязанных экономиках региона результатом было прогрессирующее ослабление соседних стран. По мере того как происходило сжатие региональной экономики, падал спрос на нефть и другие сырьевые товары, что вело к общему коллапсу сырьевых цен. Последнее же наносило опустошительный ущерб другим странам, расположенным в тысячах миль от региона, экономики которых зависели от экспорта этих товаров.

Тем временем МВФ продолжал цепляться за режим экономии как противоядие, необходимое для восстановления доверия инвесторов. Восточноазиатский кризис распространился на Россию через коллапс нефтяных цен, а не через мистическую взаимосвязь между верой некоторой части иностранных и отечественных инвесторов в «Восточноазиатское экономическое чудо» и мафиозным капитализмом в России. В результате отсутствия последовательной теории распространения кризисов МВФ скорее способствовал распространению этой болезни, чем ее локализации.

КОГДА ТОРГОВЫЙ ДЕФИЦИТ СТАНОВИТСЯ ПРОБЛЕМОЙ?

Проблемы возникают из-за отсутствия последовательности не только в методах лечения, применяемых МВФ, но и в постановке им диагнозов. Экономисты МВФ очень обеспокоены дефицитом платежных балансов, которые, по их мнению, являются верным признаком назревающей проблемы. Но, обрушиваясь на эти дефициты, они зачастую обращают мало внимания, на что фактически потрачены эти деньги. Если госбюджет страны имеет профицит (как это было в Таиланде в годы, предшествовавшие кризису 1997 г.), тогда дефицит платежного баланса в основном обусловлен тем, что частные инвестиции превышают частные сбережения. Если фирма из частного сектора занимает миллион долларов под 5 процентов и вкладывает их в дело с рентабельностью в 20 процентов, то проблемы из-за этого займа не возникает: инвестиции более чем окупают кредит. Но даже если фирма ошиблась в своих оценках и рентабельность составляет всего три процента или, может быть, будет равна нулю, то проблемы тоже нет. Заемщики терпят банкротство, а кредитор теряет частично или полностью свои деньги. Это проблема кредитора, но не она должна беспокоить правительство страны или МВФ.

Последовательный подход должен был бы признать это. Он должен был бы также признать, что если одна страна импортирует больше, чем экспортирует (т.е. имеет место дефицит торгового баланса), то другая страна экспортирует больше, чем импортирует (т.е. имеет профицит торгового баланса). Незыблемым законом международного счетоводства является равенство суммы всех дефицитов в мире сумме всех профицитов. Это означает, что если Китай и Япония стремятся к тому, чтобы иметь профициты торговых балансов, то какие-то страны должны оказаться с дефицитами. Нельзя обвинять только страны с дефицитом торгового баланса, страны, имеющие профицит, также виноваты. Если Япония и Китай сохраняют свои профициты, а Корея превращает свой дефицит в профицит, то проблема дефицита должна появиться на пороге у кого-то другого.

Тем не менее крупные торговые дефициты могут стать проблемами. Это случается потому, что они предполагают займы, которые берутся из года в год для их покрытия. И если те, кто предоставляют капитал, меняют свои намерения и прекращают кредитование, страна может попасть в затруднительное положение — начнется кризис. Она тратит на покупку товаров за рубежом больше, чем получает от продажи своих товаров за рубеж. Когда другие страны отказываются продолжать финансирование этого разрыва в торговле, стране приходится быстро адаптироваться. Иногда такая адаптация происходит безболезненно: если страна прибегала к крупным займам для финансирования расточительного потребления в виде покупки дорогих автомобилей (недавний случай с Исландией), то прекращение иностранного финансирования кладет конец расточительству, и торговый разрыв смыкается. Но более типичен случай, когда адаптация происходит не столь гладко. И проблемы еще серьезнее, если страна прибегала к краткосрочным заимствованиям, а кредиторы могут востребовать сегодня то, что пошло на финансирование прошлогоднего дефицита, независимо от того, использованы ли деньги на финансирование расточительного потребления или на долгосрочные инвестиционные проекты.

БАНКРОТСТВО И МОРАЛЬНЫЙ РИСК

Такие кризисы возникают, например, когда лопаются «мыльные пузыри» недвижимости, как это случилось в Таиланде. Получавшие займы за рубежом, чтобы финансировать свои спекуляции с недвижимостью, не смогли их вернуть. Широко распространилось банкротство. Подход МВФ к банкротству еще одна область, где Фонд страдает интеллектуальной непоследовательностью.

В нормальной рыночной экономике должник, плохо распорядившийся кредитом, расплачивается за последствия. Заемщик терпит банкротство, и законы страны определяют порядок его осуществления. Таким образом, как предполагается, функционирует рыночный механизм. Вместо этого программы МВФ повторно предоставляют правительствам средства для выкупа кредитов западных кредиторов. Последние, надеясь на выкуп МВФ, ослабили требования к заемщикам, обеспечивающие возврат кредитов. Эта проклятая проблема морального риска хорошо известна в страховом деле[56], а теперь и в экономике. Страхование снижает ваши стимулы быть осторожным и осмотрительным. Выкуп в случае кризиса подобен «бесплатному» страхованию. Если вы заимодавец, то вы меньше заботитесь об изучении подавших заявки на кредит — вы уверены, что ваш кредит будет выкуплен, окажись он необдуманным. В то же время осмотрительные фирмы, которые

сталкиваются с флуктуациями валютных курсов, могут застраховаться от них достаточно сложными, но вполне приемлемыми способами. Однако, как мы уже видели, если заемщики в некоей стране не покупают страховку, чтобы минимизировать свой риск или потенциальные убытки, поскольку знают или верят, что выкуп со стороны МВФ очень вероятен, они поощряются к принятию избыточного риска. Это произошло в России и привело к кризису рубля в 1998 г. Например, когда кредиторы с Уолл-стрит давали займы России, они даже предварительно уведомляли, какого объема выкуп им потребуется, и, принимая во внимание ядерный статус России, верили, что им его предоставят.

МВФ, фокусируя внимание на симптомах, пытается защитить свои интервенции тем, что без них страна объявит дефолт и в будущем будет уже неспособна получать кредиты. Последовательный подход признал бы ошибочность этого аргумента. Если рынки капитала функционируют хорошо, т.е. близко к тому, как это представляют себе рыночные фундаменталисты из МВФ, то осуществляют упреждение; и при оценке величины процентной ставки они закладывают в нее предстоящий риск. Страна, освободившаяся от тяжелого долгового бремени, даже путем дефолта, более расположена к росту и возвращению новых кредитов. В этом заключается смысл банкротства — освобождение от долгов или их реструктуризация позволяют фирмам (и странам) двинуться вперед и начать рост. Долговые тюрьмы XVIII в. были сильным стимулом для физических лиц не объявлять себя банкротами, но они не помогали оздоровлению дел должников. Они не только были антигуманными учреждениями, но и не повышали общей экономической эффективности.

История подтверждает этот теоретический анализ. Самый недавний пример — Россия, которая в 1998 г. осуществила массированный дефолт по своим долгам и подверглась за это критике с разных сторон за то, что не проконсультировалась даже со своими кредиторами. Однако уже в 2001 г. она могла делать займы на рынке, и в страну начал возвращаться капитал. Подобным же образом капитал стал возвращаться в Южную Корею, несмотря на то что страна фактически осуществила реструктуризацию своего долга, предоставив кредиторам выбор между пролонгированием своих кредитов или их невозвращением.

Рассмотрим теперь, как МВФ, располагая последовательной моделью, мог бы подойти к решению одной из наиболее трудных проблем Восточной Азии: поднимать или не поднимать процентные ставки в разгар кризиса. Поднятие ставок, разумеется, ввергало тысячи фирм в банкротство. С точки зрения МВФ отказ от повышения ставок привел бы к коллапсу валютного курса, а это могло бы вызвать еще большее количество банкротств. Но оставим пока в стороне вопрос о том, привело бы повышение процентных ставок (результатом которого было усиление рецессии) к более сильному валютному курсу (в реальности этого не случилось). Оставим также в стороне вопрос о том, больше ли фирм пострадало бы от повышения процентных ставок или от падения валютного курса (этот вопрос носит чисто эмпирический характер, по крайней мере опыт Таиланда заставляет сильно подозревать, что ущерб от дальнейшего падения валюты был бы меньше). Проблема экономического краха, вызванного девальвацией валютного курса, состоит в том, что в ее основе лежат решения фирм не покупать страховки от риска коллапса валютного курса. Последовательный анализ проблемы должен был бы начаться с вопроса: почему произошел явный отказ рыночного механизма — почему фирмы не покупали этой страховки? И любой анализ предложил бы ответ, что сам МВФ составляет значительную часть проблемы: интервенции Фонда в поддержку валютного курса, как уже отмечалось, снижали потребность фирм в покупке страховки, усугубляя в будущем ту самую проблему, которую интервенции должны были решить.

ОТ СТРАТЕГИИ ВНЕШНЕГО ВЫКУПА К СТРАТЕГИИ ВНУТРЕННЕГО ВЫКУПА

Когда провалы МВФ стали все более очевидными, Фонд занялся поиском новых стратегий. Однако отсутствие последовательности привело к тому, что поиск жизнеспособных альтернатив имел мало шансов на успех. Широкая критика его стратегии выкупов побудила МВФ принять на вооружение нечто, что некоторые называли стратегией частичного выкупа. МВФ пожелал, чтобы институты частного сектора тоже участвовали в любой операции по выкупу долгов. Фонд стал требовать, чтобы, прежде чем он даст стране кредит для выкупа долгов, было осуществлено широкое «участие» в нем кредиторов частного сектора; они должны будут «подстричь» долг, списав значительную часть того, что должны им. Неудивительно, что новая стратегия была испробована не на крупных странах, таких, как Бразилия и Россия, а на слабосильных, таких, как Эквадор и Румыния, неспособных оказать МВФ сопротивление. Эта стратегия быстро обнаружила себя как проблематичная с точки зрения концепции и изъянов при практическом осуществлении. Последние оказали крайне негативное воздействие на страны, выбранные для эксперимента.

Случай с Румынией особенно непонятен. Стране не угрожал дефолт; она просто хотела получить новые

деньги от МВФ как доказательство своей кредитоспособности, что могло помочь ей понизить процентные ставки по другим кредитам. Но новые кредиторы готовы давать займы, если процентная ставка соизмерима с риском, который они берут на себя. Их нельзя принудить к тому, чтобы «подстричься». Если бы МВФ располагал стратегией, основанной на последовательно разработанной теории хорошо функционирующих рынков капитала, то там бы это осознали.

Но была еще более серьезная проблема, связанная с главной миссией МВФ. Фонд был создан для борьбы с кризисами ликвидности, вызываемыми тем, что рынок кредита иногда ведет себя иррационально, отказывая в кредитах странам, которые на самом деле кредитоспособны. И вдруг МВФ передает власть над своей кредитной политикой тем самым физическим и юридическим лицам, которые спровоцировали кризис. Только в том случае, если они готовы кредитовать, будет кредитовать и Фонд. Кредиторы быстро поняли, какие серьезные последствия отсюда вытекают, хотя МВФ не осознал это. Если кредиторы отказываются давать деньги стране-клиенту или требуют расчетов по долгам, страна-заемщик не сможет собрать средства — не только получить кредиты от МВФ, но и от Всемирного банка и других институтов, которые кредитуют только с одобрения МВФ. Кредиторы неожиданно получили в свои руки мощнейший рычаг. Двадцативосьмилетний менеджер Бухарестского отделения транснационального частного банка, выдающий кредит в несколько миллионов долларов, получил власть решать, предоставят или нет МВФ, Всемирный банк и Европейский союз Румынии кредит в 1 млрд. долл. Фактически МВФ делегировал этому молодому человеку свою ответственность за решение: давать или не давать кредиты стране. Неудивительно, что этот двадцативосьмилетний и другие, тридцати- и тридцатипятилетние банкиры в Бухарестских отделениях транснациональных банков быстро ухватились за предоставленную им переговорную силу. Каждый раз, когда Фонд снижал объемы своего кредитования, он требовал, чтобы частные банки увеличивали свои, но они, наоборот, снижали предлагаемые ими объемы. На какой-то момент Румынии не хватало всего 36 млн. долл. кредитов частного сектора, чтобы получить пакет помощи на сумму в 1 млрд. долл. Частные банки, собирающие деньги, потребованные МВФ, запросили не только высшую процентную ставку (top dollar), но и, по крайней мере в одном случае, ослабления в порядке исключения некоторых регулятивных норм Румынии. Это требование «отказа от принудительных мер» по отношению к данному банку разрешало бы этому кредитору делать то, что не вправе делать другие, — выдавать больше кредитов или выдавать кредиты повышенного риска под высокую процентную ставку, т.е. повышать свою прибыль, но в то же время повышать риск для всей банковской системы и подрывать тем самым основы регулирования. Менее компетентные или более коррумпированные правительства, может быть, не устояли бы перед искушением, но Румыния отвергла это предложение отчасти потому, что фактически не испытывала отчаянной нужды в деньгах любой ценой.

Эту ситуацию можно рассмотреть с другой точки зрения. Предполагается, что МВФ принимает решения о кредите, основываясь на том, как страна подходит к своим фундаментальным макроэкономическим проблемам. В условиях «парсипативной» стратегии[57] получается, что страна может располагать вполне удовлетворительным набором мер макроэкономической политики и тем не менее, если она не смогла обеспечить себе определенной МВФ суммы списания долгов частными банками, лишится возможности получать кредиты из любых источников. Но ведь на самом деле эта экспертиза поручена МВФ, а не какому-то двадцативосьмилетнему банковскому менеджеру из Бухареста.

В конце концов случай с Румынией настолько наглядно продемонстрировал изъяны этой стратегии, что они стали очевидны даже для МВФ. Фонд стал предоставлять странам кредиты, невзирая на то что частный сектор отказывался списать им долги на суммы, «предписанные» Фондом.

ЛУЧШАЯ ОБОРОНА — ЭТО НАСТУПЛЕНИЕ: РАСШИРЕНИЕ РОЛИ МВФ КАК «КРЕДИТОРА ПОСЛЕДНЕЙ ИНСТАНЦИИ»

В свете растущего осознания провалов МВФ и требований о сокращении сферы его компетенции в 1999 г. первый заместитель главы Фонда Стэнли Фишер предложил расширить его роль и сделать его кредитором последней инстанции. В условиях, когда Фонд не сумел правильно воспользоваться имеющимися у него полномочиями, предложение расширить их выглядело достаточно смело. Оно основывалось на привлекательной аналогии: на внутренних рынках стран центральные банки выступают в качестве кредиторов последней инстанции, ссужая деньги банкам, которые являются «платежеспособными, но не ликвидными», т.е. имеют положительные нетто-активы, но не могут получить платежные средства ни из какого другого источника. МВФ должен играть ту же самую роль для стран. Если бы МВФ располагал последовательной концепцией рынка капитала, там быстро обнаружили бы ошибочность этой идеи^[48]. В

соответствии с теорией совершенного рынка платежеспособный бизнес является ликвидным. Экономисты из МВФ, которые обычно демонстрируют такую веру в рынок, теперь точно так же верят, что смогут лучше, чем рынок, определять валютные курсы и оценивать кредитоспособность страны-заемщика.

Я не верю в то, что механизм рынка капитала функционирует совершенно. Парадоксально, но, полагая, что механизм рынка функционирует в целом гораздо хуже, чем считает МВФ, я все же более высокого мнения о его «рациональности», чем то, из которого, по-видимому, исходят в МВФ при осуществлении своих интервенций. В обращении к МВФ за кредитами есть свои преимущества: часто Фонд предоставляет кредит, когда рынки капитала просто отказываются его дать. Но в то же самое время я признаю, что стране приходится дорого расплачиваться за «дешевые» деньги, получаемые от МВФ. Если состояние экономики выглядит мрачно и впереди маячит дефолт, МВФ является преференциальным кредитором[58]. Возврат кредитов происходит в первую очередь, даже если остальным, в том числе иностранным, кредиторам возврата не будет. Они получают то, что останется после МВФ. Они могут не получить ничего. Поэтому, действуя рационально, частные финансовые институты настаивают на премии за риск — более выгодной процентной ставке, чтобы покрыть вероятные убытки от невозврата кредитов. Если больше денег страны уйдет в МВФ, то, значит, меньше останется частным иностранным кредиторам частного сектора, и эти кредиторы требуют соизмеримой риску более высокой процентной ставки. Последовательная теория рынка капитала могла бы помочь МВФ осознать это — стать более осторожным в ссужении миллиардов и миллиардов, чем занимается МВФ, предоставляя пакеты выкупа долгов. Более последовательная теория рынков предложила бы МВФ в кризисные периоды больше внимания уделять поиску альтернатив, как мы уже это обсуждали в главе четвертой.

НОВАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ МВФ?

Тот факт, что отсутствие последовательности привело к возникновению множества проблем, может быть, и не удивителен. Однако возникает вопрос: почему этой последовательности нет? Почему Фонд принимает решение за решением даже после того, как выяснилось, какие проблемы они порождают? Частично это объясняется тем, что МВФ вынужден иметь дело с очень трудными проблемами; мир сложен; экономисты из Фонда — практики, стремящиеся принимать решения быстро в отличие от ученых, которые размеренно работают над тем, чтобы решения были последовательными и непротиворечивыми. Но я думаю, что здесь есть более фундаментальная причина: МВФ преследует не просто те цели, которые были поставлены перед ним его первоначальным мандатом, — цели повышения глобальной стабильности и обеспечения того, чтобы страны, которым угрожает рецессия, получили средства для экспансионистской политики. Одновременно Фонд преследует и цели финансового сообщества. А это означает, что часто одни цели МВФ противоречат другим.

Напряженность еще более усиливается тем, что конфликт не может быть вынесен наружу: публичное признание роли МВФ подорвало бы поддержку института. Те, кому удалось изменить содержание мандата, почти наверняка знают это. Поэтому новый мандат должен быть облачен в такие одежды, которые, по крайней мере внешне, совместимы со старыми. Упрощенная рыночная идеология обеспечивает ширму, за которой делается реальный бизнес, в соответствии с содержанием «нового» мандата.

Это изменение содержания мандата и целей, хотя оно было проведено без огласки, было немаловажным: от обслуживания глобальных экономических интересов Фонд перешел к обслуживанию глобальных финансовых интересов. Либерализация рынка капитала могла не вносить вклада в поддержание глобальной экономической стабильности, но она открывала обширные новые рынки для Уолл-стрита.

Я хочу, чтобы меня правильно поняли: МВФ никогда официально не менял своего мандата, никогда не объявлял формально, что он ставит интересы финансового сообщества выше задачи поддержания глобальной экономической стабильности или задачи обеспечения благосостояния бедных стран, которым, как предполагается, он помогает. Мы можем содержательно говорить не о мотивации и намерениях институтов, а только о том, кто их формирует и кто ими управляет. Даже в этом случае мы часто не можем утверждать, какова их истинная мотивация, — всегда возможен разрыв между тем, что они говорят о своих намерениях, и их истинными мотивациями. Как социологи, мы можем, однако, попытаться описать поведение некоторого института в терминах его деятельности, такой, как она нам представляется. Взгляд на МВФ с точки зрения, как будто он защищает интересы финансового сообщества, обеспечивает путь к осмыслению того, что могло бы иначе казаться поведением противоречивым и непоследовательным.

Более того, тогда поведение МВФ уже не покажется удивительным: Фонд рассматривает проблемы, исходя из видения будущего и идеологии финансового сообщества, и это вполне естественно, потому что Фонд тесно (хотя и не полностью) завязан на его интересы. Как мы уже отмечали, многие из его ключевых фигур пришли из финансового сообщества и, хорошо послужив этим интересам, покинули Фонд, перейдя на высокооплачиваемые должности в финансовом сообществе. Стэнли Фишер, заместитель исполнительного директора МВФ, который играл такую роль в описанных в этой книге эпизодах, перешел из МВФ на пост вице-председателя в «Ситигруп» — разветвленную финансовую группу, в состав которой входит «Ситибэнк». Председателем «Ситигруп» (председателем исполнительного комитета) был Роберт Рубин, который в качестве министра финансов США играл главную роль в определении политики МВФ. Можно только задаваться вопросом, был ли Фишер щедро вознагражден за честное исполнение того, что от него требовали?

Но не нужно во всем искать продажность. Чиновники из МВФ (или по крайней мере многие из его высшего руководства) действительно верили, что либерализация рынка капитала приведет к более быстрому росту в развивающихся странах, верили так сильно, что не нуждались ни в каких фактах, хотя бы немного подтверждающих это, и не придавали никакого значения фактам, этому противоречащим. В МВФ никогда не стремились причинить вред бедноте, полагая, что отстаиваемая Фондом политика в конечном счете пойдет бедным на пользу; там верили в экономику просачивания выгод сверху вниз и опять-таки не слишком стремились посмотреть в лицо фактам, которые свидетельствовали об обратном. В МВФ верили, что дисциплина на рынках капитала будет способствовать росту в бедных странах, и поэтому считали поддержание в хорошей форме рынков капитала первоприоритетной задачей.

Если рассматривать политику МВФ с такой точки зрения, то ответ на острый вопрос, почему Фонд придавал гораздо большее значение задаче обеспечения платежей кредиторам, чем помощи отечественному бизнесу, представляется более ясным. МВФ, может быть, и не стал сборщиком платежей для «большой семерки», однако он упорно (хотя и не всегда успешно) трудился, обеспечивая платежи кредиторам из «большой семерки». Существовала альтернатива этим массированным интервенциям, как мы это уже видели в главе четвертой, альтернатива, лучшая для развивающихся стран и в долговременной перспективе лучшая для глобальной стабильности. МВФ мог способствовать ее разработке; он мог организовать невостремление долгов (временное прекращение платежей по ним), что дало бы странам-должникам и их фирмам время оправиться и обеспечить новый старт их стагнирующим экономикам. Он мог попытаться инициировать ускоренный процесс банкротства и невостремление долгов были (и все еще являются) нежелательным сценарием, ибо они означают, что кредиторы не получают своих платежей. Многие кредиты были выданы без залогов, так что в случае банкротства кредиторы могут мало что получить обратно.

МВФ опасался, что дефолт нарушит святость контракта, подорвет основы капитализма. В этом он был не прав в нескольких отношениях. Банкротство составляет неписаную часть каждого кредитного контракта. Закон определяет, что должно произойти, если заемщик не может вернуть деньги кредитору. Являясь неписаной, но неотъемлемой частью кредитного контракта, банкротство не нарушает его «святости». Но есть еще один, столь же важный, неписанный контракт — тот, что заключается между гражданами, обществом и государством, иногда он называется «социальным контрактом». Этот контракт требует обеспечения базовой социальной и экономической защиты, включая достаточные возможности получения рабочего места. В то время как осуществляются необоснованные действия для сохранения того, что рассматривается как святость кредитного контракта, МВФ готов разорвать на части имеющий гораздо большее значение социальный контракт. В результате именно политика МВФ подрывала рыночную экономику, равно как долговременную стабильность экономики и общества.

Теперь можно понять, почему МВФ и его стратегии, навязываемые разным странам по всему миру, встречают такую враждебность. Те миллиарды долларов, которые он предоставляет, используются для поддержания валютных курсов в течение короткого времени на явно неустойчивых уровнях. За это время иностранцы и местные богатые успевают вывести свои деньги из страны на более выгодных для себя условиях (чему содействует навязанная МВФ странам-должникам либерализация рынка капитала). За каждый рубль, рупию, крузейро они получают больше долларов до тех пор, пока курсы этих валют поддерживаются. Слишком часто миллиарды долларов уходили на выплаты иностранным кредиторам даже тогда, когда долг являлся частным. Во многих случаях получалась фактическая национализация частных обязательств.

Во время Азиатского финансового кризиса это было на руку только американским и европейским кредиторам. Они были рады вернуть деньги, которые они ссудили тайландским и корейским банкам и бизнесу, или по крайней мере получить больше, чем они получили бы при другом варианте политики. Но этот вариант не отвечал интересам рабочих и других налогоплательщиков Таиланда и Кореи, чьи налоговые деньги пошли на возврат кредитов МВФ независимо от того, была ли какая-либо польза от этих кредитов для них или нет. К обидам добавился еще и прямой ущерб. Миллиарды были истрачены на поддержание

валютного курса на неустойчивом уровне и выкуп ссуд иностранных кредиторов. Правительства этих стран были поставлены на колени давлением МВФ и сократили бюджетные расходы, в результате чего страны столкнулись с рецессией, в ходе которой миллионы наемных работников потеряли свои рабочие места. И после всего этого у правительств не оказалось гораздо более скромных сумм для выплаты субсидий на продовольствие и топливо бедным. Неудивительно, что поднимается такая волна возмущения политикой МВФ.

Если рассматривать МВФ как институт, осуществляющий политику в интересах кредиторов, то становятся понятными и другие аспекты политики МВФ. Раньше мы уже упоминали о фокусировании внимания на торговом дефиците. После Азиатского кризиса, когда странам Восточной Азии были навязаны массированные меры ограничительной экономической политики, приведшие к резкому сокращению импорта, началось быстрое восстановление валютных резервов. С точки зрения института, обеспокоенного способностью должников возвращать кредиты, это имело смысл: без резервов эти страны были бы не в состоянии возвратить долларовые кредиты, полученные в свое время их правительствами и фирмами.

Но если сместить центр внимания на решение проблем глобальной стабильности и экономического оживления в этих странах и во всем регионе, то нужен более гибкий подход к восстановлению валютных резервов. Одновременно необходимы другие политические меры, чтобы оградить страны от произвола международных спекулянтов. Таиланд исчерпал свои резервы, используя их в 1997 г. для борьбы со спекулянтами. Если было решено, что страна должна как можно быстрее восстановить резервы, глубокая рецессия становилась неизбежной. Политика саморазорения, навязываемая МВФ, которая, как мы уже видели в главе четвертой, пришла на смену политике разорения соседа, проводившейся во время Великой депрессии, оказывалась еще хуже с точки зрения распространения глобального кризиса. Но с точки зрения кредиторов, она в некоторых случаях срабатывала весьма эффективно: в Корее резервы выросли фактически с нуля до почти 97 млрд. долл. к июлю 2001 г.; в Таиланде с фактически отрицательных до более 31 млрд. долл. к июлю 2001 г. Это было, конечно, хорошей вестью для кредиторов; они могли теперь спать спокойно в уверенности, что у Кореи есть доллары для возврата всех ссуд, если кредиторы потребуют этого.

Я бы избрал стратегию, более благоприятную для дебиторов и менее сфокусированную на интересах кредиторов. Я бы выдвинул тезис, что поддержание на плаву экономики важнее, а создание резервов можно отложить на несколько лет, пока экономика не вернется в свою колею. И исследовал бы я другие способы обеспечения кратковременной стабильности — не только невостребование долгов или банкротства, о которых я упоминал ранее. Возможен, например, временный контроль за движением капитала и «налог на вывоз» такого рода, как использовала Малайзия. Всегда существуют способы защиты от набегов спекулянтов, краткосрочных кредиторов или инвесторов, настроения которых внезапно меняются. Нет политики без риска и издержек, но названные альтернативы почти наверняка были бы связаны с меньшими издержками и риском для тех, кто находился внутри стран, охваченных кризисом, даже если они возлагали большие издержки на кредиторов.

Защитники политики МВФ указывают, что кредиторам и так пришлось понести некоторые издержки. Многим из них кредиты были возвращены не полностью. Но эта защита бьет мимо цели двояким образом. Во-первых, благоприятствующая кредиторам политика была попыткой только сократить убытки по сравнению с потенциально возможными; МВФ осуществлял не полный выкуп долгов, а только частичный; Фонд не мог остановить падение валютного курса. Во-вторых, МВФ действовал отнюдь не всегда успешно. Ограничительная политика МВФ в Индонезии зашла так далеко, что даже интересы кредиторов не были достаточно хорошо соблюдены. Если же смотреть на вещи более широко, то глобальная финансовая стабильность, и это можно обосновать, соответствует интересам не только глобальной экономики, но и финансовых рынков. В то же время многие политические мероприятия — начиная с либерализации рынка капитала и кончая массированными выкупами долгов — почти наверняка способствуют глобальной нестабильности.

Тот факт, что МВФ сконцентрировал усилия на интересах финансового сообщества и отражал их интересы, помогает также частично объяснить аргументацию, приводимую им в свою защиту. Во время Восточноазиатского кризиса МВФ и министерство финансов США поспешили возложить ответственность за сложившуюся ситуацию на страны-заемщики. Особенно их корили за отсутствие прозрачности. Даже если такое отсутствие имело место, совершенно очевидно, что факт непрозрачности не может вызывать кризисы, равно как и прозрачность не может быть прививкой от кризиса. Восточно-азиатскому кризису непосредственно предшествовал финансовый кризис в Швеции, Норвегии и Финляндии, вызванный крахом риелторского бизнеса, в конце 1980-х и начале 1990-х годов. Известно, однако, что эти страны являются самыми прозрачными в мире. Существует целый ряд стран гораздо менее прозрачных, чем Корея, Малайзия и Индонезия, но там не было кризиса. Если прозрачность есть ключ к решению загадки возникновения экономических кризисов, то кризис в Восточной Азии должен был наступить гораздо раньше, поскольку

статистические данные показывают, что страны Восточной Азии становятся более, а не менее прозрачными. Несмотря на то что кризис относят на счет провалов на фронте прозрачности. Восточная Азия демонстрировала не только примечательный рост, но и примечательную стабильность. Если страны Восточной Азии и были «в высокой степени уязвимыми», как утверждают МВФ и министерство финансов США, то это не вновь открытый и неизвестный ранее тип уязвимости, основанный на отсутствии прозрачности, а хорошо знакомый старый тип, вызываемый преждевременной либерализацией капитального и финансового рынков. Результат политики, навязанной этим странам МВФ.

Оглядываясь назад, можно найти «прозрачную причину» такого внимания к прозрачности^[49] она очень нужна финансовому сообществу, МВФ и министерству финансов США для того, чтобы перенести вину с больной головы на здоровую. На самом деле виновна политика, которую МВФ и министерство финансов США навязывали Восточной Азии, России и другим странам. Либерализация рынка капитала привела к дестабилизирующим спекуляциям, либерализация финансового рынка — к практике плохого кредитования. Когда их программы оказались неспособными генерировать оживление, как было обещано, они стали оправдываться. Их защита состояла в утверждении, что на самом деле реальная проблема — не в их программах, а в чем-то другом, где-то в самих странах, пораженных кризисом.

Более тщательное рассмотрение, однако, показывает, что развитые промышленные страны несут ответственность и за многие другие проблемы. Слабое банковское регулирование в Японии, например, могло подтолкнуть банки к кредитованию Таиланда по таким низким процентным ставкам, что заемщики не могли устоять перед искушением брать займы в размерах, выходящих за пределы, определяемые осмотрительной практикой финансирования. Политика либерализации банковского регулирования в Соединенных Штатах и других ведущих развитых промышленных странах тоже поощряла неблагоразумное кредитование — банкам разрешалось считать зарубежные краткосрочные кредиты более надежными, чем долгосрочные. Это поощряло краткосрочное кредитование, а краткосрочные кредиты стали одним из главных источников нестабильности в Восточной Азии.

Крупные инвестиционные фирмы также стремились оправдать своих консультантов, которые рекомендовали клиентам вкладывать деньги в эти страны. При полной поддержке правительств Соединенных Штатов и других главных промышленных стран консультанты по инвестициям от Франкфурта-на-Майне до Лондона и Милана заверяли, что они никаким способом не могли узнать, насколько плоха на самом деле ситуация при том состоянии прозрачности, которое характерно для стран Восточной Азии. Эти эксперты спокойно игнорировали тот факт, что на полностью открытом и прозрачном рынке с совершенной информацией рентабельность инвестиций низка. Азия потому и была привлекательной для инвестиций, что они были там высокоприбыльными, а это как раз и было следствием высокого риска. Уверенность консультантов в том, что они обладают достаточной информацией, и жажда прибыли их клиентов гнали средства в регион. Ключевые проблемы — высокая задолженность Южной Кореи, огромный торговый дефицит Таиланда и бум в области недвижимости, который неотвратимо вел к краху, коррумпированность режима Сухарто — были хорошо известны, и риски, связанные с этим, открыты для инвесторов.

Транснациональные банки также сочли для себя выгодным свалить ответственность на других. Они стремились обвинить заемщиков и указывали на плохую практику кредитования тайских и южнокорейских банков. Последние якобы выдавали плохие кредиты при попустительстве коррумпированных правительств своих стран. МВФ и министерство финансов США вновь присоединились к ним. С самого начала аргументация МВФ и министерства финансов США внушала подозрения. Несмотря на их попытки обелить крупные транснациональные банки, простая истина состоит в том, что в каждой кредитной сделке участвуют как заемщик, так и заимодавец. Если кредит оказывается по существу плохим, то в этом виноваты они оба. Более того, банки западных развитых стран давали кредиты крупным корейским корпорациям, хорошо зная, как перегружены заемными средствами многие корейские фирмы. Плохие кредиты были результатом плохих оценок, а не давления со стороны правительств Соединенных Штатов или других западных стран. Их выдавали западные банки, несмотря на то что они располагают, как считается, хорошим инструментарием для управления рисками. Неудивительно, что большие банки пожелали остаться вне поля зрения при проведении исследования причин кризиса. У МВФ имелись достаточные основания, чтобы их поддержать. Фонд сам разделял с ними ответственность. Повторные выкупы долгов МВФ в других регионах способствовали недостаточно внимательному отношению заимодавцев к состоянию дел заемщиков.

Но за всем этим было поставлено на карту гораздо большее. Министерство финансов США в начале 1990-х годов раструбило на весь мир о глобальном триумфе капитализма. Вместе с МВФ оно сообщило странам, придерживающимся курса «правильной политики» — политики Вашингтонского консенсуса, — что они могут быть уверены в экономическом росте. Но Восточноазиатский кризис бросил тень сомнения на это новое мировоззрение, и возникла необходимость показать, что проблема не в капитализме, а в самих азиатских

странах и их плохой политике. МВФ и министерство финансов США должны были обосновать тезис, что проблема заключалась не в реформах, которые ставили либерализацию рынков капитала превыше всего, возводя ее в ранг священного догмата, а в том, что реформы не были осуществлены до конца. Фокусируя внимание на слабости стран, подвергшихся кризису, они не только снимали с себя вину за свои собственные ошибки как в политике, так и в кредитовании, но и пытались использовать этот опыт для дальнейшего осуществления своей программы.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ. ПУТЬ В БУДУЩЕЕ

Сегодня глобализация не работает на бедных. Она не работает большей частью и на сохранение среды обитания. Она не работает на стабильность глобальной экономики. Переход от коммунизма к рыночной экономике осуществляется так плохо, что, за исключением Китая, Вьетнама и ряда некоторых восточноевропейских стран, он привел к резкому падению доходов и росту бедности.

Иные полагают, что существует простой выход: отказаться от глобализации. Однако это нереально и нежелательно. Как уже отмечалось в главе первой, глобализация принесла и огромные блага — успех Восточной Азии был основан на глобализации, особенно на возросших возможностях для торговли и расширенном доступе к рынкам и технологиям. Глобализация принесла с собой улучшение здравоохранения, а также активное глобальное общество, борющееся за расширение демократии и социальную справедливость. Проблема не в глобализации, а в том, как она осуществляется. Частично это связано с международными экономическими институтами — с МВФ, Всемирным банком и ВТО, которые способствуют выработке правил игры. Они делают это слишком часто скорее в интересах более передовых промышленно развитых стран — и в интересах особых групп в этих странах, — чем в интересах развивающегося мира. Но они не только служат этим интересам; очень часто они подходят к глобализации, исходя из узкоспецифического суженного умонастроения, сформированного особым типом видения экономики и общества.

Требования реформ носят в воздухе — от комиссий, назначаемых Конгрессом, до получающих поддержку частных фондов групп выдающихся экономистов, которые составляют доклады об изменениях в глобальной финансовой архитектуре, и до выступлений протеста, сопровождающих почти каждую международную встречу. В ответ уже произведены некоторые изменения. Новый раунд торговых переговоров в Доха (Катар), состоявшийся в ноябре 2001 г., охарактеризован как «раунд развития», нацеленный не просто на дальнейшее открытие рынков, а на исправление некоторых дисбалансов прошлого. Полемика в Доха была гораздо более открытой, чем в прошлом. МВФ и Всемирный банк изменили свою риторику — гораздо больше говорилось о бедности, и по крайней мере во Всемирном банке наблюдаются искренние попытки соответствовать своему обязательству «посадить каждую страну на водительское место» при осуществлении программ Банка в разных странах. Но многие критики международных институтов настроены скептически, рассматривая эти изменения как обычную реакцию на политические реалии, заставляющие эти институты менять риторику, исходя из намерения выжить. В искренность этих обязательств не верят. Не прибавило скептикам оптимизма и назначение в 2000 г. на второй по важности пост в МВФ главного экономиста Всемирного банка в период его поворота к рыночному фундаментализму. Некоторые критики, по-прежнему сомневающиеся в этих реформах, призывают к более радикальным мерам, таким, как упразднение МВФ. Но я считаю это бессмысленным. Если бы Фонд был упразднен, то он скорее всего был бы восстановлен в каком-либо другом виде. Лидеры государств хотят, чтобы в периоды кризисов действовала какая-либо международная организация, ведающая общими экономическими делами и принимающая антикризисные меры. Сегодня эту роль выполняет МВФ.

Я верю в то, что процесс глобализации может быть видоизменен с целью позитивной реализации его потенциала в интересах большинства. И я верю, что международные экономические институты могут быть перестроены так, чтобы способствовать осуществлению этого. Но для понимания того, как эти институты должны быть реорганизованы, нам следует лучше разобраться, почему они потерпели неудачу, и при этом таким жалким образом.

ИНТЕРЕСЫ И ИДЕОЛОГИЯ

В предыдущей главе мы убедились, что, если рассматривать политику МВФ как политику организации, отстаивающей интересы финансовых рынков, а не просто выполняющей свою изначальную миссию помощи странам, подвергшимся кризису, и укрепления глобальной экономической стабильности, можно понять то, что при ином подходе представляется как ряд интеллектуально непоследовательных и несовместимых действий.

Подобно тому как финансовые интересы доминируют в мышлении людей из Международного валютного фонда, точно такую же роль играют торговые интересы во Всемирной торговой организации. Так же как МВФ лишь мельком касается проблем бедных — ведь находят же банки миллиарды для выкупа долгов банкам, но нет и малых сумм для предоставления субсидий тем, кто вышвырнут с работы в результате осуществления программ МВФ, ВТО ставит превыше всего торговлю. Тем, кто хочет запретить использование сетей для ловли креветок, одновременно подвергая угрозе черепах, ВТО заявляет, что такое регулирование будет неоправданным вмешательством в свободу торговли. Защитники окружающей среды обнаруживают, что забота о развитии торговли превалирует над всеми остальными соображениями, в том числе и над сохранением среды обитания!

Если эти институты ставят торговые и финансовые интересы превыше всего, то их персонал видит ситуацию в другом свете, искренне веря, что программа, которую они осуществляют, соответствует общим интересам. Несмотря на свидетельства, говорящие о противном, многие министры торговли и финансов и даже некоторые политические лидеры полагают, что в конечном счете торговля и либерализация рынка капитала облагодетельствуют каждого. Многие так уверовали в это, что поддерживают силовое навязывание странам этих «реформ» любыми средствами, даже если предлагаемые меры непопулярны среди большинства населения.

Главное — это не сами институты, а умонастроения в них: забота о среде обитания, обеспечение бедным права голоса при принятии решений, которые их непосредственно затрагивают, содействие развитию демократии, честной и справедливой торговли необходимы, если потенциальные блага глобализации предполагается претворить в жизнь. Проблема состоит в том, что эти институты стали отражать умонастроения тех, кому они подотчетны. Типичный управляющий центральным банком начинает свой рабочий день с проблем инфляции, а не со статистики бедности; министр торговли озабочен показателями экспорта, а не загрязнения окружающей среды.

Мир очень сложен. Каждая группа общества фокусирует внимание на той части реальности, которая наиболее сильно затрагивает ее. Наемные работники беспокоятся о рабочих местах и заработной плате, финансисты — о процентных ставках и возврате кредитов. Высокий уровень процентных ставок выгоден кредиторам, если, конечно, кредит будет возвращен. Однако наемные работники рассматривают высокие процентные ставки как фактор, провоцирующий спад; для них это означает безработицу. Неудивительно, что они считают высокие процентные ставки угрозой для себя. Для финансиста, выдавшего долговременный кредит, реальной угрозой является инфляция. Она означает, что доллары, которые ему возвратят, будут стоить меньше, чем те, которыми он выдал кредит.

В публичной полемике редко спорят на языке своих эгоистичных интересов. Все обсуждается в терминах общего интереса. Но оценка того, каким будет наиболее вероятное воздействие отдельного политического мероприятия на общий интерес, требует модели, охватывающей функционирование системы в целом. Адам Смит предложил одну из возможных моделей, высказавшись в пользу рыночного механизма. Карл Маркс, видя очевидно негативное воздействие капитализма на рабочих в его время, предложил альтернативную модель. Несмотря на многие хорошо доказанные недостатки, Марксова модель оказала огромное влияние, особенно в развивающихся странах, где, по-видимому, капитализм не оправдал возлагавшихся на него надежд. Но коллапс советской империи сделал слабости этой модели достаточно явными. После этого коллапса и перехода глобальной экономики под гегемонию Соединенных Штатов рыночная модель возоблада.

Однако существует не одна-единственная рыночная модель. Между японской версией рыночной системы и германской, шведской и американской есть существенные различия. Существует ряд стран, душевой доход которых сопоставим с таковым Соединенных Штатов, но в них неравенство и бедность меньше, а состояние здоровья населения и другие показатели жизненного уровня выше, чем в США (по крайней мере с точки зрения тех, кто там живет). Хотя рынок образует ядро как шведской, так и американской модели капитализма, государство играет в них существенно разную роль. В Швеции государство берет на себя значительно большую ответственность за социальное обеспечение: оно предоставляет населению гораздо лучшее общественное здравоохранение, гораздо лучшее страхование от безработицы и гораздо лучшее пенсионное обеспечение, чем в Соединенных Штатах. Тем не менее шведская модель во всех отношениях функционирует столь же успешно, даже в том, что касается нововведений, связанных с «новой экономикой». Многим американцам, хотя и не всем, американская модель представляется функционирующей хорошо; большинство

шведов рассматривают американскую модель как неприемлемую: они считают, что их модель служит им хорошо. По мнению азиатов, некоторые варианты азиатской модели функционируют хорошо, и это справедливо по отношению к Малайзии и Корее, равно как и к Китаю и Тайваню, даже с учетом глобального финансового кризиса.

За последние пятьдесят лет экономическая наука объяснила, почему и при каких условиях рынки функционируют хорошо и когда этого не происходит. Было показано, почему рыночный механизм может вести к недопроизводству в одной сфере — например, фундаментальных исследований — и к перепроизводству других — например, загрязнения. Наиболее драматичными отказами рыночного механизма являются периодические срывы: рецессии и депрессии, которые нарушали благополучие капитализма на протяжении последних двухсот лет, оставляя большое число рабочих безработными и значительную часть производственных мощностей незагруженными. Но это только самые очевидные примеры отказов рыночного механизма. Помимо них существует множество более мелких неполадок, когда рыночный механизм срывает неэффективно.

Государство может и должно играть существенную роль, не только корректируя провалы рынка, но и обеспечивая социальную справедливость. Рыночный механизм, предоставленный самому себе, оставляет большому числу людей слишком мало ресурсов для выживания. В наиболее успешных странах, в Соединенных Штатах и в Восточной Азии, государство играло эту роль, и играло ее достаточно хорошо. Государство обеспечивало всеобщее высококачественное образование и создавало большую часть инфраструктуры, в том числе и институциональной, такой, как правоохранительная система, без которой эффективная работа рыночного механизма невозможна. Государство регулирует финансовый сектор, обеспечивая работу рынков капитала в соответствии с их назначением. Оно же создает социальную страховочную сетку для бедных. И оно содействует развитию технологий — от телекоммуникаций до сельского хозяйства и до реактивных двигателей и радаров. Хотя в США и других странах идет оживленная полемика об уточнении места и роли государства, существует широкое согласие по вопросу о том, что государство должно играть роль в обеспечении эффективного и гуманного функционирования любого общества и любой экономики.

Имеются существенные разногласия относительно экономической и социальной политики, проводимой в наших демократиях. Часть из них касается области ценностных ориентаций: насколько мы должны быть озабочены средой нашего обитания (какая степень деградации среды для нас приемлема, если от этого зависит более высокий уровень ВВП); насколько мы должны быть обеспокоены проблемой бедности (какой долей нашего совокупного дохода мы готовы пожертвовать для выведения бедных из состояния нищеты или хотя бы некоторого улучшения их положения); какое внимание должны уделять демократическому устройству (готовы ли мы на компромисс в области основных гражданских прав, таких, как право свободы ассоциаций, если мы считаем, что в результате будем иметь более быстрый экономический рост). Другие разногласия относятся к тому, как должна функционировать экономика. Выводы анализа ясны: всюду, где информация на рынке является несовершенной (а так бывает всегда), необходимо вмешательство государства — даже если государство само страдает от несовершенства информации, — которое может повысить эффективность рыночного механизма. Как мы уже убедились в главе третьей, допущения, лежащие в основе рыночного фундаментализма, не удовлетворяются и в развитых странах, не говоря уже о развивающихся. Но защитники рыночного фундаментализма по-прежнему утверждают, что случаи неэффективности, возникающие на рынке, относительно незначительны, а неэффективность государства относительно велика. Они рассматривают государство скорее как часть проблем, чем как инструмент их решения. Безработица возникает из-за того, что государство устанавливает слишком высокую заработную плату или допускает излишнее усиление профсоюзов.

Адам Смит лучше понимал ограничения, в которых функционирует рыночный механизм (в их числе опасности несовершенной конкуренции), чем те, кто объявил себя его современными последователями. Смит также лучше понимал социальный и политический контекст, в котором всем экономикам приходится функционировать. Социальная интегрированность очень важна для бесперебойной работы экономики. Уличные беспорядки в Латинской Америке и гражданские войны в Африке создают климат, враждебный для инвестиций и роста. Но если социальная интегрированность может влиять на экономику, то верно и обратное: политика излишне жесткой экономии — будь то ограничительные кредитно-денежные меры, или жесткий фискальный режим в Аргентине, или резкое сокращение продовольственных пособий в Индонезии — вызывает вполне предсказуемые беспорядки. Это особенно вероятно в условиях вопиющего неравенства, когда, как в Индонезии, миллиарды уходят на выкуп долгов корпораций и финансовых институтов, и не остается средств для тех, кого выбросили в ряды безработных.

В моей собственной работе — как в опубликованных научных трудах, так и в работе в качестве экономического советника президента и главного экономиста Всемирного банка — я всегда отстаивал

сбалансированный взгляд на роль государства, признавая ограничения и провалы как рыночного механизма, так и государства, но всегда предполагая, что они действуют совместно, на условиях партнерства, причем точные рамки этого партнерства определяются по-разному для различных стран в зависимости от уровня их политического и экономического развития.

Однако на какой бы стадии политического и экономического развития ни находилась страна, характер ее правительства оказывает влияние на экономику. Слабое правительство наравне с излишне склонным к вмешательству вредит и стабильности, и росту. Азиатский финансовый кризис был следствием отсутствия адекватного регулирования финансового сектора. Мафиозный капитализм возник в России в результате провала попыток установить основы закона и порядка. Приватизация без необходимой институциональной структуры привела в странах с переходной экономикой к обдиранию активов вместо созидания богатства. В других странах приватизированные монополии при отсутствии регулирования оказались более способными к эксплуатации потребителя, чем государственные. Напротив, приватизация, сопровождаемая созданием системы регулирования, реструктуризацией корпораций, усилением контроля за управлением корпорациями^[50], привела к более высоким темпам роста.

Однако моя задача здесь состоит не в том, чтобы разрешить эти спорные вопросы или изложить собственную концепцию роли государства и рынков. Я хочу подчеркнуть наличие существенных разногласий по этим проблемам даже среди хорошо подготовленных экономистов. Некоторые критики экономической науки на этом основании спешат с выводом, что экономисты не согласны между собой ни по одному вопросу, и поэтому отвергают любые рекомендации нашей науки. Это ошибочная точка зрения. По некоторым проблемам, например необходимости для каждой страны жить по средствам и опасности гиперинфляции, существует широко распространенное согласие.

Проблема заключается в том, что МВФ (а иногда и другие международные экономические организации) придает статус установившихся доктринальных положений, предложений и политических рекомендаций по мнениям, по которым нет широкого согласия в экономической науке. Так, по вопросу о либерализации рынка капитала существует очень мало свидетельств «за» и много свидетельств «против». Соглашаясь в том, что ни одна экономика не может преуспеть в условиях гиперинфляции, экономисты расходятся по вопросу о благотворности неограниченного снижения инфляции. Мало свидетельств в пользу того, что снижение темпов инфляции до все более низкого уровня дает выгоды, соизмеримые с издержками; многие экономисты даже признают негативные последствия излишнего снижения темпов инфляции^[51].

Недовольство глобализацией проистекает не только из того, что экономика ставится превыше всего, но и из того, что личные взгляды некоторых ученых-экономистов — рыночный фундаментализм — ставятся выше всех других концепций. Оппозиция глобализации во многих регионах мира — это не оппозиция глобализации как таковой: новым источникам финансовых средств для обеспечения экономического роста или новым экспортным рынкам, — но оппозиция определенному пакету доктрин, политике Вашингтонского консенсуса, навязанного миру международными финансовыми институтами. И это оппозиция не просто самой этой политике, а утверждению, что существует один-единственный набор политических мероприятий, безошибочно действующих во всех случаях жизни. Это утверждение противоречит как экономической науке, которая подчеркивает важность компромиссов, так и обычному здравому смыслу. В самих наших демократиях мы ведем активную полемику обо всех аспектах экономической политики, не только по проблемам макроэкономики, но и по таким вопросам, как наиболее приемлемая структура законов о банкротстве или приватизация социального обеспечения. Большая часть остального мира лишена права делать свой собственный выбор и даже вынуждена выбирать то, что отвергли бы страны, подобные Соединенным Штатам.

Доминирование одной определенной идеологии^[59] не только лишает страны свободы собственного выбора, но и в значительной мере способствует их неудачам. Экономические структуры регионов существенно различаются. Восточноазиатские фирмы, например, перегружены заемными средствами, у латиноамериканских фирм сравнительно небольшие долги. В Латинской Америке сильны профсоюзы, но они относительно слабы в большинстве стран Азии. Экономические структуры изменяются во времени — обстоятельство, которому было уделено много внимания в дискуссиях по «новой экономике», происходивших в последние годы. Успехи экономической науки за истекшие тридцать лет относятся в основном к проблеме роли финансовых институтов, к области информации, а также к изменению параметров глобальной конкуренции. Я обратил внимание на то, как эти изменения модифицировали взгляды на эффективность рыночной экономики, а также на адекватную антикризисную политику.

Во Всемирном банке и МВФ эти новые подходы — но что еще более важно, их следствия для экономической политики — встречали сопротивление. К ним относились точно так же, как противились изучению опыта Восточной Азии, которая не следовала политике Вашингтонского консенсуса и росла быстрее,

чем любой другой регион мира. Отказ принять на вооружение достижения новейшей экономической науки сделал эти институты слабо подготовленными к борьбе с Восточноазиатским кризисом и малоспособными генерировать рост в других регионах мира.

МВФ слабо ощущал необходимость вооружиться этим опытом, поскольку он уже знал ответы на все вопросы. Если экономическая наука на что-то не могла дать ответ, то идеология — простая вера в свободный рынок — всегда имела их наготове. Идеология дает как бы лупу, через которую человек смотрит на мир, набор догм, которые так крепко держат его в плену, что он не испытывает нужды в эмпирическом подтверждении. Свидетельства, противоречащие догме, попросту отбрасываются. Для верующих в свободный и ничем не ограниченный рынок либерализация рынка капиталов была самоочевидной и желательной. Никто не интересовался, есть ли доказательства того, что она содействует росту. Свидетельства, что она вызывает нестабильность, отвергались. Их считали просто разновидностью издержек адаптации, той болезненной составляющей, которую следовало считать принадлежностью перехода к рыночной экономике.

НЕОБХОДИМОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ

Мы еще не можем вернуться к глобализации. Здесь нужно задержаться. Проблема заключается в том, как заставить функционировать глобальную экономику. И если мы хотим, чтобы она функционировала, нам не обойтись без глобальных общественных институтов, устанавливающих для нее правила.

Эти международные институты должны, разумеется, сосредоточить свое внимание на проблемах, для решения которых желательны или даже необходимы коллективные действия. В последние три десятилетия росло понимание обстоятельств, когда на любых уровнях желательны коллективные действия. Ранее я уже обсуждал, почему необходимы коллективные действия, если действующие сами по себе рынки не способны обеспечить эффективных решений. Когда присутствуют экстерналии — т.е. действия одних индивидуумов влияют на других, которые либо не платят им за полученную выгоду, либо не могут потребовать от них компенсации за причиненный ущерб, — рынок, как правило, дает перепроизводство одних товаров и недопроизводство других. На рынки в принципе нельзя положиться при производстве благ, которые по своему существу являются благами общественного потребления, например обороны^[52]. В некоторых областях рынки вообще отсутствуют^[53]. Так, государство должно, например, предоставлять студентам кредиты на образование, поскольку рынок сам по себе не склонен финансировать инвестиции в человеческий капитал. Кроме того, по ряду причин часто бывают сбои рыночного саморегулирования — возникают и лопаются спекулятивные «пузыри», так что государству приходится играть важную роль в обеспечении экономической стабильности.

На протяжении последнего десятилетия возникали адекватные представления о соответствующих уровнях — локальном, национальном или глобальном, на которых желательны те или иные коллективные действия. Так, если выгоды от действий реализуются в основном на локальном уровне (например, борьба с локальным загрязнением окружающей среды), то они должны осуществляться на локальном уровне. Если же блага от действий получают все граждане страны, они должны предприниматься на национальном уровне. Глобализация означает растущее признание того, что есть сферы, где требуются глобальные коллективные действия, и для этого существенно важны системы глобального управления. Признание существования таких сфер шло параллельно с созданием глобальных институтов, нацеленных на возникающие в них проблемы. Объединенные Нации можно рассматривать как институт, сфокусированный на решении проблем глобальной политической безопасности, в то время как деятельность международных финансовых институтов, и в частности МВФ, предполагалось сосредоточить на глобальной экономической стабильности. Эти организации можно рассматривать как ведающие проблемами глобальных экстерналий. Локальные войны, если их не ограничить и не прекратить, могут втягивать другие страны и превратиться в глобальный пожар. Экономический спад в одной стране может привести к спаду в других регионах. В 1998 г. были серьезные опасения, что кризис на возникающих рынках способен привести к глобальному экономическому коллапсу.

Но этим не ограничиваются сферы, где существенно важны коллективные действия. Есть необходимость решения проблем глобальной среды обитания, особую озабоченность вызывают океаны и атмосфера. Глобальное потепление, вызванное выбросом углекислого газа при сжигании топлива в развитых странах, затрагивает тех, кто живет в доиндустриальных экономиках, будь то на островах Южных морей или в центре Африки. Озоновые дыры, вызванные использованием хлорированных и фторированных углеводородов (CFC), точно так же влияют на всех, а не только на тех, кто использует эти вещества. Осознание важности решения этих проблем привело к подписанию международных конвенций. Некоторые из них, направленные на решение

озоновой проблемы, сработали весьма хорошо (Монреальский протокол 1987 г.). Другим, направленным, например, на борьбу с глобальным потеплением, еще предстоит внести свой значительный вклад в решение соответствующих проблем.

Глобальные проблемы существуют и в области здравоохранения, такие, как распространение эпидемических болезней, в том числе СПИДа. Всемирная организация здравоохранения преуспела в искоренении некоторых болезней, например речной слепоты и оспы, но в ряде сфер глобальное здравоохранение стоит перед лицом серьезных вызовов. Знание как таковое является продукцией глобального общественного потребления: плоды исследований могут принести пользу каждому и повсюду, практически без дополнительных издержек.

Международная гуманитарная помощь является одной из форм коллективных действий, продиктованной состраданием к другим. Как бы ни были эффективны рынки, они не могут в достаточной степени обеспечить всех людей продовольствием, одеждой и жильем. Миссия Всемирного банка состоит в искоренении бедности, но не столько путем предоставления гуманитарной помощи во время кризисов, сколько созданием в странах способности к росту, помогая им самим встать на ноги.

Хотя в большинстве упомянутых сфер были развернуты специализированные институты в ответ на конкретные нужды, проблемы, с которыми они сталкиваются, зачастую взаимосвязаны.

Бедность может вести к деградации среды обитания, а деградация среды способствует бедности. Люди в бедных странах, таких, как Непал, со скудными энергетическими ресурсами, вынуждены уничтожать леса, вырубая деревья и кустарники на топливо для обогрева и приготовления пищи. Происходит эрозия почвы, а вместе с ней дальнейшее обнищание.

Глобализация, способствуя возрастающей взаимозависимости народов мира, усилила потребность в глобальных коллективных действиях, подняла значение продукции глобального общественного потребления. То, что глобальные институты, созданные в ответ на это, функционировали далеко не образцово, неудивительно: проблемы очень сложны, а коллективные действия на всех уровнях очень трудны. Но в предшествующих главах мы рассмотрели очевидные недуги, которые выходят далеко за пределы признания того, что институты функционируют не идеально. В некоторых случаях провалы были очень тяжелыми; в других случаях реализуемая программа была не сбалансирована — в результате одни выигрывали от глобализации гораздо больше, чем другие, а иные фактически проигрывали.

УПРАВЛЕНИЕ

До сих пор мы отслеживали провалы глобализации, происходившие потому, что при установлении правил игры международными экономическими институтами торгово-финансовые интересы и соответствующие умонастроения явно преобладали. Доминировал особый взгляд на роль государства и рынков, не получивший всеобщего признания в развитых странах, но навязываемый развивающимся странам и странам с переходной экономикой.

Возникает вопрос: как это могло случиться? И ответ на него нетрудно найти. За столом переговоров в МВФ сидят и принимают решение не кто-нибудь, а министры финансов и управляющие центральными банками. В ВТО эти места занимают министры торговли. Даже если они приложат усилия, чтобы продвигать политические решения в более широких национальных интересах своих стран (или же вдруг с еще большим усилием попытаются продвигать решения в более широких глобальных интересах), они все равно будут видеть мир через свою партикулярную, неизбежно узковедомственную призму.

Я продолжаю выступать за изменение умонастроений. Но умонастроение, господствующее в конкретном институте, неизбежно зависит от того, кому он непосредственно подотчетен. Играет роль, кто обладает правом голоса, и даже то, кто просто получил место за столом заседаний хотя бы и с ограниченным правом голоса. Это определяет, чьи голоса будут услышаны. МВФ ведь занимается не просто упорядочением банковских технологий, например повышением эффективности чеково-зачетной системы. Действия МВФ затрагивают жизни и благополучие миллиардов людей во всем развивающемся мире. Но у этих людей нет достаточных прав высказать свое мнение по поводу действий МВФ. Наемные работники, которых вышвырнули с работы в результате осуществления программ МВФ, не имеют места за столом заседаний, в то время как банкиры, требующие возврата кредитов, вполне достаточно представлены там в лице министров финансов и

управляющих центральными банками. Последствия для выбора политики легко предсказуемы: пакеты выкупа долгов с целью возмещения кредитов привлекают гораздо больше внимания, чем проблемы поддержания экономики на уровне полной занятости. Вполне предсказуемым образом решаются и проблемы назначения в руководстве институтов: здесь гораздо больше озабочены поиском лидера, взгляды которого совпадают с таковыми доминирующих «акционеров», чем имеющего опыт решения проблем развивающихся стран — краеугольного камня сегодняшней миссии Фонда.

Система управления ВТО является более сложной, но, как и в МВФ, здесь слышны голоса министров торговли. Неудивительно поэтому, что мало обращается внимания на проблемы среды обитания. Но если в МВФ процедуры голосования обеспечивают доминирование богатых стран, то в ВТО каждая страна имеет только один голос, и решения принимаются, как правило, путем консенсуса. В прошлом практически всегда доминировали Соединенные Штаты, Европа и Япония. Теперь это положение, возможно, меняется. На последней конференции в Доха, где развивающиеся страны, высказавшие надежду, что на очередном раунде торговых переговоров их голоса будут услышаны, добились значительных уступок. После вступления Китая в ВТО на стороне развивающихся стран появился сильный голос, хотя интересы Китая и многих других развивающихся стран не полностью совпадают.

Наиболее фундаментальным изменением, необходимым для того, чтобы глобализация работала должным образом, является изменение системы управления. Это значит, что должен быть пересмотрен порядок предоставления права голоса в МВФ и ВТО; также должны произойти изменения во всех международных экономических институтах, чтобы были слышны голоса не только министров торговли, как в ВТО, или министров финансов, как сейчас в МВФ и Всемирном банке.

Такие изменения даются нелегко. Соединенные Штаты вряд ли откажутся от своего права вето, которым они практически обладают в МВФ. Сомнительно также, что передовые промышленные страны захотят отдать часть своих голосов развивающимся странам. Они скорее всего будут выдвигать благовидные предлоги. Например, что в корпорациях число голосов распределяется на основе долей участия в капитале. Китай уже давно высказывал пожелание увеличить свой вклад в капитал, если это даст ему больше голосов. Министр финансов США Пол О'Нил^[60] пытался создать впечатление, что именно американские налогоплательщики, сантехники и плотники, и есть те, кто платит многомиллиардные суммы для выкупа долгов, — и поскольку они несут издержки, они имеют право на свои голоса. Но это неправда. В конечном счете деньги поступают от рабочих и других налогоплательщиков развивающихся стран, которых МВФ почти всегда заставляет возвращать кредиты и выплачивать проценты.

Но хотя добиться этих изменений нелегко, они осуществимы. Те изменения, которые развивающиеся страны вырвали у развитых в ноябре 2001 г. под угрозой отказа от участия в очередном раунде торговых переговоров, показывают, что по крайней мере в ВТО меняется соотношение переговорных сил.

Тем не менее я не питаю надежд, что фундаментальные реформы в формальной системе управления МВФ и Всемирным банком произойдут скоро. Но в более близкой перспективе можно добиться таких изменений в практике и процедурах, которые могут оказать значительное влияние. Во Всемирном банке и в МВФ за столом заседаний по двадцать четыре места. Каждое место представляет несколько стран. В нынешней конфигурации Африка имеет очень мало мест потому, что у нее мало голосов, ибо голоса распределяются на основе экономической силы. Даже не изменяя порядок распределения голосов, ей можно предоставить больше мест; и тогда ее голоса могут быть услышаны, хотя и не будут учитываться при подведении итогов голосования.

Эффективное участие в управлении требует от представителей развивающихся стран хорошей информированности. Но поскольку эти страны бедны, они не могут иметь такую численность аппарата, как Соединенные Штаты, для поддержки своих позиций во всех международных экономических институтах. Если бы развитые страны отнеслись серьезно к учету мнения развивающихся стран, они могли бы помочь им создать «мозговой трест» — независимый от международных экономических организаций, — который помогал бы развивающимся странам в разработке стратегий и формировании позиций.

ПРОЗРАЧНОСТЬ

Наряду с фундаментальными изменениями в системе управления действенным способом обеспечения того, чтобы международные экономические институты брали на себя больше ответственности за положение

бедных, за среду обитания, за более широкие политические и экономические проблемы, на которые я указывал, является повышение открытости и прозрачности этих институтов. Мы привыкли к тому, что информированная и свободная пресса призвана играть важную роль в корректировке действий даже нашего демократически избранного правительства: любая недобросовестность, любая, даже незначительная, ошибка, любой фаворитизм попадают под пристальное внимание СМИ, и общественное мнение оказывает мощное давление. Прозрачность еще более важна в таких общественных институтах, как МВФ, Всемирный банк и ВТО, поскольку их руководство не проходит через процесс прямых выборов. Являясь общественными, эти организации не подотчетны непосредственно обществу. Это должно было бы предполагать их большую открытость, на самом деле они даже менее прозрачны.

Проблема отсутствия прозрачности касается каждого международного института, хотя и в несколько различных аспектах. В ВТО переговоры вплоть до заключения соглашения ведутся за закрытыми дверями. Это затрудняет своевременно распознавать влияние корпоративных и других особых групповых интересов. Рассмотрение комиссиями ВТО (с вынесением решений) вопроса о том, имело ли место нарушение соглашений, происходит в обстановке секретности. Неудивительно, что юристы и бывшие чиновники ВТО, которые обычно входят в их состав, уделяют мало внимания, к примеру, состоянию среды обитания. Общественный контроль либо сделал бы эти комиссии более чувствительными к проблемам, которыми озабочена общественность, либо вынудил бы произвести реформу в процедурах адаптации к правилам ВТО.

Склонность МВФ к секретности естественна: центральные банки, хотя они и являются общественными институтами, традиционно блюли секретность. В финансовом сообществе секретность всегда считалась чем-то естественным в противоположность научному сообществу, где открытость признается нормой. До 11 сентября 2001 г. [61] министр финансов США даже защищал секретность офшорных банковских центров. Миллиарды долларов находятся на Каймановых островах и в других подобных финансовых центрах не потому, что там банковское обслуживание лучше, чем на Уолл-стрит, в Лондоне или во Франкфурте-на-Майне. Они там потому, что секретность позволяет им уклоняться от уплаты налогов, заниматься отмыванием денег и другими грязными видами деятельности. Только после 11 сентября в США поняли, что одним из грязных видов деятельности было и финансирование терроризма. Однако МВФ не частный банк, а общественный институт. Отсутствие открытости обсуждений означает, что модели и политические мероприятия не подвергаются своевременной критике. Если бы действия и политика МВФ во время кризиса 1997 г. находились в русле обычных демократических процедур и была бы возможна полная и открытая полемика в охваченных кризисом странах по вопросам предлагаемой МВФ политики, вполне возможно, что эти страны никогда бы ее не приняли и возникли бы гораздо более разумные варианты политики. Эти обсуждения не только обнажили бы ошибочность экономических допущений, на которых основывались политические рекомендации, но и показали бы, что интересы кредиторов поставлены в них выше интересов наемных работников и малого бизнеса. Существовали альтернативные варианты действий, когда на эти более слабые социальные группы возлагалось бы меньше риска. И эти альтернативные варианты смогли бы привлечь серьезное внимание, как они этого заслуживали.

В бытность мою в составе Совета экономических консультантов я видел мощные силы, выступавшие за секретность, и пришел к пониманию существа проблемы. Секретность предоставляет государственным чиновникам свободу действий, какой они никогда бы не пользовались, если бы их действия находились под пристальным взглядом общественности. Секретность не только облегчает им жизнь, но и обеспечивает полное господство узкоэгоистических интересов. Секретность позволяет также скрывать ошибки, малые или крупные, являющиеся результатом непродуманных решений. Как иногда говорят, «солнечный свет есть наилучший антисептик».

Даже если политика не руководствуется групповыми интересами, секретность вызывает подозрения, чьи интересы на самом деле обслуживаются, и такие подозрения, даже если они беспочвенны, подрывают политическую устойчивость мероприятий. Именно эта секретность и эти подозрения вызвали к жизни то, что вылилось в протестное движение. Одним из требований протестующих были большая открытость и прозрачность.

Это требование имело особый резонанс потому, что во время Восточноазиатского кризиса МВФ сам подчеркивал важность прозрачности. Одним из явно непреднамеренных последствий акцента в риторике Фонда на прозрачность был в конечном счете поворот прожектора на сам МВФ, но когда был брошен на него высвечивающий луч, оказалось, что она там недостаточная

Секретность подрывает демократию. Демократическая подотчетность может существовать только в том случае, если те, кому подотчетны эти общественные институты, достаточно хорошо информированы о том, что делают эти институты, в том числе о выборе, который им предстоит сделать, и как принимаются их

решения. В главе второй мы рассмотрели, как современные демократии пришли к осознанию необходимости признать право на информированность одним из основных гражданских прав, что и получило правовое оформление в таких законах, как американский Акт о свободе информации. Мы видели, однако, что, номинально поддерживая прозрачность и открытость, МВФ и Всемирный банк еще не восприняли эти идеи. Они должны это сделать.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МВФ И ГЛОБАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

Есть общие моменты в реформах, в которых нуждаются международные экономические институты, но каждый институт имеет свою специфическую группу проблем. Начну с МВФ отчасти потому, что это позволяет лучше уяснить некоторые проблемы, которые существуют в меньшей степени и в других институтах.

Предыдущая глава начинается с вопроса о том, почему организация, персонал которой состоит из таких талантливых (и высокооплачиваемых) государственных бюрократов, сделала так много ошибок? Я предположил, что часть проблем МВФ возникла из-за несоответствия между первоначальными целями, для которых он был создан, в том числе укрепление глобальной экономической стабильности, и новыми целями, такими, как либерализация рынка капитала, которые скорее отвечают интересам финансового сообщества, чем глобальной стабильности. Это несоответствие привело к интеллектуальной непоследовательности и несовместимости отдельных мероприятий в масштабах, выходящих за рамки чисто научного интереса. Неудивительно, что в таких условиях трудно было проводить последовательную политику. Экономическая наука слишком часто заменялась идеологией, такой идеологией, которая давала четкие директивы, но не всегда работоспособные рекомендации. Но эта идеология хорошо согласовывалась с интересами финансового сообщества даже тогда, когда рекомендации оказывались неудачными, и поэтому эти интересы тоже обслуживались недостаточно хорошо.

Одним из важных различий между идеологией и наукой является то, что наука признает границы познания. Всегда существует некоторая неопределенность. В противоположность науке МВФ никогда не обсуждает неопределенности, связанные с политикой, которую он рекомендует. Он скорее хочет создать образ непогрешимого. Эта позиция и это умонастроение затрудняют обучение на ошибках прошлого, ибо нельзя учиться на ошибках, не признавая их. В то время как многие организации пытаются убедить других в своей непогрешимости, проблема МВФ заключается в том, что Фонд зачастую действует так, как если бы сам почти что уверовал в свою непогрешимость.

МВФ признал свои ошибки в Восточной Азии: ограничительная фискальная политика усугубила спад, стратегия реструктуризации финансовой системы в Индонезии привела к набегу вкладчиков на банки, что только ухудшало состояние дел. Но не вызывает удивления то, что Фонд и министерство финансов США, которые ответственны за навязывание многих политических мероприятий, попытались ограничить критику и свернуть дискуссию. Обе организации пришли в ярость, когда Всемирный банк в своем докладе коснулся этих и других ошибок и репортаж об этом был напечатан на первой странице «Нью-Йорк тайме». Были даны указания надеть намордники на критиков. В дальнейшем МВФ не занимался основательным рассмотрением проблемы. Там никогда не задавались вопросом, почему случились эти ошибки, что было неверно в моделях или что нужно сделать, чтобы предотвратить их повторение во время кризисов, неизбежных в ближайшем будущем. (На январь 2002 г. в состоянии кризиса находится Аргентина. И опять политика выкупа долгов, предложенная МВФ, провалилась; ограничительная фискальная политика, на которой Фонд настоял, загоняет экономику все глубже в рецессию.) МВФ никогда не задавался вопросом, почему его модели систематически недооценивали глубину рецессии или почему его политика систематически была излишне ограничительной.

Фонд старается защитить свою репутацию институциональной непогрешимости, заявляя, что, если он выкажет отсутствие твердости в своем убеждении, признает, что его политика была неправильной, он может потерять доверие, в то время как успех его политики обусловлен доверием к нему рынков. И здесь опять сквозит самая настоящая ирония. Действительно ли МВФ, постоянно восхваляющий «совершенство и рациональность» рынка, полагает, что он повышает к себе доверие, делая всегда слишком уверенные прогнозы? Прогнозы, которые повторно не осуществляются, скорее подрывают образ непогрешимости Фонда, особенно если рынки так рациональны, как он утверждает. В настоящее время Фонд потерял большую часть доверия к себе не только в развивающихся странах, но и в лелеемых им кругах финансового сообщества. Если бы в МВФ были более честными, более откровенными и более скромными, его репутация сегодня, бесспорно, была бы лучше.

Иногда руководители МВФ приводят другую причину своего отказа обсуждать альтернативные варианты политики и сравнивать их риски со своим вариантом. Они говорят, что это просто приведет развивающиеся страны в замешательство,- установка на то, чтобы играть роль патрона, отражает глубинный скептицизм МВФ в отношении демократических процессов.

Хорошо было бы, если бы МВФ понял эти проблемы, изменил свое умонастроение и модус поведения. Но вряд ли это осуществится. На самом деле Фонд не торопится учиться на своих ошибках отчасти, как мы уже убедились, потому, что там слишком велика роль идеологии и сильна вера в свою институциональную непогрешимость; отчасти потому, что его иерархическая организационная структура используется для поддержания определенной мировоззренческой доминанты во всем институте. МВФ не является, говоря языком современных школ бизнеса, «обучающейся организацией», и, подобно другим организациям, которые считают излишним учиться и адаптироваться, он испытывает затруднения, когда среда вокруг него меняется.

Как я уже отмечал, фундаментальные изменения могут произойти только с изменениями в системе управления, но последние в ближайшее время маловероятны. Большая прозрачность может помочь делу, но даже здесь значимые реформы натолкнутся на сопротивление.

Широкий консенсус — вне МВФ — возник в отношении того, что Фонд должен ограничить свою деятельность основной сферой — антикризисными мероприятиями; он не должен больше вовлекаться (за исключением кризисных ситуаций) в проблемы развития или переходных экономик. Я всецело с этим согласен отчасти потому, что другие реформы, самого МВФ, которые сделали бы Фонд способным содействовать демократическому, справедливому и устойчивому развитию и переходу к рыночной экономике, попросту не предвидятся в ближайшем будущем.

Есть еще соображения в пользу сужения сферы деятельности. МВФ в настоящее время отвечает за сбор ценных статистических данных по экономике. И хотя Фонд в общем и целом делает эту работу хорошо, публикуемые им данные скомпрометированы его ответственностью за активные операции в области экономической политики. Ему приходится подправлять экономические прогнозы, тем самым демонстрируя успешную работу своих программ, подтверждаемую статистикой. Многие пользователи прогнозов МВФ не подозревают, что они не похожи на обычные прогнозы. В них прогнозы ВВП не опираются на сложные статистические модели или даже заключения лучших экспертов — знатоков экономики, а являются числами, полученными на переговорах как часть соответствующей программы МВФ. Такие конфликты интересов неизбежно возникают, когда агентство, занимающееся оперативной деятельностью, ответственно также и за статистику. Поэтому многие государства учредили независимые статистические ведомства.

Другим видом деятельности МВФ является мониторинг, анализ экономических результатов страны в ходе консультаций по 4-й статье, обсуждавшихся в главе второй. Это механизм, с помощью которого МВФ навязывает развивающимся странам, не зависящим от его помощи, свои особые взгляды на будущее. Поскольку экономический спад в одной стране может оказать нежелательное воздействие на другие страны, имеет смысл, чтобы страны оказывали давление, заставляя друг друга поддерживать силу своей экономики. Здесь также отражается проблема продукции глобального общественного потребления. Проблема заключается даже в самой форме странового отчета. МВФ акцентирует внимание на инфляции, но безработица и рост имеют столь же важное значение. И политические рекомендации тоже отражают частные взгляды Фонда на баланс между государством и рынками. Мой непосредственный опыт с консультациями по 4-й статье в США убедил меня, что это тоже задача, которая должна быть передана другим организациям. Поскольку спад в одной стране оказывает непосредственное влияние на ее соседей и соседи уделяют повышенное внимание тому, что происходит в ней, региональный мониторинг был бы жизнеспособной альтернативой.

Возвращение МВФ к его первоначальной миссии, т.е. сужение его поля деятельности, обеспечило бы большую подотчетность. Мы могли бы попытаться установить, воспрепятствовал ли Фонд возникновению кризисов, создавая более стабильную глобальную среду, и удалось ли ему добиться их прекращения. Однако очевидно, что сужение поля деятельности МВФ не разрешит проблем института, поскольку часть обвинений в его адрес состоит в том, что он навязывал политику, которая привела к возрастанию глобальной нестабильности, такую, как, например, либерализация рынка капиталов, и что его политика больших выкупов долгов, будь то в Восточной Азии, в России или в Латинской Америке, оканчивалась провалами.

Сразу после Восточноазиатского кризиса и провала политики МВФ возник общий консенсус по поводу того, что с международной экономической системой творится неладное, что необходимо принять меры по стабилизации глобальной экономики. Однако многие в МВФ и министерстве финансов США считали достаточными лишь небольшие изменения. Чтобы компенсировать отсутствие в планах крупных новшеств, они придумали реформаторской инициативе грандиозное название: ((Реформа глобальной финансовой архитектуры)). Название было нацелено на то, чтобы создать впечатление, будто планируются крупные изменения правил игры, способные предотвратить очередной кризис.

Эта риторика отражала некоторые реальные проблемы. Но точно так же, как те, кто стоял во главе МВФ, они постарались переложить на других свои ошибки и уйти от системных проблем и свернуть реформы. Исключением был поиск возможностей того, что помогло им добиться расширения властных полномочий и получения больших денег для МВФ, а также расширения круга обязанностей (таких, как обеспечение перехода к новым стандартам и нормативам, принятым в передовых промышленных странах)[62].

Появились сомнения в искренности намерений. Они усиливаются под влиянием дискуссий о реформе. «Официальные» дебаты о реформе идут в тех же институтах, и в них доминируют те же самые государства, которые столь «эффективно» осуществляли глобализацию на протяжении более пятидесяти лет. В мире к официальным дебатам сегодня относятся с изрядной долей цинизма. Встречаясь за столом заседаний с теми же самыми людьми, которые были ответственны за систему все это время, развивающиеся страны задаются вопросом: насколько вероятны реальные изменения? В отношении «стран-клиентов» разыгрывается фарс, в котором политики делают вид, что готовы что-нибудь предпринять для решения проблем, в то время как группы финансовых интересов работают над тем, чтобы сохранить как можно больше из нынешнего положения. Циники частично правы, но только частично. Кризис вынес на поверхность, что с процессом глобализации дело обстоит как-то не так. И это ощущение мобилизовало критику, направляя ее на широкий спектр проблем — от бедности до прозрачности, среды обитания и трудовых норм.

Внутри этих международных организаций среди многих влиятельных лиц преобладает чувство самодовольства. Институты изменили риторику. Теперь они говорят о «прозрачности», о «бедности» и об «участии в управлении». Даже если существует разрыв между риторикой, она влияет на поведение институтов, их прозрачность, их внимание к бедности. Их веб-сайты лучше оформлены, и имеет место большая открытость. «Парсипативная оценка» бедности генерировала большую вовлеченность и большее осознание влияния бедности на осуществление программ. Но эти изменения, какими бы глубокими они ни казались тем, кто находится внутри организации, представляются поверхностными находящимся вовне. Нормативы гласности в МВФ и во Всемирном банке все еще значительно ниже уровня, чем в правительствах таких демократий, как США, Швеция или Канада. Они пытаются скрыть критические доклады; только их неспособность предотвратить утечку информации приводит в конечном счете к преданию фактов гласности. В развивающихся странах растет неудовлетворенность новыми программами, в том числе и парсипативной оценкой бедности, когда тем, кто участвует, говорят, что важные обстоятельства, такие, как макроэкономическая структура, остаются для них закрытыми^[54].

Есть и другие примеры, подтверждающие, что изменения больше относятся к словам, чем к делам. Сегодня даже высшие лица МВФ иногда признают опасность движения краткосрочных капиталов и преждевременной либерализации капитального и финансового рынков. Это представляет собой важное изменение в официальной позиции Фонда, хотя еще слишком рано судить о том, будут ли и какие изменения в риторике отражены в политике, осуществляемой в странах-клиентах^[55]. Один простой эпизод показывает, что до сих пор свидетельства не являются обнадеживающими. Вскоре после вступления в должность новый исполнительный директор Хорст Келер посетил ряд стран — членов МВФ. Находясь в Таиланде в конце мая 2000 г., он отметил то, что давно общеизвестно вне МВФ и начало проникать в Фонд: опасность либерализации рынка капитала. Соседняя Индонезия сразу же схватилась за открывшуюся возможность, и во время его визита в июне правительство страны объявило о планах изучить опыт интервенций на рынке капитала. Но МВФ быстро поставил на место индонезийцев и Келера. Бюрократия победила: либерализация рынка капитала может казаться с теоретической точки зрения проблематичной, но планам интервенций (контроля) на рынке капитала, разумеется, не место на рабочем столе тех, кто просит помощи у МВФ.

Были и другие движения в сторону реформ, нерешительные или недоработанные^[56]. Когда поднялся вал критики огромных выкупов долгов в 1990-х годах, последовал ряд неудачных реформ. Сначала появился пакет упреждающих кредитов — предоставление кредитов прежде, чем кризис фактически разразится, - Бразилии. Они предотвратили кризис в этой стране, но только на несколько месяцев и ценой огромных издержек. Потом была идея чрезвычайной кредитной линии, другой меры, предполагающей, что деньги держатся наготове на случай, если возникнет кризис^[57]. Это тоже не сработало, в основном потому, что никто не заинтересовался этой идеей на предложенных условиях^[58]. Было признано, что внешние выкупы долгов

содействовали моральному риску, практике слабой проверки заемщиков, и тогда появилась стратегия внутреннего выкупа долгов. Согласно этой стратегии, кредиторы должны были нести часть издержек. Стратегия была предназначена не для таких крупных стран, как Россия, а скорее для малых и слабосильных стран, таких, как Эквадор, Украина, Румыния и Пакистан. Как уже разъяснялось в главе восьмой, в общем и целом стратегия внутреннего выкупа была неправильной. В некоторых случаях от нее вскоре отказались, как это сделала Румыния, но только после того, как она успела нанести значительный ущерб экономике страны. В других случаях, например в Эквадоре, она была осуществлена и нанесла еще больший, опустошительный ущерб. Новый министр финансов США[63] и новый исполнительный директор МВФ высказали сомнения относительно тотальной эффективности стратегии больших выкупов, но потом возвратились к ней снова: 11 млрд. долл. и 21 млрд. долл. были предоставлены Турции в 2000 г. и Аргентине в 2001 г. Окончательный провал стратегии выкупов в Аргентине вынудил, по-видимому, начать пересмотр стратегии.

Несмотря на широкий, хотя и не всеобщий, консенсус по реформам, возникло сопротивление финансовых центров, иногда поддерживаемых министерством финансов США. Во время Восточноазиатского кризиса, когда внимание было сфокусировано на прозрачности, стало очевидным, что для осведомленности в происходящем на возникающих рынках нужно знать, что делают хеджевые фонды и офшорные банковские центры. Действительно, есть опасения, что прозрачность в других местах приведет к увеличению объема операций, осуществляемых по этим каналам, и, таким образом, в целом будет даже меньше информации о происходящем. Министр Саммерс встал на защиту хеджевых фондов и офшорных банковских центров, сопротивляясь призывам к большей прозрачности. Излишняя прозрачность, утверждал он, может снизить стимулы к сбору информации, что на техническом жаргоне называется функцией «цена — раскрытие». Реформы офшорных банковских центров, которые были учреждены как тихие гавани для уклонения от налогов и регулирования, начали набирать темпы только после 11 сентября. Это не было неожиданностью: существование подобных финансовых структур есть результат сознательной политики передовых промышленных стран, которая осуществлялась под давлением финансовых рынков и богатых.

Другие, даже явно незначительные, реформы встретили сильное сопротивление как развивающихся, так и развитых стран. Когда выяснилось, что краткосрочная задолженность играет ключевую роль в кризисах, внимание было обращено на условия эмиссии облигаций, которые стали допускать конвертацию за одни сутки этих считавшихся долгосрочными бумаг в краткосрочные^[59]. По мере того как объем требований на внутренний выкуп долгов кредиторами возрастал, возрастали и требования изменений в условиях эмиссии облигаций. Предполагалось так изменить эти условия, чтобы они облегчали «принудительное» участие кредиторов в разрешении кризисных ситуаций путем неофициальных соглашений с заемщиками в соответствии с так называемыми статьями о коллективных действиях[64]. Рынки облигаций до сих пор успешно сопротивлялись реформам, даже когда эти реформы, по-видимому, получили некоторую поддержку от МВФ. Критики реформ в качестве аргумента приводили то, что такие условия эмиссии удорожают кредит для страны-заемщика, но этот аргумент упускает из виду главное. Сегодня издержки кредита очень велики, особенно когда дела идут плохо. Но только часть этих издержек несет заемщик.

ЧТО ЖЕ НА САМОМ ДЕЛЕ НУЖНО?

Осознание проблем прошло долгий путь. Но перестройка международной финансовой системы только еще началась. По моему мнению, необходимы следующие ключевые реформы:

1. Признание опасностей либерализации рынка капитала, а также того, что потоки краткосрочного капитала («горячих денег») вызывают огромные экстерналии, издержки которых не несут стороны, участвующие в операции (заимодавцы и заемщики). Везде, где возникают большие экстерналии, желательны интервенции, в том числе и те, которые осуществляются через банковскую и налоговую системы^[60]. Вместо того чтобы сопротивляться этим интервенциям, международные финансовые институты должны направить свои усилия на усовершенствование их механизмов.

2. Реформа процедур банкротства и невостребования долгов. Адекватный путь решения проблем, возникающих, когда частный заемщик не может вернуть кредит, будь то иностранный или отечественный, лежит через банкротство, а не через финансируемый МВФ выкуп долгов для кредиторов. Требуется реформа процедуры банкротства, которая признает специфический характер банкротств, возникающих на почве макроэкономических нарушений хода дел. Для этого нужна суперодиннадцатая глава^[61], положение о банкротстве, которая обеспечивает ускоренную реструктуризацию и дает больше возможностей для продолжения работы прежнего менеджмента. Такая реформа принесет дополнительную пользу, побуждая

кредиторов к тщательной подготовке кредита вместо поощрения безответственного кредитования, которое было общей практикой в прошлом^[62]. Попытки провести более благоприятную для кредиторов реформу процедуры банкротства, не принимая во внимание специфику банкротств на макроэкономической почве, не являются решением проблемы. На этом пути не удастся найти подход к проблеме стран, находящихся в состоянии кризиса. Это лекарство, вероятнее всего, не вылечит. Мы видели на примере Восточной Азии, что нельзя просто привить законодательство одной страны к древу обычаев и норм другой. Проблемы суверенного дефолта^[65] (как это имеет место в Аргентине) еще более сложны, но и здесь следует больше полагаться на банкротство и временное невостремление долгов, пункт реформ, на который МВФ, по-видимому, тоже дал свое запоздалое согласие. Но МВФ не может здесь играть центральной роли. Он сам крупнейший кредитор, и в нем доминируют страны-кредиторы. Система банкротств, при которой кредитор или его представитель в то же время являются судьями по делам банкротства, никогда не будет принята ввиду своей несправедливости.

3. Меньшее использование выкупа долгов для кредиторов. С расширением использования процедур банкротства и временного невостремления долгов будет сокращаться потребность в больших выкупах долгов. Эти выкупы часто проваливались, а деньги шли либо на обеспечение того, что западные кредиторы получали возврат кредитов в большем размере, чем они получили бы при других обстоятельствах, либо на поддержание валютных курсов на завышенном уровне дольше, чем это было бы при иной стратегии (позволяя богатым резидентам страны вывести из нее больше денег на более выгодных условиях и оставляя при этом страну под более тяжким бременем задолженности). Как мы уже убедились, выкупы долгов не только не давали нужных результатов, но и усугубляли проблему, снижая стимулы к осмотрительности при кредитовании и к страхованию от валютных рисков.

4. Усовершенствование банковского регулирования как в области разработки, так и в области механизма применения в развитых и развивающихся странах. Слабое банковское регулирование в развитых странах может вести к плохой практике кредитования, экспорту нестабильности. В то же время возможна полемика по вопросу о том, содействует ли стабильности финансовой системы в развитых странах расчет нормативов достаточности собственного капитала на базе рисков. Мало сомнений в том, что он способствовал глобальной нестабильности, поощряя краткосрочное кредитование. Дерегулирование финансового сектора и излишняя опора на нормативы достаточности собственного капитала были неверно ориентированными и оказали дестабилизирующее влияние. На самом деле нужен более широкий, менее идеологический подход к регулированию. Таиланд поступил правильно, когда ограничил кредитование спекуляций недвижимостью в 1980-х годах. Было ошибочным рекомендовать Таиланду отменить эти ограничения. Существует большое число других ограничений, например ограничение скорости (ограничение на темп возрастания банковских активов), которые, по-видимому, способствуют стабильности. В то же время реформы не должны упускать из виду более широкие цели: безопасная и здоровая банковская система имеет важное значение, но она должна, кроме того, еще снабжать предприятия капиталом и содействовать созданию рабочих мест^[63].

5. Усовершенствованное управление рисками. Сегодня страны во всем мире сталкиваются с огромным риском, связанным с неустойчивостью валютных курсов. Хотя суть проблемы ясна, решение ее неясно. Эксперты — в том числе и из МВФ — не уверены в системах предлагаемых ими валютных курсов. Они рекомендовали Аргентине привязать свою валюту к доллару. После Восточноазиатского кризиса они утверждали, что страна должна иметь либо свободно плавающий курс, либо фиксированный по отношению к какой-либо базе. После катастрофы в Аргентине эту рекомендацию, видимо, снова придется изменить. Все равно, какими будут реформы механизма образования валютных курсов, страны останутся перед лицом огромных рисков. Малые страны, такие, как Таиланд, торгующие со многими странами, сталкиваются с серьезной проблемой, когда курсы главных валют колеблются с амплитудой в 50 и более процентов. Фиксация своего валютного курса не решит их проблем; она может усилить колебания по отношению к другим валютам. Однако есть и другие аспекты риска. Латиноамериканский долговой кризис 1980-х годов^[64] принес сильнейшее повышение процентных ставок. Оно произошло вследствие жесткой кредитно-денежной политики, проводимой председателем Федеральной резервной системы Полом Волкером. Развивающимся странам приходилось учиться управлению этими рисками, например, путем покупки страховки от этих флуктуаций мирового рынка капитала. К сожалению, сегодня эти страны могут покупать страховку только от краткосрочных флуктуаций. Конечно, развитые страны имеют больше возможностей работать с этими рисками, чем менее развитые, и они могут помочь последним развернуть эти страховые рынки. Поэтому имеет смысл предоставление кредитов развитыми странами и международными финансовыми институтами развивающимся странам в формах, удобных для борьбы с рисками, т.е. таких, когда кредиторы берут на себя риск сильных флуктуаций реальной процентной ставки.

6. Усовершенствование социальных страховочных сетей. Частью задач управления рисками является

повышение возможностей уязвимых слоев населения страны компенсировать риски. Большинство развивающихся стран имеют очень слабые социальные страховочные сетки, причем отсутствуют программы страхования от безработицы. Даже в более развитых странах страховочные сетки слабы и неадекватны в двух секторах, преобладающих в развивающихся странах, - сельском хозяйстве и малом бизнесе. Поэтому при предстоящем совершенствовании развивающимися странами своих страховочных сетей международная помощь будет иметь существенное значение.

7. Усовершенствование системы антикризисных мер. Мы уже видели неудачу антикризисных мер во время кризиса 1997-1998 гг. Предоставляемая помощь была плохо разработана и плохо осуществлялась. Программы не учитывали отсутствие страховочных сетей, жизненную важность поддержания кредитных потоков, а также то, что коллапс торговли между странами приведет к расползанию кризиса. Эта политика основывалась на плохих прогнозах. Более того, ее разработчики были не способны понять, что гораздо легче ликвидировать фирмы, чем их воссоздавать, что ущерб от высоких процентных ставок не будет компенсирован их понижением. Должен быть восстановлен баланс: проблемы наемных работников и малого бизнеса должны быть сбалансированы с проблемами кредиторов; воздействие политики на бегство отечественного капитала должно быть сбалансировано с явно чрезмерным вниманием, которое сегодня уделяется внешним инвесторам. Антикризисные меры на случай предстоящих финансовых кризисов должны быть встроены в социальный и политический контекст. Не говоря уже об опустошении во время мятежей, случающихся, когда имеет место неправильное кризисное управление, капитал нельзя привлечь в страны, сталкивающиеся с социальными беспорядками, и ни одно государство, за исключением самых репрессивных, не может справиться с такими беспорядками. Особенно если население чувствует, что осуществляется политика, навязанная извне.

Но что самое важное, необходимо возвращение к основным принципам экономической науки; вместо того чтобы фокусировать внимание на эфемерной психологии инвестора, на непредсказуемости формирования доверия, МВФ нужно вернуться к своему первоначальному мандату предоставления финансовых средств для восстановления совокупного спроса в странах, столкнувшихся с экономической рецессией. Страны развивающегося мира в который раз спрашивают: почему, когда Соединенные Штаты переживают спад, там выступают за экспансионистскую фискальную и кредитно-денежную политику, а когда спад переживают развивающиеся страны, им рекомендуют как раз обратное. Когда в Соединенных Штатах в 2001 г. началась рецессия, полемика шла не о том, нужен ли пакет стимулирующих мероприятий, а о разработке его структуры. На сегодня уроки Аргентины и Восточной Азии ясны: доверие к экономике не может сформироваться, пока она продолжает находиться в трясине глубокой депрессии. Условия, которые МВФ предлагает принять странам в обмен на свои деньги, должны не только ограничиваться гораздо более узким кругом вопросов, но и учитывать это обстоятельство.

* * *

Существуют и другие желательные изменения: если заставить МВФ раскрыть ожидаемое влияние их программ на «бедность» и безработицу, то это вынудит их обратить внимание на эти параметры экономической политики. Страны должны знать вероятные последствия того, что им рекомендуют осуществить. Если Фонд систематически ошибается в своем анализе — например, рост бедности всегда получается большим, чем в прогнозе, — он должен за это держать ответ. Есть ли что-то системно ошибочное в его моделях? Или Фонд намеренно пытается дезориентировать тех, кто принимает политические решения?

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВСЕМИРНОГО БАНКА И СИСТЕМЫ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ

Я сохраняю надежду на возможность реформирования международных экономических институтов отчасти потому, что лично наблюдал изменения во Всемирном банке. Добиться этого было нелегко, и их не удалось продвинуть так далеко, как хотелось бы. Но изменения все же были значительными.

Ко времени моего вступления в должность новый президент Банка Джеймс Вульфенсон уже достаточно преуспел в своих попытках сделать Банк более отзывчивым к заботам развивающихся стран. Хотя этот новый курс был не всегда четко очерчен, а его интеллектуальные основы не всегда достаточно тверды и поддержка его во Всемирном банке далека от всеобщей, Банк уже начал реагировать на фундаментальную критику в его адрес. Реформа охватывала философию Банка в трех областях: развитие; общая и особая помощь Банка; отношения между Банком и развивающимися странами.

Производя переоценку курса. Банк изучал примеры успешного развития^[65]. К некоторым урокам, полученным в результате этого изучения, Банк уже ранее пришел самостоятельно: важность существования в рамках своих бюджетных ограничений, важная роль образования, в том числе и женского, и необходимость макроэкономической стабильности. Однако появились и новые темы. Успех был достигнут путем не только обеспечения начального образования, но и создания сильной технологической базы, которая включала продвинутую подготовку кадров. Оказалось, что можно способствовать большему равенству и быстрому росту одновременно. Поддержка торговли и открытость имели значение^[66], но это была поддержка экспортной экспансии, порождающей рабочие места, а не потери рабочих мест в результате возрастающего импорта. Таковы были факторы, инициировавшие рост. Если правительство проводило мероприятия, способствовавшие экспорту и созданию новых предприятий, либерализация срабатывала, в противном случае она часто терпела неудачи. В Восточной Азии государство играло ключевую роль в успешном развитии, помогая создавать институты, способствующие аккумуляции сбережений и эффективному распределению инвестиций. Преуспевшие страны также обращали большее внимание на конкуренцию и создание новых предприятий, чем на приватизацию и реструктуризацию уже существующих предприятий.

В целом преуспевшие страны следовали курсу комплексного подхода к развитию. Тридцать лет назад экономисты как левого, так и правого толка, казалось, часто соглашались с тем, что повышение эффективности распределения ресурсов и увеличение предложения капитала составляют суть развития. Их разногласия заключались только в том, могут ли эти изменения осуществляться при помощи центрального планирования или неограниченной рыночной свободы. В конце концов оказалось, что ни то, ни другое не срабатывает. Развитие предполагает не только наличие ресурсов и капитала, но и трансформацию общества^[66]. Ясно, что ответственность за эту трансформацию нельзя возложить на международные финансовые институты, однако они могут сыграть важную роль. По крайней мере они не должны стать препятствием на пути успешной трансформации.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ

Но помощь зачастую осуществляется в соответствии с принципом- создавай препятствие на пути эффективного перехода к рыночной экономике. Как уже знаем из главы второй, обусловленность — это выдвижение множества условий — часть которых носит политический характер — для создания предпосылок, чтобы помощь не сработала. Они не приводят к лучшей политике, более быстрому росту, лучшим результатам. Страны, которые считают, что реформы навязаны извне, не чувствуют себя облеченными полномочиями и преданными идее этих реформ. Однако их участие весьма существенно, чтобы произошли реальные изменения в обществе. Но что еще хуже, обусловленность подрывает демократические процессы. Даже в МВФ появился тусклый проблеск осознания того, что они зашли слишком далеко со своей обусловленностью, что множество условий затрудняет развивающимся странам концентрацию на приоритетных направлениях. Но поскольку, в соответствии с этим осознанием, делались попытки облагородить обусловленность, во Всемирном банке дискуссия о реформе продолжалась. Некоторые выдвигали идею, что обусловленность надо заменить селективностью, оказывать помощь странам, у которых хорошая траектория развития, разрешая им при этом самим выбирать для себя стратегию развития, и покончить с мелочной опекой, характерной для прошлого. Есть доказательства, что селективность может оказать значительное положительное воздействие как на рост, так и на сокращение бедности.

СПИСАНИЕ ДОЛГОВ

Развивающимся странам необходима не просто помощь на нужды развития, а как можно большая помощь. Относительно небольшие суммы денег могут сделать очень многое в области здравоохранения и грамотности. В реальном выражении, с учетом инфляции, средства, выделяемые на помощь, фактически убывают, более того, убывают доли от дохода развитых стран в процентном выражении или в расчете на душу населения развивающихся стран. Нужна база для финансирования помощи (и других видов продукции общественного потребления) на более устойчивой основе, свободной от произвола внутренней политики США или других стран. Выдвинуты разные предложения.

Когда учреждался МВФ, ему было дано право создания Специальных Прав Заимствования (СПЗ), своего

рода международных денег. Сегодня, когда умудренные опытом страны откладывают ежегодно в резервы миллиарды долларов, чтобы защитить себя от превратностей мирового рынка, часть дохода не превращается в совокупный спрос. Экономический спад 2001-2002 гг. выдвинул эту проблему на передний план. Эмитируя СПЗ для финансирования производства продукции глобального общественного потребления, в том числе финансирования помощи развитию, можно поддержать глобальную экономику и в то же самое время помочь некоторым беднейшим странам мира. Второе предложение связано с использованием доходов от глобальных экономических ресурсов — полезных ископаемых морского дна и прав на рыболовство в океане — для финансирования помощи развитию.

Недавно внимание привлекла идея списания долгов, и для этого были хорошие основания. Без списания долгов многие из развивающихся стран не могут расти. Огромные доли их доходов от текущего экспорта уходят на выплаты по долгам развитым странам^[67]. «Юбилейное движение 2000 США» стимулировало огромную международную поддержку списанию долгов. Движение получило поддержку церквей во всем развитом мире. Для них оно представляется моральным императивом, отражением основных принципов экономической справедливости.

Проблема моральной ответственности кредиторов особенно четко просматривается на примере долгов «холодной войны»^[68]. Когда МВФ и Всемирный банк давали кредиты печально известному правителю Демократической Республики Конго Мобуту, они знали (или должны были знать), что большая часть денег не будет использована для помощи бедным людям, а послужит обогащению лично Мобуту. Деньги были выплачены для обеспечения того, чтобы этот коррумпированный лидер придерживался союза с Западом. Очень многие считают несправедливым, что рядовые налогоплательщики в странах с коррумпированными режимами расплачивались по займам, которые делали лидеры, не представлявшие их.

Юбилейное движение имело успех, добившись обещания списать крупные суммы долгов. До 2000 г. существовала программа облегчения долгового бремени для стран с особо высокой задолженностью, но лишь немногие страны удовлетворяли критериям, установленным МВФ. К концу 2000 г. под давлением международной общественности долговой порог был снижен, и списание долгов распространено на двадцать четыре страны.

Но дело облегчения долгового бремени должно быть продолжено: нынешние соглашения касаются только беднейших стран.

Такие страны, как Индонезия, несмотря на опустошения, вызванные Восточноазиатским кризисом, и на провалы политики МВФ, все еще считаются слишком благополучными, чтобы их пустили под зонтик соглашения о списании долгов.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВТО И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА В ПОВЕСТКЕ ДНЯ ТОРГОВЫХ ПЕРЕГОВОРОВ

Глобальные протесты против конференций ВТО начались в Сиэтле, штат Вашингтон, потому, что эта организация стала наиболее наглядным символом глобальных несправедливостей и лицемерия передовых промышленных стран. В то время как эти страны провозглашали и навязывали силой открытие рынков развивающихся стран для своих промышленных товаров, они продолжали держать свои рынки закрытыми для таких товаров развивающихся стран, как текстиль и сельскохозяйственные продукты. Проповедуя для развивающихся стран необходимость отказа от субсидирования производства, сами они продолжали предоставлять миллиардные субсидии своим фермерам, что делало товары, произведенные крестьянами развивающихся стран, неконкурентоспособными. Превознося блага конкурентных рынков. Соединенные Штаты поспешили организовать глобальные картели по стали и алюминию, как только им показалось, что их отечественным производителям угрожает импорт. Соединенные Штаты протолкнули либерализацию финансовых услуг, но оказали сопротивление либерализации сектора других услуг, в которых развивающиеся страны были конкурентоспособны, — строительства и морских перевозок. Как мы уже отмечали, повестка дня торговой конференции была настолько несправедливой, что не только бедные страны не получили своей справедливой доли выгод, но и беднейший регион мира — Африка к югу от Сахары — фактически оказался в результате последнего раунда торговых переговоров в худшем положении.

Эти несправедливости все больше осознавались, и это вместе с проявленной твердостью ряда развивающихся стран привело к тому, что на конференции в Доха (ноябрь 2001 г.) было принято решение о

новом раунде торговых переговоров под девизом «Развитие», в повестку дня которого был включен вопрос о корректировке некоторых прошлых дисбалансов. Однако предстоит очень долгий путь: Соединенные Штаты и другие передовые промышленные страны согласились только на то, чтобы обсудить возможность корректировки некоторых из этих дисбалансов, рассматривая это как уступку!

Одной из сфер особой озабоченности конференции в Доха были права на интеллектуальную собственность. Они очень важны с точки зрения стимулирования инновационной деятельности, хотя результаты наиболее важных, ключевых исследований, например в области фундаментальной науки и математики, не подлежат патентованию. Никто не отрицает важность прав на интеллектуальную собственность. Но эти права нуждаются в том, чтобы были сбалансированы права и интересы производителей с таковыми пользователей, причем не только пользователей в развивающихся странах, но и исследователей в развитых странах. На заключительных стадиях Уругвайских переговоров Управление по делам науки и технологий и Совет экономических консультантов были обеспокоены тем, что не достигнут баланс прав — соглашение ставило интересы производителей выше интересов пользователей. Мы были обеспокоены тем, что в результате этого темп научного прогресса и нововведений может быть фактически заторможен. Ведь в конце концов знания являются важнейшим ресурсом в области исследований, и более сильная защита прав интеллектуальной собственности может увеличить цену этого ресурса. Мы были также обеспокоены последствиями, которые могли привести к прекращению доступа бедных к лекарствам, необходимым для спасения жизни. Эта проблема впоследствии привлекла внимание международной общественности в контексте обеспечения средствами против СПИДа населения Южной Африки. Взрыв возмущения международной общественности вынудил фармацевтические компании к отступлению — казалось, что дело продвинется вперед и наиболее нежелательных последствий удастся избежать. Однако имеет смысл заметить, что даже администрация США, находившаяся тогда в руках демократической партии, поддерживала фармацевтические компании. Но мы тогда еще полностью не осознали опасности био-пиратства. Транснациональные компании патентуют традиционные виды лекарств и пищевых продуктов. При этом они не только стремятся делать деньги на «ресурсах», которые по праву принадлежат развивающимся странам, но и душат их отечественные фирмы, долгое время поставлявшие эту продукцию. Пока еще неясно, выдержат ли эти патенты судебное разбирательство, если будут реально поданы соответствующие исковые заявления. Абсолютно ясно одно: менее развитые страны не располагают ни правовыми, ни финансовыми ресурсами, чтобы оспорить такие патенты в суде. Эта проблема стала источником огромной эмоциональной и потенциально экономической озабоченности во всем развивающемся мире. Я недавно посетил эквадорскую горную деревню в Андах, где местный староста возмущался тем, что глобализация привела к био-пиратству.

Реформирование ВТО потребует дальнейших размышлений о более сбалансированной повестке дня торговых переговоров — более сбалансированной в отношении интересов развивающихся стран, в отношении проблем, которыми озабочена мировая общественность, таких, как сохранение среды обитания. Все это выходит за рамки чисто торговых вопросов.

Но корректировка дисбалансов не нуждается в том, чтобы мир ждал окончания нового раунда торговых переговоров. Международная экономическая справедливость требует от развитых стран действий для открытия себя честной торговле и справедливым отношениям с развивающимися странами без борьбы за стол переговоров или попыток вырвать уступки в обмен на это. Европейский союз уже сделал шаги в этом направлении в рамках инициативы «все, кроме оружия», которая разрешает свободный импорт всех товаров, кроме оружия, из беднейших стран в Европу. Это еще не дает ответа на все жалобы развивающихся стран. Они все еще не в состоянии конкурировать с сильно субсидируемым европейским сельским хозяйством. Но это большой шаг в правильном направлении. Вызов также заключается в том, чтобы привлечь к участию Соединенные Штаты и Японию. Сдвиг в этой области дал бы огромные шансы развивающемуся миру и был бы выгоден даже развитым странам, где потребители могли бы получать товары по более низким ценам.

НА ПУТИ К ГЛОБАЛИЗАЦИИ С БОЛЕЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ЛИЦОМ

Реформы, контуры которых я обрисовал, помогут сделать глобализацию более справедливой и более эффективной в смысле повышения уровней жизни, в особенности бедных. Я не ставил вопроса об изменении институциональных структур. Сами умонастроения касательно глобализации должны измениться. Министры финансов и торговли рассматривают глобализацию как чисто экономическое явление, но для множества людей в развивающемся мире она выходит далеко за эти пределы.

Одна из причин атак на глобализацию заключается в том, что она представляется процессом,

подрывающим традиционные ценности. Эти конфликты вполне реальны и до некоторой степени неизбежны. Экономический рост, в том числе и тот, что инициирован глобализацией, даст в итоге урбанизацию, подрывающую традиционные аграрные общества. К сожалению, те, кто ответственен за управление глобализацией, восхваляя ее позитивные результаты, слишком часто демонстрируют недооценку ее негативных сторон, угрозу культурной идентичности и системе ценностных ориентаций^[69]. Это очень удивительно, поскольку эти проблемы остро осознаются в самих развитых странах: Европа защищает свою аграрную политику, не просто аргументируя в терминах особых групповых интересов, а ссылаясь на необходимость сохранения сельских традиций. Люди, живущие в малых городах, повсеместно жалуются на то, что большие общенациональные розничные системы и торговые центры уничтожили их малый бизнес и уклад их общин.

Темп глобальной интеграции имеет существенное значение: более постепенный процесс дает возможность традиционным институтам и нормам избежать разрушения, приспособиться и найти ответы на новые вызовы.

Подобную же озабоченность вызывает воздействие глобализации на демократию. Есть мнение, что глобализация часто приводит к замене старой диктатуры национальных элит на новую диктатуру международного финансового капитала. Странам фактически говорят, что если они не примут определенные условия, то рынки капитала или МВФ откажут им в кредитах. Их по существу вынуждают частично отказаться от суверенитета для того, чтобы переменчивые рынки капитала, в том числе и спекулянты, которых интересует только краткосрочная прибыль, но не долговременный рост страны и повышение жизненного уровня ее населения, могли их «дисциплинировать», указав им, что они должны и чего не должны делать.

Но страны должны иметь право выбора, включая право выбирать, до каких пределов они допустят подчинение международным рынкам капитала. Те из них, которые, как, например, в Восточной Азии, уклонились от следования жестким указаниям МВФ, росли быстрее при большем равенстве и при сокращении бедности в отличие от тех, кто повиновался приказам МВФ. Ввиду того что альтернативные варианты политики по-разному влияют на разные социальные группы, страна должна делать выбор путем внутренних политических процессов, а не под давлением международных бюрократов. Даже если бы этот выбор негативно повлиял на рост, это — цена, которую многие развивающиеся страны готовы были бы заплатить за то, чтобы построить более демократичное и более справедливое общество, точно так же как многие общества заявляют сегодня, что можно частично пожертвовать ростом ради лучшего состояния среды обитания. До тех пор пока глобализация будет проводиться так, как сейчас, она будет равносильной лишению населения развивающихся стран гражданских прав. Неудивительно, что она встречает сопротивление, особенно со стороны тех, кто лишается прав.

* * *

Сегодня на глобализацию сыплются обвинения со всех концов света. Существует разочарование глобализацией, и это справедливо. Глобализация может быть доброй силой: глобализация идей демократии и гражданского общества изменила ход мыслей людей, возникли глобальные политические движения, которые привели к смягчению долгового бремени и договору о противопехотных минах. Глобализация помогла сотням миллионов людей поднять свой жизненный уровень выше, чем они сами или большинство экономистов могли себе представить в недавнем прошлом. Глобализация экономики оказалась выгодной странам, которые ею воспользовались для выхода со своим экспортом на новые рынки и обеспечили условия для притока иностранных инвестиций. Но даже если это так, странами, получившими наибольшие выгоды, оказались те страны, которые взяли свою судьбу в собственные руки и осознали роль, которую государство может сыграть в развитии, вместо того чтобы положиться на саморегулирующийся рынок, который выдвигает свои собственные проблемы.

Но есть еще миллионы людей, на благо которых глобализация не сработала. Многие из них фактически стали жить хуже, поскольку их рабочие места были ликвидированы, а их жизнь стала менее безопасной. Они чувствуют себя все более беспомощными в противостоянии силам, находящимся вне пределов их контроля. Они видят, что их демократии подорваны, а культуры подверглись эрозии.

Если глобализация будет продолжаться в том же духе, как это было до сих пор, если мы будем продолжать отказываться учиться на своих ошибках, глобализация не только не будет способствовать развитию, но и будет продолжать создавать бедность и нестабильность. При отсутствии реформ уже начавшийся откат будет набирать скорость, а разочарование глобализацией — нарастать.

Это будет нашей общей трагедией, и в особенности для миллиардов людей, которые могли бы при ином

исходе повысить свой жизненный уровень. Хотя экономически больше всего проигрывает население развивающихся стран, будет и более широкий политический резонанс, который затронет развитый мир.

Если реформы, которые я в общих чертах наметил в предыдущей главе, будут приняты всерьез, то сохранится надежда, что более гуманный процесс глобализации может стать мощной силой добра, от него выиграет огромное большинство живущих в развивающихся странах, и его будут приветствовать. Если это произойдет, то разочарование глобализацией сослужит нам хорошую службу.

Нынешняя ситуация напоминает мне ту, которая сложилась в мире семь десятилетий назад. Когда мир сорвался в Великую депрессию, сторонники свободного рынка говорили: «Не надо беспокоиться; рынки обладают саморегуляцией, и через некоторое время экономическое процветание возобновится». Не обращайте внимания на несчастья тех, чьи жизни разрушаются в ожидании этого возможного благополучного исхода. Но Кейнс выдвинул тезис, что рынки не обладают саморегуляцией или по крайней мере не восстанавливаются в приемлемое время. (Его знаменитый афоризм гласит: «В долгосрочной перспективе все мы покойники»[67].) Безработица может сохраниться на долгие годы, и поэтому требуется вмешательство государства. Кейнс был поставлен к позорному столбу — подвергся нападкам как социалист, критик рыночной экономики. Однако в определенном смысле Кейнс был убежденным консерватором. Он сохранял фундаментальную веру в рыночный механизм: если только государство сможет помочь преодолеть этот единственный провал, экономика будет способна функционировать достаточно эффективно. Он не хотел полной ликвидации рыночной системы; но он знал, что, если не решить эти фундаментальные проблемы, возникнет колоссальное народное возмущение. И кейнсианское лекарство помогло: после Второй мировой войны такие страны, как Соединенные Штаты, следовали предписаниям Кейнса и спады в них были более редкими и менее глубокими, а периоды роста более длительными, чем раньше.

Сегодня система капитализма стоит на перепутье точно так же, как это было во время Великой депрессии. В 1930-х годах капитализм был спасен Кейнсом, который придумал политику, создающую рабочие места и спасающую бедствующих от коллапса глобальной экономики. Сейчас миллионы людей во всем мире ждут, может ли быть процесс глобализации реформирован таким образом, чтобы его блага распространялись на более широкие слои.

К счастью, существует растущее осознание этих проблем, и одновременно возрастает политическая воля предпринять что-либо. Почти все, кто вовлечен в проблемы развития, даже люди из вашингтонского истеблишмента, теперь согласны с тем, что поспешная либерализация рынка капитала без сопровождающего ее регулирования может стать опасной. Они согласны также с тем, что излишне ограничительная фискальная политика во время Азиатского кризиса 1997 г. была ошибкой. Когда Боливия впадала в 2001 г. в рецессию, частично вызванную глобальным экономическим спадом, были некоторые намеки на то, что страну не будут вынуждать следовать традиционным путем жесткой фискальной экономии и сокращения государственных расходов. Вместо этого по состоянию на январь 2002 г. представляется, что Боливии будет разрешено стимулировать свою экономику, помогая ей преодолеть рецессию с использованием доходов от недавно открытых запасов природного газа, пока не начнется перелом и экономика не возобновит рост. После катастрофы в Аргентине МВФ осознал ошибочность стратегии больших выкупов и начинает обсуждение стратегии временного невострбования долгов и реструктуризации через банкротства, т.е. тех альтернативных вариантов, которые я и другие предлагают уже в течение многих лет. Списание долгов в результате деятельности Юбилейного движения и уступки на переговорах в Доха, позволяющие начать новый раунд торговых переговоров с темой развития в повестке дня[68], представляют собой две новые победы.

Несмотря на эти победы, нужно сделать еще очень многое, чтобы сомкнуть разрыв между риторикой и реальностью. В Доха развитые страны согласились только обсудить проблемы более честной торговли, дисбалансы прошлого раунда не были скорректированы. Банкротство и невострбование долгов стоят теперь в повестке дня, но нет еще уверенности, что будет достигнут баланс между интересами кредитора и дебитора. Сегодня участие развивающихся стран в дискуссиях по экономической стратегии гораздо шире, но все еще мало свидетельств того, что есть сдвиги в политике, отражающей это более широкое участие. Нужны изменения как в институтах, так и в умонастроениях. На место идеологии свободного рынка должен прийти анализ, базирующийся на экономической науке, со сбалансированной точкой зрения на роль государства и рынка, вытекающей из понимания провалов в функционировании того и другого.

Необходимо большое чувство такта со стороны внешних советников. Пока что они зачастую подрывали демократические процессы, навязывая сопротивляющимся странам политику, выражающую особые интересы. Вместо этого их настоящая роль состоит в поддержке демократических решений народа страны, принятых путем выяснения последствий разных вариантов политики, в том числе и их воздействия на разные социальные группы, в особенности на бедных.

Ясно, что необходима, разветвленная стратегия реформ. Одна из ветвей должна протягиваться в сторону реформы международного экономического порядка. Но такие реформы даются не скоро. Поэтому нужно протянуть вторую ветвь в сторону поощрения реформ, которые каждая страна может провести сама внутри себя. Развитые страны, например, несут особую ответственность за ликвидацию торговых барьеров, за претворение в жизнь того, что они проповедают. Но в то время как степень ответственности развитых стран велика, у них нет достаточных стимулов действовать в соответствии с ней: в конце концов офшорные банковские центры и хеджевые фонды обслуживают интересы особых групп в развитых странах. И кроме того, развитые страны способны достаточно успешно противостоять нестабильности, которая может возникнуть в итоге провала реформ в развивающемся мире. На самом деле можно доказать, что Соединенные Штаты получили разного рода выгоды от Восточноазиатского кризиса.

Следовательно, развивающиеся страны должны взять на себя ответственность за свое благополучие. Они могут управлять своими бюджетами так, чтобы жить по средствам, может быть скудно, и устранить протекционистские барьеры, которые создают большие прибыли для немногих, но вынуждают потребителя платить высокие цены. Они могут их заменить сильным регулированием, защищающим их как от внешних спекулянтов, так и от корпоративных злоупотреблений внутри страны. Но важнее всего для развивающихся стран иметь эффективную государственность с сильной и независимой судебной властью, демократической подотчетностью, открытостью и прозрачностью, свободную от коррупции, которая душит эффективность общественного сектора и рост частного. .

Что они должны требовать от мирового сообщества? Только одного: внимания к их нуждам и права делать собственный выбор такими способами, которые отражают их собственные суждения, например о том, кто должен нести риски. Нужно поощрять принятие ими законов о банкротстве и создании регулирующих структур, приспособленных к их условиям, и отказ от моделей, разработанных в более развитых странах применительно к тамошней обстановке⁽⁷⁰⁾.

Что им необходимо? Разработка политики, обеспечивающей устойчивый, справедливый и демократичный рост. В этом основа развития. Обогащение кучки людей или создание нескольких бессмысленно защищаемых отраслей, которые могут быть выгодны только элите страны, не является развитием. Оно не заключается и в том, что в стране появляются «Прада», Бенеттон, Ральф Лоурен или Луи Вютон[69] для городских богачей, в то время как деревенская беднота прозябает в нищете. Возможность покупать дамские сумочки от Гуччи в московских универмагах не означает, что экономика страны стала рыночной. Развитие состоит в трансформации общества, улучшении жизненных условий бедных, создании для каждого возможностей на успех и доступа к здравоохранению и образованию.

Такой тип развития не получится, если только кучка людей будет диктовать политический курс, которым должна следовать страна. Для того чтобы обеспечить принятие демократических решений, нужна активная полемика с вовлечением в нее широкого круга экономистов, официальных лиц государства и экспертов развивающихся стран. Нужно также широкое участие, выходящее далеко за пределы круга экспертов и политиков. Но и мы на Западе не можем уйти от нашей ответственности.

Изменить нынешний ход дел нелегко. Бюрократии, как и народы, склонны приобретать дурные привычки, и адаптация к изменениям может быть болезненной. Однако международные институты обязаны осуществить изменения, возможно болезненные, но наделяющие их способностью играть роль, которую они призваны играть, чтобы глобализация стала работать. И работать не исключительно на богатые и промышленные страны, а на бедные и развивающиеся страны тоже.

Развитым странам нужно сделать свою часть работы по реформированию международных институтов, управляющих глобализацией. Мы создали эти институты, и мы должны работать над тем, чтобы их перестроить. Если мы хотим ответить на вполне обоснованную обеспокоенность тех, кто выражает разочарованность в глобализации; если мы хотим, чтобы глобализация работала на миллионы людей, на которые она сейчас не работает; если мы хотим иметь глобализацию с человеческим лицом, наши голоса должны зазвучать. Мы не можем, мы не должны безучастно стоять в стороне.