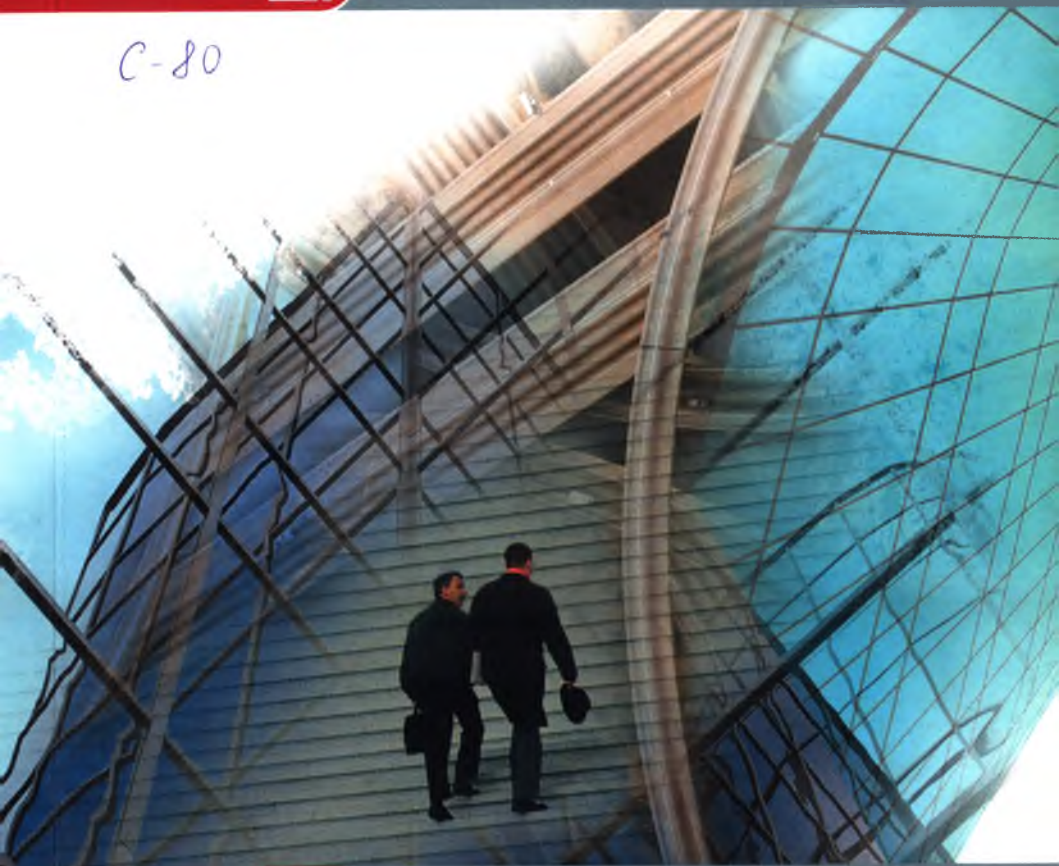


65.5



АКТУАЛЬНІ СВІТОВІ ДИСКУСІЇ

C-80



Джозеф Стігліц

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ТЯГАР



ВИДАВНИЧИЙ ДІМ «КМ АКАДЕМІЯ»

Joseph E. Stiglitz

GLOBALIZATION
AND ITS
DISCONTENTS



АКТУАЛЬНІ СВІТОВІ ДИСКУСІЇ

Джозеф Стігліц

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ТЯГАР

Переклад
з англійської
Андрія Іщенко

НБ ПНУС



652247

КИЇВ



Видавничий дім
«КМ Академія»

2003

ББК 65.5
С80

Книга відомого американського економіста, лауреата Нобелівської премії з економіки 2001 року, який протягом 90-х років обіймав відповідальні посади в адміністрації президента США та Світовому банку, присвячена критичному аналізу діяльності міжнародних економічних інституцій (передусім МВФ та Світового банку) і їхньої ролі у процесі глобалізації. На думку автора, місія цих установ, як і основні напрямки глобалізації, потребують негайного кардинального перегляду. Книга перекладена у багатьох країнах світу, набула широкого міжнародного резонансу і викликала гострі дискусії. Вітчизняного читача особливо зацікавлять розділи, що містять критичний розгляд економічних, соціальних та політичних процесів на теренах колишнього Радянського блоку протягом останнього десятиліття.

Книга буде цікавою як для фахівців – економістів та політологів, так і для широкого освіченого загалу в Україні.

Науковий редактор
Бураковський І. В., д-р екон. наук
(НаУКМА; Інститут економічних досліджень та політичних консультацій)

*Видано за сприяння Відділу преси, освіти та культури
Посольства США в Україні*

*Видавництво висловлює щирю подяку
добродієві Григорію Малиновському за підтримку цього видання*

*Книгу видано з ініціативи Володимира Бандери,
професора Темпльського університету (США),
директора освітньої програми Української Федерації Америки*

Переклад здійснено за виданням:
Globalization and Its Discontents by Stiglitz, Joseph E.
Copyright © 2002, All rights reserved.

Printed by arrangement with the original publisher,
Wiley-Interscience Company, New York, London

Прикарпатський університет
ім. Василя Стефаника

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

65 2247

© Stiglitz, Joseph E., 2002
© А. Ю. Іщенко, переклад, 2003
© Ю. М. Бажал, передмова, 2003
© Видавничий дім «КМ Академія», 2003

ISBN 966-518-217-X

<i>Ю. М. Бажал. Економічна теорія державного управління: від національного до «світового» уряду</i>	6
Передмова	16
Подяки	22
Розділ 1. Глобальні інституції: великі сподівання	27
Розділ 2. Сподівання не справджуються	43
Розділ 3. Свобода вибору?	67
Розділ 4. Криза у Східній Азії: як політика МВФ поставила світ на межу глобальної катастрофи	97
Розділ 5. Хто програв Росію?	135
Розділ 6. Нечесні закони про «чесну торгівлю» й інше шахрайство	163
Розділ 7. Кращі шляхи до ринку	175
Розділ 8. Інший порядок денний МВФ	189
Розділ 9. Шлях попереду	205
Примітки	237
Показчик	248

ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІД НАЦІОНАЛЬНОГО ДО «СВІТОВОГО» УРЯДУ

Українському читачеві пропонується книга – світовий бестселер економічної літератури. Вийшовши у 2002 році в США, вона вже перевидана у Великобританії та перекладена двадцятьма національними мовами, зокрема у Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Нідерландах, Японії, Тайвані, Кореї, Бразилії, Португалії, Сербії, Чехії, Греції, Туреччині, Румунії. Поширення книги триває. Тепер до списку приєднується Україна. Переклад популярної праці Джозефа Стігліца відкриває серію видань «Актуальні світові дискусії», яку започатковує «Видавничий дім «КМ Академія». Місією серії є сприяння залученню українського інтелекту до світових пошуків рецептів соціально-економічного розвитку. Книга Стігліца знаходиться на передньому краї світових дискусій щодо концепцій, форм і методів ефективної державної економічної політики, особливо такої, яка б дала можливість слаборозвиненим країнам наблизитися до рівня добробуту багатих держав. Очевидно, що для України ця проблема також є найактуальнішою.

Постать автора книги годиться до пари складності, контроверсійності та глобальній значущості поставлених проблем. Він працював професором економічної теорії в Кембриджському університеті Великобританії, Массачусетському технологічному інституті (M.I.T.), Йельському, Стенфордському, Принстонському, Колумбійському (тепер працює) університетах США. Усі – світові гранди економічної науки й освіти. Його вчителями були лауреати Нобелівської премії з економіки Пол Самуельсон, Франко Модільяні, Кеннет Ерроу, Джеймс Мід, Роберт Солоу. Він працював дослідником у багатьох престижних програмах та інституціях, є дійсним членом Національної академії наук США та численних інших урядових і громадських наукових організацій світової ваги, почесним доктором багатьох університетів у різних країнах. Засновник і редактор журналу *Journal of Economic Perspectives* та член редколегій провідних економічних журналів. У 1993–1995 рр. Стігліц працював у групі консультантів з економічних питань президента США (Білла Клінтона), а у 1995–1997 рр. був головою цієї групи. У 1997–2000 рр. – віцепрезидент та головний економіст Світового банку. 2001 року Джозефу Стігліцу разом з Джорджем Акерлофом та Майклом Спенсом присуджується Нобелівська премія з економіки.

Історія створення та появи книги «Глобалізація та її тягар» сюжетно не поступається найгучнішим «розкруткам» голівудських блокбастерів.

Ще працюючи у Світовому банку, Дж. Стігліц виступив з доповідями та публікаціями, де гостро критикував Міжнародний валютний фонд і Світовий банк за їхню політику щодо країн з перехідною економікою та

країн, що розвиваються¹. У відповідь з'явилася ціла серія статей, яка в науковому світі рубрикувалася як «Антистігліц». У центрі дебатів знову опинилося «головне» і «вічне» питання економічної теорії: чи здатний ринковий механізм ефективно вирішувати болючі соціально-економічні проблеми. Тільки замість ринкових агентів і громадян окремої країни тепер самі країни виступають такими агентами і «громадянами», що діють у наднаціональній системі міжнародних економічних і політичних відносин. Проблеми – багатих і бідних, економічного зростання і соціального захисту, економіки й екології, конкуренції і монополії, демократії і соціальної справедливості тощо – розглядаються вже на рівні міждержавних відносин, а роль «уряду країни» для глобальної соціально-економічної системи виконують міжнародні організації.

Новий виток такої дискусії обумовив феномен країн з перехідною економікою, розвитком яких у концептуальному і практичному аспектах щільно опікувалися Міжнародний валютний фонд та Світовий банк. Спочатку ці організації запропонували підходи, відомі під афористичними назвами: «Вашингтонський консенсус» та «шокова терапія», теоретичною базою яких була ортодоксальна неокласична (неоліберальна) парадигма (так званий «мейнстрім»), згідно з якою вільний ринок повинен ефективно вирішувати всі проблеми. Невдачі цієї політики у багатьох транзитивних країнах висвітлили важливість інституційної розбудови ринкових відносин, в якій держава відіграє вирішальну роль. Проте розвиток таких інституцій часто-густо викликає конфлікт інтересів впливових політичних і бізнесових груп, що зумовлює суперечливість, поступовість і уповільненість перехідного процесу. Тому цей підхід отримав назву «градуалістського». Джозеф Стігліц став його теоретиком і науковим лідером, а політика «шокової терапії» та ігнорування нею специфіки інституцій різних країн стали головними об'єктами його «атак». Так само як і міжнародні організації, прихильники такої політики – Міжнародний валютний фонд (МВФ) та Світовий банк (СБ).

Інтриги додавав факт, що Стігліц тривалий час був «інсайдером» системи цих організацій, тобто був безпосередньо причетний до вироблення їхніх політичних і концептуальних рішень, працюючи і в адміністрації президента США, і у Світовому банку, причому на посадах «топ-менеджера». Весною 2000 року тисячі антиглобалістів виходять на вулиці Вашингтона – столиці США і місця розташування штаб-квартир МВФ та

¹ Див.: Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. 9th Raul Prebisch Lecture delivered at the Palais des Nations, Geneva, October 19, 1998, UNCTAD; More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus / Development Issues in the 21st Century. G. Kochendorfer-Lucius and B. Pleskovic (eds.), Berlin: German Foundation for International Development, 1999, pp. 11–39; Lessons from East Asia // Journal of Policy Modeling, 21(3), May 1999, pp. 311–330. (Paper presented at the American Economic Association Annual Meetings, New York, January 4, 1999); Whither Reform? Ten Years of Transition / Annual World Bank Conference on Economic Development. B. Pleskovic and J. E. Stiglitz (eds.), Washington: World Bank, 2000, pp. 27–56. (Originally presented on April 30, 1999) та інші.

СБ під час їх спільної весняної сесії. Саме тоді в журналі *New Republic* з'являється стаття Стігліца, де він звинувачує ці міжнародні організації у прямій причетності до економічної кризи країн Південно-Східної Азії у 1997–1998 роках через висування жорстких вимог щодо відкритості їх фінансових ринків при інституційній невідповідності до цього. Відкрита опозиція Стігліца стає причиною його дострокової відставки з посади головного економіста Світового банку.

Публічний конфлікт знайшов продовження у низці інтерв'ю, зокрема великий резонанс мало квітневе інтерв'ю 2001 року, надруковане журналістом Грегорі Паластом у *The Observer* під назвою «Чотири кроки МВФ до засудження», де МВФ і США звинувачуються, крім іншого, у «виросуванні» олігархічної влади в Росії. Протистояння триває. У жовтні 2001-го Джозефу Стігліцу присуджується Нобелівська премія з економіки. У 2002-му він узагальнює і розвиває свої ідеї у пропонованій книзі і готує нову: «До нової парадигми монетарної політики». Відстоюючи «градуалістську» позицію, Стігліц створив при Колумбійському університеті (США) наукове товариство економістів і політологів «Ініціатива для діалогу політик», яке покликане надавати перехідним країнам та країнам, що розвиваються, концептуальну допомогу для розробки альтернативних (до рецептів МВФ) шляхів розвитку.

Книга Джозефа Стігліца «Глобалізація та її тягар» прямо пов'язана з його науковими розробками, за які він отримав Нобелівську премію: «за дослідження ринків з асиметричною інформацією». В економічній теорії під інформаційною асиметрією розуміють різницю в інформованості різних суб'єктів про фактичний чи майбутній стан справ ринкових відносин: роботодавця і найманого працівника, кредитора і позичальника, страхової компанії та її клієнтів тощо. Ця асиметрія негативно впливає на ефективність ринкової саморегуляції, бо не досягається бажана ефективна рівновага між попитом і пропозицією через нераціональні рішення суб'єктів ринку, які погано чи різною мірою поінформовані. Більшість класичних (неокласичних) економічних моделей побудовано з припущенням досконалої інформованості всіх ринкових суб'єктів та відповідної максимальної раціональності їх рішень. Джозеф Стігліц та інші лауреати показали, що врахування інформаційної асиметрії в моделях сприяє кращому розумінню реальних економічних процесів, а зняття цієї асиметрії є ефективним заходом політики.

Стігліц використовує ідеї цієї нової теорії для розкриття та аналізу ролі інформації у діяльності політичних інституцій, включаючи міжнародні. Він прямо звинувачує МВФ та СБ в інформаційній закритості щодо прийняття важливих рішень, а це, на його думку, є важливою причиною невдач їхньої політики. Посилаючись на свій досвід роботи в Світовому банку, він пише: «Нечасто доводилося бачити змістовні дискусії й аналіз наслідків альтернативних рішень. Існував лише один припис. Альтернативних думок не чули. Відкритої і щирої дискусії не вітали – їй не знаходилося місця. Ідеологія визначала політичні приписи, і від країн очікували слідування рецептам МВФ без зайвих обговорень». Власне

написання цієї книги Стігліц називає засобом надання більшої інформації про події останнього десятиріччя, що має позитивно вплинути на ситуацію: «Краща поінформованість, поза сумнівом, приведе до кращої політики, а вона, у свою чергу, вестиме до кращих результатів».

Книга надає українському читачеві багато незнайомої та цікавої інформації, у ній розгортається вражаюча панорама планетарного дійства, яке можна назвати всесвітньою битвою за економічний розвиток. Проте мені б хотілося, щоб український читач дивився на це перш за все через прагматичне скло наших проблем і специфіки нашої ситуації. Описані в книзі негативи політики МВФ не повинні затьмарювати ту позитивну роль, яку відіграла і відіграє ця організація разом із Світовим банком у впровадженні ринкової моделі організації нашої економіки.

Правдою є те, що Україна вступила на шлях перехідних трансформацій, не маючи ні теоретичної, ні кадрової бази для цього. Чого тільки варті рішення, які призвели до гіперінфляції 1992–1993 років та руйнації економічного потенціалу країни. Жорсткий контроль МВФ дозволив стабілізувати ситуацію, створити передумови для подальшого економічного зростання. Численні освітні та тренінгові програми міжнародних організацій здійснили трансфер в Україну сучасних економічних, управлінських та соціально-політичних знань, підготували нові вітчизняні кадри політиків, учених, аналітиків державних установ. Можливо, тільки зараз сформувався вітчизняний кадровий потенціал для самостійного прийняття рішень щодо ефективної соціально-економічної політики, та й для рівноправних дискусій з фахівцями МВФ та СБ.

Сьогодні відповідальність за стан справ у державі повністю лежить на її органах влади. Міжнародні організації можуть тільки радити та співчувати недолугим керманичам та їхнім країнам, бо перелік вимог МВФ далеко не перебиває всього спектру проблем державного управління і не є настільки критичним, як це інколи демагогічно представляється. Не кажучи вже про можливість відмови слідувати найбільш одіозним з них, що й робилося різними країнами, у тому числі Україною. Облаштування дороги між нами і глобальними інституціями тільки для «одностороннього руху» є помилковою політикою, що яскраво показано у книзі Стігліца, як і те, що тільки партнерські демократичні стосунки між країнами та країн з міжнародними організаціями можуть зробити процеси глобалізації ефективними для всіх.

Багато положень критики і рекомендацій Стігліца щодо стилю роботи міжнародних організацій має пряму аналогію зі стилем роботи українських державних інституцій. Нескінченність («безсмертність») нашої адміністративної реформи і нескінченність («безсмертність») боротьби з корупцією має, як Коццій Безсмертний, своє приховане «коріння життя» у тих самих «скриньках», де знаходяться політичні та фінансові кланові інтереси. Тому рецепти Стігліца щодо забезпечення прозорості інформації для ефективного прийняття ринкових рішень є рецептом реформ і для українського політикуму, так само як і необхідність запровадження ефективних механізмів вироблення таких рішень

на державному рівні зі змістовними фаховими дискусіями та аналізом наслідків альтернативних рішень.

Треба зазначити, що багато критичних положень і відповідних рекомендацій книги вже враховані та реалізовані МВФ та СБ. Безумовно, роль Джозефа Стігліца у цьому була не останньою. Наприклад, його «нове відкриття державного управління» та акцентування проблеми відповідальності й ефективності уряду знайшло відгук у тематичному щорічнику СБ про світовий розвиток, присвяченому актуальному аналізу нової ролі держави ¹, проблема боротьби з бідністю знайшла ґрунтовне висвітлення у щорічнику 2000/2001 ², роль інституцій у ринковій економіці розкрита в щорічнику 2002 ³, а сучасні проблеми перехідних економік – у ювілейному випуску, присвяченому десятиріччю трансформацій від плану до ринку ⁴. Ці узагальнюючі видання СБ мають значний резонанс у всьому світі, і перш за все в країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою.

Усі згадані питання зав'язані в книзі навколо проблеми глобалізації. У поверхового читача може скластися враження, що автор тяжіє до антиглобалістів. Але це не відповідає дійсності. Дж. Стігліц відразу вказує, що глобалізація може бути доброю силою, яка має потенціал для підвищення добробуту всіх людей та подолання бідності на планеті. Саме заради досягнення цієї мети він виступив з критикою існуючого стану, коли усунення бар'єрів для вільної торгівлі та інтеграція національних економік призводить до того, що бідні стають біднішими, а багаті – ще більше багатіють. Стігліц вірить, що правильна глобальна економічна політика може змінити життя мільйонів людей на планеті, забезпечити більш рівномірний розподіл доходів. У книзі накреслюються підходи до того, як можна зробити глобалізацію більш гуманною, ефективною і справедливою.

Центральна роль у реалізації такої мети відводиться міжнародним організаціям: МВФ, СБ та Світовій організації торгівлі (СОТ). Нищівна критика їхньої діяльності, якою переповнена книга, переходить у пропозиції, як зробити діяльність цих інституцій ефективнішою задля досягнення всесвітнього добробуту і справедливості. Цим реформованим та оновленим міжнародним організаціям відводиться головне місце в системі, яку Стігліц називає «глобальне управління без глобального уряду».

Концептуально у книзі фактично відтворюються традиційні парадигмальні дискусії щодо ролі інституцій державного і ринкового регулювання в ефективній організації економіки країни. Але колізія протиставлення (координації) цих інститутів виводиться на глобальний рівень,

¹ World Development Report 1997: The State in a Changing World. – The World Bank, 1997.

² World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. – The World Bank, 2001.

³ World Development Report 2002: Building Institutions for Markets. – The World Bank, 2002.

⁴ Transition – The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. – The World Bank, 2002. – 128 p.

де об'єктом оптимізації розподілу ресурсів виступає світове господарство (світовий сукупний попит і пропозиція), а економічними агентами мікрорівня (за аналогією) – суверенні держави, які діють так само раціонально, як за неокласичним каноном діють звичайні підприємці будь-якої країни. Відповідно постають знайомі проблеми у глобалізаційній редакції: економічне зростання планетарної економіки з додаванням глобальних викликів сталого розвитку (sustainable development), регульовані й вільні світові ціни, багаті і бідні країни, соціальний захист і справедливність розподілу світового доходу, конкуренція і монополізм, демократія і світова олігархія тощо.

У книзі зазначається: «маємо процес «глобалізації», аналогічний ранішому процесові, в результаті якого сформувалися національні економіки. На жаль, ми не маємо всесвітнього уряду, підзвітного народові кожної країни, який би забезпечував перебіг глобалізації у формах, подібних до тих, якими національні уряди забезпечували розбудову національних держав і економік». Стосовно останнього треба наголосити, що Джозеф Стігліц є всесвітньо відомим фахівцем з економічної теорії державного управління. Його книги з цієї тематики мають численні переклади і використовуються в економічній освіті та практичній політиці багатьох країн¹. Тому проблеми соціально-економічної ефективності централізованого (кооперативного, корпоративного) управління світовим господарством в умовах раціональної ринкової поведінки суверенних держав посідають у книзі домінуюче місце.

Один з головних фокусів цієї теми – проблема уніфікації єдиної економічної політики глобального управління. Для керуючого центру є природним стати на певну позицію щодо типу економічної моделі, яку він буде використовувати. Навіть якщо не вдаватись до ретельного аналізу теоретичної можливості (доцільності) застосування одночасно кількох моделей централізованого управління різними підсистемами цілого, зрозуміло, що масштаби бюрократичного апарату, який зможе забезпечити цей тип управління, перевищать усі можливі ресурси, вже не кажучи про те, що розбухання апарату знижує ефективність його роботи. Тому схильність до уніфікації виглядає логічною і природною властивістю центрального органу управління, як країни, так і міжнародної організації. Природним є і зниження ефективності його роботи мірою ускладнення системи, якою він керує.

Яскравим прикладом цієї колізії є історія становлення і краху командно-адміністративної системи управління в колишніх СРСР та РЄВ (економічному союзі країн «соціалістичного табору»). Те саме спіткало і МВФ на шляху уніфікованого «керівництва» перехідними економіками за допомогою типового набору вимог і рекомендацій. Критика цієї практики стала типовою критикою МВФ, і книга Стігліца містить багато

¹ *Stiglitz, Joseph E. Economics of the Public Sector.* – Princeton University, New York: W. W. Norton, 1986, 2000. *Stiglitz, Joseph E. The Economic Role of the State.* – Oxford, UK; Cambridge, VA: B. Blackwell, 1989. *Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ.* – К.: Основи, 1998. – 720 с.

прикладів її неефективності. Отже, політика уніфікації не спрацьовує. Напевно, висновки біології про доцільність існування та необхідність підтримання на земній кулі природної різноманітності видів у рамках холістського підходу можуть розглядатися як прийнятні і для соціально-економічних систем.

Стігліц неодноразово акцентує на тому, що у світі існує багато ринкових моделей. Звертається увага на суттєву різницю між японською версією ринкової системи і німецькою, шведською чи американською версіями. Усі ці країни сповідують ідеологію ринкової економіки, але інституції державного управління нею всюди різні, що обумовлено постійним пошуком форм і методів, спрямованих на максимізацію кінцевого результату – підвищення добробуту громадян, який оцінюється за критеріями, що віддзеркалюють культурологічну та історичну особливість цих країн.

Окремим блоком у книзі виступає досвід країн Південно-Східної Азії, який ґрунтовно досліджувався автором протягом тривалого часу, і особливо у зв'язку із резонансною Азійською кризою 1997–1998 років. Саме ці держави спромоглися отримати максимальний позитивний зиск від процесів глобалізації. Але, як зазначає Стігліц, це пояснюється їх входженням у глобалізаційні процеси на своїх власних умовах, власними темпами, з максимальним урахуванням своєї специфіки та інтересів. А виникнення кризи було зумовлене невиваженими діями щодо відкриття своїх фінансових ринків, як це вимагав МВФ, що призвело до зростання спекулятивних операцій на цих ринках.

Приклад країн Південно-Східної Азії показав, що уряд відіграє позитивну роль у стимулюванні економічного розвитку, коли він зосереджується на формуванні інституцій, які сприяють заощадженням та інвестуванню у створення нових високотехнологічних експортно-зорієнтованих підприємств, а також підтримують конкуренцію. Акцентація державної політики на приватизаційних процесах, які обумовлюють переважно тільки зміну власника існуючих неефективних виробництв, не дає очікуваного результату від впровадження ринкових відносин, а тільки поглиблює диференціацію доходів та збільшує соціальну напруженість у суспільстві. Проте слід звернути увагу на висновок, що успішні країни застосовують системний підхід при виробленні політики економічного зростання, коли передбачається залучення не тільки тих чи інших видів ресурсів, а й комплекс відповідних трансформацій соціальної сфери з тим, щоби ринкові відносини не втрачали «людського обличчя», чи, як у нас пишуть, «людський вимір».

Сьогодні вже загальноприйнятим стало оцінювання економічного зростання не тільки динамікою ВВП, а також і критеріями зменшення масштабів бідності, нерівності, безробіття. Незмінність рівнів цих показників для певної країни, навіть при позитивних темпах зростання ВВП, не вважається економічним розвитком. Про все це докладно йдеться у книзі Джозефа Стігліца. На її прикладі вже можна побачити позитивний ефект відвертої дискусії щодо болючих проблем, ефект запрова-

дження інформаційної прозорості технологій прийняття відповідальних рішень. Наприклад, Світовий банк уже формулює мету розвитку країни через параметри покращення якості життя, що включає збільшення доходів, прогрес у повноцінності харчування, галузях освіти й охорони здоров'я, зменшення масштабів бідності, оздоровлення природного середовища, забезпечення рівності можливостей, розширення особистої свободи та насиченості культурного життя.

Україна тільки підходить у своїй соціально-економічній політиці до такого розуміння економічного зростання. В урядових програмних документах зазначений підхід вже отримав постійну прописку. Президент України наполегливо акцентує увагу на тому, що при збереженні існуючого стану у сфері соціальних відносин, без поліпшення добробуту широких верств населення не може бути й мови про стійкий розвиток нашої економіки, як і суспільства загалом, що базовою платформою реальної консолідації суспільства покликана стати ідея відчутної активізації соціальних чинників. До цього можна додати, що залишається не з'ясованим ефект зворотного впливу соціальних чинників на якість економічного зростання. Проте, незважаючи на позитивну динаміку ВВП останніх років, його рівень залишається дуже малим. Стігліц відносить Україну до розряду «слабких і безсилих» країн. Це, на наш погляд, додає мотивації нашим державним мужам для ретельного ознайомлення з пропонованою книгою, де міститься ґрунтовний аналіз світового досвіду формування ефективної політики економічного розвитку.

У книзі постійно звучить тема ефективності діяльності уряду. Вона розкривається у протиставленні до неокласичної ідеології з її фетишизацією ринкового механізму. Стігліц постійно нагадує і наводить приклади численних проявів неефективності ринку щодо оптимального розподілу ресурсів країни та забезпечення соціальної справедливості. Він постійно наголошує на тому, що стихійні ринкові процеси можуть залишити багатьох людей з надто малими ресурсами для виживання. Найбільш показовий приклад – це перехідні процеси в Росії. Треба зауважити, що й Україна в цьому плані також показала себе достатньо переконливо. Тому саме уряди повинні долати ринкові невдачі та забезпечувати соціальний захист людей. Країни, де це реалізується, є успішними й економічно розвинутими.

Стігліц дає такий перелік необхідних функцій державного управління: уряди забезпечують усім високоякісну освіту і підтримують більшу частину інфраструктури – включно з інституційною інфраструктурою, до складу якої входять, зокрема, правова система, котра необхідна для ефективної роботи ринків; вони регулюють фінансовий сектор, гарантуючи, що ринки капіталу працюють переважно так, як вони й повинні; забезпечують соціальний захист для бідних; сприяють розвитку технологій – від телекомунікацій до сільського господарства та реактивної авіації й радіолокації.

У книзі на прикладі функціонування «світового уряду» – МВФ та СБ ставиться «слизька» проблема негативного впливу ідеологічної упередженості

на роботу урядів. Критикуючи роботу МВФ, Стігліц одночасно ставить собі питання: «Як може організація, що має таких здібних (і високооплачуваних) урядових чиновників, робити так багато помилок?» Це ж питання (без ознаки в дужках) можна поставити і до українських урядів. Стігліц вважає, що причиною цього є існуюча розбіжність між суспільними цілями функціонування уряду та певною ідеологією її реалізації, яку задають «фінансові кола». Він пише: «Надто часто економічну науку підміняла ідеологія, яка дає прямі вказівки, ідеологія, яка є дуже суголосною з інтересами фінансової спільноти, навіть якщо вона зазнає невдачі і насправді вже не служить цим інтересам». До болю знайома з радянських часів ситуація. Але чи змінилася вона сьогодні в Україні зі зміною ідеології? Риторичне запитання. Однак без його вирішення неможливо організувати ефективну роботу як національного, так і «світового» урядів. Стігліц вважає, що треба робити менший наголос на ідеології й більше дивитися за тим, як система працює.

Автор закликає вирішувати поставлені складні проблеми у відкритій та аргументованій дискусії. Він уже фактично став модератором такої дискусії у світовому масштабі. Тепер і український читач може приєднатися. Тим паче, як зазначалося, багато поставлених у книзі питань є «вічними» для економічної науки. Тому й дискусійний фронт є широким. Однією з його ділянок можна вважати тему ефективності кейнсіанських рецептів економічної політики, а саме – доцільність здійснення державного регулювання через штучні зміни обсягів сукупного попиту. Ми зупинимось на цій темі, бо вона, на наш погляд, безпосередньо стосується формування економічної політики в Україні.

Джозеф Стігліц позиціонує себе у книзі як прихильник кейнсіанства. Він прямо зазначає, що головні уроки Кейнса залишаються актуальними, і будує свою критику політики МВФ, у тому числі, на «викритті» підміни первинної місії цієї організації: «Кейнсіанська орієнтація МВФ, з її наголосом на недосконалості ринку і на ролі держави у створенні нових робочих місць, поступилася місцем «мантрі вільного ринку» 80-х років – складовій Вашингтонського консенсусу... який став знаком впровадження радикально відмінного підходу до економіки розвитку і проблеми стабілізації». Стігліц перелічує відмінності політик цих двох типів: кейнсіанська – збільшення державних видатків, зменшення податків, зниження процентних ставок для забезпечення більш витратної економічної політики, збільшення світового сукупного попиту; сьогоднішня політика МВФ – зниження бюджетного дефіциту, підвищення податків та процентних ставок для запобігання інфляційним процесам. Класичну колізію – чи відбувається економічне зростання в умовах високої інфляції – залишимо для роздумів читачам книги, де вони знайдуть аргументи Стігліца. А ми звернемося до особливостей сприйняття цієї теми в українських реаліях.

Перш за все треба наголосити, що незалежна Україна розпочала перехід до ринкових відносин саме в руслі кейнсіанського бачення причин кризи, яка тоді розгорталася. Скорочення випуску багатьох видів

продукції намагалися зупинити штучним збільшенням сукупного попиту, утворюючи дефіцит бюджету з покриттям його емісією грошей. Результатом була гіперінфляційна стагфляція – тобто одночасне існування високої інфляції і стагнації (скорочення виробництва). Потім дефіцит бюджету стали покривати державним боргом (емісією і продажем облігацій). Результат був той самий. І тільки перехід до жорсткої монетарної політики допоміг стабілізувати економіку, але більшість фінансових активів підприємств і населення вже були знецінені фактично до нуля. Українська економіка опинилася у пастці ефекту, який в економічній теорії зветься «ефектом храповика». У цій ситуації будь-яка штучна зміна сукупного попиту призводить до поглиблення стагфляційних процесів.

Причиною такого перебігу подій, на наш погляд, стало те, що в Україні обсяги виробництва скорочувалися за рахунок зупинки неефективних, збиткових у нових ринкових умовах (світові ціни, міжнародна конкуренція) підприємств. Тому жодна державна підтримка з боку сукупного попиту окрім інфляції нічого дати не могла. Відбувалося реальне скорочення виробничого потенціалу країни (зсув довгострокової кривої сукупної пропозиції ліворуч). Згідно з теорією, вихід з цієї ситуації лежить на рейках економіки пропозиції, тобто створення державою стимулів для структурної перебудови виробництва на мікрорівні шляхом утворення нових конкурентоспроможних підприємств. Це збігається з висновками книги Стігліца про чинники успіхів у економічному розвитку країн Південно-Східної Азії.

Для реалізації такої державної політики необхідно знижувати податки і кредитний відсоток, стимулювати інноваційні процеси на мікрорівні, удосконалювати державну систему охорони прав інтелектуальної власності, розвивати інфраструктуру новітнього технологічного укладу, сприяти міжнародному трансферу передових технологій у країну, максимально заохочувати розвиток підприємництва.

Найбільш придатною для цього науковою «ідеологією» є постшумпертіанські економічні теорії технологічних змін та інноваційних процесів. Тому ми схилиємося до думки, що для нашої і подібних транзитивних країн діючий (МВФ та СБ) та майбутній реформований «світовий уряд» задля успішного досягнення головних цілей глобалізації повинен надавати допомогу саме відповідно до вищезазначеної наукової «ідеології». Хоча ми залишаємося у згоді із Джозефом Стігліцем, що треба робити менший наголос на «ідеології», а більше дивитися за тим, як система працює.

Ми сподіваємося, що читач уже з нетерпінням очікує на те, щоб самостійно увійти у це розкішне інформативне й дискусійне поле, яке утворює знаменита книга Джозефа Стігліца. Тому не будемо далі тримати його увагу і побажаємо всім читачам творчої наснаги у пізнанні секретів ефективного соціально-економічного розвитку як окремої країни, так і всієї світової спільноти.

*Ю. М. Бажал,
доктор економічних наук,
професор Національного університету
«Кисво-Могилянська академія»*

ПЕРЕДМОВА

1993 року я залишив наукову діяльність і пішов на державну службу до економічної ради при президенті Біллові Клінтоні. Після років досліджень це була моя перша велика робота у царині прийняття державних рішень, точніше – взагалі у політиці. З економічної ради 1997 року я перейшов до Світового банку, де пропрацював провідним економістом і старшим віце-президентом протягом майже трьох років і який залишив у січні 2000-го. Неможливо було обрати більш хвилюючого часу для початку роботи у політиці. Я був у Білому Домі, коли Росія почала посткомуністичні перетворення, працював у Світовому банку під час кризи, яка вибухнула у Східній Азії 1997 року і поступово далася взнаки в усьому світі. Мене завжди цікавили питання економічного розвитку, і те, що я побачив, радикально змінило мої погляди як на глобалізацію, так і на розвиток. Я написав цю книжку, бо, працюючи у Світовому банку, на власні очі побачив руйнівний вплив, який глобалізація може справляти на країни, що розвиваються, особливо – на бідніші з них. Я вважаю, що глобалізація – усунення бар'єрів для вільної торгівлі й тісніша інтеграція національних економік – може бути доброю силою і що вона має потенціал, щоб зробити багатшим кожного у світі, зокрема – бідних. Але я також вірю, що якщо глобалізація має перед собою саме таку мету, то шляхи впровадження глобалізації, включно з міжнародними торговельними угодами, які відіграли таку велику роль в усуненні бар'єрів, та політикою, упроваджуваною у країнах, що розвиваються, мають бути радикально переглянуті.

Як науковець, я провів багато часу, досліджуючи й обмірковуючи економічні й соціальні проблеми, з якими мав справу під час семирічного перебування у Вашингтоні. Я вірю у важливість неупередженого розгляду проблем, у те, що слід відкинути ідеологію і розглянути докази, а вже потім вирішувати, як краще діяти. На жаль, хоч це й мало кого може здивувати, під час моєї роботи у Білому Домі як члена, а згодом і голови економічної ради (групи з трьох експертів, яких призначає президент, відповідальної за економічні поради виконавчій владі США), й у Світовому банку, я бачив, що рішення часто приймаються виходячи з ідеології і політики. В результаті було вчинено чимало неправильних дій – дій, які не були спрямовані на вирішення проблем, але добре відповідали інтересам ділових кіл чи переконанням людей при владі. Французький філософ і соціолог П'єр Бурдьє писав про те, що політикам потрібно бути більше схожими на вчених і брати участь у наукових дискусіях, спираючись на незаперечні факти і докази. Хоч як це прикро, надто часто трапляється протилежне – коли академічні вчені, що долучаються до розробки політичних рекомендацій, самі стають політизованими і починають перекручувати докази так, щоб вони відповідали ідеям можливо-владців.

Якщо навіть моя наукова кар'єра не підготувала мене до всього, з чим я зіткнувся у Вашингтоні, вона підготувала мене принаймні у професійному сенсі. До переходу на роботу у Білий Дім я ділив свій час між заняттями абстрактною математичною економікою (беручи участь у розвитку галузі економічної науки, яку пізніше почали називати інформаційною економікою) і більш прикладними питаннями, включно з економікою суспільного сектору, розвитком і монетарною політикою. Понад двадцять п'ять років я писав на такі теми, як банкрутство, корпоративне управління і відкритість та доступність інформації (те, що економісти називають *прозорістю*). Саме вони виявилися критичними проблемами, коли почалася світова економічна криза 1997 року. Також я більш як двадцять років брав участь у дискусіях, присвячених питанням переходу від комуністичної до ринкової економіки. Мій досвід у тому, як здійснювати такий перехід, розпочався 1980 року, коли я вперше обговорив ці питання з китайськими лідерами – тоді Китай почав рухатися у напрямі ринкової економіки. Я був переконаним прихильником політики поступовості, яка проводилася Китаєм, – політики, що довела свої переваги упродовж двох минулих десятиріч. У той же час я виступав як послідовний критик крайніх стратегій реформ на зразок «шокової терапії», які зазнали нищівної поразки в Росії та деяких інших державах колишнього Радянського Союзу.

Мої дослідження питань економічного розвитку сягають у минуле навіть далі – до періоду наукової роботи в Кенії (1969–1971 роки), невдовзі після здобуття цією країною незалежності 1963 року. Те, що я там побачив, знайшло відбиття у кількох моїх найважливіших працях. Я усвідомлював усю серйозність проблем, з якими зіткнулася Кенія, проте сподівався, що можна щось зробити для поліпшення життя мільйонам людей, які живуть у крайній бідності, у тій країні й у всьому світі. Економіка може здаватися сухою й незрозумілою матерією, але насправді правильна економічна політика може змінити життя цих людей. Я вірю, що урядам потрібно – і вони можуть – проводити політику, яка не тільки допомагає піднесенню країн, а й забезпечує рівномірніший розподіл результатів такого піднесення. Якщо для прикладу розглядати тільки одне питання, то я вірю у приватизацію (продаж, скажімо, державних монополій приватним компаніям), але тільки якщо це допомагає компаніям діяти ефективніше і знижувати ціни для споживачів. Саме так частіше трапляється, коли ринки конкурентні, що є однією з головних причин моєї підтримки послідовної політики забезпечення конкурентності.

Під час моєї роботи і в Світовому банку, і в Білому Домі існував тісний зв'язок між обстоюваною мною політикою і моєю попередньою теоретичною діяльністю вченого-економіста, великою мірою приєднаною ринковим недолікам: чому? Прикордонський університет час як саме цього від них вимагають ір Вєнїляде Отєдїлїнаються на принципах абсолютної змагальності й інформованості? Я приніє

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

65 22 1.7

17

у розробленні політичних рішень свій досвід дослідження економіки інформації, зокрема *інформаційної асиметрії* – різниці в інформації між, скажімо, працівником і роботодавцем, користувачем позики і кредитором, страховою компанією і застрахованим. Така асиметрія проникає в усі економіки. Ця робота стала фундаментом досконаліших теорій трудового і фінансового ринків, пояснюючи, наприклад, чому існує безробіття і чому ті, кому найбільше потрібен кредит, часто не можуть його отримати – маємо, якщо вживати економічний жаргон, кредитне раціонування. Стандартні моделі, котрі економісти використовували протягом поколінь, наполягали, що або ринки працюють досконало – дехто навіть заперечував існування справжнього безробіття, – або єдиною причиною безробіття є надто висока заробітна платня, вказуючи на очевидний вихід: знижувати зарплати. Інформаційна економіка, яка краще аналізує ринки праці, капіталу і продукції, дає змогу конструювати макроекономічні моделі, котрі забезпечують глибше розуміння явища безробіття, моделі, які пояснюють коливання, спади і депресії, що переслідують капіталізм з часу його виникнення. Ці теорії мають і продуктивні політичні застосування – очевидні практично кожному, хто живе в реальному світі: приміром, коли ви піднімаєте обліковий відсоток до надмірного рівня, то цим спонукаєте фірми-боржники до банкрутства, і це може виявитися згубним для економіки. І в той час, як я вважав такі політичні наслідки очевидними, вони йшли всупереч суворим настановам Міжнародного валютного фонду (МВФ).

Політика МВФ, яка частково базується на віджилому уявленні, що ринки, самі по собі, ведуть до позитивних результатів, виявилася неспроможною дозволити бажані державні втручання у ринок – заходи, які спрямовують економічне зростання і роблять його вигідним для всіх. По суті, суперечки, описані на сторінках цієї книжки, таким чином, стосувалися певних *ідей* і концепцій ролі держави, яка з цих ідей випливає.

Хоча такі ідеї відігравали важливу роль у формуванні політичних рекомендацій – стосовно економічного розвитку, подолання криз, перехідного періоду, – вони також є центральними для моїх міркувань щодо реформування міжнародних інституцій, які, як передбачається, мають поживлявати економічний розвиток, долати кризи, полегшувати економічні перетворення. Дослідження у сфері інформації особливо привернули мою увагу до наслідків браку інформації. Під час глобальної фінансової кризи 1997–1998 років було приємно чути заяви про важливість прозорості в економіці; але суму додавала лицемірність інституцій – МВФ і Державної скарбниці США, – які вимагали цього від Східної Азії, а самі були серед найнепрозоріших організацій, які я тільки бачив у своєму житті. Ось чому я наполягав на необхідності збільшення міри прозорості, покращення інформованості громадян щодо діяльності цих інституцій. Усе це дозволило б тим, кого ця діяльність стосується, мати більший вплив на формування політики міжнародних інституцій. Аналіз ролі інформації у діяльності *політичних* інституцій абсолютно природно

розвинувся з моїх більш ранніх робіт, присвячених ролі інформації в економіці.

Однією з хвилюючих сторін мого переїзду до Вашингтона була можливість не лише отримати краще уявлення про те, як працює уряд, а й на практиці застосувати підходи, розроблені у наукових дослідженнях. Приміром, як голова економічної ради президента Клінтона, я намагався розробляти такі економічну політику і філософію, які розглядають відношення держави і ринку як взаємодоповнювальні, за яких держава і ринок співпрацюють як партнери. Такий підхід визнає, що, хоча ринки посідають в економіці центральне місце, існує важлива (щоправда, можливо й обмежена) роль, яку повинна відігравати держава. Я вивчав невдачі і ринків, і урядів, і не був настільки наївним, щоб вважати, що держава може виправити будь-яку ринкову невдачу. Не був я й настільки нерозумним, щоб вірити, що ринки самостійно можуть зарадити у кожній соціальній проблемі. Нерівність, безробіття, забруднення довкілля: у вирішенні всіх цих проблем держава має відігравати важливу роль. Я працював над ініціативою «нового відкриття державного управління» – з метою зробити уряди ефективнішими й відповідальнішими; я бачив випадки, коли уряди не були ні ефективними, ні відповідальними; я бачив, якими тяжкими бувають реформи; але я бачив і те, що покращення, бодай і скромні, є можливими. Коли я прийшов до Світового банку, то сподівався застосувати цей збалансований підхід, як і здобуті знання, для вирішення набагато складніших проблем світу, що розвивається.

В адміністрації президента Клінтона я брав участь у політичних дебатах: з деяких вийшов переможцем, деякі програв. Як член президентської команди я мав змогу не тільки спостерігати за суперечками і бачити, як вони вирішуються, але й, особливо коли йшлося про економічні питання, брати в них активну участь. Я знав, що ідеї мають значення, але значення мала й політика; і один з моїх обов'язків полягав у тому, щоб переконати інших, що те, що я захищаю, є не тільки доброю економікою, а й доброю політикою. Але з переходом на міжнародну арену я відкрив для себе, що у формулюванні політики вирішального значення не мають ні та, ні інша, особливо ж це стосується Міжнародного валютного фонду. Рішення приймалися на підставі дивної суміші ідеології і поганої економіки – набору догм, які іноді здавалися надто тонкою вуаллю для прикриття специфічних інтересів. Коли вибухнула криза, МВФ прописав віджилі й непридатні, але «стандартні» рішення – без урахування тих наслідків, які матиме для населення уражених кризою країн така політика. Нечасто доводилося бачити перспективні плани щодо боротьби з бідністю. Нечасто доводилося бачити змістовні дискусії й аналіз наслідків альтернативних рішень. Існував лише один припис. Альтернативних думок не чули. Відкритої і щирої дискусії не вітали – їй не знаходилося місця. Ідеологія визначала політичні приписи, і від країн очікували слідування рецептам МВФ без зайвих обговорень.

Такі порядки вимагали рабського плазування. Ці порядки не лише виливалися у жалюгідні результати; вони були недемократичними. У нашому приватному житті ми ніколи не слідуємо ідеям сліпо, не шукаючи альтернативних варіантів. А держави по всьому світу настановляють діяти саме таким чином. Проблеми, які стоять перед країнами, що розвиваються, є тяжкими, і до МВФ часто звертаються в найгірших ситуаціях – коли країна стикається з кризою. Але рішення МВФ знають невдачі настільки ж часто, як і виявляються успішними – якщо не частіше. Пропонована МВФ політика структурного реформування – розроблена з метою допомогти країнам долати кризи, як і триваліші порушення економічної рівноваги, – призвела до голоду й заворушень у багатьох країнах. Та навіть коли наслідки не були такими тяжкими, навіть коли вдавалося на якийсь час досягти зростання, часто вигоди від цього отримували тільки заможні, а ті, хто живуть на суспільному дні, опинялись у ще більших злиднях. Мене, однак, приголомшило те, що така політика не викликала запитань у посадовців МВФ, тих, хто ухвалював найважливіші рішення. Зате така політика часто викликала запитання людей у країнах, що розвиваються. Але багато з них настільки боялися втратити фінансування МВФ, а через це – і з інших джерел, що висловлювали свої сумніви вкрай обережно (якщо взагалі наважувалися) і тільки приватно. Нікому не подобаються страждання, які супроводжують програми МВФ. У самому ж МВФ просто вважають, що ці страждання – необхідне зло на шляху до успішної ринкової економіки, а заходи, ними пропоновані, насправді полегшують страждання, з якими стикаються країни на цій довгій дорозі.

Безумовно, певний біль є неминучим; але, на мою думку, біль, викликаний процесами глобалізації і розвитку, здійснюваними під проводом МВФ і міжнародних економічних інституцій, є набагато сильнішим за необхідний. Протидія глобалізації черпає свою силу не лише з відчутної шкоди, якої країнам, що розвиваються, завдає ідеологізована політика, але також із нерівності, закладеної в систему світової торгівлі. Сьогодні небагато хто – не враховуючи тих представників великого капіталу, які мають вигоду від недопущення на ринки товарів з бідних країн, – захищає лицемірність удаваної допомоги країнам, що розвиваються, шляхом їх примусу відкривати свої ринки для товарів з розвинутих промислових країн, у той час як їхні власні ринки залишаються закритими. Ця політика робить багатих багатшими, а бідних занурює у ще більші злидні – і дедалі посилює гнів.

Варварські теракти 11 вересня 2001 року з величезною силою дали всім зрозуміти, що в усіх нас одна планета. Ми – всесвітня громада і, як і всі громади, повинні слідувати певним правилам, щоб мати змогу жити разом. Ці правила мають бути – і їх необхідно такими підтримувати – чесними і справедливими, мають зважати і на бідних, і на заможних, мають нести в собі поняття гідності і соціальної справедливості. У сучасному світі до цих правил необхідно дійти через демократичні процеси;

згідно з цими правилами робота органів державного управління і влади взагалі повинна забезпечувати уважне й відповідальне ставлення до бажань і потреб усіх тих, на кому позначаються політика і рішення, ухвалювані десь далеко.

Ця книжка базується на моєму власному досвіді. Тут далеко не так багато приміток і цитат, як має бути у науковій праці. Натомість я намагався описувати події, свідком яких я був, і переповісти деякі з історій, які чув. Тут немає ніяких сенсаційних викриттів. Ви тут не знайдете незаперечних доказів зловісної змови Уолл-стріту й МВФ з метою заволодіти світом. У таку змову я не вірю. Правда є складнішою і витонченішою. Часто саме інтонація чи збори за зачиненими дверима, чи якийсь меморандум визначають результат дискусій. Багато з тих, кого я критикую, казатимуть, що я щось неправильно розумію; вони навіть можуть розробити доведення, які заперечуватимуть мої погляди на події. Я лише можу пропонувати власне розуміння того, що я бачив.

Прийшовши на роботу у Світовий банк, я мав намір приділяти основний час питанням розвитку і проблемам країн, які намагаються перейти до ринкової економіки. Однак глобальна фінансова криза і суперечки навколо реформування міжнародної економічної архітектури – системи, якою керуються міжнародні економіка і фінанси, – що мали на меті зробити глобалізацію людянішою, ефективнішою і справедливішою, зайняли велику частку мого часу. Я відвідав десятки країн в усьому світі і говорив з тисячами державних посадовців, міністрів фінансів, керівників центральних банків, учених, працівників організацій, які сприяють розвитку, співробітників неурядових громадських організацій (НГО), банкірів, підприємців, студентів, політичних діячів, фермерів. Я зустрічався з ісламськими партизанами на Мінданао (один з Філіппінських островів, на якому довгий час триває повстання), ходив через Гімалаї, щоб подивитися на віддалені школи у Бутані чи проект зрошення у селах Непалу, знайомився з результатами програм кредитування сільського населення і залучення жінок до активної суспільної діяльності у Бангладеш, був свідком результатів впровадження програми зниження рівня бідності у селах найбіднішої гірської частини Китаю. Я побачив, як робиться історія, і багато про що почув. Я спробував виокремити сутність того, що бачив і про що дізнався, і викласти її у цій книжці.

Сподіваюся, що моя книжка покладе початок дискусії, дискусії, яка відбуватиметься не тільки за зачиненими дверима уряду й міжнародних організацій чи в набагато відкритішій атмосфері університетів. Ті, на кому позначаються рішення щодо перебігу глобалізації, мають право брати участь у цій дискусії, як мають вони і право знати, як ці рішення ухвалювалися в минулому. Зрештою, ця книжка має надати більше інформації про події останнього десятиріччя. Краща поінформованість, поза сумнівом, приведе до кращої політики, а вона, у свою чергу, вестиме до кращих результатів. Якщо так станеться, я вважатиму, що свій внесок я зробив.

ПОДЯКИ

Список тих, перед ким я почуваюся безмежно зобов'язаним, не має кінця. Ця книжка без них не була б написана: президент США Білл Клінтон і президент Світового банку Джім Вулфенсон, давши мені можливість служити моїй країні і народам держав, що розвиваються, також надали мені можливість, досить нечасту як для академічного вченого, побачити, як ухвалюються рішення, що відбиваються на всіх нас. Я почуваюся зобов'язаним сотням колег у Світовому банку не тільки за багаторічні гострі дискусії стосовно питань, висвітлюваних у цій книжці, а й за те, що вони поділилися зі мною великим досвідом своєї роботи. Вони також допомогли мені влаштувати багато подорожей, з яких я виніс унікальне бачення подій у країнах, що розвиваються. Мені тяжко виокремити когось одного, бо так я забуду про інших, але було б зовсім неприпустимим особисто не подякувати принаймні декому, хто співпрацював зі мною найтісніше. Це, зокрема, Масуд Ахмед, Люсі Альберт, Амар Бгаттачар'я, Франсуа Бургіньон, Жерар Капріо, Аджай Чіббер, Урі Дадюш, Карл Дальман, Білл Істерлі, Джованні Феррі, Коралі Геверс, Ноємі Гішпенц, Марія Йоната, Ромін Іслам, Анупам Ханна, Лоренс Макдоналд, Нґоці Оджонджо-Івелата, Джільєрмо Перрі, Борис Плешковіч, Джо Рітцен, Гелсі Роджерс, Лін Скваєр, Вайнод Томас, Майя Тюдор, Майк Волтон, Шагід Юсуф та Гасан Заман.

Інші працівники Світового банку, кому я хотів би подякувати, – це, зокрема, Марта Ейнсворт, Мірна Александер, Шейда Бейді, Стінджен Клессенс, Поль Кольєр, Кемаль Дервіш, Денніс де Трай, Шанта Дева-раджан, Ісхак Діван, Девід Долар, Марк Дутц, Алан Гелб, Ізабель Гвереро, Шеріл Грей, Роберт Гольцман, Ішрат Гусейн, Грег Інґрем, Менні Гіменес, Метс Карлсон, Денні Кауфман, Іоаннес Кессідес, Гомі Хараш, Аарт Крей, Сарвар Латіф, Денні Ляйпціґер, Браян Леві, Йоганнес Лінн, Оей Астра Місук, Жан-Клод Мільєрон, Прадіп Мітра, Мустафа Наблі, Гобінд Нанкані, Джон Неліс, Акбар Номан, Файєс Омар, Джон Пейдж, Гай Пфефферман, Рей Ріст, Крістоф Руель, Джессіка Седдон, Марсело Селовські, Жан Мішель Северіно, Ібрагім Шіхата, Серджіо Шмуклер, Андрес Солімано, Ерік Свенсон, Марілу Юй, Тара Вішванат, Деббі Ветцель, Девід Віллер та Роберто Зага.

Я також зобов'язаний багатьом у інших міжнародних організаціях, з ким я обговорював численні проблеми і з ким їх обмірковував. Зокрема, це Рубенс Рікуєро з UNCTAD (Конференція ООН з питань торгівлі та розвитку); Марк Моллок Браун з ПРООН (Програма розвитку ООН); Енріке Іглесіас, Ненсі Бердсол та Рікардо Гаусман з Міжамериканського банку розвитку; Жак де Ларозьє, колишній голова Європейського банку реконструкції та розвитку; також багато інших з регіональних представництв ООН та Азійського й Африканського банків розвитку. Поряд з

моїми колегами зі Світового банку, я чи не більше спілкувався з працівниками Міжнародного валютного фонду. І хоча з подальших сторінок стане видно, що я часто не погоджувався з тим, що і як вони робили, я багато чому навчився від них і з наших розмов, і не остання річ з того – краще розуміння їхнього настрою і напрямку думок. Потрібно бути відвертим: хоч би яким критичним я був, я високо оцінюю їхню напружену роботу, тяжкі обставини, в яких їм доводиться працювати, та їхнє воління на особистому рівні до набагато відкритіших і вільніших дискусій, ніж вони можуть мати в офіційній обстановці.

Також я вдячний численним урядовим чиновникам країн, що розвиваються, починаючи від таких великих країн, як Китай та Індія, і закінчуючи такими малими, як Уґанда й Болівія, від прем'єр-міністрів та глав держав до міністрів фінансів і керівників центральних банків та посадовців нижчих рівнів, які охоче приділили свій час, щоб обговорити зі мною бачення стану справ у своїх країнах, як і проблеми й негаразди, що їх переслідують. Під час наших тривалих зустрічей розмови часто були конфіденційними. Багато з них, приміром Вацлав Клаус, колишній прем'єр-міністр Чеської Республіки, напевно, не погодяться з більшою частиною того, що я маю сказати, – але, хоч би як там було, я багато дізнався з розмов з ними. Інші, такі як Андрій Ілларіонов, головний економічний радник президента Путіна, Гжеґош Колодко, колишній віце-прем'єр-міністр і міністр фінансів Польщі, Мелес Зенаві, прем'єр-міністр Ефіопії, чи Йовері Мусевені, президент Уґанди, мабуть, погодяться з переважною частиною, якщо не з усім, що я тут маю сказати. Дехто з міжнародних економічних організацій, хто допоміг мені, просили не згадувати їх – і я повинен виконати їхнє бажання.

Хоча переважну частину часу я проводив у розмовах з урядовцями, я також мав можливість зустрічатися з великим числом бізнесменів, які також приділили мені свою увагу, описуючи проблеми, з якими вони стикаються, і викладаючи своє розуміння того, що відбувається в їхніх країнах. Тяжко виокремити кого-небудь з них, але мушу згадати Говарда Ґолдена, чий докладні розповіді про досвід роботи у багатьох країнах були для мене особливо корисними.

Як науковець я мав свій особистий доступ у відвідувані мною країни, тому міг розглядати тамтешні справи з точки зору, яка не диктувалася виключно «офіційною позицією». Ця книжка великою мірою завдячує всесвітній мережі моїх колеґ-науковців – створення такої спільноти є одним із найкращих аспектів глобалізації. Я особливо зобов'язаний моїм колеґам у Стенфорді. Це Леррі Ло, наразі керівник Азійсько-Тихоокеанського центру, Маса Аокі, що зараз завідує дослідженнями в Міністерстві економіки й міжнародної торгівлі Японії, та Йінґі Квіан. Вони не тільки ближче ознайомили мене зі станом справ у Азії – завдяки їм переді мною відчинилося багато дверей. Протягом років колеґи-науковці і колишні студенти, такі як Джунґйол Юн у Кореї, Мрінал Датта Чаудгурі в Індії, К. С. Джомо в Малайзії та Амар Сіамвалла в Таїланді, допомагали мені відвідувати і зрозуміти свої країни.

Метушливі роки у Світовому банку й економічній раді змінилися спокійнішим періодом досліджень та викладання. Я глибоко вдячний Інститутіві Брукінґса (Стенфорд) і Колумбійському університетові – та моїм студентам і колегам у цих установах – за неоціненні дискусії щодо обговорюваних тут питань; моїм помічникам Енн Флоріні та Тімові Кеслеру, котрі працювали разом зі мною над Ініціативою заради політичного діалогу, яка від початку базувалася у Стенфордському університеті; Фондові миру Карнеґі, який зараз знаходиться в Колумбійському університеті (www.gsb.edu/ipd), за відстоювання того виду поінформованої демократичної дискусії, до якого я закликаю в цій книжці. У цей період фінансову допомогу також надавали фонди Форда, Макартура і Рокфеллера, ПРООН та Канадського агентства міжнародного розвитку.

У роботі над такою книжкою, як ця, я покладався переважно на свій власний досвід, який підкріплювався не тільки моїми колегами, а й численними журналістами. Одна з тем цієї книжки, що матиме, як я сподіваюся, певний резонанс, – це важливість відкритого доступу до *інформації*: чимало проблем, яких я торкаюся, виникають тому, що надто багато робиться за зачиненими дверима. Я завжди вважав, що активна і вільна преса є радикальним засобом проти таких зловживань і що її існування є необхідністю для демократії. Багато журналістів, з якими я регулярно працював, були віддані цій місії. Я чимало дізнався від них у ході обміну думками про події, що відбувалися. Знову, ризикуючи відзначити надто небагато, коли стількох потрібно було б згадати, назву Христю Фріленд, яка дуже допомогла в роботі над розділом про Росію, та Пола Блуштайна і Марка Кліфорда, які надали цінні міркування щодо Східної Азії.

Економіка – це наука вибору. На основі усього багатства думок та фактів щодо таких складних і цікавих питань, яким присвячена ця книжка, можна написати цілі томи. На жаль, це стало ще однією проблемою: з тих томів, що я вже написав, потрібно було сформулювати набагато коротший текст. Потрібно було оминати якісь ідеї й опустити якісь оцінки – відповідно до ступеня їх важливості, на мою думку. Раніше я був знайомий з двома типами оповіді: серйозні наукові праці і короткі промови для широкого загалу. Ця книжка для мене являє собою новий жанр. Вона б не могла бути опублікованою без невтомних зусиль Ані Шифрін, яка місяцями працювала зі мною під час написання і редагування тексту книжки, допомагаючи робити нелегкий вибір, яким би болючим він часом не видавався. Дрейк Макфрілі – мій редактор протягом двадцяти років – увесь цей час підбадьорював мене і допомагав мені. Редакційні поради Сарі Стюарт неоціненні, Джим Вейд невтомно працював, щоб звести рукопис до купи, а Ева Лазовіц надала необхідну допомогу у кількох ключових моментах.

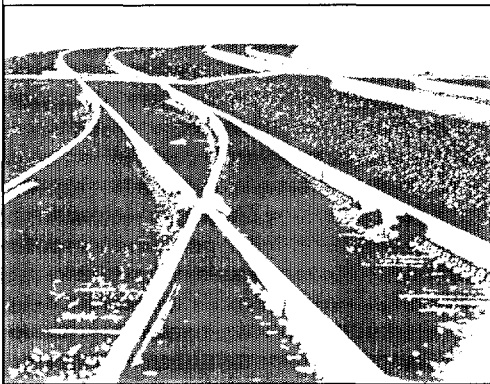
Надя Роумані протягом довгих років була моєю правою рукою. Без неї нічого не вдалося б зробити. Серджіо Годой і Моніка Фуентес старанно перевіряли факти і знаходили потрібні статистичні дані. Ліа Брукс

багато допомагала у роботі з початковими чорновиками. Найні Хор і Раві Сінгх, мої наукові асистенти у Стенфорді, багато працювали над передостаннім варіантом тексту.

Ця праця спирається на значну кількість наукових робіт, як моїх власних, здійснених у співпраці з численними співавторами, так і інших науковців, знову надто численних, щоб згадувати їх поіменно. Я багато виніс із незліченних бесід зі своїми колегами з усього світу. Потрібно згадати професора Роберта Вейда з Лондонської школи економіки, раніше – одного з провідних співробітників Світового банку, який блискуче писав не лише про проблеми міжнародних економічних інституцій, а також і на кілька інших тем, яких торкається ця книжка, зокрема щодо Східної Азії й Ефіопії. Перехід від комунізму до ринкової економіки привертав до себе велику увагу вчених-економістів упродовж останніх п'ятнадцяти років. Деякими ідеями стосовно цього я завдячую Яношеві Корнаї. Також маю згадати чотирьох інших видатних учених: Пітера Мюрела, Яна Свейнара, Маршала Голдмана і Жерара Ролана. Центральною темою цієї книжки є цінність відкритої дискусії, і багато чому я навчився із особистих дискусій та читання праць людей, з якими я іноді, а можливо, й часто, не погоджуюся; відзначу тут Річарда Леярда, Джеффа Сакса, Андерса Аслунда та Андрія Шлейфера. Я також чимало виніс із дискусій з багатьма дослідниками перехідної економіки, включно з росіянами Олегом Богомоловим та Станіславом Меншиковим.

Власний досвід Стіва Льюїса, Пітера Ейгена і Чарлза Гарві допоміг мені зрозуміти процеси, що відбуваються у Ботсвані, а Чарлз Гарві докладно прокоментував для мене другий розділ цієї книжки. Багаторічна спільна праця і дискусії з Ніком Стерном (який змінив мене у Світовому банку, а до того працював провідним економістом в ЄБРР), Парта Дасгуптою, Раві Канбуром (котрі були відповідальними за історичну доповідь щодо бідності 2001 року, робота над якою розпочалася, коли я обіймав посаду провідного економіста Світового банку), Аві Брейверманом (наразі президент Університету Бен-Гуріона, тривалий час працював над дослідженнями для Світового банку), Карлю Гофф, Раджем Са, Девідом Біваном, Марком Гершовіцом, Девідом Ньюбері, Джімом Мірлісом, Амартья Сен та Девідом Еллерманом особливо вплинули на мої думки. Я надзвичайно вдячний Енді Вейсові за практичне розуміння проблем перехідної економіки, за його емпіричний аналіз наслідків приватизації та за його широкий погляд на недосконалість ринків капіталу. Моя робота у Східній Азії для Світового банку, яку я здійснив з Марілу Юй, у співпраці, з-поміж інших, з Говардом Пеком, Ненсі Бердселл, Денні Ляйпцігером та Кевіном Мердоком, допомогла мені у розумінні цього регіону і стала у великій пригоді, коли там вибухнула криза. Я особливо дякую щедрості Джейсона Фурмана, який працював зі мною і в Білому Домі, й у Світовому банку, за всю його роботу, і насамперед – стосовно Східної Азії, і за критику Вашингтонського консенсусу. Дякую Галові Варіану за пораду стосовно назви книжки.

Кожен, хто читає цю книжку, ясно побачить продуктивність ідей щодо недосконалої інформації і ринків – на мою думку, вони є центральними у розумінні функціонування будь-якої ринкової економіки, особливо ж тих, які розвиваються. Карл Шапіро, Майкл Ротшільд, Сенді Гроссмен, Стів Селоп та Річард Арнотт допомогли мені у розумінні явища безробіття, недоліків ринку капіталу, обмеженості конкуренції і важливості – як і обмеженості – ролі інституцій. І насамкінець, завжди був Брюс Грінвальд, з яким я співпрацюю і дружу вже більш як двадцять п'ять років.



1

розділ

ГЛОБАЛЬНІ ІНСТИТУЦІЇ: ВЕЛИКІ СПОДІВАННЯ

На чиновників міжнародних організацій – цей безликий символ економічного світопорядку – нападають з усіх боків. Ще недавно збори цих малопримітних технократів, на яких обговорювалися такі специфічні питання, як пільгові позики і торговельні квоти, не привертали до себе уваги. Зараз вони стають причиною запеклих вуличних сутичок і багатотисячних демонстрацій. Протести у Сіетлі під час зустрічі Світової організації торгівлі 1999 року стали шоком. З того часу рух опору зміцнів, а гнів набрав розмаху. Майже кожна велика зустріч Міжнародного валютного фонду, Світового банку чи Світової організації торгівлі спричиняє конфлікти й безпорядки. Смерть одного з протестуючих у Генуї 2001 року була тільки початком багатьох можливих майбутніх жертв війни проти глобалізації.

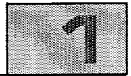
Протести і масові виступи проти політики й діяльності глобалізаційних установ навряд чи є чимось новим. Протягом десятиріч люди у країнах, що розвиваються, протестували проти надто суворих програм,

нав'язуваних їхнім країнам, – та їхні голоси заледве чулися на Заході. Справді новими є протести саме в розвинутих країнах.

Зазвичай такі питання, як позики на структурну перебудову (програми, розроблювані для кращого пристосування до кризових умов та їх подолання), і «бананові квоти» (обмеження, котрі деякі європейські країни накладали на імпорту бананів з країн, які раніше не були їхніми колоніями), цікавили небагатьох. Зараз же шістнадцятирічні підлітки із західних передмість мають тверді переконання стосовно таких специфічних угод, як GATT (Генеральна угода про тарифи і торгівлю) та NAFTA (Північноамериканська зона вільної торгівлі – угода, підписана 1992 року Мексикою, Сполученими Штатами й Канадою з метою більш вільного руху товарів, послуг та інвестицій – але не людей – між цими країнами). Усі ці протести породили цілу хвилю самокритики осіб при владі. Навіть такий консервативний політик, як президент Франції Жак Ширак, висловлює думку, що глобалізація не робить життя кращим для тих, хто найбільш потребує вигід від неї¹. Майже всі розуміють: сталося щось жахливо неправильне. Мало не за один день глобалізація перетворилася на найгострішу проблему нашого часу. Суперечки навколо неї точаться у залах засідань, на газетних шпальтах та у навчальних закладах по всьому світу.

Чому ж глобалізація – сила, яка принесла так багато доброго, – викликає такі суперечки? Вхідження в систему міжнародної торгівлі допомогло багатьом країнам зростати набагато швидше, ніж це було б у противному разі. Міжнародна торгівля сприяє економічному розвитку, якщо експорт прискорює економічне зростання. Саме зростання експортного сектору було центральним пунктом економічної політики багатьох країн Азії, і така політика піднесла економіку цих країн та зробила набагато заможнішими мільйони людей. Завдяки глобалізації багато людей у світі зараз живуть довше, ніж раніше, а умови їхнього життя суттєво поліпшилися. Люди на Заході можуть вважати низькооплачувану працю на фірму Nike експлуатацією, але для багатьох жителів країн, що розвиваються, робота на фабриці – то значно краща доля, ніж у полі вирощувати рис.

Глобалізація послабила відчуття ізольованості у країнах, що розвиваються, й надала багатьом у цих країнах такий доступ до знань, який набагато перевищує можливості навіть найбагатших людей з будь-якої країни світу ще століття тому. Сам рух проти глобалізації є результатом такого тіснішого об'єднання світу. Зв'язки між активістами у різних кінцях світу, особливо новітня комунікація через Інтернет, спричинили рух, який вилився зрештою в ухвалення міжнародного договору про заборону протипіхотних мін – незважаючи на опір багатьох потужних урядів. Підписаний 121 державою (за станом на 1997 рік), він зменшує ймовірність того, що діти чи інші безневинні жертви зазнають каліцтва від цих мін. Схожий добре організований громадський тиск змусив міжнарод-



ну спільноту списати борги деяких найбідніших країн. Навіть якщо глобалізація і має свої негативні сторони, вона часто приносить і вигоди. Відкриття ямайського молочного ринку для американського імпорту негативно відбилася на місцевих молочних фермах, – але також дало дітям дешевші молочні продукти. Нові іноземні фірми можуть завдати шкоди державним підприємствам, але вони також приносять нові технології, доступ до нових ринків і створення нових промислових галузей.

Іноземна допомога – інший аспект глобалізованого світу – за всіх її недоліків допомагає мільйонам людей, часто залишаючись непоміченою: Світовий банк дав роботу партизанам на Філіппінах – через фінансування програм припинення бойових дій; проекти зрошення більш як подвоїли доходи фермерів, яким пощастило таким чином дістати воду; освітні проекти принесли письменність у віддалені сільські райони; у кількох країнах проекти щодо СНІДу допомогли стримати поширення цієї смертельної недуги.

Ті, хто гудять глобалізацію, надто часто не бачать її вигід. Але погляд палких прихильників глобалізації є ще однокішим. Для них глобалізація (яка зазвичай передбачає тріумфальну перемогу американського типу капіталізму) *вже сама по собі і є поступом*; країни, що розвиваються, мусять її прийняти, якщо їм потрібні економічне зростання й ефективна боротьба з бідністю. Але багатьом у країнах, що розвиваються, глобалізація не приносить обіцяних економічних вигід.

Зростаючий розрив між багатими і бідними у третьому світі залишає дедалі більше людей у тяжких злиднях, із менш ніж доларом на день на прожиття. Незважаючи на повторювані обіцянки зменшити рівень бідності, що давалися упродовж останнього десятиріччя двадцятого століття, дійсне число людей, що живуть у бідності, насправді зросло майже на 100 мільйонів ². Це відбувається в умовах, коли світовий дохід щороку зростає в середньому на 2,5 %.

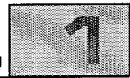
В Африці великі сподівання після звільнення від колоніальної залежності значною мірою залишилися нездійсненими. Натомість континент все глибше занурюється у злидні, доходи падають, а рівень життя знижується. Зростання середньої тривалості життя, здобуте ціною тяжких зусиль протягом кількох минулих десятиріч, почало змінюватися протилежним процесом. Символом цього занепаду є СНІД, але й сама бідність також убиває. Навіть країни, які відкинули африканський соціалізм, спромоглися встановити у себе доволі чесне державне правління, збалансувати держбюджет і знизити інфляцію, зіткнулися з тим, що все це не приваблює приватних інвесторів. А без таких інвестицій неможливо досягти стійкого зростання.

Глобалізація не досягла успіху у боротьбі з бідністю. Не вдалося також забезпечити стабільності. Криза в Азії і Латинській Америці стала загрозою економікам і стабільності всіх країн, що розвиваються. Існує страх поширення фінансової хвороби по всьому світу, побоювання того, що

падіння валюти на одному нестабільному ринку спричинить дальші падіння. Деякий час, 1997 і 1998 року, здавалося, що азійська криза загрожуватиме світовій економіці в цілому.

Глобалізація і впровадження ринкової економіки не дали очікуваних результатів у Росії й більшості країн, економіки яких здійснюють перехід від комуністичних до ринкових принципів. Захід казав цим країнам, що нова економічна система принесе їм безпрецедентне процвітання. Натомість вона принесла безпрецедентні злидні: у багатьох відношеннях для більшості населення ринкова економіка затьмарила найгірші пророцтва комуністичних вождів. Контраст між російською трансформацією, котру настановлювали міжнародні економічні інституції, і Китаєм, який здійснював перехід самостійно, не міг би бути разючішим: якщо 1990 року валовий внутрішній продукт (ВВП) Китаю становив 60 % від російського, то на кінець десятиріччя ці цифри помінялися місцями. Тоді як Росія переживає небачене зростання злиднів, Китай досяг небаченого зменшення їхнього рівня.

Критики глобалізації звинувачують країни Заходу в лицемірності, і ця критика справедлива. Західні країни змушують бідні держави усувати торговельні бар'єри, а самі їх зберігають, перешкоджаючи країнам, що розвиваються, експортувати свою сільськогосподарську продукцію, і таким чином позбавляють їх необхідних експортних доходів. Звичайно, Сполучені Штати є одним із найголовніших винуватців, і я тяжко переживав цей факт. Коли я був головою групи економічних радників, я наполегливо боровся проти цієї лицемірності. Вона шкодить не тільки країнам, що розвиваються; від неї також потерпають самі американці – і як споживачі, що мусять платити більше, і як платники податків, фінансуючи величезні державні субсидії – мільярди доларів. Надто часто моя боротьба була марною. Перемогу здобували інтереси комерційних і фінансових кіл – і коли я перейшов на роботу до Світового банку, я зміг на власні очі побачити наслідки такого становища для країн, що розвиваються. Та якщо навіть не зважати на лицемірність, Захід впроваджує в життя такий сценарій глобалізації, який дає йому непропорційну частку в її результатах – коштом країн, що розвиваються. Річ навіть не в тому, що розвинутіші промислові країни не бажають відкривати свої ринки для товарів з країн, що розвиваються, – наприклад, встановлюючи квоти на безліч товарів від цукру до текстилю, – наполягаючи в той же час на тому, щоб ті країни відкривали свої ринки товарам з багатших держав; річ навіть і не в тому, що більш розвинуті промислові країни продовжують надавати субсидії своєму сільському господарству, заважаючи вільній конкуренції, і в той же час наполягаючи, щоб країни, які розвиваються, скасували у себе державне фінансування промислового сектору. Якщо говорити у термінах торгівлі – про ціни, які розвинуті й менш розвинуті країни отримували за свою продукцію – після ухвалення останньої торговельної угоди 1995 року (восьмої за ліком), загальним ефектом виявилось зниження обсягу коштів, виручених найбільш біднішими



країнами, порівняно з тим, що вони платили за імпорт*. У результаті деякі з найбідніших країн світу стали ще біднішими.

Західні банки вигравали від ослаблення контролю над ринками капіталу в Азії й Латинській Америці, але згадані регіони потерпали від притоку спекулятивних «гарячих грошей» (кошти, які рухаються в країну і з країни, часто протягом одного дня, іноді відбиваючи очікування щодо підвищення або спаду національної валюти), що надходив у країну і знезацька змінювався відпливом. Несподіваний відтік капіталів призводив у результаті до падіння національних валют та послаблення банківських систем. Уругвайський раунд також посилив охорону прав інтелектуальної власності. Американські та інші західні фармацевтичні компанії тепер могли припинити «крадіжки» їхньої інтелектуальної власності фармацевтичними компаніями з Індії і Бразилії. Але ці фармацевтичні компанії з країн, що розвиваються, забезпечували життєво необхідними ліками населення своїх країн за цінами набагато нижчими за ті, що правили західні компанії. Таким чином, рішення Уругвайського раунду мають дві сторони. Прибутки західних фармацевтичних фірм зросли. Їхні захисники твердили, що це давало можливість впроваджувати нові розробки; але ж зростання прибутків від продажу ліків у країнах, що розвиваються, було незначним, бо мало хто там міг їх собі дозволити, тому й інноваційний ефект, навіть у найкращому випадку, виявляється обмеженим. Інша сторона полягає у тому, що тисячі людей виявляються приреченими на смерть, оскільки ні уряди, ні приватні особи вже не мають змоги платити вищих цін. У випадку СНІДу міжнародне обурення було настільки великим, що фармацевтичні компанії мусили таки відступити, погодившись у кінці 2001 року зрештою знизити ціни. Але фундаментальна проблема – факт, що система охорони інтелектуальної власності, встановлена Уругвайським раундом, є незбалансованою, що вона відбиває інтереси виробників, а не споживачів, як у розвинутих, так і в менш розвинутих країнах – так і залишається невіршеною.

Не тільки у лібералізації торгівлі, а й в усіх інших аспектах глобалізації навіть ті зусилля, що спрямовуються, здавалося б, на найкорисніші цілі, часто мають протилежний ефект. Коли проекти, чи то сільськогосподарські, чи соціальні, розроблені з участю західних радників і профінансовані Світовим банком, зазнають невдачі, якщо тільки не застошується якась із форм списання боргів, то бідні люди у країнах, що розвиваються, мають повертати позики.

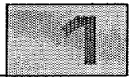
* Восьму угоду було ухвалено на переговорах, названих Уругвайським раундом, через те що ці переговори розпочалися 1986 року в уругвайському місті Пунта дель Есте. Раунд завершився в Маракеші 15 грудня 1993 року, коли 117 країн приєдналися до цієї угоди з лібералізації торгівлі. Угода була остаточно підписана президентом Клінтоном від імені Сполучених Штатів 8 грудня 1994 року. Світова організація торгівлі офіційно почала діяти 1 грудня 1995 року, а до липня того року у неї увійшло понад 100 країн. Один з пунктів угоди закріпив наступність між Всесвітньою угодою з тарифів і торгівлі (GATT) і СОТ.

Якщо, у надто багатьох випадках, вигоди від глобалізації виявляються меншими, ніж твердять її прихильники, то ціна за неї зростає – мірою того, як засмічується довкілля, політична сфера зазнає корупції, мірою того, як швидкі зміни не залишають країнам часу для культурної адаптації. Кризи, які спочатку принесли масове безробіття, у подальшому обертаються тяжкими й тривалими соціальними негараздами – від вуличного насильства в Латинській Америці до етнічних конфліктів в інших частинах світу, наприклад в Індонезії.

Самі ці проблеми навряд чи є новими, але дедалі потужніша реакція у світі на методи, якими здійснюється глобалізація, насправді є суттєво новим явищем. Десятиріччями страждання бідняків в Африці і в інших країнах, що розвиваються, залишалися майже непоміченими на Заході. Ті, хто працював у країнах, що розвиваються, розуміли, що щось робиться не так, коли бачили, що фінансові кризи частішають, а кількість бідних зростає. Але вони не мали змоги змінити правила чи вплинути на міжнародні фінансові установи, які їх розробляють. Ті, для кого був небайдужим демократичний поступ, стали свідками того, як «умови» – умови, які міжнародні позикодавці ставили перед позичальниками – підривають національні суверенітети. Але допоки незгодні не вдалися до дій, мало було надії на зміни, як не було й виходу для скарг. Дехто з незгодних вдався до крайніх заходів; дехто критикував високі протекціоністські бар'єри проти країн, що розвиваються, котрі лише погіршують їхні страждання. Але поза всіма цими проблемами, саме члени професійних спілок, студенти, захисники довкілля – прості громадяни – своїми маршами по вулицях Праги, Сіетла, Вашингтона і Генуї привернули увагу до необхідності змін у політиці стосовно країн, що розвиваються.

Протестуючі розглядали глобалізацію у зовсім іншому світлі порівняно з секретарем Державної скарбниці США чи міністрами фінансів або торгівлі розвинених промислових країн. Різниця у поглядах є настільки значною, що хтось може запитати: чи про ті самі явища говорять протестуючі і можновладці? Чи ті самі дані вони мають? Чи погляди осіб при владі так затьмарені інтересами ділових кіл?

Що ж це за явище – глобалізація, – яке одночасно викликає такий осуд і таке схвалення? Із самого початку, це – тісніша інтеграція держав і народів світу, спричинена величезним зниженням цін транспортування і комунікації та зламом штучних перепон потокам товарів, послуг, капіталу, знань і (меншою мірою) людей через кордони. Глобалізація супроводжується створенням нових інституцій, які приєднуються до існуючих по різні боки кордонів. На арені міжнародного громадянського суспільства з'явилися нові групи, як-от міжконфесійний громадський рух Jubilee-2000, який вимагає списання боргів найбідніших країн. Ці нові групи приєдналися до давно існуючих організацій, таких як Міжнародний комітет Червоного Хреста. Потужними рушіями глобалізації виступають міжнародні корпорації, які переносять через кордони не тільки товари і послуги, а й технології. Глобалізація також веде до нового при-



вернення уваги до добре знаних міжурядових інституцій: Організації Об'єднаних Націй, яка намагається підтримувати мир; Міжнародної організації праці (МОП), створеної 1919 року, що діє у світі під гаслом «гідної праці»; та Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), яка особливо опікується покращенням умов життя у країнах, що розвиваються.

Багато, можливо, більшість, із цих аспектів глобалізації повсюди мають велику підтримку. Ніхто не хоче бачити, як умирають їхні діти, в той час як знання і ліки є доступними десь у світі. Суперечки й конфлікти спричиняються набагато вужчими *економічними* аспектами глобалізації й відповідальними за них міжнародними інституціями, які розробляють правила, що вимагають таких заходів, як лібералізація ринків капіталу (скасування порядків і обмежень, які діють у багатьох країнах, що розвиваються, з метою стабілізації потоків нестійких капіталів, які рухаються всередину та з країни).

Щоб зрозуміти, що відбувається неправильно, важливо розглянути три головні установи, які керують глобалізацією: МВФ, Світовий банк і СОТ. На додачу існує ще ціла низка інших інституцій, що відіграють свою роль у міжнародній економічній системі, – численні регіональні банки, менші й молодші сестри Світового банку, а також численні організації ООН, такі як Програма розвитку ООН чи Конференція ООН з торгівлі та розвитку (UNCTAD). Погляди цих організацій часто помітно відрізняються від поглядів МВФ і Світового банку. Міжнародна організація праці, наприклад, стурбована тим, що МВФ приділяє мало уваги правам працюючих. А Азійський банк розвитку виступає за «конкурентний плюралізм», з допомогою якого країни, що розвиваються, набудуть альтернативних підходів до стратегій розвитку, зокрема до «азійської моделі», у якій уряди, покладаючись на ринки, в той самий час відіграють активну роль у створенні, формуванні та управлінні ринками, включно з впровадженням нових технологій. Згідно з «азійською моделлю», фірми несуть значну відповідальність за соціальний захист своїх працівників. «Конкурентний плюралізм» Азійського банку розвитку значно відрізняється від американської моделі економічного розвитку, впроваджуваної установами, які базуються у Вашингтоні.

У цій книжці я зосереджуюся переважно на МВФ та Світовому банку, великою мірою через те, що саме вони були у центрі міжнародних економічних справ двох останніх десятиріч – включно з фінансовими кризами та переходом колишніх комуністичних країн до ринкової економіки. МВФ та Світовий банк було засновано під час Другої світової війни на Конференції Об'єднаних Націй з монетарно-фінансових питань у Бреттон-Вудсі (Нью-Гемпшир, США) у липні 1944 року. Започаткування цих установ було частиною узгоджених зусиль, які мали на меті організацію фінансування відбудови зруйнованої війною Європи та недопущення можливої світової економічної депресії. Точніша (початкова) назва Світового банку – Міжнародний банк реконструкції та розвитку –

віддзеркалює його початкову місію; останнє слово, «розвиток», додали вже аж насамкінець. Більшість країн світу, що розвиваються, на той момент усе ще були колоніями, і ті мізерні заходи з економічного розвитку, яких хтось міг чи бажав ужити, розглядалися виключно як справа їхніх європейських господарів.

Більш складне завдання забезпечення світової економічної стабільності було покладене на МВФ. Учасники конференції у Бреттон-Вудсі добре пам'ятали глобальну депресію 1930-х років. Майже три чверті століття тому капіталізм пережив свою найбільшу за всю історію кризу. Велика депресія охопила увесь світ і призвела до небаченого зростання безробіття. У найгірший її момент чверть усього працездатного населення Америки не мала роботи. Британський економіст Джон Мейнард Кейнс, який згодом став одним із ключових учасників Бреттон-Вудса, висунув просте пояснення і, відповідно, простий набір засобів оздоровлення: брак сукупного попиту пояснює економічний спад; урядова політика повинна стимулювати сукупний попит. У тих випадках, коли урядова монетарна політика виявляється неефективною, уряди мають покладатися на фіскальну політику, підвищуючи державні видатки або знижуючи податки. Хоча моделі, які лежать в основі кейнсового аналізу, у подальшому критикувалися і вдосконалювалися, приносячи краще розуміння того, чому ринкові сили самотійно не ведуть до швидкого відновлення повної зайнятості, головні уроки Кейнса залишаються актуальними.

Міжнародний валютний фонд був покликаний запобігти новій світовій депресії. Він мав це зробити, чинячи міжнародний тиск на країни, які не робили належного внеску у підтримку світового сукупного попиту і вели свої економіки до спаду. У разі потреби МВФ мав надавати необхідні кошти у формі позик країнам, які зіткнулися з економічною кризою й не могли самотійно стимулювати сукупного попиту.

Таким чином, у своїй початковій концепції МВФ виходив із припущення, що ринки часто працюють недосконало – що вони можуть спричинити масове безробіття і не впоратися із завданням забезпечення країн коштами, необхідними для відновлення економіки. МВФ ґрунтувався на переконанні, що для забезпечення економічної стабільності необхідними є *колективні дії на глобальному рівні*, так само як ООН ґрунтувалася на переконанні, що для забезпечення політичної стабільності необхідні ті ж таки *колективні дії на глобальному рівні*. МВФ є *громадською організацією*, заснованою на кошти платників податків з усього світу. Про це важливо пам'ятати, тому що він прямо не підзвітний ні громадянам, які його фінансують, ні тим, на кому відбивається його діяльність. Він швидше є підзвітним міністрам фінансів та урядовим центральним банкам. Вони здійснюють управління шляхом складного механізму голосування, який великою мірою зумовлений економічним становищем у світі в кінці Другої світової війни. З того часу мали місце кілька незначних корекцій, але головні розвинені країни вирішують усе, і лише одна держава – Сполучені Штати – справді має право вето.



(У цьому сенсі маємо становище, схоже з ООН, де історичний анахронізм визначає тих, хто має право вето – це країни-переможниці у Другій світовій війні, – але тут право вето хоч би розподілене між п'ятьма країнами.)

За роки, що минули від початку його існування, МВФ помітно змінився. Заснований на переконанні, що ринки часто працюють незадовільно, наразі він з ідеологічним запалом обстоює вищість ринку. Заснований на переконанні необхідності міжнародного тиску для забезпечення у країнах більш витратної економічної політики – такої, що передбачає збільшення державних видатків, зменшення податків чи зниження процентних ставок для стимулювання економіки, – сьогодні МВФ, як правило, надає позики тільки тоді, коли країни урізають бюджетний дефіцит, підвищують податки чи процентні ставки, що веде до скорочення економіки. Кейнс перевернувся б у труні, якби побачив, що сталося з його дітищем.

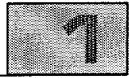
Найдраматичніші зміни у цій інституції відбулися у 1980-ті роки – пору, коли Рональд Рейган і Маргарет Тетчер проповідували ідеологію вільного ринку у Сполучених Штатах та Великій Британії. МВФ та Світовий Банк стали новими місіонерськими установами, через які ці ідеї нав'язувалися впертим біднішим країнам, що часто гостро потребували їхніх позик і фінансової допомоги. Міністерства фінансів у бідних країнах були готові стати новонаверненими, якщо була потреба отримати кошти, хоча значна більшість урядовців і, що важливіше, більшість населення цих країн залишалися скептичними. На початку 80-х у Світовому банку відбулася чистка, зокрема вона торкнулася й відділу досліджень, який формує спосіб мислення і напрямки діяльності Банку. Голліс Ченері, один із провідних американських фахівців з економіки розвитку, професор Гарвардського університету, який зробив фундаментальний внесок в економіку розвитку та інші сфери економічної науки, був довіреною особою і радником Роберта Макнамари. Макнамару призначили на посаду президента Світового банку 1968 року. Вражений бідністю, яку він побачив у третьому світі, Макнамара спрямував зусилля Банку на її подолання, а Ченері дібрав для цієї роботи групу першокласних економістів з усього світу. Але часи змінилися, і 1981 року прийшов новий президент, Вільям Клозен, а з ним і новий головний економіст, Енн Крюгер, фахівець з міжнародної торгівлі, найкраще znana через свої праці стосовно «гонитви за рентою» – того, як ділові кола використовують тарифи та інші протекціоністські заходи з метою збільшити свої прибутки за рахунок інших. У той час як Ченері і його команда найбільшу увагу приділяли недосконалої роботі ринків у країнах, що розвиваються, і ролі урядів у покращенні функціонування ринків і зниженні рівня бідності, Крюгер розглядала самі уряди як проблему. Вільний ринок вважався вирішенням усіх проблем країн, що розвиваються. В умовах нового ідеологічного запалу багатьох першокласних економістів, яких зібрав Ченері, пішли зі Світового банку.

Хоча функції двох організацій і залишалися відмінними, з цього часу їхня діяльність почала дедалі більше переплітатися. У 1980-ті Банк вийшов з меж простого фінансування проектів (як-от дороги і греблі) і розпочав надання ширшої підтримки у формі *позик структурної перебудови*; але надавав він їх тільки зі схвалення МВФ – і з цим схваленням до країн приходили нав'язувані МВФ умови. Передбачалося, що МВФ зосереджується на кризах; але країни, що розвиваються, завжди потребують допомоги, – таким чином МВФ став постійною частиною життя цих країн.

Падіння Берлінської стіни відкрило нове поле для діяльності МВФ: організація переходу до ринкової економіки в колишньому Радянському Союзі і посткомуністичних країнах Європи. У подальшому, коли кризи загострилися і навіть глибокі скрині МВФ почали видаватися не досить глибокими, Світовий банк було призвано надати десятки мільярдів доларів невідкладної допомоги – але тільки як молодшого партнера, в рамках програм, продиктованих МВФ. У принципі, мав місце поділ праці. Передбачалося, що МВФ у відносинах з країною обмежуватиметься питаннями *макроекономіки*: дефіцитом державного бюджету, монетарною політикою, інфляцією, торговельним дефіцитом, іноземними запозиченнями; а Світовий банк мав займатися *структурними питаннями* – на що уряд країни витрачає кошти, фінансовими установами країни, її ринком праці, її торговою політикою. Але МВФ зайняв досить імперіалістичну позицію: оскільки майже кожне структурне питання відбивається на стані економіки в цілому, на бюджетному чи торговельному дефіциті, то майже все й розглядається як підвладне МВФ. Світовий банк часто викликав роздратування у МВФ – у Світовому банку навіть у роки безроздільного панування ідеології вільного ринку нерідко виникали суперечки стосовно того, яка політика найкраще відповідає умовам певної країни. МВФ мав відповіді (переважним чином одні й ті самі для кожної країни), не відчував потреби в жодних дискусіях, і тоді як Світовий банк думав над тим, що потрібно робити, без вагань видавав свої рецепти – так, наче це відбувається в порожнечі.

Дві установи могли б надавати країнам альтернативні рекомендації стосовно того, як упоратися з проблемами розвитку та перехідного періоду, і, діючи в такий спосіб, посилювати демократичні процеси. Але обидві їх скеровувала колективна воля Великої Сімки (уряди семи найпотужніших індустріальних держав)*, а особливо їхніх міністрів фінансів та керівників державних скарбниць, і надто часто останнім, чого вони хотіли, була жива демократична дискусія щодо альтернативних стратегій.

* Це Сполучені Штати, Японія, Німеччина, Канада, Італія, Франція і Великобританія. Сьогодні Велика Сімка, як правило, збирається разом з Росією (Велика Вісімка). Ці сім країн більше не є сімома найбільшими економіками у світі. Членство у Великій Сімці, як і постійне членство в Раді Безпеки ООН, почасти є справою історичної випадковості.



Через півсторіччя після заснування зрозуміло, що МВФ не впорався зі своїм завданням. Не робиться те, що МВФ має робити – надання коштів країнам, які переживають економічний спад, з метою повного відновлення економіки й забезпечення повної зайнятості. Незважаючи на те, що протягом останніх п'ятдесяти років наше розуміння економічних процесів величезною мірою зросло, незважаючи на всі зусилля МВФ протягом останньої чверті століття, кризи по всьому світові ставали дедалі частішими і (за винятком Великої депресії) дедалі глибшими. За деякими підрахунками, з кризами зіткнулися близько сотні країн³. Що гірше, політика, яку проводив МВФ, особливо передчасна лібералізація ринку капіталу, зробила свій внесок у глобальну нестабільність. А якщо вже у країні вибухала криза, позики і програми МВФ не просто не стабілізували ситуацію, а й у багатьох випадках робили її гіршою, особливо для бідних. МВФ не впорався зі своїм завданням сприяти глобальній стабільності; не більш успішним він виявився й у вирішенні нових завдань, приміром управління переходом посткомуністичних країн до ринкової економіки.

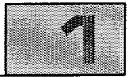
Бреттон-вудські домовленості передбачали створення і третьої міжнародної економічної організації – Світової організації торгівлі (СОТ) для управління міжнародними торговими відносинами, на зразок того, як МВФ мав спрямовувати міжнародні фінансові стосунки. «Політика розорення сусіда», згідно з якою країни підвищували тарифи, щоб підтримати власну економіку за рахунок сусідніх, гостро критикувалася як причина поширення й поглиблення економічного спаду. Від міжнародної організації очікувалося, що вона не лише запобігатиме рецидивам депресії, а й заохочуватиме вільний рух товарів і послуг через кордони. Хоча Генеральна угода про тарифи і торгівлю домоглася величезних успіхів у зниженні тарифів, досягти остаточної згоди виявилось тяжко. Лише 1995 року, через півстоліття після закінчення Другої світової війни та дві третини століття після Великої депресії, розпочала свою діяльність Світова організація торгівлі. Проте СОТ значно відрізняється від двох інших організацій. Сама вона не створює правил; швидше, вона являє собою форум для торгових переговорів і забезпечує дієвість домовленостей, які на них досягаються.

Ідеї та наміри, на яких базувалися міжнародні економічні інституції, були добрими, однак ці інституції поступово з роками переродилися у щось зовсім інше. Кейнсіанська орієнтація МВФ, з її наголосом на недосконалості ринку і на ролі держави у створенні нових робочих місць, поступилася місцем «мантрі вільного ринку» 80-х років – складовій нового Вашингтонського консенсусу, домовленості між МВФ, Світовим банком та Державною скарбницею США про «правильну» політику стосовно країн, що розвиваються. Вашингтонський консенсус став знаком впровадження радикально відмінного підходу до економіки розвитку і проблем стабілізації.

Багато ідей консенсусу було розроблено у відповідь на проблеми у Латинській Америці, де уряди втратили контроль над бюджетами, а безладна монетарна політика призвела до розгулу інфляції. Спалах економічного зростання у деяких країнах регіону відразу після Другої світової війни не набув стійкого характеру – буцімто через значне державне втручання в економіку. Ідеї, розроблені для того, щоб упоратися зі специфічними проблемами країн Латинської Америки (їх я розгляну далі у цій книжці), було вирішено застосовувати до країн по всьому світу. Лібералізація ринку капіталу впроваджувалася незважаючи на те, що немає ніяких доказів того, що вона прискорює економічне зростання. В інших випадках принципи Вашингтонського консенсусу, впроваджені у країнах, що розвиваються, не були прийнятними для країн на ранніх етапах економічного розвитку чи на початку перехідного періоду.

Розгляньмо лише кілька прикладів. Більшість передових промислових країн, включно зі США та Японією, розбудовували економіки, розумно й вибірково захищаючи деякі галузі своєї промисловості, до поки вони не набували досить міці, щоб змагатися з іноземними компаніями. Якщо сліпий протекціонізм часто не працює у країнах, що до нього вдаються, то те саме можна сказати і стосовно швидкої ринкової лібералізації. Змушуючи країну, що розвивається, відкрити свій ринок для імпортованої продукції, яка конкуруватиме з її власною за умови слабкості її економіки порівняно з потужнішими іноземними конкурентами, можна домогтися руйнівних результатів – соціальних і економічних. Робочі місця систематично руйнуються – бідні фермери у країнах, що розвиваються, просто не в змозі конкурувати з фермерами з Європи й Америки, котрі мають великі державні дотації – до того, як національна економіка зміцніє і почне створювати нові робочі місця. Що гірше, вимоги МВФ щодо країн, які розвиваються, впроваджувати сувору монетарну політику ведуть до таких процентних ставок, які не дозволяють створювати нові робочі місця навіть за найкращих обставин. А позаяк лібералізація запроваджується до того, як вступають у дію механізми соціального захисту, ті, хто втратив роботу, автоматично прирікаються на злидні. Таким чином, за лібералізацією аж надто часто не приходять обіцяне економічне зростання – натомість зростають злидні. І навіть ті, хто утримався на роботі, страждають від дедалі гострішого відчуття незахищеності.

Обмеження щодо руху капіталу є ще одним прикладом. Європейські держави до сімдесятих років забороняли вільне перетікання капіталу. Дехто може назвати несправедливим те, що країни, які розвиваються, з їх ледве функціонуючою банківською системою, побоюються відкривати свої ринки. Але якщо залишити поза увагою таке розуміння справедливості, то виявиться, що це погана економіка. Припливи й відпливи «гарячих» спекулятивних грошей, які часто є характерними для періоду після лібералізації ринку капіталу, спричиняють спустошення. Невеликі



країни, що розвиваються, можна порівняти з маленькими кораблями. Швидка лібералізація ринку капіталу у стилі МВФ є рівнозначною тому, що ці корабліки відправляють у подорож бурхливим морем, не залатавши діри у корпусі, не вишколивши капітана, не завантаживши на борт необхідного провіанту. Навіть за найліпших обставин високою є ймовірність того, що корабель перекинеться, зустрівшись з високою хвилею.

Застосування помилкових економічних теорій не становило б такої проблеми, якби крах першого колоніалізму, а згодом комунізму, не відкрив МВФ та Світовому банкові таких значних можливостей поширювати свої повноваження. Сьогодні ці інституції перетворилися на головних гравців світової економіки. Не тільки країни, що шукають їхньої допомоги, а й ті, кому потрібна їхня «схвальна віза» для кращого доступу на світовий ринок капіталу, мусять слідувати їхнім економічним приписам – приписам, що віддзеркалюють їхню вільноринкову ідеологію й теорії.

Результатом для багатьох людей є бідність, а для багатьох країн – соціальний і економічний хаос. МВФ робив помилки в усіх царинах, до яких долучався: розвиток, подолання криз, перехід від комунізму до капіталізму. Програми структурної перебудови не принесли стійкого зростання навіть тим країнам, котрі, як Болівія, суворо дотримувалися їхніх вимог; у багатьох країнах суворі обмеження гальмували зростання; успішні економічні програми вимагають особливої обережності для забезпечення *послідовності* – тобто послідовності, в якій відбуваються реформи, – і темпу. Якщо, наприклад, ринки для конкуренції відкриваються надто швидко, до того, як запрацюють потужні фінансові інститути, то робочі місця будуть зникати швидше, ніж створюватимуться нові. У багатьох країнах помилки в послідовності й темпах реформування призвели до зростання безробіття і рівня бідності⁴. Після спалаху кризи в Азії 1997 року політика МВФ призвела до поглиблення кризи в Індонезії й Таїланді. Ринкові реформи в Латинській Америці були успішними раз чи двічі – постійно згадується Чилі, – але більша частина решти континенту все ще має видужувати після втраченого десятиліття, яке стало наслідком позірно успішних рятувальних акцій МВФ початку 80-х. У багатьох країнах зберігається стабільно високий рівень безробіття – наприклад, в Аргентині він з 1995 року вимірюється двозначними цифрами – навіть за умови зниження інфляції. Падіння аргентинської економіки 2001 року є найнедавнішою з низки невдач кількох минулих років. При такому високому рівні безробіття протягом семи років дивним є не те, що громадяни таки повстали, а те, що вони настільки довго мовчки терпіли. Навіть у тих країнах, в яких спостерігалось деяке обмежене зростання, вигоди від нього накопичувалися багатими, й особливо дуже багатими – близько 10 % найзаможніших – в той час як загальний рівень бідності залишався високим, а подекуди доходи найбідніших навіть знижувалися.

Основою проблем МВФ та інших міжнародних економічних інституцій є проблема управління: те, хто вирішує, що робити. В цих інституціях домінують не просто найбагатші індустріальні країни, а ділові й фінансові кола цих країн, і це відповідно відбивається на політиці економічних інституцій. Вибір чільних осіб цих інституцій символізує їхні проблеми, і надто часто робить свій внесок у їх незадовільне функціонування. Хоча майже вся діяльність МВФ і Світового банку сьогодні зосереджена у країнах, що розвиваються (як правило, всі позики), ними керують представники індустріальних держав. (За узвичаєною мовчазною згодою, голова МВФ – завжди з Європи, а Світового банку – американець.) Їх обирають за зачиненими дверима, від них ніколи не вимагається ніякого досвіду роботи з країнами, що розвиваються. Інституції не представляють тих країн, яким вони служать.

Проблеми також породжуються й тим, хто саме *виступає* від країни. У МВФ це міністри фінансів і керівники центральних банків. У СОТ – міністри торгівлі. Кожен з них орієнтується на певну групу у своїй країні. Міністерства торгівлі віддзеркалюють настрої бізнесової спільноти – і експортерів, які хочуть відкрити нові ринки для своєї продукції, і виробників товарів, яким доводиться конкурувати з новим імпортом. Звісно, ці групи бажають збереження всіх можливих торгових бар'єрів і надання всіх можливих субсидій, яких тільки можна добитися від Конгресу (чи свого парламенту). Те, що торгові бар'єри підвищують ціни, які доводиться платити споживачам, чи те, що субсидії роблять більшим тягар платників податків, важить менше за прибутки виробників, а питання збереження довілля чи прав працівників – навіть ще менше, вони є лише перешкодами, які потрібно подолати. Міністри фінансів і керівники центральних банків, як правило, є тісно пов'язаними з фінансовою спільнотою; вони вийшли з фінансових компаній і після терміну державної служби туди ж повертаються. Роберт Рубін, секретар Державної скарбниці США протягом періоду, описаного в цій книжці, вийшов з найбільшого інвестиційного банку Goldman Sachs і повернувся до компанії Citigroup, яка контролює найбільший комерційний банк – Citibank. Особа номер два в МВФ у цей період – Стен Фішер перейшов з МВФ прямо до Citigroup. Ці люди, природно, дивилися на світ очима фінансової спільноти. Рішення будь-якої інституції, природно, віддзеркалюють погляди й інтереси тих, хто приймає ці рішення; не дивно, що, як ми побачимо далі у цій книжці, політика міжнародних економічних інституцій надто часто є точно зорієнтованою на інтереси бізнесових та фінансових кіл передових індустріальних країн.

Для селян у країнах, що розвиваються, які тяжко працюють, щоб сплатити борги своєї країни перед МВФ, чи підприємців, які потерпають від високих податків на додану вартість, запроваджених на вимогу МВФ, чинна сьогодні система, впроваджувана МВФ, є системою поборів без права на голос. Розчарування міжнародною системою глобалізації під егідою МВФ зростає з тим, як біднякам в Індонезії, Марокко чи



Папуа Новій Гвінеї урізають субсидії на пальне і продукти, з тим, як у Таїланді зростає рівень захворюваності на СНІД через скорочення витрат на охорону здоров'я на вимогу МВФ, і з тим, як родини у країнах, що розвиваються, примушують платити за освіту їхніх дітей згідно з так званими програмами покриття видатків, і вони приймають тяжке рішення не посилати до школи своїх доньок.

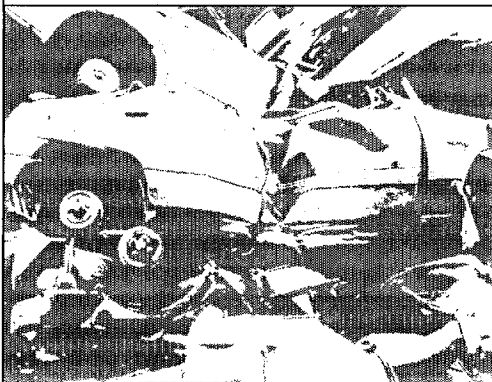
Залишені без права вибору, без змоги висловити свої настрої, без змоги добитися змін, люди починають бунтувати. Звісно, вулиці не є тим місцем, де обговорюють проблеми, формулюють політику і досягають компромісу. Але протести примушують урядовців та економістів в усьому світі подумати про альтернативу цій політиці Вашингтонського консенсусу як про єдиний правильний шлях до зростання і розвитку. Не лише для простих громадян, а й для тих, хто приймає політичні рішення, не лише для мешканців країн, що розвиваються, а й для громадян розвинутих держав стає дедалі яснішим, що глобалізація, як вона відбувається зараз, не веде до тих результатів, які обіцяють її прихильники – чи до того, до чого вона може і має привести. Почасті вона не приводить навіть до економічного зростання, але коли і приводить, то не приносить вигоди всім; загальний ефект політики, насадженої Вашингтонським консенсусом, надто часто приносить вигоду небагатьом за рахунок багатьох, багатим за рахунок бідних. У багатьох випадках бізнесові інтереси й цінності переважають над турботою про довкілля, демократією, людськими правами і соціальною справедливістю.

Глобалізація сама по собі не є ні доброю, ні поганою. Вона має потугу принести величезне добро, і для країн Східної Азії, які запроваджували глобалізацію *на своїх власних умовах*, власними темпами, вона стала величезною вигодою, незважаючи на кризу 1997 року. Але більшості країн світу вона не принесла подібних позитивних змін. Для багатьох вона більше скидається на неблаганне лихо.

Досвід Сполучених Штатів упродовж XIX століття є гарною паралеллю до сьогоденної глобалізації – а розбіжності допомагають проілюструвати успіхи минулого й невдачі сьогодення. У той час, коли витрати на транспорт і комунікацію знизилися, а ринки, які до того були місцевими, розширилися, сформувалася нова національна економіка, з цією новою національною економікою виникли нові національні компанії, які поширили свою діяльність на всю країну. Але ринки не були залишені напризволяще, розвиватися, як вони зуміють; уряд відіграв кардинальну роль у спрямуванні еволюції економіки. Уряд США отримав великі повноваження, тим часом як суди широко трактували конституційні положення, що дозволили федеральному урядові регулювати комерційні відносини між штатами. Федеральний уряд почав регулювати фінансову систему, встановив мінімальний рівень оплати праці і зрештою запровадив систему соціального захисту, щоб збалансувати проблеми, які виникають унаслідок діяльності ринкової системи. Федеральний уряд розвивав деякі галузі промисловості (наприклад, перша телеграфна лінія була

прокладена урядом між Балтимором і Вашингтоном 1842 року) і захоплював інші, такі як сільське господарство, не тільки допомагаючи у заснуванні університетів, щоб проводити дослідження, а й забезпечуючи навчання фермерів новим технологіям. Федеральний уряд відіграв центральну роль не тільки у стимулюванні економічного зростання в Америці. Навіть коли уряд не брав участі в активному перерозподілі, урядові програми передбачали широку допомогу – не тільки у поширенні освіти і покращенні сільськогосподарського виробництва, а й шляхом надання земельних субсидій, які забезпечували мінімальні можливості для всіх американців.

Сьогодні, з подальшим зниженням витрат на транспорт та комунікації і скасуванням багатьох штучних бар'єрів для вільного руху через кордони товарів, послуг і капіталу (хоча залишаються серйозні перешкоди для руху робочої сили), маємо процес «глобалізації», аналогічний ранішому процесові, в результаті якого сформувалися національні економіки. На жаль, ми не маємо всесвітнього уряду, підзвітного народів кожної країни, який би забезпечував перебіг глобалізації у формах, подібних до тих, якими національні уряди забезпечували розбудову національних держав і економік. Натомість ми маємо систему, яку можна назвати *глобальним управлінням без глобального уряду*, систему, в якій невелика кількість інституцій – Світовий банк, МВФ, СОТ – і невелика кількість гравців – міністерства фінансів, комерції і торгівлі, тісно пов'язані з певними фінансовими і комерційними колами – панують на сцені, але за якої багато з тих, на кому відбиваються їхні рішення, лишуються майже непочутими. Настав час змінити деякі правила управління міжнародним економічним порядком, подумати ще раз, як приймаються рішення на міжнародному рівні – і в чітких інтересах, робити менший наголос на ідеології й більше дивитися за тим, як система працює. Конче необхідно, щоб успішний розвиток, який ми бачимо у Східній Азії, відбувався усюди. Продовження глобальної нестабільності коштує аж надто дорого. Глобалізацію можна змінити на краще, і коли це буде зроблено, коли вона відбуватиметься чесно й належним чином, а всі країни, на яких вона відбивається, матимуть право голосу, тоді з'явиться можливість того, що вона допоможе створити нову глобальну економіку, в якій зростання буде не тільки стійкішим, а й у якій плоди зростання розподілятимуться більш рівномірно.



розділ

2

СПОДІВАННЯ НЕ СПРАВДЖУЮТЬСЯ

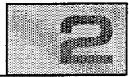
13 лютого 1997 року, у перший мій робочий день на посаді головного економіста і старшого віце-президента Світового банку, тількино я зайшов до грандіозної осяйної будівлі штаб-квартири на вашингтонській 19-й вулиці, першим, що впало у вічі, був девіз установи: *Наша мрія – світ без бідності*. У центрі зали на тринадцятому поверсі стоїть скульптура хлопчика-поводиря, який веде старого сліпого. Це пам'ятник на відзначення перемоги над онхоцеркозом – африканською річковою сліпотою. До того, як Світовий банк, Всесвітня організація охорони здоров'я та інші не доклали своїх зусиль, тисячі людей в Африці щороку сліпли через цю недугу, якій можна запобігти. Через дорогу від Світового банку височить ще один осяйний монумент громадському достатку – штаб-квартира Міжнародного валютного фонду. Її пишно уквітчана центральна мармурова зала має нагадувати міністрам фінансів з усіх кінців світу, що МВФ являє собою центр багатства і влади.

Ці дві установи, що часто змішуються у громадській свідомості, помітно відрізняються одна від одної через різницю в їхній культурі, стилі та завданнях. Одна має викорінювати бідність, інша – підтримувати стабільність. Хоч обидві установи посилають команди своїх економістів до країн, що розвиваються, у тритижневі відрядження, Світовий банк намагається забезпечити постійну присутність значної кількості своїх співробітників у країні, яку він підтримує, тоді як МВФ зазвичай має лише одного «постійного представника», повноваження якого є обмеженими. Програми МВФ, як правило, диктуються з Вашингтона і розробляються під час коротких відряджень співробітників МВФ до міністерств фінансів та центральних банків, де вони зосереджено вивчають цифри, а проживають у комфортабельних столичних п'ятизіркових готелях. Ця різниця більш ніж символічна: ніхто не може ні взнати країну, ні полюбити її, доки не побуває в сільській глибинці. Безробіття не можна сприймати лише як статистику, як економічний «список загиблих», безневинних жертв у битві за зниження інфляції чи за те, щоб західний банк повернув свої гроші. Безробітні – це люди, що мають сім'ї, чиє життя погіршується – іноді непоправимо – через економічну політику, яку рекомендують чужинці і, як у випадку МВФ, яку вони успішно нав'язують. Новітню техніку розробляють так, щоб уникати фізичного контакту: кидаючи бомби з висоти 15 кілометрів, «не відчуваєш», що насправді чиниш. Новітній економічний менеджмент схожий: з номера в розкішному готелі можна нав'язувати політику, над якою двічі подумаєш, якщо особисто знаєш людей, чиї життя вона поруїнує.

Статистика підтверджує те, що можна побачити, виїхавши зі столиць, в Африці, Непалі, на Мінданао чи в Ефіопії; прірва між багатими й бідними поглиблюється, та навіть число людей, які живуть в абсолютній бідності – маючи менше одного долара на день – зростає. Навіть там, де було викорінено онхоцеркоз, злидні вижили – вижили, незважаючи на всі добрі наміри й обіцянки розвинутих держав, більшість із яких колись тримали в колоніальній залежності країни, що розвиваються.

Спосіб мислення не змінюється за один день, і це однаково справедливо і для розвинутих, і для нерозвинутих країн. Надання свободи країнам, що розвиваються (зазвичай після незначних приготувань до автономії), часто не змінює поглядів колишніх колоніальних хазяїв, які продовжують думати, що знають більше за всіх. Колоніальна ментальність – «тягар білої людини» і переконання, що вони знають, що буде краще для країн, які розвиваються, – вистояла. Америка, яка стала домінуючою силою глобальної економіки, має набагато меншу колоніальну спадщину, проте її послужний список теж заплямований – не так її «богоданим» експансіонізмом, як холодною війною, в якій демократичні принципи порушувалися або ігнорувалися, – всеохопною боротьбою проти комунізму.

Напередодні початку роботи у Світовому банку я провів свою останню прес-конференцію як голова президентської економічної ради.



В той час, як внутрішньоекономічна ситуація не викликала тривоги, я відчував, що найбільшою турботою для економістів є дедалі гостріша проблема бідності у світі. Що можна зробити для 1,2 мільярда людей, які живуть менш як на долар у день, чи для 2,8 мільярда, які мають менш ніж два долари щодня – понад 45 % населення світу? Що я можу зробити для втілення мрії про світ без бідності? Як я можу долучитися до реалізації скромнішої мрії про світ, у якому буде менше бідності? Я бачив своє завдання як трояке: визначати, які стратегії будуть найефективнішими для забезпечення економічного зростання і скорочення бідності; працювати з урядами країн, що розвиваються, над втіленням у життя цих стратегій; робити все, що я можу, в інтересах світу, що розвивається: чи докладаючи зусиль з метою відкриття їхніх ринків, чи забезпечуючи їм дієвішу підтримку. Я знав, що завдання ці тяжкі, та я не міг навіть уявити, що одна з найбільших перешкод для країн, що розвиваються, є штучною, абсолютно позбавленою необхідності, і що знаходиться вона прямо через дорогу – у «братній» установі, МВФ. Я очікував, що ніхто ні в міжнародних економічних інституціях, ні в урядах, які їх підтримують, не вважає справою свого життя викорінення бідності; але я гадав, що повинно бути відкрите обговорення стратегій – стратегій, які в надто багатьох царинах видаються невдалими, і особливо невдалими стосовно бідних. Тут на мене чекало розчарування.

ЕФІОПІЯ: БОРОТЬБА МІЖ ПОЛІТИКОЮ І БІДНІСТЮ

За чотири роки у Вашингтоні я призвичаївся до дивного світу бюрократів і політиків. Але лише у березні 1997 року, десь через місяць після переходу у Світовий банк, під час поїздки до Ефіопії, однієї з найбідніших країн світу, я повністю занурився у приголомшливий світ політики й арифметики МВФ. Річний дохід на душу населення в Ефіопії становив 110 доларів, а країна потерпала від постійних посух і голоду, які забрали 2 мільйони людських життів. Я приїхав, щоб зустрітися з прем'єр-міністром Мелесом Зенаві, який протягом сімнадцяти років очолював партизанську війну проти кривавого марксистського режиму Менгісту Гайле Маріама. Війська Мелеса здобули перемогу 1991 року, і уряд розпочав тяжку роботу з відбудови країни. Лікар за фахом, Мелес звичав також і економіку, оскільки знав, що вивести країну зі століть злиднів можна лише шляхом втілення економічних перетворень. Він продемонстрував знання з економіки – а також і творчий підхід, – які могли б зробити його найкращим студентом у будь-якій з аудиторій, в яких я викладав. Він показав глибше розуміння економічних принципів – і, звісно, краще знання стану своєї країни, – ніж багато хто з міжнародних економічних бюрократів, з якими мені довелося мати справу протягом наступних трьох років.

У Мелесі інтелектуальні здібності поєднувалися з цільністю особистості: ніхто не мав сумніву в його чесності, а звинувачення в корупції у його уряді були нечисленними. Його політичні опоненти головним чином вийшли зі столичних кіл, які довго були при владі і втратили її, і вони ставили під сумнів його відданість демократичним принципам. Однак він не був старомодним автократом. Загалом, і він сам, і його уряд були переконаними прихильниками децентралізації, наближення влади до людей, тісного зв'язку центру з регіонами. Нова конституція навіть закріпила за регіонами право демократичного голосування щодо відділення, таким чином даючи певність, що столичні політичні еліти, якими б вони не були, не наважаться ігнорувати волі людей у кожній частині країни і що жоден регіон не зможе нав'язати своєї окремої волі решті країни. Уряд на практиці довів відданість своїм принципам, коли 1993 року Еритрея проголосила незалежність. (Дальші події – такі як захоплення владою університету в Аддіс-Абебі навесні 2000 року, коли було арештовано декого з викладачів і студентів, – свідчать про ненадійність в Ефіопії, як і будь-де, основних демократичних прав.)

1997 року, коли я приїхав, саме точилася запекла суперечка Мелеса з МВФ, а Фонд призупинив надання фінансування. Макроекономічні «показники» Ефіопії – ті, на яких зосереджував свою увагу МВФ – навряд чи могли бути кращими. Інфляції не було; фактично ціни падали. З часу, коли Мелес прийшов до влади, скинувши Менгісту, обсяги виробництва постійно зростали¹. Мелес наочно довів, що при правильній політиці навіть бідна африканська країна може досягти стійкого зростання. Після років війни й відбудови до країни почала повертатися іноземна допомога. Але Мелес мав проблеми з МВФ. Під сумнівом виявилися не тільки 127 мільйонів доларів, які МВФ мав надати в рамках програми так званого Розширеного фінансування структурної перебудови (ESAF) (програма пільгової низьковідсоткової позики для дуже бідних країн), а й фінансування з боку Світового банку.

МВФ відіграє особливу роль у питаннях міжнародної допомоги. Вважається, що МВФ розглядає макроекономічне становище країни-реципієнта і пересвідчується, що вона живе відповідно до своїх коштів. Якщо це не так, то неминуче починаються неприємності. Коротко кажучи, країна може жити невідповідно до доходів шляхом запозичень, але врешті-решт настає день відплати, а з ним і криза. МВФ приділяє велику увагу інфляції. Країни, уряди яких витрачають більше, ніж вони отримують за рахунок податків та іноземної допомоги, часто стикаються з інфляцією, особливо якщо вони покривають дефіцит друкуванням грошей. Звичайно, у доброї макроекономіки є й інші виміри, крім інфляції. Термін *макро* стосується сукупного стану, загальних рівнів зростання, безробіття й інфляції, і в країні, у якій інфляція є низькою, може не відбуватися зростання й існувати високе безробіття. З погляду більшості економістів, макроекономічний стан такої країни оцінюється як тяжкий. З погляду більшості економістів, зниження інфляції не є самоціллю, воно

є засобом для досягнення цілі: саме через те, що *надмірно* висока інфляція часто призводить до гальмування зростання, а гальмування зростання призводить до високого безробіття, інфляції приділяють таку велику увагу. Але схоже на те, що МВФ часто плутає цілі і засоби, таким чином втрачаючи розуміння того, що насправді є більш, а що менш важливим. Така країна, як Аргентина, могла отримувати найвищі оцінки, навіть коли рівень безробіття роками вимірювався двозначними цифрами – поки бюджет видавався збалансованим, а інфляція контролюваною!

Якщо країна не відповідає певним граничним вимогам, МВФ зупиняє фінансування; зазвичай, якщо це стається, так роблять і інші донори. Зрозуміло, що Світовий банк і МВФ не надають допомоги країнам з незадовільним макроекономічним станом. Якщо країни мають значний бюджетний дефіцит і швидко зростаючу інфляцію, існує ризик, що гроші витратимуться неправильно. Уряди, які не можуть впоратися зі всією економікою в цілому, як правило, не можуть впоратися і з належним використанням іноземної допомоги. Але якщо макроекономічні показники – інфляція і зростання – є міцними, як це було в Ефіопії, то й макроекономічна структура країни, що їх забезпечує, напевно є здоровою. Крім добрих макроекономічних показників, Світовий банк мав ще й прямі докази компетентності уряду та його рішучості у боротьбі з бідністю. В Ефіопії було розроблено стратегію розвитку сільських районів, яка зосереджувалася на проблемах бідних, і особливо – на 85 % населення, що мешкає у сільській місцевості. Разом скоротилися військові витрати – прикметна деталь для уряду, який прийшов до влади силою зброї – бо, як відомо, гроші, витрачені на озброєння, не можна витратити на боротьбу з бідністю. Без сумніву, це був саме той уряд, якому міжнародна спільнота мала надавати свою підтримку. Але МВФ призупинив свої програми в Ефіопії, незважаючи на добрі макроекономічні результати, заявивши, що він стурбований позицією уряду Ефіопії щодо бюджету.

Уряд Ефіопії мав два джерела доходів – податки й міжнародну допомогу. Будь-який державний бюджет є збалансованим, поки його доходи дорівнюють видаткам. Доходи Ефіопії, як і в інших країнах, що розвиваються, великою мірою залежали від іноземної допомоги. МВФ непокоїло те, що у разі припинення цієї допомоги Ефіопія опиниться у складному становищі. Тому він наполягав, що бюджет Ефіопії може вважатися міцним лише в тому випадку, коли витратна частина буде обмеженою обсягом зібраних податків.

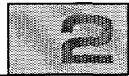
Очевидною проблемою такої логіки МВФ є те, що згідно з нею ніяка бідна країна ніколи не може витратити кошти на те, на що вона отримала допомогу. Якщо, скажімо, Швеція надала гроші на будівництво шкіл в Ефіопії, така логіка диктує, що Ефіопія має натомість покласти ці гроші до резервного фонду. (Всі країни мають, чи повинні мати, резервні рахунки, на яких знаходяться гроші на той самий «чорний день» із приказки. Традиційним засобом резервування є золото, але сьогодні його заміняє

тверда валюта чи надійні процентні вклади. Найпоширенішим є резервування коштів у цінних паперах Державної скарбниці США.) Але ж міжнародні донори надають свою допомогу зовсім не для того. В Ефіопії донори, які працювали незалежно й не були підконтрольні МВФ, хотіли бачити побудовані нові школи й лікарні – того ж таки бажала й Ефіопія. Мелес висловився ще рішучіше: він мені сказав, що не для того він воював сімнадцять років, щоб якісь іноземні бюрократи забороняли йому будувати школи й лікарні для своїх людей, коли йому вдалося переконати благодійників за це заплатити.

Позиція МВФ не була пов'язаною з турботою про довготермінову перспективу. Іноді країни витрачали надані кошти на будівництво шкіл і лікарень. Коли ці гроші закінчувалися, вже не було на що утримувати ці нові установи. Донори знали про цю проблему і передбачили витрати на подальше утримання у програмах своєї допомоги в Ефіопії, як і всюди у світі. Але що станеться, казав МВФ, якщо допомога припиниться? Фонд твердив, що іноземна допомога є надто нестійною для того, щоб на неї покладатися. Як на мене, така позиція МВФ не мала сенсу, і не тільки через те, що виходила з абсурдних посылань. Я знав, що міжнародна допомога часто є набагато стабільнішою за доходи від податків, які можуть значно коливатися внаслідок дії економічних чинників. Повернувшись до Вашингтона, я попросив своїх співробітників перевірити статистику, і вона підтвердила, що міжнародна допомога є стабільнішою за податкові надходження. Користуючись логікою МВФ щодо стабільності джерел доходів, Ефіопія, як і інші країни, що розвиваються, мала б розраховувати на іноземну допомогу, але не на податкові надходження до бюджету. А якщо ні податки, ні іноземну допомогу не можна вважати стабільним джерелом бюджетних надходжень, то стан кожної країни можна вважати незадовільним.

Проте аргументація МВФ була навіть ще химернішою. Існує чимало адекватних способів впоратися з нестабільністю бюджетних надходжень, приміром – додаткове резервування і гнучкість у витратах. Якщо надходження з якогось із джерел припиняються, а резервів немає, уряд має бути готовим до скорочення видатків. Але у випадку допомоги, яка є такою важливою для бідних держав на зразок Ефіопії, у ній самій вже запрограмовано гнучкість; якщо країна не отримує грошей на будівництво ще однієї школи, то вона її просто не будуватиме. Ефіопські урядовці розуміли, про що йдеться, вони розуміли і стурбованість тим, що може статися, якщо або бюджетні надходження, або іноземна допомога скоротяться, і на такий випадок вони мали розроблену систему заходів. Чого вони не могли зрозуміти – не розумів і я – то це того, чому МВФ не бачить логічності такої позиції. Від усього цього насправді багато залежало: школи і лікарні для найбідніших людей у світі.

На додачу до суперечки стосовно того, як розпоряджатися іноземною допомогою, я також був утягнутий в іншу дискусію – щодо завчасної виплати боргів. Ефіопія сплатила борг одному з американських банків



достроково, використавши свої резерви. В економічному сенсі така дія була бездоганною. Незважаючи на якість застави (літак), Ефіопія по цій позиції платила набагато вищі проценти, ніж отримувала по резервах. Я також радив виплатити борг, зокрема тому, щоб у випадку, коли пізніше знадобляться кошти, уряд міг зразу ж знову використати літак як заставу для отримання позики. Сполучені Штати й МВФ заперечували проти завчасної виплати. Аргументом у цьому разі була не загальна стратегія, а те, що Ефіопія вдалася до неї без попереднього схвалення МВФ. Але чому суверенна держава має просити дозволу в МВФ на кожен крок, який вона робить? Було б зрозуміло, якби дія Ефіопії становила загрозу її можливостям виплачувати по позиках, наданих МВФ; якраз навпаки, через те, що це було розумним фінансовим рішенням, платоспроможність країни зросла.

Упродовж років постійно повторюваною мантрою у штаб-квартирі МВФ на 19-й вулиці були підзвітність і результативність. Результати ефіопської самостійної політики переконливо свідчили, що держава є справжнім господарем власної долі. Проте МВФ вважав, що країни, які отримують від нього гроші, зобов'язані питати дозволу в усьому, що тільки можливо; не зробити так означало дати підставу для призупинення фінансування, безвідносно до того, наскільки обґрунтованою була та чи та дія. Для Ефіопії таке втручання дуже скидалося на нову форму колоніалізму; для МВФ то була стандартна робоча процедура.

Інші конфліктні моменти у відносинах Ефіопії з МВФ стосувалися лібералізації фінансового ринку. Ефективні ринки капіталу є визначальною прикметою капіталізму, але ніде нерівність між передовими державами і країнами, що розвиваються, не є такою великою, як у ринках капіталу. Вся банківська система Ефіопії (обмежена, приміром, розміром вкладів) є меншою, ніж у Бетесді, передмісті Вашингтона з населенням 55 277 осіб. МВФ вимагав від Ефіопії не тільки відкрити свої фінансові ринки для західних конкурентів, а й розділити її найбільший банк на кілька частин. У світі, в якому такі американські фінансові мегаустанови, як Citibank і Travelers чи Manufacturers Hanover та Chemicals кажуть, що вони повинні об'єднатися, щоб ефективно конкурувати, банк розміром з місцевий банк у Бетесді насправді не має жодної можливості конкурувати зі світовими гігантами на зразок Citibank. Коли глобальні фінансові інституції приходять до країни, вони можуть роздавити місцевих конкурентів. А якщо вони залучають вкладників у таких країнах, як Ефіопія, то напевно будуть уважнішими й щедрішими у наданні позик великим транснаціональним корпораціям, ніж кредитуючи дрібні підприємства й фермерів.

МВФ бажав більшого, ніж просто відкрити банківську систему для іноземних конкурентів. Він хотів «зміцнити» фінансову систему країни шляхом запровадження аукціонного ринку для цінних паперів Державної скарбниці Ефіопії – реформа, яка була б позитивною для багатьох країн, але цілком безглуздою в умовах Ефіопії. Також МВФ хотів, щоб Ефіопія

«лібералізувала» свій фінансовий ринок, тобто дозволила, щоб процентні ставки вільно визначалися ринковими чинниками – Сполучені Штати і Західна Європа зробили це лише після 1970 року, коли їхні ринки і регулятивний апарат були набагато розвинутішими, ніж в Ефіопії. МВФ знову сплутав цілі і засоби. Одна з найперших цілей дієвої банківської системи полягає в наданні кредитів на розумних умовах тим, хто їх поверне. У переважно сільськогосподарських країнах, якою є Ефіопія, особливо важливою для фермерів є можливість отримати на нормальних умовах кредити на придбання насіння й добрив. Забезпечити такі кредити нелегко; навіть у Сполучених Штатах на переломних етапах розвитку, коли сільське господарство було більш важливим, уряд відігравав вирішальну роль у забезпеченні сільського господарства необхідними кредитами. Банківська система Ефіопії була цілком справною, хоча би з огляду на основні показники: різниця між процентами по вкладах і кредитах була набагато нижчою, ніж в інших країнах, що розвиваються, які дотримувалися порад МВФ. Проте МВФ виказував своє невдоволення, просто тому що вважав, що процентні ставки мають визначатися міжнародними ринковими чинниками, без урахування ступеня конкурентності ринків. Для Фонду лібералізація фінансової системи була самоціллю. Наївна віра у ринки привела до впевненості, що лібералізована фінансова система може знизити процентні ставки і таким чином зробить доступнішими більші обсяги коштів. МВФ був настільки впевненим у правильності своєї догматичної позиції, що не рахувався із реальним життям.

Опір Ефіопії вимозі МВФ «відкрити» банківську систему був цілком обґрунтованим. Вона бачила, що сталося з її східноафриканськими сусідами, які здалися на вимоги МВФ. МВФ наполягав на лібералізації фінансового ринку, вважаючи, що конкуренція між банками приведе до зниження процентних ставок. Результати виявилися катастрофічними: услід за цим кроком почалося швидке розмноження місцевих комерційних банків, тоді як банківське законодавство і регулювання ще не було достатнім. Все це привело до закономірних наслідків – у Кенії чотирнадцять банків зазнали краху лише протягом 1993 і 1994 років. Зрештою, процентні ставки зросли, а не знизилися. Зрозуміло, це викликало стурбованість уряду Ефіопії. Бажаючи поліпшити умови життя у сільській місцевості, уряд побоювався, що лібералізація матиме руйнівний вплив на економіку. Ті фермери, які раніше користувалися кредитами, не змогли б за нових умов придбати насіння й добрива, оскільки не змогли б отримати дешевих кредитів чи були б змушені платити такі високі відсотки, на що навряд чи могли б піти. Ефіопія – країна з частими посухами, які викликають масовий голод. Її лідери не бажали робити становище ще гіршим. В Ефіопії побоювалися, що поради МВФ можуть призвести до падіння доходів фермерів, ще більше погіршуючи їхню й без того сумне становище.

Зіткнувшись із небажанням уряду Ефіопії коритися вимогам, МВФ вирішив, що уряд не налаштований на реформи і, як уже було сказано,

призупинив свої програми. На щастя, я разом з іншими економістами зі Світового банку переконав керівництво надати більше коштів Ефіопії: країна дуже потребувала допомоги, до того ж її економічна структура була на висоті, а уряд бажав поліпшити життя бідного населення. Обсяг фінансування Світового банку потроївся, хоча лише через кілька місяців позиція МВФ зрештою пом'якшилася. З метою кардинально змінити ситуацію я, з неоціненною підтримкою з боку моїх колег, влаштував рішучу кампанію «інтелектуального лобювання». У Вашингтоні мої колеги і я сам влаштовували конференції, щоб підштовхнути людей і в МВФ, і у Світовому банку переглянути питання лібералізації фінансових ринків найбільш нерозвинутих країн, а також уважно розглянути наслідки невиправдано суворой бюджетної політики у бідних країнах, що, як Ефіопія, великою мірою залежали від іноземної допомоги. Я намагався зустрітися зі старшими менеджерами Фонду – самостійно і через своїх колег зі Світового банку, а працівники Світового банку в Ефіопії робили подібні спроби, щоб переконати своїх візаві з Фонду. Я використав увесь вплив, який мав через зв'язки в адміністрації Клінтона, включно з переговорами з представником Америки у Фонді. Словом, зробив усе, що міг, для того, щоб МВФ відновив надання допомоги Ефіопії.

Фінансування почалося знову, – мені хотілося б думати, що мої зусилля допомогли Ефіопії. Я дізнався, проте, яких неймовірних зусиль і часу коштують реальні зміни, навіть якщо зусилля робляться зсередини, з міжнародної бюрократії. Такі організації є швидше темними, аніж прозорими. Вони не дозволяють інформації зсередини виходити назовні, хіба що, можливо, ще менше інформації може проникнути у них із зовнішнього світу. Ця затемненість також означає й те, що інформації з нижніх щаблів організації тяжко дістатися догори.

Сутичка за позики Ефіопії допомогла мені краще зрозуміти, як працює МВФ. Було ясно, що МВФ неправий щодо лібералізації фінансового ринку і макроекономічного становища Ефіопії, та він уперто стояв на своєму. Здавалося, він не слухає нікого, немає значення – наскільки поінформованих чи неупереджених. Насправді суттєві речі стали другорядними порівняно із процедурними моментами. Те, що для Ефіопії мало сенс сплатити борг, вважало менше, ніж те, що вона не проконсультувалась із МВФ. Лібералізація фінансового ринку – наскільки б вона не була потрібною в країні на тому етапі розвитку, який переживала Ефіопія, – була суттєвою справою, і слід було спитати в експертів їхньої думки щодо цього. Той факт, що зовнішніх експертів не залучили до розгляду питання, є суголосним стилеві МВФ, згідно з яким Фонд вважає себе монопольним володарем права на «правильну» пораду. Навіть щодо такої справи, як сплата боргу – хоча вона не й мала жодного стосунку до МВФ, оскільки дія Ефіопії підвищувала платоспроможність, а не знижувала її, – можна було б звернутися до зовнішніх фахівців, щоб зважити доцільність цієї операції. Але то є табу для МВФ. Через те, що так багато рішень ухвалюються за зачиненими дверима – а зазвичай проблеми, що

виникають, відкрито не обговорюються, – МВФ створює ґрунт для підозр, що можновладці, ділові кола чи інші приховані чинники, не пов'язані з повноваженнями і декларованими цілями МВФ, мають вплив на його політику і діяльність.

Для організації такого розміру, як МВФ, тяжко дістати точну інформацію про кожну національну економіку. Деякі з найкращих економістів МВФ працюють у Сполучених Штатах, але на посаді голови економічної ради я часто стикався з тим, що обмежене розуміння МВФ американської економіки призводить до неправильних рекомендацій стосовно Америки. Приміром, економісти з МВФ передбачали, що інфляція у США почне зростати, як тільки рівень безробіття впаде нижче 6 %. Моделі економічної ради показували, що вони не мають рації, але до нас не дуже прислухалися. Праві виявилися ми, а не МВФ: рівень безробіття у США впав нижче за 4 %, а інфляція не зросла. Виходячи з невірнього аналізу, економісти МВФ дали неправильну рекомендацію: піднімати процентні ставки. На щастя, федеральна резервна система не звернула уваги на цю рекомендацію. Інші країни не змогли б зігнорувати її так легко.

Втім для МВФ брак детальної інформації є не таким уже й важливим – оскільки там покладаються на підхід «один розмір підходить для всіх». Проблеми такого підходу набувають особливої гостроти, коли його починають застосовувати до країн, що розвиваються, чи до країн з перехідними економіками. Ця інституція насправді не займається питаннями розвитку – її головною метою, як я вже казав, є підтримка глобальної економічної стабільності, а не скорочення бідності у країнах, що розвиваються, – проте вона не зволікає, коли вважає за потрібне втручатися, і втручатися серйозно, у проблеми розвитку. Питання розвитку є складними; багато в чому країни, що розвиваються, являють собою набагато складнішу проблему, ніж розвинуті країни. Причинами цього є незрідка відсутність ринків, а коли ринки вже сформовані – їхня недосконала робота. Безліч проблем з інформацією, а також особливості культури можуть суттєво впливати на роботу економіки.

На жаль, надто часто підготовка фахівців з макроекономіки не знайомить їх належним чином з проблемами, з якими їм доведеться зіткнутися у країнах, що розвиваються. Основні навчальні програми деяких університетів, з числа випускників яких МВФ регулярно рекрутує співробітників, містять моделі, в яких нічого не говориться про безробіття. Крім того, у стандартній моделі конкуренції – моделі, на якій ґрунтується ринковий фундаменталізм МВФ, – попит завжди дорівнює пропозиції. Якщо попит на робочу силу дорівнює пропозиції, то тоді не існує *вимушеного* безробіття. Той, хто не працює, очевидно, не хоче працювати. В такій інтерпретації безробіття під час Великої депресії, коли кожен четвертий не мав роботи, можна пояснити несподіваним посиленням бажання мати більше дозвілля. Для психологів могло би бути цікавим, чому раптом виникла така жага до дозвілля або чому люди, які мали б з нього тішитися, почувалися такими нещасними – проте, згідно зі стан-

дартною моделлю, ці питання виходять за межі економічної науки. Хоча такі моделі можуть бути своєрідною розвагою в академічних колах, вони видаються особливо недоречними для пояснення проблем таких країн, як Південна Африка, у якій після повалення режиму апартеїду безробіття перевищило 25 %.

Економісти МВФ, звичайно, не можуть не зважати на існування безробіття. Через те, що, відповідно до ринкового фундаменталізму – за яким, як вважається, ринки працюють бездоганно, а попит в усьому дорівнює пропозиції – безробіття не може існувати, то й ця проблема начебто не є ринковою. Вона має корінитися у чомусь іншому: скажімо, зажерливі профспілки й політики втручаються у діяльність вільних ринків, а звідси – вимоги (й отримання) надмірно високих зарплат. Так виникає «очевидний» висновок для економічної політики: якщо існує безробіття, потрібно знижувати заробітну плату.

Але навіть якби підготовка співробітників МВФ більше відповідала проблемам країн, що розвиваються, навряд чи якась із місій МВФ під час тритижневого відрядження до Аддіс-Абеби, столиці Ефіопії, чи до столиці будь-якої іншої країни, насправді зуміла б розробити ефективну політику для цієї країни. Таку політику набагато ймовірніше розроблять високоосвічені першокласні економісти, які постійно знаходяться у країні, фахівці, добре обізнані з її специфікою, які щоденно працюють над вирішенням її проблем. Чужинці можуть відіграти свою роль, ділячись своїм досвідом, набутим в інших країнах, а також пропонуючи альтернативні погляди. Але МВФ не влаштовує роль простого радника, який змагається з іншими, пропонуючи альтернативні ідеї. Він прагне важливішої ролі у розробці політики. І він може так чинити, бо позиція МВФ ґрунтується на ідеології – ринковому фундаменталізмі, – яка передбачає незначне урахування особливостей країни та її нагальних проблем (якщо взагалі їх передбачає). Економісти МВФ можуть ігнорувати короткостроковий ефект їхньої політики, задоволені переконанням, що *в довготерміновій перспективі* становище країни поліпшиться; будь-який негативний короткостроковий результат – це просто біль, що є невід'ємною частиною процесу. Швидке зростання процентних ставок може сьогодні призвести до голоду, але ринкова ефективність вимагає звільнення ринків, а ринкова ефективність, у кінцевому рахунку, викликає зростання – зростання ж іде на користь усім. Страждання і біль стають частиною процесу порятунку, доказом, що країна знаходиться на правильному шляху. Як на мене, іноді біль таки є неминучим, але він ніколи не є добрим сам по собі. Добра політика часто може запобігти переважній частині страждань; а деякі форми болю – наприклад, злидні, спричинені несподіваними скороченнями субсидій на харчування, які ведуть до заколотів, насильства і до руйнування суспільної структури – є цілковито контрпродуктивними.

МВФ доклав значних зусиль, щоб переконати багатьох у тому, що його продиктована ідеологією політика є необхідною для країн, які хочуть досягти успіху у віддаленій перспективі. Економісти завжди приділяють

велику увагу ощадливості, а МВФ часто називає себе «вісником ощадливості»: країни не можуть постійно жити чужим коштом. Звісно, для того, щоб сказати, що країна має обмежувати свої видатки обсягами доходів, не потрібна мудрована фінансова інституція, в якій працюють доктори економіки. Але програми реформ МВФ ідуть набагато далі простого забезпечення того, щоб країна жила своїм коштом.

Програмам у стилі МВФ є альтернатива – інші програми, що передбачають поміркований рівень жертв, які не базуються на ринковому фундаменталізмі і які приносять позитивні результати. Добрим прикладом цьому є Ботсвана, що лежить за 4000 кілометрів на південь від Ефіопії, – невелика країна з півторамільйонним населенням, яка досягла стабільної демократії, отримавши незалежність.

1966 року, коли Ботсвана стала повністю незалежною, вона була вкрай бідною країною, як Ефіопія і більшість інших африканських країн, з річним доходом на душу населення меншим за 100 доларів. Вона також переважно була сільськогосподарською, потерпала від браку води і не мала розвинутої інфраструктури. Але Ботсвана являє собою історію успішного розвитку. Хоча зараз вона потерпає від епідемії СНІДу, протягом 1961–1997 років середньорічне економічне зростання в цій країні становило 7,5 %.

Ботсвані допомогли поклади алмазів, але такі країни, як Республіка Конго (колишній Заїр), Нігерія та Сьєрра-Леоне також багаті на природні ресурси. Однак у тих країнах багатство призвело до розквіту корупції і породило привілейовані еліти, які постійно ведуть міжособні руйнівні війни за контроль над ресурсами. Успіх Ботсвани ґрунтувався на здатності підтримувати політичну злагоду, базовану на почутті національної єдності. Політичний консенсус, необхідний для будь-якого дієвого соціального договору між урядом і населенням, був старанно розроблений урядом у співробітництві з іноземними радниками з різноманітних громадських і приватних установ, зокрема Фонду Форда. Радники допомогли Ботсвані окреслити план на майбутнє. На відміну від МВФ, який переважно має справу з міністерством фінансів і центральними банками, радники в ході роботи з урядом щиро й відкрито пояснювали свої рекомендації з тим, щоб забезпечити громадську підтримку своїм програмам і економічній політиці. Вони обговорювали програму з вищими посадовцями Ботсвани, зокрема міністрами і членами парламенту, а також влаштовували відкриті семінари поряд із зустрічами сам на сам.

Частково успіх пояснюється тим, що чільні урядовці Ботсвани дуже велику увагу приділили підборві радників. Коли МВФ запропонував Банкові Ботсвани свою кандидатуру на посаду заступника голови, Банк не погодився на неї автоматично. Керівник банку літав до Вашингтона для бесіди з кандидатом. Як показало майбутнє, той був добрим працівником. Звичайно, ніякий успіх не буває безхмарним. В іншому випадку Банк Ботсвани дозволив МВФ підібрати спеціаліста на посаду директора з досліджень, який виявився, принаймні у деяких питаннях, набагато менш вдалим.



Відмінність у тому, як дві організації підходили до проблем розвитку, відбивалася не лише у самій діяльності. Тоді як МВФ гудять у більшості країн, що розвиваються, символом теплих стосунків, які Ботсвана налагодила зі своїми радниками, стало нагородження найвищою медаллю цієї країни Стіва Льюїса, котрий у час своєї роботи з Ботсваною був професором економіки розвитку в університеті Вільямса. (Потім він став президентом Карлтон-колледжу.)

Життєво необхідна суспільна злагода опинилася під загрозою два десятиліття тому, коли в Ботсвані спалахнула економічна криза. Посуха призвела до смертельної небезпеки для багатьох селян, які вирощували худобу, а проблеми в алмазній промисловості спричинили скорочення бюджету і послабили позиції національної валюти. Ботсвана зіткнулася з однією з тих самих криз ліквідності, для подолання яких і створювався МВФ, – кризою, яку можна було полегшити покриттям дефіциту для попередження рецесії й ускладнень. Однак, хоча саме у цьому міг полягати намір Кейнса, коли він працював над створенням МВФ, інституція не вважає, що вона має допомагати долати дефіцит, підтримуючи повну зайнятість в економіці. Швидше, вона дотримується докейнсіанських поглядів фіскальної ощадливості, надаючи кошти тільки тоді, коли країна-позичальник відповідає поглядам МВФ щодо правильної економічної політики, яка майже завжди тягне за собою політику скорочень, яка веде до економічного спаду й навіть гірше того. Ботсвана, усвідомлюючи непостійність двох своїх провідних секторів економіки, тваринництва й алмазної промисловості, завбачливо накопичила резерви на випадок такої кризи. Коли резерви почали вичерпуватися, настав час подальших заходів. У Ботсвані затягли пояси, опанували себе і пережили кризу. Але через широку обізнаність громадськості з економічною політикою, яку розвивали протягом років, та базований на консенсусі підхід до прийняття рішень, нестатки не призвели до такого розколу в суспільстві, який так часто спіткав країни, де виконували програми МВФ. Напевно, якби МВФ робив те, що він мав би робити – швидко надавав кошти країнам з доброю економічною політикою, які переживають кризу, не шукаючи, які б ще умови їм накинути – то Ботсвана вийшла б із кризи ще швидше і ще з меншими втратами. (Місії МВФ, що прибула 1981 року, як це не смішно, було тяжко нав'язати якісь нові умови, тому що Ботсвана на той час уже зробила багато з того, на чому наполягав МВФ.) Відтоді Ботсвана не зверталася по допомогу до МВФ.

Підтримка з боку іноземних радників – незалежних від міжнародних фінансових інституцій – відіграла свою роль у успіхові Ботсвани навіть ще раніше. Ботсвана не жила б так добре, якби не уклала контракту з південноафриканським алмазним картелем. Невдовзі після здобуття незалежності, 1969 року, картель заплатив Ботсвані 20 мільйонів доларів за алмазною концесією, заробивши на ній протягом того року 60 мільйонів доларів. Іншими словами, період окупності становив чотири місяці! Блискучий і відданий справі юрист, направлений до уряду Ботсвани Світовим банком, рішуче наполіг на повторних переговорах щодо підвищення вартості

контракту, що викликало шок у колах гірничих промисловців. De Beers (південноафриканський алмазний картель) намагався довести пожадливість Ботсвани. De Beers використав усі доступні важелі політичного впливу на Світовий банк. Зрештою людям з De Beers вдалося зробити так, що зі Світового банку надійшов лист, який засвідчував, що той юрист не може виступати від імені Світового банку. Відповіддю Ботсвани було таке: саме через це ми його й слухаємо. Врешті-решт відкриття другого великого алмазного родовища дало Ботсвані можливість у цілому переглянути стосунки з De Beers. Нова домовленість до сьогодні адекватно захищає інтереси Ботсвани і дозволяє їй підтримувати нормальні стосунки з De Beers.

Приклади Ефіопії та Ботсвани є знаковими з погляду на проблеми, з якими стикаються сьогодні успішніші африканські країни – країни, лідери яких прагнуть добробуту для своїх народів, у яких демократія ще недостатньо зміцніла і часом є недосконалою, країни, що намагаються побудувати нове життя на уламках колоніальної епохи, яка залишила їх без суспільних інституцій і людських ресурсів. Ці дві країни також символізують контрасти, характерні для світу, що розвивається: контрасти між успіхом і невдачею, між багатими й бідними, між надіями й реальністю, між тим, що є, і тим, що могло би бути.

Я почав замислюватися над цими контрастами наприкінці 1960-х років, коли вперше приїхав до Кенії. Переді мною була багата й родюча країна, деякі з найцінніших земель тут усе ще належали старим колоніальним поселенцям. Коли я приїхав, тут усе ще були колоніальні цивільні службовці – тепер вони звалися радниками.

Я спостерігав за розвитком у Східній Африці протягом наступних років, кілька разів відвідавши цей регіон уже на посаді провідного економіста Світового банку. Контраст між великими сподіваннями 1960-х і подальшим розвитком є разючим. Коли я вперше приїхав, дух угуру – слово на суахілі, що означає свободу, – і уяма – слово, що позначає самопоміч, – носилися в повітрі. Коли я повернувся, державні служби були укомплектовані добре освіченими ввічливими кенійцями; проте економіка з роками падала дедалі нижче. Деякі з проблем – передусім шалена корупція – були специфічно кенійськими. Але у високих процентних ставках, до яких призвело слідування порадам МВФ, сміливо можна звинувачувати іноземців.

Уганда розпочала процес постколоніальних перетворень, можливо, у кращій формі за будь-кого іншого – порівняно багата країна, у якій вирощувалася кáva, – однак їй бракувало освічених місцевих адміністраторів і лідерів. Британці дозволили лише двом африканцям дослужитися до звання старшого сержанта у своїй армії. Один з них, на жаль, був угандійцем на ймення Іді Амін – він врешті-решт став генералом Аміном в угандійській армії і 1971 року скинув прем'єр-міністра Мілтона Оботу. (Амін користувався певною довірою британців завдяки своїй службі в Королівських африканських стрільцях під час Другої світової війни та



участі у придушенні британцями повстання Мау-Мау в Кенії). Амін перетворив країну на різницю; 300 000 осіб було вбито через те, що вони вважалися опонентами «Довічного Президента», яким 1976 року проголосив себе Амін. Царство терору цього диктатора з ознаками психопатії закінчилося тільки 1979 року, коли воно впало під натиском угандійських вигнанців та військ сусідньої Танзанії. Сьогодні країна йде шляхом відродження під проводом харизматичного лідера Йовері Мусевені, який проводить радикальні реформи, досягаючи значних успіхів, знижуючи рівень неписьменності й захворюваності на СНІД. З ним цікаво розмовляти як на теми політичної філософії, так і про стратегії економічного розвитку.

Проте МВФ не дуже цікавиться думками «країн-клієнтів» на такі теми, як стратегії розвитку чи суворота фінансова політика. Усе ще надто часто підхід Фонду до країн, що розвиваються, нагадує ставлення колоніального правителя. Один раз побачити – краще, ніж сто разів почути: фото, зроблене 1998 року, обійшло увесь світ і закарбувалося в пам'яті мільйонів, особливо – в колишніх колоніях. Директор-розпорядник МВФ Мішель Камдессю (назва посади глави МВФ офіційно звучить як «Директор-розпорядник»), низенький, зі смаком одягнений колишній чиновник французької держскарбниці, який колись заявляв, що він соціаліст, стоїть із суворим обличчям і схрещеними на грудях руками над сидячим і приниженим президентом Індонезії. Фактично, нещасний президент був змушений поступитися МВФ економічним суверенітетом своєї країни в обмін на необхідну допомогу. Зрештою, іронія полягає в тому, що більша частина цих коштів пішла не на допомогу Індонезії, а на те, щоб виручити приватних кредиторів з «колоніальних держав». (На фото було зображено офіційну церемонію підписання угоди – угоди, насправді продиктованої МВФ, який, однак, часто вдає, що спеціальний лист-зобов'язання розробляється урядом країни.)

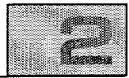
Захисники Камдессю твердять, що те фото нечесне, що він не знав, що його знімають, і що сцена на фото є вирваною з контексту. Але у тім-то й річ – у щоденних стосунках, без репортерів і камер, – що це фото напрочуд точно показує позицію, яку займають МВФівські бюрократи – від керівника організації й до самого низу. Для мешканців країн, що розвиваються, це фото піднімає дуже тривожне запитання: а чи змінилося щось відтоді, як колоніалізм «офіційно» закінчився піввіку тому? Коли я побачив те фото, пригадалися інші підписання «угод». Я тільки дивувався тому, наскільки ця сцена є подібною до тих, що стали символами «відкриття Японії», з дипломатією канонерок адмірала Перрі, чи закінчення Опіумних воєн, чи поразки магараджів у Індії.

Позиція МВФ, як і постава його чільника, ясно промовляє: він є джерелом мудрості, носієм правдивої ідеології, надто тонкої, щоб її могли затамувати у країнах, що розвиваються. Таким же ясним був і підтекст: в найкращому разі існує хтось із еліти – міністр фінансів чи керівник

центрального банку, – з ким Фонд може вести результативний діалог. Якщо ти не входиш до цього кола, годі й намагатися щось говорити.

Чверть століття тому країни, що розвиваються, могли іноді гідно захищатися від «експертів» із МВФ. Проте, так само, як змінився баланс військових сил, відбулася навіть ще більша зміна балансу сил інтелектуальних. У світі, що розвивається, зараз є свої власні економісти. Ці економісти мають значну перевагу власного знання місцевої політики, економіки, тенденцій. МВФ нагадує багато бюрократичних організацій; він постійно намагається розширити сферу свого впливу, перейти межі цілей, для виконання яких його колись створювали. Мірою того, як місія МВФ поступово розповзалася за межі початкової макроекономічної сфери діяльності до структурних питань, таких як приватизація, ринок праці, пенсійна реформа і тому подібне, і до більш широкої царини стратегій розвитку, інтелектуальний баланс сил перекошувався все більше.

МВФ, звичайно ж, твердить, що ніколи не диктує, але завжди обговорює умови надання позик з країною-позичальником. Проте це односторонні переговори, уся сила знаходиться в руках МВФ – великою мірою тому, що багато країн, які шукають допомоги МВФ, перебувають у вкрай скрутному становищі. Хоча я ясно це бачив у Ефіопії та інших країнах, що розвиваються, з якими працював, я знову це усвідомив під час візиту до Південної Кореї у грудні 1997-го, коли розгоралася Східноазійська криза. Південнокорейські економісти знали, що результати політики, яку їм накидав МВФ, будуть руйнівними. З позицій сьогоденного дня навіть МВФ погоджується, що його політика призвела до надмірної фінансової напруженості, однак 1997 року лише небагато економістів (не з МВФ) вважали, що така політика має сенс². Проте корейські економічні посадовці тримали мовчанку. Я дивувався, чому вони мовчать, але не отримав відповіді від офіційних осіб в уряді аж до свого наступного візиту через два роки, коли корейська економіка одужала. Відповідь була такою, на яку, з огляду на попередній досвід, я і сподівався. Корейські посадовці неохоче пояснили, що вони боялися відкрито висловити незгоду. МВФ міг не лише припинити своє фінансування, а й міг також використати усі свої можливості залякування приватних інвесторів, розповідаючи їм про ті сумніви, що їх має МВФ стосовно корейської економіки. Навіть прихована критика МВФ з боку Кореї могла мати руйнівний ефект: для МВФ це означало б, що уряд недостатньо розуміє «економіку МВФ», що він має сумніви щодо дійсного впровадження програм. (МВФ має спеціальний вираз для подібних ситуацій: кажуть, що країна «збочила зі шляху». Існує тільки один правильний шлях, і будь-яке відхилення від нього є знаком близької катастрофи.) Публічна заява МВФ, що переговори провадилися чи навіть тільки були відкладені, посилає ринкам украї тривожний сигнал. Цей сигнал у кращому разі призводить до підвищення процентних ставок, у гіршому – до повного відлучення від приватних фондів. Для деяких найбідніших країн, які в будь-якому випадку майже не мають доступу до приватних фондів, на-



віль більш серйозним є те, що інші донори (такі як Світовий банк, Євросоюз та багато інших країн) ставлять доступ до своїх фондів у залежність від схвалення МВФ. Останні за часом ініціативи щодо полегшення боргового тягара насправді дали МВФ ще більше влади, оскільки якщо МВФ не схвалює економічної політики країни, то немає й ніякого списання боргів. Це дає МВФ важелі величезної потужності, про що МВФ добре знає.

Нерівність сил МВФ і «країни-клієнта» неминуче створює напруженість між ними, а поведінка МВФ під час переговорів лише погіршує й без того складну ситуацію. Диктуючи умови угоди, МВФ ефективно придушує будь-яку дискусію в уряді країни-клієнта – незважаючи на країну в цілому – щодо альтернативної економічної політики. У випадку криз МВФ захищає свою позицію, кажучи, що на обговорення просто немає часу. Але є криза чи її немає – поведінка МВФ мало змінюється. Погляд МВФ простий – питання, особливо коли вони ставляться публічно й відкрито, слід розглядати як виклик непорушній ідеології. Якщо ці питання відкрито обговорюватимуться, то це навіть може підірвати авторитет і репутацію МВФ. Урядові лідери розуміють натяк: можна сперечатися приватно, але публічно – ніколи. Шанс змінити погляди МВФ є слабким, в той час як набагато легше роздратувати чільників МВФ і спровокувати їх зайняти суворішу позицію з інших питань. А якщо вони сердиті чи роздратовані, МВФ може призупинити надання позик – невтішна перспектива для країни, що зіткнулася з кризою. Але той факт, що урядовці *начебто* погоджуються з рекомендаціями МВФ, аж ніяк не означає, що вони погоджуються насправді. І МВФ це знає.

Навіть з побіжного ознайомлення з умовами типової угоди між МВФ і країнами, що розвиваються, видно брак довіри між МВФ та реципієнтом. Співробітники МВФ відстежують ситуацію не тільки на основі твердих макроекономічних показників – інфляція, зростання та безробіття – але й на основі проміжних змінних, таких як грошова маса, які часто мають лише непрямий зв'язок з найважливішими показниками. Країнам ставляться суворі завдання – що потрібно виконати за тридцять днів, що – за шістьдесят днів, що – за дев'яносто днів. У деяких випадках в угодах обумовлено, які закони парламент країни має ухвалити, щоб виконати вимоги чи досягти «цілей» МВФ – і коли він має це зробити.

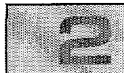
Такі вимоги є умовами надання кредитів, а навколо «обумовленості» кредитів точаться гарячі дискусії в галузі економіки розвитку. Звичайно, кожен кредитний документ містить в собі основні умови. Як мінімум, кредитна угода передбачає, що позика надається за умови, що вона буде повернута, зазвичай згідно з доданим часовим розкладом. Багато кредитних угод передбачають умови, розроблені з тим, щоб підвищити ймовірність повернення позики. «Обумовленість» же означає більш суворі умови, котрі часто перетворюють позику на політичний інструмент. Якщо МВФ бажає, щоб якась держава, наприклад, лібералізувала свої фінансові ринки, він може надавати кредит частинами, прив'язуючи надання кожної наступної до чергових кроків лібералізації, виконання яких можна

перевірити. Особисто я вважаю, що обумовленість кредитів, принаймні така, яка звичайно застосовується МВФ, є поганою ідеєю; мало ознак того, що вона покращує економічну політику, проте вона має шкідливий політичний ефект через те, що держави обурюються, коли їм виставляють умови. Дехто захищає обумовленість, кажучи, що банкір завжди ставить умови позичальникові, щоб бути упевненішим, що кредит повернуть. Проте обумовленість, нав'язувана МВФ і Світовим банком, дуже відрізняється. У деяких випадках вона навіть зменшує ймовірність повернення кредиту.

Приміром, умови, які можуть ослабити економіку країни в короткотерміновій перспективі, хоч би якими позитивними вони були для подальшого, підвищують ризик поглиблення спаду, і таким чином роблять для країни більш тяжким повернення короткотермінових позик МВФ. Усунення торгових бар'єрів, монополій і податкових перекосів може бути сприятливим для довготермінового економічного зростання, але потрясіння в економіці в ході того, як її намагаються стабілізувати, можуть лише загострити кризу.

Тоді як обумовленість кредитів МВФ не можна виправдати в термінах відповідальності позикодавця, їх можна виправдати в термінах, сказати б, «моральної відповідальності» – обов'язку робити все можливе для посилення економіки країн, які звернулися по допомогу. Але небезпека полягає у тому, що, навіть поставлені з добрими намірами, незліченні умови – інколи їх буває більше сотні, кожна зі своїм суворим терміном виконання – ослаблюють здатність країни кинути всі сили на вирішення головної проблеми.

Умови надання кредитів виходять за межі економіки у царину політики. У випадку Кореї, приміром, умови надання позик включали в себе зміну у статуті Центрального банку, яка робила його незалежнішим від політичних процесів, хоча було мало доказів тому, що держави з більш незалежними центральними банками мають швидше зростання³ чи менш часті та різкі коливання економіки. Поширеною є думка, що незалежний Європейський центральний банк посилив уповільнення розвитку європейської економіки 2001 року, бо він, як вередлива дитина, реагував на всі природні зміни політичних настроїв стосовно зростання безробіття. Тільки щоб показати, що він є незалежним, Банк відмовлявся знизити процентні ставки, і з цим вже ніхто не міг нічого вдіяти. Почасті проблеми виникають тому, що Європейський центральний банк головним чином зосереджується на інфляції – політика, яку МВФ проводить по всьому світу і яка може загальмувати економічне зростання чи поглибити спад. У розпалі корейської кризи Корейському центральному банкові було сказано не тільки бути незалежнішим, але зосередитися виключно на інфляції, хоча в Кореї не було проблем з інфляцією, як і не було підстав вважати, що сумнівні зміни в монетарній політиці можуть зарадити кризі. МВФ просто використав можливість, що виникла під час кризи, для проштовхування своєї політичної програми. Коли під час мого перебування в Сеулі я запитав співробітників МВФ, чому вони так чинять, то отримав шо-



куючу відповідь (хоча тоді вона б уже мала перестати дивувати): ми завжди наполягаємо на тому, щоб країни мали незалежні центральні банки, які зосереджуються на проблемах інфляції. То була проблема, з приводу якої я дуже турбувався. Коли я був головним президентським економічним радником, ми відбили спробу сенатора від Флориди Конні Мака змінити статут Федерального резервного банку США, з тим, щоб він зосередився виключно на інфляції. Американський центральний банк має повноваження не лише щодо інфляції, а й стосовно безробіття і зростання. Президент виступив проти змін, і ми знали, що американці думають (якщо взагалі щось думають про це), що Центральний банк вже й так надто переймається інфляцією. Президент дав зрозуміти, що це є питанням, за яке він буде боротися, і як тільки це стало ясно, прихильники зміни відступили. Однак МВФ одразу ж – частково перебуваючи під впливом Державної скарбниці США – нав'язує Кореї політичні вимоги, які більшість американців розцінили б як неприйнятні для себе.

Іноді умови видаються навряд чи чимось більшим за елементарне зловживання владою: в угоді 1997 року про надання позик Кореї МВФ наполіг на наблизенні дати відкриття корейських ринків для японських товарів, хоча це не допомагало Кореї сконцентрувати зусилля на подоланні кризи. Для деякого такі дії являли собою «хапання за можливість», використання кризи для того, щоб провести зміни, за які протягом тривалого часу виступали МВФ та Світовий банк; проте для інших це було просто проявом чистої політичної сили, вимогою сумнівної поступки, просто щоб показати, «хто в домі хазяїн».

Хоча політична обумовленість позик викликає опір, вона не сприяє розвитку. Дослідження Світового банку й інших організацій показали не лише те, що обумовленість не *гарантувала* належного використання коштів і стрімкішого розвитку країн, а й те, що існує мало доказів тому, що обумовленість взагалі працює. Доброї політики не можна виторгувати.

Провалові обумовленості є кілька причин. Найпростіша з них коріниться в одному з базових понять економіки – взаємозамінності, – яке вказує просто на те, що кошти, витрачені на якусь одну потребу, вивільняють інші кошти для іншої потреби; загальний результат може не мати нічого спільного з початковою метою. Навіть якщо поставлені умови гарантують, що цю конкретну позику буде використано належним чином, вона вивільняє ще якісь ресурси, якими можна розпорядитися добре чи погано. Країна може мати два проекти будівництва доріг: один, щоб президентові було легше дістатися до своєї літньої дачі, інший – щоб дати можливість великій кількості фермерів доставити свою продукцію до найближчого порту. Країна може мати кошти лише на один із цих проектів. Банк може наполягти, щоб гроші використали для підвищення доходів сільських бідняків; але, надаючи кошти, він відкриває можливість урядові профінансувати інший.

Є й інша причина тому, що умови, які виставляє Фонд, не сприяють економічному зростанню. Іноді ці умови є недоречними: лібералізація фінансового ринку в Кенії чи суворі фінансові заходи у Східній Азії мали негативні результати. В інших випадках обумовленість позик призводила до нестійкості умов унаслідок політичних причин; коли новий уряд приходив до влади, ці умови відкидалися. Такі умови розглядали як втручання нової колоніальної влади у внутрішні справи суверенних держав. Економічні програми виявилися не в змозі протистояти мінливостям політичного процесу.

Є певна іронія в позиції МВФ. Він намагається вдавати, що стоїть над політикою, хоча зрозуміло, що його програми позик почасти продиктовані політикою. МВФ підняв проблему корупції в Кенії і зупинив порівняно невелику програму кредитування великою мірою тому, що там було доведено існування корупції. В той же час він надавав кошти, мільярди доларів, Росії та Індонезії. Декому здавалося, що Фонд, закриваючи очі на великі крадіжки, звертав головну увагу на дрібні. Не потрібно було ставитися поблажливіше до Кенії – злочинство, звичайно ж, суттєво впливає на економіку, але потрібно було суворіше ставитися до Росії. Ця проблема – не просто питання справедливості чи послідовності; світ несправедливий, і ніхто не чекає від Фонду тієї самої поведінки стосовно ядерної держави і маленької африканської країни, що має невелике стратегічне значення. Суть тут набагато простіша: кредитні рішення були політичними – а політичні судження часто ставали частиною рекомендацій МВФ. Фонд наполягав на приватизації частково тому, що вважав, що уряди у керівництві підприємствами не можуть уникнути політичного тиску. Сама думка, що хтось може відокремити економіку від політики, чи, в ширшому розумінні – від суспільства, вказує на обмеженість погляду. Якщо політика, нав'язувана позикодавцями, спричинює заворушення, як це стається в країні за країною, то економічні умови погіршуються, оскільки капітал іде з країн, а інвестори не хочуть вкладати більше грошей. Така економічна політика не є рецептом ні успішного розвитку, ні економічної стабільності.

Скарги на нав'язування умов МВФ виходять за межі того, якими є ці умови і як їх нав'язують країнам; вони торкаються й того, яким чином розробляються ці умови. Стандартна процедура МВФ перед відвіданням країни-клієнта передбачає складення попереднього звіту. Єдиною метою візиту потому є «точна підгонка» звіту і рекомендацій, а також усунення кричущих помилок. На практиці попередній чорновий звіт часто є стереотипним – цілі абзаци часто беруть з однієї країни і просто підставляють в іншу. Полегшує завдання текстовий процесор Word. Був випадок (можливо, це легенда), коли комп'ютерна програма-редактор помилилася, виконуючи операцію «знайти і замінити», і назва країни, звідки взяли текст звіту, майже повністю залишилася в новому документі, який потім так і вийшов у світ. Тяжко сказати, чи це було просто поодиноким випадком, яка сталася через брак часу, але спричинена нею плутанина

лише зміцнила у свідомості багатьох образ документів на кшталт «один розмір підходить для всіх».

Навіть на країнах, які не позичають коштів у МВФ, можуть позначитися його погляди. Фонд нав'язує світові свої уявлення не лише через «обумовленість» кредитів. Щорічно МВФ проводить консультації з кожною країною світу. Положення про консультації, відоме як «Стаття 4», що йде відразу за установчою статтею, начебто має гарантувати, що та чи та країна слідує угоді, відповідно до якої було створено МВФ (найголовнішим чином – забезпечує конвертованість валюти у торговельних цілях). Розповзання місії МВФ вразило цю доповідь, як і інші аспекти його діяльності: насправді Стаття 4 щодо щорічних консультацій є лише другою частиною загального наглядного процесу. А щорічний звіт насправді є оцінкою МВФ національної економіки.

У той час як невеликі країни змушені прислухатися до оцінок згідно зі Статтею 4, Сполучені Штати й інші країни з розвинутою економікою зазвичай можуть їх ігнорувати. Наприклад, МВФ потерпав від інфляційної параної, навіть коли Сполучені Штати мали інфляцію, найнижчу за кілька десятиліть. Його приписи, таким чином, можна було передбачити: підвищити процентні ставки, щоб загальмувати економіку. МВФ просто не розумів змін, які тоді відбувалися, як і змін, що сталися протягом попереднього періоду. Ці зміни зробили можливими одночасно швидше зростання, нижче безробіття і нижчу інфляцію. Якби до порад МВФ прислухалися, Сполучені Штати не мали б американського економічного буму 1990-х – підйому, який приніс небачене процвітання і дозволив обернути великий бюджетний дефіцит на значний профіцит. Низький рівень безробіття також мав глибокі соціальні наслідки – питання, яким МВФ усюди приділяє мало уваги. Мільйони працівників знову отримали роботу, зменшуючи рівень бідності і роль соціального забезпечення небаченими темпами. Це, у свою чергу, знизило рівень злочинності. Всі американці виграли. Низький рівень безробіття посприяв пожевленню ризикованої підприємницької діяльності – людям уже не так були потрібні захищені гарантіями робочі місця; і така воля до ризику підтвердила свою роль як необхідного компоненту американського успіху у так званій Новій економіці.

Сполучені Штати ігнорували поради МВФ. Ні адміністрація Клінтона, ні Федеральний резервний банк не приділяли їм великої уваги. Сполучені Штати могли так чинити без негативних наслідків для себе, оскільки не залежали від допомоги МВФ чи інших донорів – ми знаємо, що ринок звертав на ці поради так само мало уваги, як і ми. Ринок не міг нас покарати за ігнорування цих порад, як і не міг нагородити за їх дотримання. Але бідні країни світу такого щастя не мають. Вони можуть не зважати на поради МВФ тільки на свій страх і ризик.

Є принаймні дві причини того, що МВФ потрібно було б проводити широкі консультації у *самій* країні, виробляючи оцінки і розробляючи свої програми. Люди в самій країні напевно більше знають від співробітників МВФ про власну економіку – я добре це побачив навіть у випадку

Сполучених Штатів. А для того, щоб програма впроваджувалася ефективно і послідовно, країна повинна мати відповідну готовність і рішучість, ґрунтовану на широкому консенсусі. Такого консенсусу можна досягти тільки шляхом дискусії – саме тієї відкритої дискусії, якої МВФ у минулому уникав. Щоб бути справедливим до МВФ, необхідно відзначити, що у розпалі кризи часто є мало часу для відкритого обговорення проблем – тих широких консультацій, які необхідні для формування консенсусу. Але ж присутність МВФ в Африці тривала протягом років. Якщо криза є, то від неї нікуди не дітися. І завжди є час для консультацій і формування консенсусу – і в деяких випадках, таких як Гана, Світовий банк (тоді мій попередник Майкл Бруно обіймав посаду провідного економіста) зміг успішно це зробити, і такі випадки є прикладами успішної макроекономічної стабілізації.

У Світовому банку, коли я там працював, зростало переконання, що велике значення має участь у процесі: економічну політику і програми країнам не можна нав'язувати – щоб вони були успішними, потрібно, щоб країни «привласнили» їх. Досягнення консенсусу є необхідним, економічна політика і стратегії розвитку мають бути адаптованими до ситуації в країні – необхідно замінити «обумовленість» «вибірковістю», винагороджуючи країни, які довели свою спроможність добре розпоряджатися позиками, наданням нових позик, довіряючи їм продовжувати дбайливе використання їхніх коштів, якомога сильніше їх заохочуючи. Цей підхід знайшов своє віддзеркалення у новому стилі публічних виступів керівників Банку, його чітко висловив президент Банку Джеймс Вулфенсон: «Країна має сісти на місце водія». Але навіть за таких умов критики стверджували, що цей процес не пішов достатньо далеко і що Банк усе ще очікує підтримання контролю. Занепокоєність викликає те, що країна може знаходитися у кріслі водія машини з подвійним керуванням, у якій управління насправді знаходиться в руках інструктора. Зміни у підходах і операційних процедурах Банку неминуче будуть повільними, вони йтимуть різними темпами у програмах, впроваджуваних у різних країнах. Але як би там не було, існує велика різниця у тому, яку позицію займають в цих питаннях Світовий банк і МВФ – і в підходах, і в робочих процедурах.

Як би того не хотів МВФ, принаймні у своїй публічній риторичі, він не може повністю нехтувати вимогами, щоб бідні країни брали більшу участь у формуванні стратегій розвитку, а також щоб більшу увагу було звернено на бідність. У результаті МВФ і Світовий банк домовилися проводити «спільне» оцінювання рівня бідності, на першому етапі якого країна-клієнт приєднується до цих двох організацій у вимірюванні обсягів проблеми. Потенційно такий крок кардинально змінював саму філософію організацій – проте МВФ вдалося уникнути впливу, який могло б мати його повне впровадження. В одному недавньому випадку, коли Банк, як передбачалося, мав відігравати головну роль у впровадженні проектів боротьби з бідністю, перед тим як початкова і, теоретично, консультативна місія МВФ вирушала до однієї країни-клієнта, з МВФ до Банку надійшла



владна вказівка «терміново» надіслати результати попередньої «спільної» оцінки рівня бідності в тій країні. Дехто з нас жартував, що в МВФ знову щось переплутали. Там, напевно, вважали, що великий крок уперед – це спільні місії МВФ і Світового банку, справжня участь Банку в яких полягала у праві сказати своє слово в розробці документів. Але сама думка, що громадяни країни-позичальника також можуть брати участь – це вже було занадто! Такі історії могли би бути смішними, якби не були такими тривожними.

Проте навіть якщо спільні оцінки рівня бідності проводяться недостатньо досконало, самі вони є кроком у правильному напрямку. Навіть якщо існують розбіжності між риторикою і реальністю, є важливим саме визнання, що люди у країнах, що розвиваються, повинні мати повноцінне право голосу стосовно економічних програм. Але коли ці розбіжності існують надто довго чи є надто великими, виникає почуття розчарування. В деяких колах уже починають висловлюватися сумніви – і щодалі сильніші. Тим часом як спільне оцінювання рівня бідності передбачає набагато відкритішу дискусію і більшу участь, ніж це було раніше, у багатьох країнах очікування щодо участі й відкритості не були втілені у повній мірі, що викликало зростання невдоволеності.

У Сполучених Штатах та інших успішних демократіях громадяни вважали прозорість, відкритість, обізнаність із тим, що робить влада, необхідною частиною урядової підзвітності. Громадяни розглядають це як *права*, а не привілеї, що їх надає уряд. Закон про свободу інформації 1966 року став важливою частиною американської демократії. Всупереч цьому, згідно зі стилем роботи МВФ, громадяни (від яких можна глузду рішитися, бо вони часто не хочуть виконувати угод, – навіть якщо не брати до уваги їхніх уявлень про добру економічну політику) не просто не допускаються до обговорення угод; їм навіть не кажуть, що існують ці угоди. Насправді всепроникний дух секретності був настільки сильним, що МВФ тримав у таємниці від Світового банку більшість переговорів і деякі з угод навіть під час спільних місій! Співробітники МВФ надавали інформацію лише за умови належності до «списку поінформованих». Список обмежувався головою місії МВФ, кількома співробітниками штаб-квартири МВФ у Вашингтоні і ще кількома людьми з уряду країни-клієнта. Мої колеги зі Світового банку часто скаржилися, що навіть учасники місії мали йти до уряду країни, звідки отримували «віт інформації» про те, що діється. У деяких окремих випадках я зустрічався з виконавчими директорами (назва посади, яку обіймає представник МВФ і Світового банку у країні), які очевидним чином не мали належної інформації.

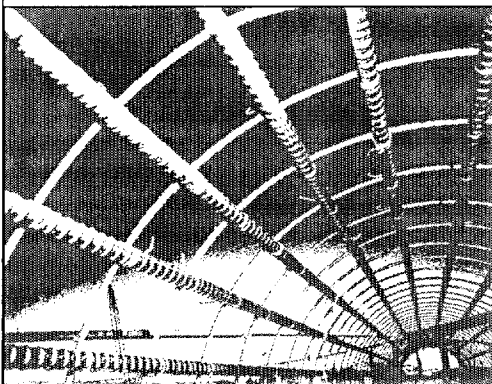
Один недавній епізод добре показує, наскільки далеко можуть зайти наслідки браку прозорості. Думка, що країни, які розвиваються, не можуть мати значного права голосу в міжнародних економічних інституціях, дуже поширена. Можуть бути суперечки щодо того, чи це є історичним анахронізмом, чи виявом *реальної політики*. Проте ми очікуємо, що уряд США – включно з Конгресом США – повинен мати вплив

принаймні на те, як голосує їхній виконавчий директор (представник США у МВФ і Світовому банку). 2001 року Конгрес ухвалив, а президент підписав закон, який забороняє міжнародним фінансовим інституціям запроваджувати плату в початкових школах (практика, яка проводилася під позірно безвинною назвою «відшкодування коштів»). Проте американський виконавчий директор просто зігнував цей закон, а секретність міжнародних інституцій завадила конгресові – як будь-кому – довідатися, що ж відбувається насправді. Справа відкрилася лише через витік інформації, викликавши гнів навіть серед конгресменів, які знаються на політичному маневруванні.

Сьогодні, незважаючи на тривалі дискусії навколо прозорості і відкритості, МВФ формально все ще не визнає фундаментального громадянського «права знати»: не існує свободи, гарантованої Законом про свободу інформації, на яку американець чи громадянин іншої країни може посперитися, щоб довідатися, що робить ця *громадська* міжнародна інституція.

Маю сказати, що вся ця критика роботи МВФ не означає, що гроші і час МВФ завжди витрачаються марно. Іноді гроші потрапляють до урядів, що належним чином ведуть політику, – але зовсім не тому, що МВФ рекомендував цю політику. Тоді ці гроші змінюють ситуацію на краще. Іноді обумовленість кредитів спричиняє у країні дискусію, яка веде до кращої політики. Суворі часові розклади, які МВФ доводить до країн, частково диктуються великим негативним досвідом – уряди обіцяють провести певні реформи, але реформи далі отримання грошей не йдуть; іноді суворі часові межі допомагають прискорити темпи змін на краще. Проте надто часто обумовленість позик не гарантує ні належного розпорядження коштами, ні значних, глибоких і стійких змін у політиці. Іноді обумовленість є навіть контрпродуктивною – чи тому, що політика не підходить даній країні, чи тому, що спосіб її впровадження викликає ворожість до процесу реформ. Іноді програма МВФ залишає країну в таких самих злиднях – але з більшими боргами і навіть багатшою правлячою елітою.

Таким чином, міжнародні установи уникають прямої підзвітності, якої ми очікуємо від громадських інституцій в умовах сучасної демократії. Настав час «оцінити» діяльність міжнародних економічних інституцій і подивитися на деякі з їхніх програм, на те, як – добре чи погано – вони працюють на стимулювання економічного зростання і зниження рівня бідності.



З

розділ

СВОБОДА ВИБОРУ?

Суворі бюджетна економія, приватизація і лібералізація ринків були тими трьома стовпами, на яких трималася стратегія Вашингтонського консенсусу протягом 1980–1990-х років. Політику Вашингтонського консенсусу було розроблено у відповідь на гострі проблеми Латинської Америки, і вона мала досить великий смисл. У 1980-ті роки латиноамериканські уряди часто мали значний бюджетний дефіцит. Збитки неефективних державних підприємств збільшували дефіцит. Захищені від конкуренції протекціоністськими заходами, неефективні приватні фірми змушували споживачів платити вищі ціни. Безвідповідальна монетарна політика призводила до неконтрольованої інфляції. Жодна країна не може постійно мати значного бюджетного дефіциту; стійке економічне зростання неможливе за гіперінфляції. Необхідним є певний рівень фінансової дисципліни. Більшість країн були б багатшими, забезпечуючи роботу основних громадських служб, а не утримуючи держпідприємства, які, швидше за все, краще працювали б у приватному секторі, тому приватизація часто є доцільною.

Коли ринкова лібералізація – зниження тарифів і скасування протекціоністських обмежень – проводиться належним чином і належними темпами, так, що створюються нові робочі місця, а неефективні робочі місця закриваються, вона може мати значні позитивні результати.

Проблема полягала в тому, що багато які з цих заходів ставали самоціллю, а не засобом рівномірнішого і стійкішого зростання. Ці заходи заходили надто далеко, надто швидко і за рахунок інших необхідних заходів.

Результати були далекими від очікуваних. Надмірна й невиправдана бюджетна економія може призвести до економічного спаду, а високі процентні ставки можуть загальмувати розвиток нових підприємств. МВФ рішуче нав'язував приватизацію й лібералізацію – такими темпами й у такий спосіб, що непідготовлені країни часто їх не витримували.

ПРИВАТИЗАЦІЯ

У багатьох країнах, що розвиваються, – та й у багатьох розвинутих – уряди все ще часто витрачають надто багато енергії, роблячи те, чого не варто було б робити. Це відволікає їх від того, чим справді слід було б займатися. Проблема полягає не так у тому, що уряд є надто великим, як у тому, що він не робить того, що потрібно. Уряди зазвичай мало що мають від металургійних заводів, – як правило, дуже ними переймаючись. (Найефективніші металургійні заводи у світі засновані і знаходяться у власності корейського й тайванського урядів, але це є винятком.) Загалом, конкурентні приватні підприємства є ефективнішими. Це і є аргументом на користь приватизації – перетворення державних підприємств на приватні. Проте існують важливі попередні умови, які потрібно задовольняти, перед тим як приватизація зможе зробити свій внесок в економічне зростання. Велике значення має також те, в який спосіб проводиться приватизація.

На жаль, МВФ і Світовий банк підходили до вирішення цих питань, маючи надто вузькі ідеологізовані погляди – приватизацію потрібно проводити швидко. Країнам, що переходили від комунізму до ринкової економіки, виставляли оцінки: вищі отримували ті, які швидше приватизувалися. В результаті приватизація часто не приносила очікуваної вигоди. Проблеми, до яких призводили ці невдачі, викликали відразу до самої ідеї приватизації.

1998 року я відвідав бідні села у Марокко, щоб подивитися на зрушення, до яких спричинився проект, реалізований Світовим банком та неурядовими організаціями. Приміром, я побачив величезне зростання продуктивності виробництва в результаті впровадження громада-



ми проектів зрошення земель. Проте один проект виявився невдалим. Одна з організацій старанно навчала місцевих селян вирощувати курчат – робота, якою могли займатися сільські жінки поряд з традиційнішими видами діяльності. Спочатку жінки брали семиденних курчат на державному підприємстві. Але коли я приїхав до села, курчат там вже не вирощували. Я говорив із селянами і представниками влади про те, що пішло не так. Відповідь була простою: МВФ сказав місцевій владі, що не її діло продавати курчат, а відтак вона й перестала це робити. Просто *передбачалося*, що приватний сектор відразу ж заповнить цю нішу. Рівень смертності курчат у перші два тижні життя високий, проте приватна фірма не бажала давати гарантій. Селяни просто не могли дозволити собі ризикувати, купуючи курчат, велика частина яких не виживе. Таким чином птахівництво, яке мало б змінити на краще життя цих бідних людей, зазнало невдачі.

Припущення, яке стало причиною цієї невдачі, підтверджувалося знову і знову; МВФ просто вважав, що ринки швидко з'являються, аби задовольнити будь-який попит, коли насправді багато з видів державної діяльності були спричинені тим, що ринки *не впоралися* із завданням забезпечення необхідним. Прикладів не перелічити. За межами Сполучених Штатів це часто здається очевидним. Коли багато європейських країн створили системи соціального забезпечення та системи страхування від безробіття й інвалідності, там не існувало добре функціонуючих приватних ринків ануїтетів, приватні фірми не надавали страхових послуг цих ризиків, що відіграють таку важливу роль у житті людини. Навіть коли Сполучені Штати створили власну систему соціального забезпечення, набагато пізніше, у розпалі Великої депресії – як частину Нового Курсу, приватні внескові ринки не працювали належним чином – та й навіть сьогодні не можна купити страхування від інфляції. Знову ж такі у Сполучених Штатах однією з причин створення Федеральної національної іпотечної асоціації (Fanny Mae) було те, що приватний ринок не надавав послуг з іпотеки на умовах, прийнятних для сімей з низькими і середніми доходами. У країнах, що розвиваються, ці проблеми є набагато гострішими; закриття державного підприємства може залишити велику нішу – і навіть якщо приватне підприємство її зрештою заповнить, цей проміжок часу може бути сповнений надто великих страждань.

У Кот-д'Івуарі державну телефонну компанію було приватизовано, як це часто стається, *до того*, як була побудована адекватна регуляторна чи конкурентна основа. Французька фірма, яка викупила державну частку, змусила уряд надати їй монополні права не тільки на існуючі телефонні послуги, а й на нові послуги мобільного зв'язку. Приватна фірма підняла ціни так високо, що, як повідомляється, наприклад, студенти не можуть собі дозволити користування Інтернетом, – що є необхідним для того, щоб запобігти подальшому розширенню розриву між багатими й бідними у доступі до цифрових технологій.

МВФ доводить, що швидка приватизація є набагато важливішою; з питаннями конкуренції й регулювання можна впоратися пізніше. Але небезпека полягає в тому, що, коли великий капітал створено, він має мотиви і гроші для того, щоб утримувати своє монопольне становище, переборюючи регулятивні заходи і придушуючи конкуренцію, та попутно деформуючи політичний процес. Існує природна причина тому, що МВФ менше, ніж мав би, переймався конкуренцією і регулюванням. Приватизація нерегульованої монополії може принести урядові більше коштів, а МВФ набагато більше зосереджується на питаннях макроекономіки, таких як розміри бюджетного дефіциту, ніж на структурних питаннях, таких як ефективність і конкурентоспроможність галузі. Тим часом як приватизовані монополії є ефективнішими, ніж державні, у виробництві, вони також часто виявляються ефективнішими й у використанні свого монопольного становища – в результаті страждають споживачі.

Приватизація часто проходить не тільки за рахунок споживачів, а й за рахунок працівників. Вплив на зайнятість може бути головним аргументом як за, так і проти приватизації. Прихильники твердять, що тільки приватизація може скоротити непродуктивні робочі місця, а критики кажуть, що такі скорочення можна допустити лише не зважаючи на соціальні наслідки. Насправді мають рацію обидві позиції. Приватизація часто обертає збитки на прибутки, урізаючи витрати. Проте передбачається, що економісти зосереджуються на ефективності в цілому. З безробіттям пов'язані соціальні витрати, які *приватними фірмами просто не беруться до уваги*. Даючи мінімальні гарантії працівникам, роботодавці можуть звільнити їх, маючи невеликі витрати, або зовсім без них, – у кращому разі даючи мінімальну вихідну допомогу. Приватизацію так широко критикують, тому що на відміну від так званих «інвестицій у зелене поле» (інвестицій у нові фірми, на відміну від того, коли приватні інвестори купують існуючі підприємства), вона часто руйнує робочі місця, а не створює нових.

В індустріалізованих країнах усвідомлюються страждання від скорочень штатів, деякою мірою ці страждання полегшуються завдяки системі страхування від безробіття. У менш розвинутих безробітні, як правило, залишаються поза увагою суспільства, тому що рідко коли тут діють системи страхування від безробіття. У будь-якому разі соціальні витрати можуть виявитися значними – у найгіршому випадку вони проявляються у вуличному насильстві, зростанні рівня злочинності, політичній нестабільності. Та навіть коли ці проблеми відсутні, безробіття має велику ціну. Вона складається із занепокоєності навіть серед працюючих – тих, хто зміг втриматися на роботі, – поширення почуття відчуженості, додаткового фінансового тягара на працюючих членах родини і з неможливості продовжувати освіту дітей через те, що вони мають кидати школу, щоб допомагати сім'ї. Ці соціальні витрати тривають ще довго після моменту втрати роботи. Часто вони є особливо очевидними, коли фірма продається іноземцям. Місцеві фірми можуть, щонайменше, при-

слухатися до ситуації в суспільстві * і не наважуватися звільняти працівників, коли відомо, що вони не знайдуть роботи. З іншого боку, іноземні власники можуть мати більше почуття обов'язку перед своїми акціонерами – і намагатися якомога збільшити ринкову ціну компанії, скорочуючи витрати, і менше почуття обов'язку перед тими, до кого можуть ставитися як до «роздутих штатів».

Реструктуризація державних підприємств важлива, і приватизація часто є її ефективним шляхом. Але роблячи безробітними людей з низькопродуктивних державних підприємств, держава не збільшує своїх доходів і певно що не підвищує добробуту цих працівників. Мораль з цього всього проста, я повертаюся до неї знову і знову: приватизація має бути частиною більш всеохопної програми, яка передбачає створення нових робочих місць поряд із неминучим закриттям робочих місць, до чого часто призводить приватизація. Має бути на своєму місці макроекономічна політика, включно із низькими процентними ставками, які допомагають створенню робочих місць. Темпи і послідовність вирішують усе. Це питання не просто прагматизму, «способу дії» – це питання принципу.

Можливо, предметом найбільшого занепокоєння у зв'язку з приватизацією (як вона часто проводиться) є корупція. Риторика ринкового фундаменталізму настановляє, що приватизація зменшує те, що економісти називають «пошуком ренти» – діяльність представників влади, котрі або мають власну вигоду з прибутків державних підприємств, або винагороджують своїх друзів контрактами і посадами. Та на відміну від ідеального варіанта приватизація робить ситуацію настільки гіршою, що у багатьох країнах сьогодні приватизацію жартома називають «хабаризацією». Якщо влада корумпована, мало що вказує на те, що приватизація вирішить проблему. Зрештою, та ж сама корумпована влада, яка не в змозі впоратися з управлінням підприємством, і проводить приватизацію. В країні за країною урядові чиновники усвідомлюють, що вони можуть більше не обмежуватися незаконною наживою на прибутках. Продаючи державне підприємство за ціною, нижчою від ринкової, вони можуть отримати його добрячу частку у приватну власність замість того, щоб віддавати її наступному господареві. Насправді, сьогодні вони можуть вкрасти більшу частину того, з чого могли б мати власний зиск майбутні політики. Не дивно, що процес «підкилимової» приватизації розробляється таким чином, щоб якомога збільшити частку, яку урядовці отримують собі у власність, а не ту частку, що збагачує державну скарбницю, незважаючи на загальний вплив на економіку. Як побачимо далі, Росія являє собою приклад нищівного експериментального дослідження шкоди від «приватизації за будь-яку ціну».

* Я ясно це усвідомив під час перебування в Кореї. Приватні власники виявляли велику соціальну свідомість, коли потрібно було вирішувати питання звільнень працівників; у них було сильне почуття соціального договору, від якого вони не хотіли відступати, навіть коли це завдавало їм збитків.

Захисники приватизації наївно переконують себе в тому, що на цю ціну можна не зважати, оскільки підручники начебто кажуть, що як тільки права приватної власності точно визначені, то активами починають управляти ефективно. Ситуація в дальшому майбутньому поліпшиться, навіть якщо зараз вона – гірше нема куди. Вони не усвідомлюють того, що без належного законодавчого забезпечення та ринкових інституцій нові власники можуть мати підстави використати активи для отримання максимальної короткотермінової вигоди, а не використовувати їх як основу для розбудови галузі. У результаті в Росії та багатьох інших країнах приватизація не змогла бути тим ефективним рушієм економічного зростання, яким вона могла би бути. Насправді іноді вона пов'язується з економічним спадом і, без сумніву, є потужною силою, що підриває довіру до демократії і ринкових інститутів.

ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ

Лібералізація – усунення торгових бар'єрів та державного втручання у фінансові ринки та ринки капіталу – має багато вимірів. Сьогодні навіть МВФ погоджується, що надто далеко зайшов, впроваджуючи лібералізацію, – що лібералізовані фінансові ринки і ринки капіталу зробили свій внесок у глобальну фінансову кризу 1990-х і що вони можуть мати руйнівні результати у невеликих країнах, які недавно здобули державність.

Один аспект лібералізації, що має широку підтримку – принаймні в елітах передових індустріальних країн, – це торгова лібералізація. Але пильніший погляд на те, як вона працює у багатьох країнах, що розвиваються, дозволяє зрозуміти, чому вона зустрічає той потужний опір, який світ побачив у Сіетлі, Празі і Вашингтоні.

Передбачається, що лібералізація сприяє збільшенню державних доходів, спонукаючи ресурси рухатися з менш продуктивних галузей у більш продуктивні; як кажуть економісти, використовуючи порівняльну перевагу. Але переміщення ресурсів з низькопродуктивних галузей у галузі з нульовою продуктивністю не збагачує країну – саме так часто і стається при впровадженні програм МВФ. Легко зруйнувати робочі місця, а це часто і є негайним результатом торгової лібералізації, коли неефективні підприємства мають закриватися, не витримуючи тиску міжнародної конкуренції. Ідеологія МВФ твердить, що нові робочі місця будуть створюватися мірою того, як закриватимуться старі, неефективні підприємства, збудовані за протекціоністськими стінами. Але так просто не буває – і мало хто з економістів вірить у миттєве створення робочих місць, принаймні після Великої депресії. Щоб створити нові фірми і робочі місця, потрібні капітали і зусилля підприємців, а в країнах, що розвиваються, часто не вистачає як останнього – через брак

освіти, так і першого – через брак банківського фінансування. У багатьох країнах МВФ зробив ситуацію навіть гіршою, тому що його програми суворої економії часто призводили до таких високих процентних ставок – іноді понад 20 %, іноді понад 50 %, а іноді навіть понад 100 %, – що створення підприємств і робочих місць було б неможливим навіть у благополучному економічному середовищі, такому як у США. Необхідний для економічного зростання капітал є просто надто дорогим.

Найуспішніші країни, що розвиваються, – країни Східної Азії – відкрилися для зовнішнього світу, але зробили це повільно і послідовно. Ці країни скористалися перевагами глобалізації, для того щоб у результаті розширяти свій експорт і мати швидше зростання. Проте вони знімали захисні бар'єри обережно й поступово, у прив'язці до створення нових робочих місць. Вони забезпечували наявність капіталу, необхідного для створення нових робочих місць і підприємств; вони навіть брали на себе обов'язки підприємців у діяльності нових фірм. Китай тільки зараз ламає свої торгові бар'єри, через двадцять років після того, як розпочав свій похід до ринку, при тому, що протягом цього періоду китайська економіка зростала украй швидко.

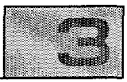
У Сполучених Штатах та інших передових країнах могли б легко зрозуміти цю обережність. Протягом двох останніх президентських виборчих кампаній у США кандидат Пат Б'юкенен використовував занепокоєність американських робітників можливістю втрати роботи через торгівлю лібералізацією. Виступи Б'юкенена знайшли резонанс навіть у країні, де зайнятість є близькою до повної (на 1999 рік рівень безробіття впав нижче 4 %), а системи страхування від безробіття та допомоги при переході з однієї роботи на іншу добре функціонують. Той факт, що навіть у період буму 1990-х американські працівники могли так непокоїтися загрозою лібералізованої торгівлі їхнім робочим місцям, міг би привести до кращого розуміння незavidного становища працівників у бідних країнах, що розвиваються, де вони балансують на межі виживання, часто маючи 2 долари на день чи навіть того менше, без засобів безпеки у формі заощаджень, набагато меншим страхуванням від безробіття і з рівнем безробіття у 20 % і більше.

Той факт, що торгова лібералізація все ще надто часто не справджує своїх обіцянок – але натомість просто веде до більшого безробіття, – є причиною потужного опору. Однак лицемірність тих, хто прощтовхує уперед торгівлю лібералізацією, – і те, в який спосіб це робиться – поза всяким сумнівом, ще більше посилює ворожість до торгової лібералізації. Західні країни виступають за торгівлю лібералізацією щодо своєї експортної продукції, але в той же час продовжують захищати ті галузі, в яких конкуренція з країнами, що розвиваються, може становити загрозу їхнім економікам. Саме це було однією з причин опору новому раундові торговельних переговорів, який передбачалося розпочати в Сіетлі; попередні раунди переговорів щодо міжнародної торгівлі послугували захистом інтересів передових індустріальних країн – чи, точніше,

їхніх ділових кіл – без відповідної компенсації для менш розвинутих країн. Ті, хто виступав проти, цілком справедливо відзначали, що попередні раунди переговорів знизили бар'єри щодо промислових товарів, від автомобілів до устаткування, які експортуються з передових індустриальних країн. Разом з тим представники цих країн продовжували підтримувати державне дотування своєї сільськогосподарської продукції та закритість своїх ринків для цих товарів, а також для текстилю, у чому багато з країн, що розвиваються, мають порівняльну перевагу.

Під час найнедавнішого Уругвайського раунду переговорів з міжнародної торгівлі було поставлено питання послуг. Проте врешті-решт ринки було відкрито головним чином для експорту послуг передових країн – фінансові послуги та інформаційні технології, – але не для послуг морського судноплавства і будівництва, де країни, що розвиваються, могли б за щось зачепитися. Сполучені Штати хизувалися отриманими вигодами. Але країни, що розвиваються, не отримали пропорційної частки. Один з розрахунків Світового банку свідчить, що у країнах Африки, що знаходяться південніше Сахари, найбіднішому регіоні світу, у результаті укладення міжнародних торгових угод доходи знизилися більш як на 2%. Є й інші приклади нерівності, які дедалі більше стають предметом обговорення у країнах, що розвиваються, хоча в більш розвинутих країнах газети про це пишуть нечасто. Болівія не тільки звела торгові бар'єри до рівня, нижчого, ніж у Сполучених Штатах, але також співпрацює зі США у знищенні посівів коки, сировини для виробництва кокаїну, навіть за умови, що вирощування коки дає їй бідним фермерам дохід більший, ніж вони його можуть отримати з будь-якої альтернативної продукції. Проте Сполучені Штати у відповідь залишили свої ринки закритими для альтернативної сільськогосподарської продукції, наприклад цукру, який болівійські фермери могли б виробляти на експорт – якби американські ринки були для них відкритими.

Такі подвійні стандарти викликають у країнах, що розвиваються, особливе обурення через довгу історію лицемірства і нерівності. У XIX столітті під тиском західних держав – багато з яких зросли на використанні політики протекціонізму – було запроваджено несправедливі торгові угоди. Можливо, найганебнішу було укладено після Опіумних воєн, коли Великобританія і Франція об'єдналися проти слабкого Китаю і разом з Росією та Сполученими Штатами змусили Китай до укладення Тяньцзиньської угоди 1858 року, за якою їм було надано не лише торговельні й територіальні концесії, що не тільки передбачали експорт потрібних Заходові товарів за низькими цінами, а й відкриття китайського ринку для опіуму, так що мільйони китайців стали залежними від наркотику. (Це можна назвати майже дияволовим підходом до «торгового балансу».) Сьогодні нові ринки спонукають до відкриття не загрозою застосування військової сили, але економічною силою, загрожую-



чи санкціями чи ненаданням потрібної допомоги у випадку кризи. У той час як Світова організація торгівлі була форумом для обговорення міжнародних торговельних угод, представники США і МВФ часто наполягали на дальших кроках, прискорюючи темпи торгової лібералізації. МВФ наполягав на цих швидших темпах як умові надання допомоги – і країни, які спіткала криза, відчували, що у них немає іншого вибору, як прирости на вимоги Фонду.

Можливо, ситуація є ще гіршою через те, що Сполучені Штати прагнуть діяти самостійно, а не під прикриттям МВФ. Торговий представник США чи Міністерство торгівлі, часто під впливом ділових кіл Сполучених Штатів, звинувачують у чомусь зарубіжну країну; далі слідує процес розгляду питання – ним займається виключно уряд США – за яким іде рішення, котре виносять Сполучені Штати, після якого проти країни-винуватця застосовуються санкції. Сполучені Штати, таким чином, є прокурором, суддею і колегією присяжних в одній особі. Такий собі квазі-судовий процес є, але карти все одно краплені: і правила, і судді в ньому прагнуть обвинувального вироку. Коли цей арсенал пускають у хід проти інших індустріальних країн, Європи і Японії, то вони мають засоби для захисту; коли так стається з країнами, що розвиваються, навіть такими великими, як Індія і Китай, – то гра нерівна. Згубні наслідки, що виникають у результаті, далеко переважають будь-яку можливу вигоду для Сполучених Штатів. Та й сам цей процес навряд чи сприяє зміцненню довіри до системи міжнародної торгівлі.

Риторика, яку використовують Сполучені Штати, утверджуючи у світі свою позицію, ще більше додає до образу наддержави, яка прагне зухвало відстоювати свої ділові інтереси. Міккі Кантор, коли він обіймав посаду торгового представника США за першого президентства Клінтона, хотів змусити Китай швидше відкрити свої ринки. Уругвайський раунд переговорів 1994 року, у якому він сам відіграв головну роль, запровадив СОТ і встановив основні правила для членів організації. Угода цілком справедливо передбачала триваліший період адаптації структурних реформ для країн, що розвиваються. Світовий банк і будь-який економіст розглядає Китай – з його річним доходом на душу населення у 540 доларів – не просто як країну, що розвивається, а як країну, що розвивається, з низькими доходами. Але Кантор – сильний переговорщик. Він настояв на тому, що це розвинута країна і тому має здійснювати швидку трансформацію.

Кантор мав деякий важіль впливу, оскільки Китаю для вступу до СОТ потрібне було схвалення Сполучених Штатів. Американсько-китайська угода, яка зрештою привела до прийняття Китаю до СОТ у листопаді 2001 року, ілюструє два аспекти суперечливості позиції США. Коли Сполучені Штати під час переговорів безпідставно наполягали на тому, що насправді Китай є розвинутою країною, Китай самостійно розпочав процес структурних перетворень. Вийшло так, що, самі того не бажаючи,

Сполучені Штати надали Китаю потрібний йому додатковий час. Проте сама угода є свідченням подвійних стандартів і нерівності. Хоч як це смішно, але в той час як Сполучені Штати наполягали, що Китай, буцімто розвинута країна, має здійснювати швидкі реформи – а оскільки Китай добре скористався подовженим часом переговорів, він міг задовольняти ці вимоги, – самі Сполучені Штати також вимагали, щоб Америка розглядалася як *менш розвинута* країна, і їй потрібно не тільки десять років для зниження торгових бар'єрів проти імпортного текстилю (як було сказано на переговорах 1994 року), а ще й додаткові чотири роки.

Особливо непокоїть те, що ділові кола можуть підривати і довіру до США, і ширші національні інтереси країни. Найяскравіше це проявилось у квітні 1999 року, коли китайський прем'єр Чжу Жунцзи прибув до Сполучених Штатів: частково для того, щоб закінчити переговори про прийом Китаю до СОТ – крок, цілком необхідний для світової торгової системи, бо як може до неї не входити одна з найбільших торгових країн? – а частково для того, щоб обговорити самі китайські ринкові реформи. Незважаючи на опозицію торговельного представника США та Державного департаменту, американська Держскарбниця наполягала на гарантіях лібералізації китайського фінансового ринку. Китай був цілком справедливо стурбований; точнісінько така сама лібералізація призвела до фінансових криз і величезних збитків у сусідніх країнах Східної Азії. Самому Китаєві вдалося уникнути кризи завдяки розумній політиці.

Ця вимога Америки лібералізувати фінансові ринки Китаю не допомагала у забезпеченні глобальної економічної стабільності. Її було висунуто через вузькі інтереси фінансової спільноти Сполучених Штатів, які енергійно відстоює Держскарбниця. Уолл-стріт справедливо вважав, що Китай являє собою великий потенційний ринок для його фінансових послуг, і для Уолл-стріту було важливим проникнути до нього, міцно там зачепитися, перед тим як прийдуть інші. Як це було недалекоглядно! Зрозуміло, що Китай врешті-решт відкриється. Пришвидшення процесу на рік чи два не мало великого значення, крім, звичайно, того, що Уолл-стріт турбувався, бо міг втратити свою перевагу – мірою того, як європейські та інші фінансові установи перехоплювали короткотермінову ініціативу своїх конкурентів з Уолл-стріту. Але потенційна ціна цього була величезною. Зважаючи на безпосередні наслідки кризи у Східній Азії, для Китаю було неможливим задовольняти вимоги Держскарбниці США. Для Китаю надто важливим є підтримання стабільності; він не може дозволити собі впровадження політики, яка в інших країнах призвела до дестабілізації. Чжу Жунцзи був змушений повернутися до Китаю, не підписавши угоди. У самому Китаї протягом тривалого часу точилася запекла боротьба між прихильниками та супротивниками реформ. Супротивники реформ твердили, що Захід хоче ослаблення Китаю і ніколи не підпише справедливої угоди. Успішне завершення переговорів допомогло б зміцнити позиції ки-

тайських реформаторів і надати реформам додаткового поштовху. Вийшло, що Чжу Жунцзи і реформісти, за яких він виступав, виявилися дискредитованими, а сила і вплив реформістів послабилися. На щастя, шкода була лише тимчасовою, але разом з тим Держскарбниця США ясно показала, що вона може поставити на карту заради досягнення своїх окремих цілей.

Навіть незважаючи на намагання нав'язати несправедливі умови в міжнародній торгівлі, існують принаймні поважні теоретичні підстави, як і реальні докази того, що торгова лібералізація, якщо вона впроваджується належним чином, дає позитивні результати. Випадок лібералізації фінансових ринків є набагато проблематичнішим. Багато країн мають фінансове законодавство, яке навряд чи слугує чомусь, крім гальмування руху капіталу – і його потрібно змінити. В той самий час кожна країна регулює свої фінансові ринки, і надмірна завзятість у дерегуляції призводить до значних проблем навіть у розвинутих країнах. Назву лише один приклад – горезвісний позико-ощадний крах у Сполучених Штатах, який став ключовим чинником прискорення економічного спаду 1991 року і коштував американським платникам податків до 200 мільярдів доларів. Цей фінансовий крах був одним із найменш збиткових (виходячи з частки у ВВП) «надзвичайних випадків», до яких приводить дерегуляція – просто тому, що американська рецесія була однією з найм'якших порівняно з країнами, які потерпали від схожих криз.

У той час, коли більш розвинуті промислові країни, з їхніми добре організованими інституціями, вивчали тяжкі уроки фінансової дерегуляції, МВФ ніс це послання Рейгана–Тетчер країнам, що розвиваються, – країнам, чи не найгірше пристосованим до впровадження того, що навіть за найкращих обставин напевно становить тяжке й ризиковане завдання. Тоді як більш розвинуті індустріальні країни не наважувалися лібералізувати ринки капіталу до останніх етапів свого розвитку – європейські держави чекали до 1970-х років, щоб зняти обмеження зі своїх ринків капіталу – держави, що розвиваються, заохочували робити це швидко.

Наслідки – економічний спад – банківських криз, спричинених дерегуляцією ринку капіталу, болючі для розвинутих країн, є набагато серйознішими для країн, що розвиваються. Бідні країни не мають ніяких запобіжних засобів, щоб пом'якшити результати спаду. На додачу, обмежена конкуренція на фінансових ринках передбачає, що лібералізація не завжди приносить бажані вигоди у вигляді нижчих процентних ставок. Натомість виявляється, що іноді фермерам доводиться платити вищі відсотки, що їм тепер тяжче купити насіння й добрива, необхідні для того, щоб втриматися на межі виживання.

Для країн, що розвиваються, передчасна і погано проведена торгова лібералізація є згубною. Багато в чому лібералізація ринку капіталу є навіть гіршою. Лібералізація ринку капіталу тягне за собою скасування правил, які мають на меті контроль над рухом через кордон «гарячих

грошей» – короткотермінових позик і платежів по контрактах, які зазвичай є не більше ніж ставками у грі на обмінних курсах. Спекулятивні гроші не можна використати для будівництва заводів і створення робочих місць – компанії не роблять довготривалих інвестицій, вкладаючи кошти, які можна миттєво вилучити – і, звичайно ж, ризик, з яким пов'язані такі «гарячі гроші», робить довготермінові інвестиції у країни, що розвиваються, ще менш привабливими. Навіть більшим є шкідливий вплив на економічне зростання. Щоб упоратися з ризиком, пов'язаним із цими мінливими перетоками капіталів, країнам, як правило, радять залишати в резервах кошти, рівні їхнім короткостроковим позикам в іноземній валюті. Щоб побачити, що з цього випливає, припустімо, що фірма у невеликій країні, що розвивається, отримує короткотерміновий кредит 100 мільйонів доларів від американського банку, виплачуючи 18 %. Обачлива політика вимагає від країни додати 100 мільйонів до своїх резервів. Як правило, резерви тримають в облігаціях Державної скарбниці США, за якими виплачуються сьогодні близько 4 %. Виходить, що країна одночасно бере кредит у США під 18 % і позичає Сполученим Штатам під 4 %. Країна в цілому більше не має інвестиційних ресурсів. Американські банки можуть добре заробити, а США в цілому отримає 14 мільйонів доларів на процентах. Проте дуже тяжко сказати, яким чином це сприяє швидшому економічному зростанню країни, що розвивається. Якщо стається саме так, то це взагалі не має ніякого сенсу. Є і дальша проблема: невідповідність мотивів. В умовах лібералізованих ринків капіталу фірма з приватного сектору країни сама вирішує, чи брати їй короткотерміновий кредит в американському банку, проте пристосовуватися до цього доводиться урядові країни, який має збільшити свої резерви, щоб зберегти благанадійну репутацію.

МВФ, виступаючи за лібералізацію ринків капіталу, покладається на надто спрощену аргументацію: вільні ринки є більш ефективними, більша ефективність веде до швидшого зростання. При цьому залишаються поза увагою аргументи, подібні до щойно наведеного, і висувуються подальші сумнівні твердження. Наприклад, що без лібералізації країни не можуть залучати іноземного капіталу, особливо прямого інвестування. Економісти Фонду ніколи не намагалися бути відомими як великі теоретики; їхні можливості професійного судження ґрунтуються на всесвітньому досвіді й оперуванні статистичними даними. Проте особливо вражає, що навіть статистичні дані не підтримують висновків Фонду. Китай, який отримує найбільші обсяги іноземних інвестицій, не слухає ніяких західних приписів (крім тих, що стосуються макростабільності) – обачно уникаючи повної лібералізації ринку капіталу. Ширші статистичні дані підтверджують відкриття, що, використовуючи власне визначення лібералізації МВФ, така лібералізація не є прямо пов'язаною ні зі швидшим економічним зростанням, ані з більшими обсягами інвестицій. Китай показав, що лібералізація ринку капіталу не сприяє залученню коштів, і річ полягає в тім, що при високому рівні заощаджень (30–40 % від ВВП, на відміну від 18 % у США і 17–30 % в Європі) цей регіон навряд чи потребує до-

даткових коштів; тут вже потрібно вирішувати нелегке завдання доброго інвестування заощаджень.

Прихильники лібералізації висувають ще один аргумент, він виглядає особливо смішно у світлі глобальної фінансової кризи, яка почалася 1997 року, – що лібералізація сприяє стабільності завдяки диверсифікації джерел фінансування. Припускається, що під час спаду країнам варто закликати іноземців, щоб ті покривали короткотерміновий брак місцевих коштів. Економісти МВФ мали б начебто бути людьми практичними, добре обізнаними з тим, як живеться у світі. Певно, вони мали б знати, що банкіри воліють позичати гроші тим, хто не потребує їхнього фінансування; певно, вони мали б бачити, як із країн, які спіткали труднощі, кредитори вилучають кошти – поглиблюючи економічний спад.

Якщо пильніше дивитися на те, чому лібералізація – особливо передчасна, здійснювана до того, як міцні фінансові інституції будуть на своєму місці, – збільшує нестабільність, одне лишається поза сумнівом: нестабільність не тільки є згубною для економічного зростання, її головний тягар несправедливо лягає на плечі бідних.

РОЛЬ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Іноземні інвестиції не входять до числа трьох головних стовпів Вашингтонського консенсусу, проте вони є ключовою частиною глобалізації. Згідно з Вашингтонським консенсусом, зростання є результатом лібералізації, «вивільнення» ринків. Передбачається, що приватизація, лібералізація і макростабільність створюють клімат, привабливий для інвестицій, особливо з-за кордону. Ці інвестиції ведуть до зростання. Іноземні кошти приходять разом із технічними досягненнями і наданням доступу до нових іноземних ринків, створюючи нові можливості для зайнятості. Іноземні компанії також мають доступ до фінансів, що є особливо важливим для тих країн, що розвиваються, чиї місцеві фінансові інституції ще не достатньо міцні. Прямі іноземні інвестиції відіграють важливу роль у багатьох – проте не в усіх – із найбільш успішних історій економічного розвитку, таких як Сінгапур, Малайзія та навіть Китай.

При цьому існують і реальні тіньові сторони. Коли приходять іноземні підприємства, вони часто нищать місцевих конкурентів, розвіюють сподівання малих підприємців щодо розвитку місцевих галузей. Цьому є багато прикладів. Виробників безалкогольних напоїв по всьому світу приголомшує прихід на їхні місцеві ринки Coca-Cola і Pepsi. Місцеві виробники морозива часто не можуть конкурувати з морозивом виробництва Unilever.

Міркуючи про це, корисно пригадати суперечки у Сполучених Штатах навколо великих мереж супермаркетів. Коли до району приходить Wal-Mart, він часто зустрічає опір місцевих фірм, котрі бояться (і справедливо), що їх витіснять. Місцеві крамарі побоюються, що вони не зможуть

конкурувати з Wal-Mart, з його величезною купівельною спроможністю. Люди, що живуть у районі, непокояться тим, як зміниться життя, коли закриються всі місцеві магазини. Те ж саме почуття, але в тисячі разів сильніше, виникає й у країнах, що розвиваються. Хоча такі побоювання виправдані, потрібно мати на увазі: причина успіху Wal-Mart полягає в тому, що він забезпечує споживачів товарами за нижчими цінами. Ефективніше постачання товарами й послугами бідних людей у країнах, що розвиваються, є набагато важливішим, при тому, що вони живуть буквально на межі існування.

Проте критики піднімають кілька проблем. За відсутності сильного (чи ефективно застосовуваного) конкурентного законодавства після витіснення місцевих конкурентів іноземна фірма користується своїм монопольним становищем, щоб піднімати ціни. У вигід від зниження цін виявляється аж надто коротке життя.

Почасти предметом суперечок є темпи; місцеві підприємства твердять, що якби їм дали час, вони б пристосувалися до нових умов конкуренції, змогли б налагодити ефективно виробництво. Вони кажуть, що збереження місцевих підприємств є важливим для зміцнення місцевої громади, як економічного, так і соціального. Проблема, звичайно, полягає в тому, що все ще надто часто заходи, які спершу описують як тимчасовий захист від іноземної конкуренції, набувають постійного характеру.

Багато з транснаціональних корпорацій зробили мало з того, що могли, для покращення умов праці у країнах, що розвиваються. Тільки поступово вони приходять до усвідомлення уроків, які так повільно зятмлювали вдома. Забезпечення кращих умов праці може насправді підвищити її продуктивність і таким чином знизити загальні витрати – або принаймні не збільшити їх надмірно.

Банківська діяльність є ще однією сферою, де іноземні компанії часто обходять місцеві. Великі американські банки можуть гарантувати вкладникам більшу безпеку порівняно з невеликими місцевими банками (якщо місцевий уряд не гарантує вкладів). Уряд США виступає за відкриття фінансових ринків держав, що розвиваються. Переваги очевидні: посилення конкуренції веде до вищого рівня послуг. Більша фінансова потужність іноземних банків може сприяти фінансовій стабільності. Разом з тим загроза, яку іноземні банки становлять для місцевої банківської сфери, є дуже реальною. Справді, навколо цієї проблеми точилися запеклі суперечки у самих Сполучених Штатах. Американські банкіри побоювалися (до того, як адміністрація Клінтона під впливом з Уолл-стріту не переглянула традиційної позиції Демократичної партії), що гроші можуть перетекти до головних фінансових центрів, таких як Нью-Йорк, залишаючи регіони без потрібних коштів. Аргентина показує небезпечність цього. Там перед колапсом 2001 року іноземні банки домінували над місцевою банківською сферою, й у той час, як вони легко забезпечували коштами транснаціональні компанії і навіть великі місцеві фірми, малі й середні підприємства скаржилися на брак доступу до ка-

піталу. Досвід міжнародних банків – як і їхня інформаційна база – ґрунтується на наданні позик традиційним клієнтам. Поступово вони можуть зайняти й інші ніші, чи їх можуть заповнити нові фінансові установи. Та брак зростання – до якого долучився брак коштів – став головною причиною економічного колапсу у цій країні. У самій Аргентині проблему добре усвідомлювали; уряд вдався до певних обмежених кроків, щоб заповнити кредитну прогалину. Але урядове кредитування не змогло виправити невдачу ринку.

Досвід Аргентини ілюструє деякі головні уроки. МВФ і Світовий банк наголошували на важливості банківської стабільності. Легко створити надійні банки, банки, що не будуть втрачати грошей через погані кредити – просто вимагайте від них інвестувати в облігації Держскарбниці США. Завдання полягає не просто в тому, щоб створити надійні банки, але також у тому, щоб створити надійні банки, які будуть забезпечувати кредитами зростання. Аргентина довела на власному прикладі, як невдача у цьому може сама по собі вести до макронеустабільності. Через брак зростання почав накопичуватися бюджетний дефіцит, а мірою того, як МВФ вимагав скорочення витрат і зростання податків, розкручувалася зловісна спіраль економічного спаду і соціального неспокою.

Ще один приклад того, як іноземні банки зробили свій внесок до макроекономічної нестабільності, являє собою Болівія. 2001 року один іноземний банк, що посів серйозну позицію в болівійській економіці, несподівано вирішив, з огляду на зростання глобальних ризиків, відізвати надані позики. Несподівана зміна у кредитному забезпеченні сприяла зануренню економіки у глибоку прірву, ніж це до цього зробили падіння цін на товари першої необхідності і глобальний економічний спад.

Існують ще й додаткові побоювання, пов'язані з приходом на місцеві ринки іноземних банків. Місцеві банки є чутливішими до того, що називається «вікном керування» – тонкі форми впливу центрального банку з метою, наприклад, розширення кредитування, коли економіка потребує стимулів, чи їх скорочення, коли вона перегріта. Іноземні банки набагато менш охочі відповідати на такі сигнали. Схожим чином місцеві банки набагато точніше реагують на тиск, спрямований на зосередження зусиль на основних огріхах у кредитній системі – необслуговувані чи недостатньо обслуговувані групи, такі як меншості в депресивних регіонах. У Сполучених Штатах, за наявності одного з найрозвинутіших кредитних ринків, ці огріхи були настільки відчутними, що 1977 року було ухвалено спеціальний закон – Акт про реінвестування громад, який накладав на банки зобов'язання кредитувати ці недостатньо обслуговувані групи й регіони. Цей закон був важливим, хоча й суперечливим, способом досягнення соціальних цілей надзвичайної важливості.

Проте фінанси є не єдиною цариною, в якій прями іноземні інвестиції виявляються палицею з двома кінцями. Іноді інвестори вимагають від урядів (часто за допомогою хабарів) надавати їм особливих приві-

леїв, таких як тарифний захист. У багатьох випадках уряди США, Франції та інших розвинутих країн втручаються у справу – посилюючи у країнах, що розвиваються, думку, що таке втручання для уряду є цілком прийнятним і що потрібно приймати плату від приватного сектору. Деколи роль урядів тут видається порівняно безвинною (хоча й необов'язково некорумпованою). Коли міністр торгівлі США Рон Браун здійснював закордонні візити, його супроводжували американські бізнесмени, які намагалися налагодити контакти і знайти шляхи на нові ринки. Кажуть, що шанси отримати місце в літаку були вищими у тих, хто зробив більший внесок у виборчу кампанію.

В інших випадках до допомоги одного (потужного) уряду вдаються, щоб урівноважити втручання іншого. У Кот-д'Івуарі, коли французький уряд підтримував компанію French Telecom у її намаганнях виключити з конкурентної боротьби незалежну (американську) компанію мобільного зв'язку, американський уряд підтримав позицію американської фірми. Проте у багатьох випадках уряди виходять далеко за межі розумного. Повідомляється, що в Аргентині французький уряд вдався до тиску з метою перегляду умов концесії на водопостачання (компанія Aguas Argentinas) після того, як французька компанія-засновник (Suez Lyonnaise), яка підписувала угоду, виявила, що її умови є не такими вигідними, як передбачалося.

Можливо, питанням, що викликає найбільшу стурбованість, є роль урядів, включно з американським, у змушуванні держав, що розвиваються, виконувати домовленості, які є украй несправедливими, і до того ж часто підписуються корумпованими урядами цих країн. 1994 року в Індонезії, під час зустрічі лідерів Організації азійсько-тихоокеанської економічної співпраці (Asian Pacific Economy Cooperation, APEC) у Джакарті, президент Клінтон закликав американські фірми йти до Індонезії. Багато хто зробив це, часто на дуже вигідних умовах (вважаючи, що корупція «підмазує» колеса – на збитки народів Індонезії). Світовий банк схожим чином заохочував приватних енерговиробників працювати в Індонезії та інших країнах, приміром у Пакистані. Ці контракти містили умови, що уряди зобов'язуються придбати великі обсяги електричної енергії за дуже високими цінами (так звані умови «бери або плати», що вимагають від покупця прийняти товар або виплатити неустойку). Приватний сектор отримував прибутки; урядові діставався ризик. Усе це було досить-таки погано. Проте коли корумповані уряди було повалено (Могаммеда Сугарто 1998 року в Індонезії, Наваза Шаріфа 1999 року в Пакистані), американський уряд вдався до тиску на ці країни, щоб вони продовжували виконувати ці контракти – а не перестали їх оплачувати, чи щонайменше переглянули умови на нових переговорах. Насправді існує довга історія «нечесних» контрактів, для укладення яких західні уряди пускають у хід свої мускули¹.

У списку законних нарікань на прямі іноземні інвестиції є ще й інші пункти. Такі інвестиції часто процвітають лише через особливі привілеї,



які надають уряди. І в той час, як стандартна економічна наука зосереджується переважно на *спотворенні мотивації*, що спричиняється такими привілеями, тут є набагато підступніший аспект: часто такі привілеї є результатом корупції, хабарництва посадовців. Прямі іноземні інвестиції приходять лише ціною підриву демократичних процесів. Це, зокрема, є справедливим для інвестицій у гірничу промисловість, нафтодобування та розробку інших природних ресурсів, де іноземці мають реальні мотиви добиватися концесій за низькими цінами.

Більше того, такі інвестиції мають також і інші шкідливі результати, і часто вони не сприяють економічному зростанню. Доходи, які приносять інвестиції в гірничу галузь, можуть бути неоціненними, проте розвиток означає перетворення в суспільстві. Інвестиція у видобування – скажімо, у віддаленому регіоні країни – крім породження ресурсів мало що дає для перетворень, потрібних розвитку. Вона може допомогти у породженні подвійної економіки – економіки з наявністю «грошових мішків». Але подвійна економіка – це не розвинута економіка. Насправді приплив ресурсів іноді може навіть гальмувати розвиток – через механізм, що одержав назву «голландської хвороби». Приплив капіталу призводить до підвищення ціни національної валюти, роблячи імпорт дешевим, а експорт – дорогим. Назва походить з досвіду Голландії, яка відкрила поклади природного газу у Північному морі. Продаж природного газу підняв голландську валюту, серйозно зашкодивши іншим експортним галузям цієї країни. Це стало тяжкою проблемою для Голландії, та вона впоралася з нею; проте для країн, що розвиваються, подібні проблеми можуть виявитися особливо складними.

Що гірше, доступність природних ресурсів може вилитися у зміни мотивацій: як ми бачили у розділі 2, у багатьох країнах зі значними природними ресурсами зусилля спрямовуються на присвоєння доходів (економісти називають їх «рентами»), пов'язаних з ресурсами.

Міжнародні фінансові інституції схильні ігнорувати окреслені проблеми. Натомість припис МВФ щодо створення робочих місць – коли ця проблема перебуває в центрі уваги – є простим: скасувати державне втручання (у вигляді обмежуючого регулювання), знизити податки, зробити інфляцію якомога нижчою і заохочувати прихід іноземних підприємців. До певної міри навіть тут політика віддзеркалює колоніальну ментальність, описану в попередньому розділі, – звісно ж, країнам, що розвиваються, потрібно покладатися на іноземне підприємництво. Не зважайте на успіхи Кореї і Японії, в яких іноземні інвестиції не мають жодного значення. У багатьох випадках, таких як Сінгапур, Китай і Малайзія, де добре пильнували за можливими негативними наслідками іноземних інвестицій, вони відіграли вирішальну роль – але не з точки зору капіталу (при високому рівні заощаджень у ньому насправді не було необхідності), і навіть не з точки зору розвитку підприємництва, а через відкриття доступу до ринків і нових технологій, що приходили разом з інвестиціями.

ПОСЛІДОВНІСТЬ І ТЕМПИ

Мабуть, з усіх тяжких огріхів (недоречностей, вчинених МВФ), найбільшу увагу привернули до себе саме помилки у послідовності й темпах, а також невдачі, відчутні в ширшому соціальному контексті – форсування лібералізації до створення необхідних систем соціального забезпечення, до упровадження адекватних регуляторних заходів, до того, як країни, що розвиваються, могли подолати негативні наслідки швидких змін, – усе це є невід'ємною частиною сучасного капіталізму; форсування заходів, які призводили до закриття робочих місць ще до того, як було зроблено все необхідне для їх створення, форсування приватизації до запровадження адекватних заходів щодо забезпечення конкуренції і регулювання. Багато з наступних помилок віддзеркалюють глибоке нерозуміння як економічних, так і політичних процесів – це нерозуміння частково пов'язане з прихильниками ринкового фундаменталізму. Вони, приміром, доводили, якщо права приватної власності вже є запровадженими, все інше прийде саме по собі – включно з інституціями і державними структурами, які роблять ринкові економіки ефективними.

Підґрунтям ідеології вільного ринку є модель, якою часто завдячують Адамові Сміту. Вона твердить, що ринкові сили – прагнення до отримання вигоди – *начебто невидимою рукою* тягнуть економіку до здобуття ефективних результатів. Одне з найбільших досягнень сучасної економічної науки полягає в тому, що вона показала, в якому розумінні і за яких умов висновок Сміта є правильним. Як виявилось, ці умови є дуже обмеженими². Насправді найостанніші досягнення економічної теорії – котрі, як це не виглядає іронічно, було здійснено у період найбільш безжального просування політики Вашингтонського консенсусу, – показали, що за умови недосконалості інформації та неповноти ринків, які, треба сказати, є такими завжди, і особливо у країнах, що розвиваються, невидима рука діє найбільш недосконало. Важливим є те, що може мати місце позитивне державне втручання, яке, у принципі, може покращити роботу ринку. Ці обмеження умов, які впливають на ефективність ринків, є важливими – багато з головних функцій уряду можна вважати відповідями на результати ринкових невдач. Якби інформація була досконалою, як це ми знаємо зараз, то й роль фінансових ринків – як і роль їхнього регулювання – була б незначною. Якби конкуренція була досконалою автоматично, то не мало б сенсу й антимонопольне законодавство.

Політика Вашингтонського консенсусу ґрунтувалася, проте, на спрощеній моделі ринкової економіки, моделі конкурентної рівноваги, у якій діє, і діє ідеально, невидима рука Адама Сміта. Через те, що у цій моделі немає потреби в уряді – тобто вільні, необмежені, «ліберальні» ринки працюють досконало – політику Вашингтонського консенсусу іноді вважають «неоліберальною», базованою на «ринковому фундаменталізмі» –



реанімація політики невтручання, популярної у деяких колах у ХІХ столітті. Внаслідок Великої депресії й усвідомлення інших недоліків ринкової системи, від масової соціальної нерівності до непридатних для життя міст, спотворених забрудненням та тліном, від такої політики вільного ринку у розвинутих країнах почали широко відмовлятися, хоча тут усе ще точаться гарячі суперечки стосовно балансу між державою і ринками.

Навіть якби Смітова теорія невидимої руки була справедливою для передових країн, її необхідні умови все одно не виконуються у країнах, що розвиваються. Ринкова система вимагає запровадження прав власності й судів, які б їх захищали; проте у країнах, що розвиваються, часто немає ні того, ні іншого. Ринкова система вимагає конкуренції і досконалої інформації. Але конкуренція обмежується, а інформація є далекою від досконалості – та й добре функціонуючі конкурентні ринки неможливо створити за один день. Теорія каже, що ефективна ринкова економіка вимагає задоволення усіх вимог. Інколи реформи в одних царинах, без відповідних реформ в інших, насправді призводять до погіршення ситуації. Це питання послідовності. Ідеологія не зважає на ці речі; вона просто наказує якомога швидше просуватися до ринкової економіки. Проте економічна теорія й історія показують, якими плачевними можуть бути результати нехтування послідовністю.

Описані вище помилки у лібералізації торгових ринків і ринків капіталу, а також у приватизації являють собою великомасштабні приклади помилок у послідовності. Помилки послідовності меншого масштабу навіть ще менше помічаються західною пресою. Вони становлять основу повсякденних трагедій політики МВФ, які відбиваються на вже й без того украй бідних людях у країнах, що розвиваються. Наприклад, у багатьох країнах є торгові установи, які купують у селян їхню продукцію і потім торгують нею вдома і за кордоном. Часто вони є джерелом неефективності й корупції, а фермери отримують лише частину справжньої ціни. Уряди мають мало підстав опікуватися цим питанням, але якщо несподівано держава перестає це робити, то це аж ніяк не означає автоматичної появи повносправного конкурентного приватного сектору.

Кілька західноафриканських країн відмовилися від заготівлі сільгосппродукції під тиском з боку МВФ і Світового банку. У деяких випадках це, здавалося, спрацювало; проте в інших, як тільки зникла державна заготівельна система, відразу ж розвинулася система місцевих монополій. Обмеженість у капіталах закривала доступ на цей ринок. Мало хто з селян міг дозволити собі мати машину, щоб вивезти продукцію на ринок. Вони також не могли й позичити необхідних коштів через відсутність дієвих банків. Інколи люди мали змогу дістати автомобілі для транспортування своїх товарів, і ринок спершу почав було працювати; але потім цей вигідний бізнес став джерелом доходів місцевої мафії. В іншому разі вигоди, обіцяні МВФ та Світовим банком, так і не були досягнуті.

Дохід держави знизився, селяни навряд чи стали заможнішими, а деякі місцеві бізнесмени (мафіозі й політики) стали з цього всього значно багатшими, ніж раніше.

Багато з управлінь збуту займаються впровадженням політики вирівнювання цін – оплати фермерам однієї й тієї самої ціни, незважаючи на те, де вони мешкають. Хоча вона і є позірно «чесною», економісти заперечують такий підхід, тому що він насправді змушує фермерів неподалік від ринків субсидіювати фермерів, що живуть далі. В умовах ринкової конкуренції фермери, які знаходяться набагато далі від місця, де товари фактично продаються, отримують нижчі ціни; на практиці вони несуть витрати на транспортування своєї продукції до ринку. МВФ примусив одну африканську країну відмовитися від вирівнювання цін до того, як було побудовано задовільну шляхову систему. Ціни, які отримували в ізольованіших районах, відразу ж помітно впали, як тільки фермерам довелося оплачувати транспортні витрати. У результаті доходи в деяких найбільш сільських районах країни різко впали, а це мало своїм наслідком загострення злиднів.

Система ціноутворення МВФ могла принести незначну вигоду в сенсі підвищення ефективності, проте ці вигоди потрібно порівнювати із соціальними збитками. Належні послідовність і темпи можуть дати змогу поступово досягти підвищення ефективності без цих збитків.

Існує й фундаментальніша критика підходу МВФ і Вашингтонського консенсусу: він не визнає, що розвиток вимагає суспільної трансформації. Уганда усвідомила це, повністю скасувавши оплату за шкільну освіту – чого не розуміли ті, хто переймався лише питаннями бюджетних доходів і витрат. Частиною постійних «заклинань» фахівців з економіки розвитку є наголос на загальній початковій освіті, включно з освітою для дівчаток. Безліч досліджень показують, що ті країни, де, як у Східній Азії, робилися інвестиції в початкову освіту, досягли більших успіхів. Проте в деяких дуже бідних країнах, таких як африканські, дуже тяжко досягти високого рівня охоплення освітою, особливо стосовно дівчаток. Причина проста: бідні родини ледве виживають; вони не вбачають безпосередньої користі в тому, щоб посилати своїх доньок до школи, а системи освіти більше орієнтуються на забезпечення можливостей для подальшої роботи в місті, що вважається прийнятнішим для хлопчиків. Більшість країн зі значними бюджетними труднощами слідували настанові Вашингтонського консенсусу зберігати оплату освіти. Аргументи для цього: статистичні дані показують, що невелика плата не має значного впливу на рівень охоплення освітою. Проте уґандійський президент Мусевені думав інакше. Він вважав, що має створити культуру, в якій очікується, що кожен ходитиме до школи. Він також знав, що не зможе цього зробити, поки існуватиме плата за освіту. А відтак він зігнував поради іноземних радників і про-

сто заборонив оплату за школу. Показники охоплення освітою миттєво підскочили. Коли кожна родина бачила, що інші посилають усіх своїх дітей до школи, то вона вирішувала відправити і своїх дівчаток. Те, що випустили з виду спрощені статистичні дослідження, було *системністю* змін.

Якщо стратегії МВФ виявляються просто неспроможними використати всього потенціалу розвитку, це є поганим саме по собі. Але численні невдачі відсувають на другий план питання розвитку, роз'їдаючи без усякої необхідності саму тканину суспільства. Процес розвитку і швидких змін неминуче спричиняється до величезної суспільної напруженості. Традиційній системі влади кидається виклик, переоцінюється система традиційних стосунків. Ось чому успішний розвиток звертає таку увагу на соціальну стабільність – головний урок не тільки історії Ботсвани з попереднього розділу, а й Індонезії з наступного, де МВФ наполягав на скасуванні субсидій на харчі і гас (паливо, яке бідні використовують для приготування їжі), відразу по тому, як політика МВФ призвела до поглиблення рецесії – зниження доходів та зарплат і швидкого зростання рівня безробіття. Заворушення, що стали результатом, розірвали суспільну тканину країни, посиливши перебіг депресії. Скасування субсидій виявилось не тільки поганою соціальною політикою, це було й поганою економічною політикою.

Це були не перші заворушення, до яких призвела політика МВФ; якби порадам МВФ слідували більше, то, певно, більше було б і заврушень. 1995 року я в Йорданії зустрічався з крон-принцем та іншими вищими посадовими особами, коли МВФ наполягав на скасуванні субсидій на продукти харчування з метою скорочення бюджетного дефіциту. Вони майже добилися згоди, коли втрутився король Гусейн і поклав цьому край. Він мав підтримку в країні, добре робив свою роботу і хотів продовжувати її робити. На дуже мінливому Близькому Сході голодні бунти легко можуть стати причиною повалення уряду і джерелом конфліктів у регіоні. У порівнянні з можливим скромним покращенням бюджетної ситуації такі події могли б завдати куди більшої шкоди для мети досягнення добробуту. Надто вузький економічний погляд зробив для МВФ неможливим розглядати ці питання в ширшому контексті.

Проте такі заворушення є лише верхівкою айсберга: вони звертають увагу на той простий факт, що соціальними й політичними питаннями не можна нехтувати. Однак є й інші проблеми. Коли у 1980-ті роки Латинській Америці було потрібно краще збалансувати бюджет і зробити інфляцію контрольованішою, надмірна бюджетна економія спричинила високе безробіття за відсутності належних систем соціального страхування; це, у свою чергу, призвело до зростання рівня насильства в містах – що зовсім не сприяє інвестиціям. Громадянський неспокій в Африці став головним чинником відсування на другий план вирішення проблем економічного розвитку. Дослідження Світового

банку показують, що такі соціальні конфлікти є тісно пов'язаними з негативними економічними факторами, включно з безробіттям, до якого може призводити надмірна бюджетна економія. Помірна інфляція може бути не ідеальною для створення інвестиційного клімату, але насильство і громадянський неспокій є навіть гіршими.

Сьогодні ми усвідомлюємо існування «соціального контракту», який поєднує громадян країни одне з одним і їх усіх зі своїм урядом. Коли уряд не виконує цього соціального контракту, громадяни можуть зневажити «контракти» одне з одним чи з урядом. Підтримувати такий соціальний контракт особливо важливо – й особливо тяжко – під час соціальних перетворень, які так часто супроводжують трансформації економічного розвитку. Разом з тим, дивлячись через рожеві окуляри калькуляції макроекономістів МВФ, такий занепокоєності немає місця.

ЕКОНОМІКА «ПЕРЕТІКАННЯ БЛАГ ЗГОРИ ДОНИЗУ»

Частиною соціального контракту є «справедливість», яка передбачає, що бідні користуються суспільними благами економічного зростання і що багаті несуть свою частину суспільного тягара під час кризи. Політика Вашингтонського консенсусу приділяла мало уваги питанням поширення «справедливості». Якщо їх змусити до цього, багато прихильників такої політики погодилися б із тим, що найкращим способом допомогти бідним є економічне зростання. Вони вірять в економіку, де блага перетікають згори донизу. Стверджується, що в *кінцевому рахунку* вигоди від зростання *дістануться* навіть до бідних. Економіка перетікання ніколи не була чимось більшим за переконання, питання віри. Злидні зростали навіть в Англії XIX століття, коли країна в цілому процвітала. Зростання в Америці 1980-х років дає найближчий за часом драматичний приклад; мірою того як економіка в цілому зростала, доходи мешканців суспільного дна знижувалися. Адміністрація президента Клінтона активно виступила проти економіки перетікання; вважалося за необхідне мати дієві програми допомоги бідним. І коли я залишив роботу в Білому Домі і перейшов до Світового банку, я приніс із собою скептицизм щодо економіки перетікання; якщо це не працювало у Сполучених Штатах, чому це мало працювати у країнах, що розвиваються? Коли справедливим є те, що стійкого зниження рівня бідності неможливо досягти без стійкого економічного зростання, то протилежне твердження не є правильним: зростання не дає вигоди всім. Неправда те, що «один канат тягне усі човни». Іноді швидкий натяг каната, особливо під час шторму, кидає слабші човни на берег, розбиваючи їх на друзки.

Незважаючи на всі очевидні проблеми, з якими стикається економіка перетікання, вона має добрі інтелектуальні корені. Один нобелівський лауреат, Артур Льюїс, доводив, що нерівність є позитивною для розвитку й економічного зростання, оскільки багаті заощаджують більше від бідних, а запорукою зростання є накопичення капіталу. Інший нобелівський лауреат, Саймон Кузнец, твердив, що коли на початковому етапі економічного розвитку нерівність зростає, пізніше ця тенденція змінюється на протилежну³.

Історія минулих п'ятдесяти років, однак, не підтверджує цих теорій і гіпотез. Як ми побачимо в наступному розділі, країни Східної Азії – Південна Корея, Китай, Тайвань, Японія – доводять, що високий рівень заощаджень не вимагає великої нерівності, що можна досягати швидкого економічного зростання без збільшення нерівності. Через те, що уряди не вважали, що зростання автоматично приносить вигоди бідним, і через те, що вони вважали, що більша *рівність* насправді сприяє зростанню, уряди в регіоні вдавалися до активних дій для забезпечення того, щоб канат зростання піднімав більшість човнів, щоб різниця в зарплатах утримувалася в розумних межах, щоб певний рівень освіти був доступним для всіх. Їхня політика привела до соціальної й політичної стабільності, котра, у свою чергу, сприяла формуванню економічного клімату, в якому підприємства процвітали. Підключення до справи нових талантів надало необхідної енергії і людського вміння, що додало дальшого динамізму регіонів.

В інших регіонах, де уряди слідували приписам Вашингтонського консенсусу, бідні отримали менше користі від зростання. В Латинській Америці економічне зростання не супроводжувалося зменшенням нерівності чи навіть зниженням рівня бідності. У деяких випадках рівень бідності навіть зріс, як видно із нових кварталів убогих нетрів на міських ландшафтах. МВФ з гордістю говорить про поступ Латинської Америки на шляху реформ протягом минулого десятиліття (хоча й трохи спокійніше після краху «першого учня» – Аргентини 2001 року, та рецесії і стагнації, котрі вразили багато «реформованих» країн протягом останніх п'яти років), але він набагато менше говорить про показники бідності.

Ясна річ, саме лише економічне зростання не завжди поліпшує життя всього народу країни. Тому й не дивно, що вираз «перетікання благ» зник із політичного лексикону. Проте, зазнавши деякої мутації, сама ідея все ще жива. Я називаю новий її варіант «перетікання-плюс». Вона провадить, що зростання є необхідним і майже достатнім для зменшення бідності, твердячи, що найкращою стратегією є просто зосередити увагу на зростанні, не забуваючи такі проблеми, як жіноча освіта та охорона здоров'я. Але прихильники теорії «перетікання-плюс» не впоралися із проведенням політики, зосередженої на питаннях бідності, як не впоралися навіть зі специфічними питаннями, приміром жіночої

освіти. Насправді захисники «перетікання-плюс» великою мірою продовжують робити те саме, що й раніше, з тими самими основними негативними результатами. Надмірно сувора політика «структурного реформування» в країні за країною призводить до скорочень асигнувань на освіту й охорону здоров'я: в результаті у Таїланді не тільки збільшилася проституція, а й скоротилися витрати на боротьбу зі СНІДом, – і програма, яка могла би бути найуспішнішою у світі програмою боротьби зі СНІДом, зазнала серйозної поразки.

Іронія полягає у тому, що одним із основних прихильників «перетікання-плюс» була Держскарбниця США за президентства Клінтона. У самій адміністрації стосовно внутрішньої політики існував широкий спектр думок – від Нових демократів, які хотіли бачити більш обмеженою роль уряду, до Старих демократів, які прагнули ширшого державного втручання в економіку. Але центральна думка, віддзеркалювана в щорічному Економічному звіті президента (який готувала економічна рада), була різко супротивною «економіці перетікання» чи навіть «економіці перетікання-плюс». Проте Державна скарбниця США часто нав'язувала іншим країнам політику, яка, якщо б її спробували проводити у Сполучених Штатах, наразилася б на серйозну протидію з боку самої адміністрації і майже напевно зазнала б поразки. Причина цієї позірної непослідовності була простою: МВФ і Світовий банк належали до сфери впливу Держскарбниці США, а рени, на якій, за нечисленними винятками, їм дозволялося проводити свою політику, тоді як інші міністерства, у своїх сферах впливу, могли проводити свою власну.

ПРІОРИТЕТИ І СТРАТЕГІЇ

Важливо розглянути не тільки те, що МВФ включає до свого списку актуальних питань, а й те, що він до нього не включає. Стабілізацію включено до порядку денного; створення нових робочих місць – ні. Податки та їх негативні наслідки – в порядку денному; земельної реформи там немає. Є гроші на порятунок банків від банкрутства, проте не йдеться про гроші на покращення системи освіти та охорони здоров'я, не згадуючи вже про кошти для порятунку тих, хто втратив роботу через бездарність макроекономічного управління.

Вирішення багатьох питань, що залишилися поза увагою Вашингтонського консенсусу, могли б одночасно принести і вище зростання, і більшу рівність. Земельна реформа сама по собі ілюструє вибір, який стоїть перед багатьма країнами. У багатьох країнах, що розвиваються, нечисленні багаті люди володіють більшою частиною землі. Переважна більшість населення працює як фермери-орендарі, отримуючи половину, чи навіть менше, з того, що вони виробляють. Це називається *половинщиною*. Система половинщини ослаблює мотивацію –

коли орендатор отримує порівну з власником, результат виходить таким самим, як коли б він платив 50 % податку. МВФ ганьбить високі податки, які накладаються на багатих, наголошуючи на тому, що вони згубно діють на мотивацію, проте й слова не говорить проти цих прихованих податків. Земельна реформа, впроваджена належним чином, мирно й легально, яка надає гарантії, що працівники отримають не тільки землю, а й доступ до кредитів, а також додаткових послуг, які нададуть їм інформацію про нові посівні матеріали і технології рослинництва, може привести до величезного приросту виробництва. Проте земельна реформа являє собою докорінну зміну структури суспільства, що не обов'язково сподобається членам еліти, з якої походять чиновники в міністерствах фінансів, тим, з ким мають справу міжнародні фінансові установи. Якби ці установи насправді переймалися економічним зростанням і зниженням рівня бідності, то цьому питанню їм варто було б приділяти більше уваги: земельна реформа передує кільком із найуспішніших прикладів розвитку, таким як корейський і тайванський.

Ще одним питанням, яке залишають поза увагою, є регулювання фінансового сектору. Стосовно кризи у Латинській Америці на початку 1980-х років МВФ наполягав, що її причинами були нерозумна фінансова політика й надто вільна монетарна політика. Однак кризи по всьому світу відкрили ще й третє джерело нестабільності – неадекватне регулювання фінансового сектору. Проте й тоді МВФ продовжував вимагати ослаблення регулювання – допоки криза у Східній Азії не змусила його змінити курс. Коли на земельній реформі і регулюванні фінансового сектору МВФ і Вашингтонський консенсус робили недостатній наголос, то багато де надмірний наголос робився на інфляції. Звичайно, в таких регіонах, як Латинська Америка, де інфляція перейшла розумні межі, вона заслуговувала на увагу. Але надмірна зосередженість МВФ на інфляції призвела до високих процентних ставок і високих обмінних курсів, породжуючи безробіття, а не зростання. Фінансові ринки могли бути задоволеними низькими показниками інфляції, але працівникам, що потерпають від бідності, не могли сподобатися показники низького економічного зростання і високого безробіття.

На щастя, зниження рівня бідності стає дедалі важливішим пріоритетом розвитку. Раніше ми побачили, що економічні стратегії «перетікання-плюс» не спрацювали. Проте правда, що загалом країни, які зростали швидше, краще давали раду бідності, як це достатньо продемонстрували Китай і країни Східної Азії. Правдою є також і те, що викорінення бідності потребує ресурсів, ресурсів, які може дати лише зростання. Таким чином, недивним є існування взаємозв'язку між економічним зростанням і зниженням рівня бідності. Але ця кореляція зовсім не доводить, що стратегії «перетікання» чи «перетікання-плюс» є найкращим способом боротьби з бідністю. Навпаки, статистика свідчить, що деякі країни зростають, не зменшуючи рівня бідності, а деякі досягали набагато більших,

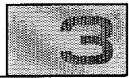
ніж інші країни, успіхів у боротьбі з бідністю за будь-яких показників зростання. Питання полягає не в тому, що хтось виступає за чи проти зростання. До певної міри протиставлення «зростання/бідність» видається беззмістовним. Крім усього, майже всі вірять у зростання.

Питання полягає у результативності *тих чи інших заходів*. Деякі заходи сприяють зростанню, але мало впливають на бідність; деякі сприяють зростанню, але при цьому збільшують бідність; ще інші сприяють зростанню й одночасно знижують рівень бідності. Останні отримали назву «стратегій зростання для боротьби з бідністю». Іноді можуть мати місце заходи «подвійного виграшу», такі як земельна реформа чи кращий доступ до освіти для малозабезпечених, які дають можливість сподіватися на краще економічне зростання і більшу соціальну рівність. Але у багатьох випадках потрібно робити вибір. Іноді торгова лібералізація могла б сприяти зростанню, проте одночасно, принаймні в короткотерміновій перспективі, спостерігатиметься і зростання рівня бідності – через те, що деякі працюючі залишаться без роботи. А іноді можуть мати місце стратегії «подвійного програшу» – політика, впровадження якої мало сприяє зростанню, якщо взагалі це робить, і значно збільшує бідність. Для багатьох країн прикладом такої політики слугує лібералізація ринку капіталу. Спір «зростання чи бідність» – це спір навколо стратегій економічного розвитку, стратегій, що передбачали б заходи, які зменшують бідність мірою просування економічного зростання, дозволяють уникати заходів, які збільшують бідність, мало чи зовсім не сприяючи зростанню, і та політика, яка за необхідності вибору більше зробить у напрямку викорінення бідності.

Розуміння варіантів вибору вимагає розуміння причин і природи бідності. Річ не в тім, що бідні ледачі; часто вони працюють більше за багатих. Багато людей потрапляють у цілу низку зачарованих кіл, які не дають їм вирватися з бідності. Недостатнє харчування призводить до поганого здоров'я, яке обмежує можливості заробляти, а це, у свою чергу, веде до подальшого погіршення стану здоров'я. Ледве виживаючи, ці люди не мають змоги послати дітей до школи, а без освіти їхні діти приречені на злидні. Бідність передається з покоління в покоління. Бідні фермери не можуть дозволити собі витрат на добрива і високопродуктивне насіння.

Це лише одне із зачарованих кіл, в які потрапляють бідняки. Парта Дасгупта з Кембриджського університету наголошує на іншому. У таких бідних країнах, як Непал, малоїмущі не мають ніякого джерела енергії, крім навколишніх лісів; але мірою того, як вони вирубують ліси, щоб дістати жалюгідне паливо для обігріву й приготування їжі, збіднюються ґрунти, і це прирікає їх на життя в дедалі більших злиднях.

Разом із бідністю приходить почуття безсилля. Для свого Звіту про світовий розвиток 2000 року Світовий банк опитав тисячі бідних людей у рамках програми під назвою «Голоси бідних». Проявилися деякі теми, на які навряд чи хто чекав. Бідні відчувають, що вони не мають голосу і що



навіть не є господарями власної долі. Вони є іграшкою сил, яким не в змозі протистояти.

Бідні також почуваються в небезпеці. Непевними є не тільки доходи – невідконтрольні їм зміни економічної ситуації можуть призвести до зниження реальної зарплати і втрати роботи, як це наочно показала криза у Східній Азії. Вони стикаються з небезпеками для здоров'я, постійною загрозою насильства, іноді з боку інших бідних, які за всяку ціну прагнуть зводити кінці з кінцями, іноді з боку поліції й інших представників влади. Коли мешканців розвинутих країн точать тривоги через недоліки медичного страхування, люди у країнах, що розвиваються, мусять жити, не маючи ніякого страхування – ні від безробіття, ні медичного, ні пенсійного. Єдиною надією тут є сім'я і громада – ось чому для людини так важливо у перехідний період зберігати ці зв'язки.

Щоб зменшити небезпеку – звідки б вона не походила, від начальника-експлуататора чи від ринкової нестійкості, спричиненої міжнародними економічними бурями, – працівники борються за більші гарантії щодо зайнятості. Але так само напружено, як працівники борються за «гідну роботу», МВФ бореться за те, що він евфемістично називає «гнучкістю ринку праці», що звучить ледь краще, ніж забезпечення ефективнішої роботи ринку праці за допомогою заходу під кодовою назвою, що означає не що інше, як нижчі зарплати і менші гарантії зайнятості.

Не всі негативні наслідки політики Вашингтонського консенсусу щодо бідних можливо було передбачити, проте зараз вони ясні. Ми побачили, що торгова лібералізація, *супроводжувана високими процентними ставками*, є майже стовідсотковим засобом для руйнування робочих місць і породження безробіття – за рахунок бідних. Лібералізація фінансового ринку, *не супроводжувана впровадженням належної регулюючої структури*, є майже стовідсотковим засобом економічної дестабілізації – і може призвести до вищих, а не нижчих процентних ставок, роблячи для бідних фермерів ще тяжчим придбання добрив і насіння, а не піднімаючи їх над межею виживання. Приватизація, *не супроводжувана політикою забезпечення конкуренції і запобігання зловживанням монополістів*, може привести до вищих, а не нижчих цін для споживачів. Заходи суворої бюджетної економії, *якщо їх вживають сліпо*, за неналежних обставин, можуть вести до зростання безробіття і розриву соціального контракту.

Якщо МВФ недооцінює ризикованість для малоїмущих своїх стратегій економічного розвитку, то він також недооцінює і довготривалі соціальні і політичні негативні наслідки політики, яка руйнує середній клас, збагачуючи нечисленну суспільну верхівку, і переоцінює вигоди від своєї політики ринкового фундаменталізму. Середні класи традиційно є соціальною групою, яка виступає за верховенство закону, загальнодоступну громадську освіту, запровадження соціальних гарантій. Усе це є необхідними компонентами здорової економіки, і руйнування

середнього класу веде до відповідного руйнування підтримки цих важливих реформ.

У той самий час, коли він недооцінює негативні наслідки своїх програм, МВФ переоцінює їхню користь. Візьмімо проблему безробіття. Для МВФ й усіх тих, хто вірить, що за нормального функціонування ринків попит має дорівнювати пропозиції, безробіття є симптомом того, що щось порушує вільну роботу ринку. Зарплати надто високі (наприклад, завдяки профспілкам). Очевидним засобом проти безробіття є зниження заробітної плати; нижчі зарплати піднімуть попит на робочу силу, забезпечуючи робочими місцями більшу кількість людей. Сучасна економічна теорія (зокрема, теорії, що ґрунтуються на асиметричній інформації і незавершених контрактах) пояснила, чому навіть на висококонкурентних ринках, включно з ринком праці, безробіття може утримуватися – таким чином доводи щодо того, що безробіття спричиняється високими зарплатами чи гарантованим державою мінімумом оплати праці, є просто неправильними. І це є ще одним критичним аргументом стосовно стратегії зниження зарплат. Зниження зарплат може дозволити деяким фірмам найняти кілька додаткових працівників; проте кількість нових працівників може бути порівняно невеликою, а страждання від зниження зарплат усім іншим працівникам можуть бути дуже тяжкими. Роботодавці і власники можуть бути дуже задоволені швидким зростанням прибутків. Вони з ентузіазмом обома руками розпишуться за фундаменталістську модель МВФ і висновки з неї! Вимога до людей у країнах, що розвиваються, платити за школу – це ще один приклад такого вузького світогляду. Ті, хто виступають за платну освіту, доводять, що це мало вплив на охоплення освітою, а уряди вкрай потерпають від браку доходів. Іронія тут полягає у тому, що спрощена модель прораховується у визначенні впливу охоплення освітою; помилково не беручи до уваги *системного* ефекту такої політики, прихильники платної освіти не те що не бачать ширшого впливу на суспільство, вони не можуть правильно оцінити навіть наслідків реформи на кількість учнів у школах.

МВФ має надто оптимістичний погляд на ринки і надто песимістичний – на уряд. Якщо уряд і не являє собою корінь усього зла, то він набагато ймовірніше є частиною проблеми, ніж її вирішення. Проте недостатня увага до проблем бідних мала своєю причиною не самі лише погляди на ринки і уряд – погляди, згідно з якими ринки самі про все потурбуються, а уряд може тільки зашкодити. Ця причина також є і справою цінностей – якщо треба турбуватися про бідних, то хто і які ризики має нести.

Результати політики, нав'язуваної Вашингтонським консенсусом, виявилися невтішними: для більшості країн, які потрапили в її тенета, розвиток був повільним, і навіть якщо й було зростання, не все населення могло користуватися його благами; подолання кризових ситуацій здійснювалося неправильно; перехід від комунізму до ринкової економіки (як побачимо далі) приніс розчарування. У самих країнах, що



розвиваються, проблеми дедалі поглиблюються. Ті, хто слідуєть приписам, запитують, потерпаючи від скрути: коли ж ми побачимо плоди? До більшості країн Латинської Америки, що пережили короткочасний спалах економічного зростання на початку 1990-х, стагнація і спад повернулися знову. Зростання виявилось нестійким – можна б сказати, воно таким і могло бути. Та й насправді – показники історії розвитку так званої пореформеної епохи виглядають не набагато краще, а в деяких країнах набагато гірше, ніж у попередній дореформеній період заміщення імпорту (коли країни вдавалися до протекціоністських заходів з метою допомогти місцевим галузям конкурувати з імпортом) 1950–1960-х років. Середньорічний показник економічного зростання в регіоні у 90-х роках становив 2,9 %, що лише трохи більше за середньорічний показник зростання в 60-ті – 5,4 %. З позицій сьогоднішнього дня стратегії розвитку у 50-ті й 60-ті роки можна назвати нестійкими; проте незначне оздоровлення економіки на початку 90-х теж виявилось нестійким. Критики Вашингтонського консенсусу відзначають, що короткий спалах зростання початку 90-х навряд чи зміг надолужити втрачене у 80-ті, десятиліття після останньої великої кризи, під час якої зростання завмерло. У всьому регіоні люди запитують: що зазнало невдачі – реформи чи глобалізація? Різниця тут, можливо, штучна – бо глобалізація посідала у реформах центральне місце. Навіть у таких країнах, як Мексика, що змогли досягти деякого зростання, вигоди від нього дісталися найбагатшим 30 % населення, а найбільшою мірою вони сконцентрувалися в кишенях 10 % на самій горі. Ті, хто внизу, отримали зовсім мало, багато хто навіть почав жити ще гірше.

Реформи Вашингтонського консенсусу принесли країнам більший ризик, і цей ризик непропорційно ліг на плечі тих, хто мав найменше змоги з ним упоратися. Так само, як у багатьох країнах темпи і послідовність реформ призвели до закриття робочих місць без відповідного створення нових, так і ця небезпека не була скомпенсованою відповідними запобіжними заходами, включно зі створенням ефективних страхових систем.

Звісно, Вашингтонський консенсус приніс і важливі настанови, наприклад щодо необхідності фіскальної й монетарної поміркованості й економії. Ці настанови добре затямили у країнах, які досягли успіху, – проте більшість із них навчилася цьому не в МВФ.

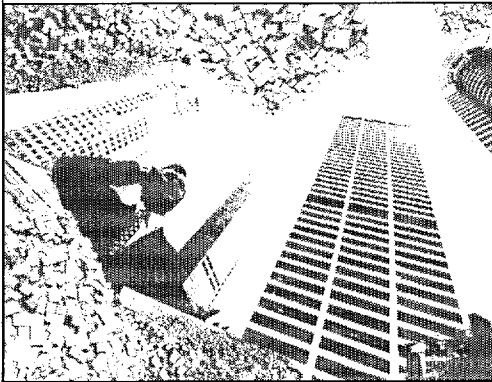
Іноді МВФ і Світовий банк несправедливо звинувачують за їхні настанови – нікому не подобається, коли кажуть, що потрібно жити своїм коштом. Але критика міжнародних фінансових інституцій є глибшою: в їхніх пропозиціях щодо розвитку було багато справді позитивних моментів, які за умови їхнього розумного впровадження могли б дати бажані наслідки у довготерміновій перспективі. Зараз широко погоджуються з тим, що питаннями послідовності і темпів не можна нехтувати. Важливішим, однак, є те, що існують речі, які мають більше значення для розвитку. Існують альтернативні стратегії – стратегії, відмінні не лише нагосами, а й сутністю заходів; стратегії, що, приміром, включають у себе

земельну реформу і не включають лібералізації ринку капіталу, які впроваджують заходи забезпечення конкуренції до приватизації, які забезпечують супроводження торгової лібералізації створенням нових робочих місць.

Ці альтернативи передбачають використання можливостей ринків, проте вони також визнають важливу роль уряду. Вони визнають важливість реформ, проте ці реформи необхідно впроваджувати послідовно й належними темпами. Вони вважають зміни не тільки справою економіки, а й частиною ширшої суспільної еволюції. Вони свідомі того, що для довготермінового успіху потрібна широка суспільна підтримка реформ, а для такої широкої підтримки необхідно, щоб широко розподілялися блага.

Ми вже звертали увагу на декотрі з цих успіхів: обмежені успіхи в Африці, наприклад в Уганді, Ефіопії та Ботсвані; більші успіхи у Східній Азії, включно з Китаєм. У розділі 5 ми пильніше подивимося на деякі успіхи трансформації, наприклад польський. Ці успіхи показують, що розвиток і перехід до ринкової системи є можливими; успіхи в розвитку залежать не від того, що було майже загальноприйнятим півстоліття тому. Фактом є те, що надто багато випадків успіху спричинені упродовженням стратегій, які значно відрізняються від пропонованих Вашингтонським консенсусом.

Кожен час і кожна країна – різні. Чи мали б інші країни той самий успіх, якби слідували стратегії Східної Азії? Чи працюватимуть стратегії, які працювали чверть століття тому, в сьогоdnішній глобальній економіці? Економісти можуть не погоджуватися щодо відповідей на ці питання. Але країнам потрібно мати альтернативи і, шляхом демократичних політичних процесів, робити власний вибір самостійно. Завдання міжнародних економічних установ має полягати – і мало полягати – в тому, щоб забезпечувати країни коштами для здійснення *поінформованого* власного вибору, з розумінням наслідків і ризиків, притаманних кожному варіантові. Сутність свободи полягає у праві робити вибір – і нести за нього відповідальність.



4

розділ

КРИЗА У СХІДНІЙ АЗІЇ: як політика МВФ поставила світ на межу глобальної катастрофи

2 липня 1997 року, у день колапсу тайського бата, ніхто ще не знав, що починається найбільша економічна криза з часів американської Великої депресії – криза, яка трохи згодом пошириться на Росію й Латинську Америку і загрожуватиме цілому світові. Протягом 10 років тайська валюта стійко трималася на рівні близько 25 батів за один американський долар; потім, за одну ніч, бат втратив приблизно чверть своєї вартості. Валютна нестабільність поширилася і вразила Малайзію, Корею, Філіппіни та Індонезію. На кінець 1997 року те, що починалося як криза валютного обміну, вже становило загрозу багатьом регіональним банкам, фондовим біржам і навіть цілим національним економікам деяких країн. Зараз ця криза позаду, але такі держави, як Індонезія, ще довгі роки відчуватимуть її наслідки. На жаль, політика, нав'язувана МВФ у цей скрутний момент, лише погіршила ситуацію. МВФ було створено саме для того, щоб відвертати такі кризи

і боротися з ними в разі виникнення. І той факт, що МВФ не впорався зі своїм завданням, призвів до серйозного перегляду ролі Фонду; у Сполучених Штатах та інших країнах світу зазвучало багато голосів з вимогами змінити і політику Фонду, і саму цю організацію. Справді, якщо дивитися з позицій сьогодення, є очевидним, що політика МВФ не тільки загострила негативні наслідки, а частково сама привела до виникнення кризи: надзвичайно швидка фінансова і ринкова лібералізація, ймовірно, стала найголовнішою причиною кризи, хоча свою негативну роль, звісно, відіграла й помилкова економічна політика, здійснювана в деяких країнах. Сьогодні МВФ визнає багато (але не всі) зі своїх помилок: посадовці Фонду, приміром, визнають, наскільки небезпечною може виявитися невірне рішення про швидку лібералізацію ринку капіталу, – але ця зміна в поглядах сталася надто пізно, щоб чимось допомогти країнам, ураженим кризою.

Більшість спостерігачів криза застала зненацька. Незадовго до її спалаху навіть у самому МВФ передбачали стійке зростання. За попередні три десятиріччя Східна Азія демонструвала не тільки швидше зростання і кращі успіхи у боротьбі з бідністю, ніж будь-який інший регіон світу (розвинутий чи менш розвинутий), – вона також була найбільш стабільною. Їй вдавалося вберегтися від підйомів і спадів, притаманних ринковій економіці. Ці успіхи були такими значними, що їх повсюди почали називати «Східноазійським дивом». І, відповідно, МВФ настільки впевнився у Східній Азії, що призначення на посаду тамтешнього регіонального директора вважалося заслуженою неважкою працею перед виходом чиновника на пенсію.

Коли вибухнула криза, я був здивований гостротою критики азійських країн з боку МВФ і Державної скарбниці США – якщо вірити МВФ, державні інституції там прогнили, уряди були корумповані, а самі держави потребували докорінних реформ. Навряд чи ті «відверті критики» насправді добре розумілися на справах Східної Азії – їхні слова суперечили багато чому, що я знав про той регіон із власного досвіду. Я відвідував і вивчав Східну Азію протягом 30 років. Особисто Лоренс Саммерс, тодішній віце-президент Світового банку з досліджень, прохав мене взяти участь у вивченні «Східноазійського економічного дива», очолити групу, що займалася фінансовими ринками. Майже за два десятки років до того, як Китай розпочав процес ринкових перетворень, мене запрошували до обговорення стратегії цих змін. Я продовжив роботу зі Східною Азією у Білому Домі, очолюючи, наприклад, групу, яка складала щорічні економічні звіти для АПЕС (Asian Pacific Economy Cooperation – Організація азійсько-тихоокеанської економічної співпраці, економічна організація групи держав тихоокеанського узбережжя; щорічна зустріч глав держав, що входили до АПЕС, привертала до себе дедалі більшу увагу в світі зі зростанням економічної ваги регіону). Я брав активну участь у дебатах в Раді Національної Безпеки з приводу Китаю – а коли напруженість, спричинена аме-



риканською «політикою стримування», стала надто високою, саме мене послали до Китаю зустрітися з прем'єром Чжу Жунцзи, щоб залагодити ситуацію. Я був одним з небагатьох іноземців, кого запросили взяти участь у щорічній «ліпневій відпустці» перших осіб Китаю, присвяченій політичним дискусіям.

А відтак, дивувався я, якщо державні інституції цих країн настільки прогнили, то як же їм вдавалося працювати так добре протягом такого довгого часу? Різниця між тим, що я сам знав про Східну Азію, і твердженнями МВФ та американської Державної скарбниці мало що проясняла, допоки я не пригадав суперечки, яка спалахнула навколо самого «Східноазійського дива». МВФ і Світовий банк майже свідомо уникали вивчення регіону, хоча, здавалося б, його успіхи могли природно послугувати добрим уроком для інших. Тільки під тиском з боку Японії Світовий банк узявся за вивчення економічного зростання у Східній Азії (підсумковий звіт так і було названо – «Східноазійське диво»), і тільки після того, як японці зголосилися заплатити за те дослідження. І причина була очевидною: країни регіону досягали успіху не просто незважаючи на те, що вони не виконували приписів Вашингтонського консенсусу, *але саме через те*, що вони їх не виконували. І хоча тон експертів у опублікованому підсумковому звіті було дещо стишено, дослідження Світового банку «Східноазійське диво» виявило ту важливу роль, яку відігравали уряди. Ця роль була набагато більшою за той мінімум, якого вимагав від них Вашингтонський консенсус.

Були й такі, і не тільки у міжнародних фінансових установах, а й серед академічних учених, хто запитував: «А чи насправді було це диво?» Адже «все», що зробила Східна Азія, зводилося зрештою до двох речей – суворо заощаджувати й добре вкладати кошти! Але такий погляд на «диво» є помилковим. Ніякі інші країни в світі не спромоглися так багато заощаджувати і так добре вкладати кошти. Урядова політика відіграла важливу роль у тому, що народи країн Східної Азії змогли впоратися одночасно з обома завданнями ¹.

Коли вибухнула криза, багато хто з критиків, здавалося, почувався майже задоволеним: вони ж бо довели свою правоту. Виникла цікава суперечність: критики відмовлялися визнати позитивну роль урядів у попередньому чвертьстолітньому успіхові і в той же час швидко знайшли в цих самих урядах винуватців невдач.

Можна сперечатися щодо того, було «диво» чи його не було. Одне залишається поза сумнівом: у Східній Азії за тридцять років було досягнуто безпрецедентного збільшення доходів і зниження рівня бідності. Усі, хто відвідують ці країни, не можуть не дивуватися позитивним перетворенням: зміни зачепили не лише економіку, а й усе суспільство, вони віддзеркалюються у будь-якій статистиці, яку тільки можна собі уявити. Тридцять років тому тисячі рикш надривалися за жалюгідні копійки; сьогодні вони – лише дивина для численних туристів з усього світу, ще одна нагода сфотографуватися для ласих до

екзотики обвішаних камерами іноземців. Поєднання високого рівня заощадження, урядових інвестицій в освіту і державної промислової політики перетворило регіон на справжній потужний мотор світового економічного зростання. Показники зростання були феноменальними протягом десятиріч, рівень життя вражає зріс для десятків мільйонів людей. Вигоди від економічного зростання стали відчутними всім і в усьому. В азійському економічному піднесенні існували і свої недоліки, але в цілому уряди розробили й проводили стратегію, яка працювала. Стратегію, яка мала з політикою Вашингтонського консенсусу лише одну спільну рису – визнання важливості макроекономічної стабільності. Як і для Вашингтонського консенсусу, торгівля була важливою, але наголос робився на стимулюванні експорту, а не на усуненні перешкод для імпорту. Торгівлю було лібералізовано, але тільки поступово – мірою створення нових робочих місць в експортних галузях. У той час як політика Вашингтонського консенсусу налягала на швидкій лібералізації фінансового ринку і ринку капіталу, держави Східної Азії лібералізувалися поступово – деякі з найуспішніших, як-от Китай, ще мають пройти довгий шлях. Коли політика Вашингтонського консенсусу вимагала приватизації, держава на національному й місцевому рівнях сприяла створенню конкурентоспроможних підприємств, які відіграли ключову роль в успіху кількох країн регіону. З точки зору Вашингтонського консенсусу, промислова політика, в якій держава намагається окреслювати обриси майбутнього економіки, є помилковою. Але уряди у Східній Азії саме це взяли собі за одне з найголовніших завдань. Зокрема, вони виходили з того, що якщо вони мають скоротити різницю між рівнем життя населення своїх і більш розвинутих країн, то потрібно зменшити розрив у знаннях і технологіях – і тому було розроблено і впроваджено відповідну освітню й інвестиційну політику. Тоді як Вашингтонський консенсус приділяв мало уваги проблемі соціальної нерівності, уряди у Східній Азії активно працювали, щоб знизити рівень бідності й обмежити зростання нерівності, вважаючи такий підхід важливим для забезпечення суспільної єдності, а суспільну єдність – запорукою сприятливого інвестиційного клімату й економічного зростання. У найширшому сенсі, якщо політика Вашингтонського консенсусу вимагала мінімізувати роль держави, то у Східній Азії уряди допомагали формувати ринки і спрямовувати їхній розвиток.

На початку кризи на Заході не усвідомлювали ступеня її серйозності. Коли президента США Білла Клінтона запитали стосовно можливості допомоги Таїландові, він відмахнувся від факту падіння тайського бата як від «невеликих накладок на шляху» до процвітання². Клінтонові впевненість і заспокоєність передалися світовим фінансовим лідерам на щорічній зустрічі МВФ і Світового банку в Гонконзі у вересні 1997-го. Посадовці МВФ були настільки певні своєї правоти, що навіть просили змінити розклад зустрічі з тим, щоб здійснити більший тиск на держави, що розвиваються, з метою лібералізації ринків

капіталу. Тим часом лідери азійських країн, і особливо міністри фінансів, з якими я мав зустрічі, були вкрай стурбовані. Вони вважали швидкі гроші з лібералізованих ринків капіталу джерелом своїх проблем. Вони знали, що найбільша біда ще попереду: криза призведе до хаосу в їхніх економіках і суспільствах, а політика МВФ завадить вдатися до активних дій, які могли б відвернути кризу – тоді як втілення політики, якої вимагав МВФ у кризовій ситуації, лише посилить її негативний вплив. Проте вони почувалися безсилими опиратися тискові. Вони навіть знали, що можна і потрібно зробити, щоб відвернути кризу і зменшити втрати – але знали вони й те, що МВФ буквально прокляне їх, якщо вони вдадуться до таких дій, а це у результаті призведе до відтоку іноземного капіталу з їхніх країн. Зрештою, лише Малайзія мала досить мужності, щоб піти на конфлікт з МВФ; і хоча політика прем'єр-міністра Магатира – утримання низьких банківських ставок і стримування відтоку грошей інвесторів з країни – зазнавала атак з усіх боків, економічний спад у Малайзії був коротшим і безболіснішим, ніж у будь-якій іншій країні регіону³.

На зустрічі в Гонконзі я запропонував міністрам країн Східної Азії, з якими мав розмови, вдатися до деяких узгоджених дій, які вони могли би здійснити разом; якби вони всі запровадили скоординований контроль щодо капіталу – обмежувальні заходи для запобігання збитків від впливу спекулятивних грошей з цих країн – то були б у змозі подолати тиск з боку міжнародної фінансової спільноти і також могли б уберегти економіки своїх країн від хаосу. Вони говорили про те, щоб зібратися до кінця року і розробити план відповідних заходів. Але ледве вони розібрали валізи, повернувшись із Гонконгу, як криза поширилася – спочатку вона перекинулася на Індонезію, потім, на початку грудня, – на Південну Корею. Тим часом інші країни по всьому світу зазнали атак валютних спекулянтів – і відбили їх, проте дорогою ціною.

Є два схожі приклади розгортання цих криз. Перший ілюструє Південна Корея, країна з великим послужним списком. Поставши на руїнах Корейської війни, Південна Корея розробила і втілила в життя стратегію економічного зростання, завдяки якій восьмикратно збільшила дохід на душу населення протягом тридцяти років, значно скоротила бідність, досягла загальної письменності і багато зробила у скороченні розриву з розвинутішими країнами у царині технологій. Наприкінці Корейської війни вона була біднішою за Індію; на початку 1990-х вона вступила до Організації економічного співробітництва і розвитку – клубу передових промислових держав. Корея стала одним із найбільших світових виробників комп'ютерних мікросхем, а її найбільші компанії, такі як Samsung, Daewoo і Hyundai, виробляють товари, відомі всьому світові. Хоча у ранній період трансформації вона суворо контролювала свої фінансові ринки, під тиском Сполучених Штатів Корея неохоче погодилася дозволяти своїм компаніям позичати гроші за кордоном. Але позичаючи за кордоном, фірми відкрили себе

примхливості міжнародного ринку: наприкінці 1997 року Уолл-стрітом поповзли чутки, що Корея має проблеми. Начебто вона не могла пролонгувати західних позик, яким закінчувався термін, і не мала резервів, щоб їх виплатити. Такі чутки могли бути «самоздійснюваними пророцтвами» – такими, що збуваються вже тому, що виникли. У Світовому банку я знав про ці чутки задовго до того, як вони з'явилися в газетах, – і знав, що вони можуть значити. Незабаром банки, котрі ще недавно наввипередки пропонували свої позики корейським компаніям, вирішили не продовжувати існуючих. Коли всі вони вирішили не пролонгувати позик, їхнє віщування здійснилося: Корея *таки мала* неприємності.

Другий приклад представлений Таїландом. Там виною кризи стала спекулятивна атака (поєднана з великою короткотерміною заборгованістю). Спекулянти, вважаючи, що якась валюта знецінуватиметься, намагаються кошти у цій валюті перевести в долари; коли валюта є вільноконвертованою – тобто її можна обміняти на долари або будь-яку іншу національну валюту – це зробити легко. Але мірою того, як трейдери продають валюту, її цінність падає – справджуючи їхнє пророцтво. Як правило, у відповідь уряд намагається валюту підтримати. Він продає долари зі своїх резервів (кошти, зазвичай у доларах, які країна тримає «на чорний день»), купуючи місцеву валюту з метою утримати її цінність. Але зрештою державні запаси твердої валюти добігають кінця. Доларів на продаж більше немає. Валюта різко падає. Спекулянти задоволені. Вони зробили правильну ставку. Вони можуть знову придбати місцеву валюту – і отримати добрий прибуток. Насправді, прибуток може бути просто величезним. Припустимо, спекулянт іде до тайського банку, позичає 24 мільярди батів, які, за початковим обмінним курсом, тут же конвертує в 1 мільярд доларів. Через тиждень потому обмінний курс падає; замість 24 батів за 1 долар курс зараз становить 40 батів за долар. Спекулянт бере з конвертованої позики 600 мільйонів доларів, переводить їх назад у бати, отримуючи 24 мільярди батів для повернення позики. 400 мільйонів доларів, що залишилися, – це його прибуток; добрі гроші за один тиждень роботи, і без вкладення власних коштів. Якщо бути певним, що курс не виросте (тобто, скажімо, стане 20 батів за долар замість 24), то навряд чи тут є якийсь ризик; у найгіршому разі, якщо обмінний курс не зміниться, спекулянт втратить тижневі відсотки. Мірою того як відчуття неминучості збезцінення зростає, непереборним стає і відчуття можливості зробити гроші, – і спекулянти з усього світу злітаються, щоб нажитися на цій ситуації.

Якщо ці кризи мали схожий характер, то схожими були і відповіді на них МВФ: він надав великі суми грошей (загальна сума рятувальних коштів, включно з підтримкою країн Великої Сімки, становила 95 мільярдів доларів)⁴ з тим, щоб країни могли утримувати обмінні курси. МВФ вважав, що коли ринок віритиме, що у скринях досить гро-

шей, то не матиме сенсу спекуляціями атакувати валюту, і таким чином «довіру» буде відновлено. Гроші мали виконувати ще одну функцію: вони давали змогу країнам забезпечити доларами для повернення позик фірми, які позичали у західних банках. Таким чином, це частково було порятунком для західних банків так само, як і для країн; позикодавці були порятовані від повних наслідків надання поганих кредитів. А країна за країною, в якій кошти МВФ використовувалися для тимчасової підтримки обмінного курсу на нестійкому рівні, стикалася з іншим наслідком: багаті люди з цих країн користалися нагодою конвертувати свої гроші в долари за сприятливим курсом і швидко перевести їх за кордон. Як побачимо в наступному розділі, найкричущіший з таких випадків стався у липні 1998 року в Росії після надання їй коштів МВФ. Проте це явище, яке іноді нейтральніше називають «втечею капіталу», відіграло вирішальну роль також у попередній важливій кризі – мексиканській 1994–1995 років.

МВФ поєднував гроші з умовами, таким чином формуючи пакет, за допомогою якого передбачалося зняти проблеми, що спричинили кризу. Саме ці, інші складники підтримки, нарівні з коштами, мали б спонукати ринки пролонгувати кредити і змусити спекулянтів шукати легкої поживи десь в іншому місці. Ці «негрошові» складові, як правило, включали в себе вищі процентні ставки – у випадку Східної Азії – набагато, набагато вищі процентні ставки – плюс скорочення державних витрат і підвищення податків. Також вони включали в себе «структурні реформи», тобто зміни у структурі економіки, котрі, як вважалося, являли собою підґрунтя проблем. У випадку Східної Азії нав'язано було не лише умови узаконити підвищення процентних ставок і скорочення витрат; додаткові умови вимагали від країн здійснення, нарівні з економічними, політичних змін – найважливіших реформ, як-от підвищеного рівня відкритості і прозорості та покращеного регулювання фінансового ринку, і реформ менш глобальних, як, наприклад, скасування монополії на пряність гвоздику в Індонезії.

МВФ може твердити, що постановка таких умов була виправданим кроком. Він надавав мільярди доларів; він ніс відповідальність не тільки за гарантування їх повернення, а й за те, щоб країни «вживали правильних заходів» для економічного одужання. Якщо структурні проблеми є причиною макроекономічної кризи, то зосередити зусилля потрібно саме на них. Широта умов означала, що країни, приймаючи допомогу Фонду, мусять поступитися великою частиною свого економічного суверенітету. На цьому будувалися деякі із заперечень стосовно програм МВФ – як і на тому, що результатом таких дій є підрич демократії; інші ж ґрунтувалися на тому факті, що умови МВФ не відновили економічного здоров'я (є підстави гадати, що вони й не для того розроблялися). Проте, як зазначалося в розділі 2, деякі з умов просто жодним чином не впливали на ці проблеми.

Програми – з усіма їхніми умовами й усіма їхніми грошима – зазнали невдачі. Передбачалося, що вони припинять падіння обмінних курсів; але ті продовжували падати, а ринки заледве вухом повели на те, що МВФ «прийшов на допомогу». І в кожному з випадків, збентежений невдалістю свого лікування, МВФ звинувачував країну в тому, що там не поставилися до необхідних реформ з належною серйозністю. В кожному з випадків він заявляв на весь світ, що існують фундаментальні проблеми, які необхідно вирішити перед тим, як стане можливим справжнє одужання. Діяти так було все одно, що волати «Пожежа!» у переповненому театрі: інвестори, більш упевнені в діагнозі, ніж у рецептах, тікали⁵. Радше ніж відновлювала довіру, яка б привела до повернення капіталу до країни, критика МВФ під'юджувала панічну втечу капіталу. Через це, а також через інші причини, до яких я незабаром звернуся, у більшості країн, що розвиваються, є відчуття (яке я поділяю), що МВФ сам швидше став частиною проблеми цих країн, аніж частиною їхнього вирішення. І справді, в декількох країнах, які вразила криза, прості люди, як і багато з урядових чиновників і підприємців, продовжують пояснювати соціально-економічне лихо, яке вразило їхні країни, одним словом – просто «МВФ» – так само, як казали б «чума» чи «Велика депресія». Історію там ділять на «до» і «після» МВФ – так, як у суцільно зруйнованій і винищеній війною країні кажуть «до» і «після» війни.

Мірою зловісного поступу кризи швидко зростало безробіття, стрімко падав ВВП, закривалися банки. У Кореї показник безробіття зріс учетверо, втриє – в Таїланді, вдесятеро – в Індонезії. В Індонезії майже 15 % чоловіків, які працювали 1997 року, до серпня 1998-го втратили роботу, в міських районах головного острова Ява економічні спустошення були навіть ще гіршими. У Південній Кореї рівень бідності в містах майже потроївся, а близько чверті всього населення країни опинилося за межею бідності; в Індонезії рівень злиднів подвоївся. У деяких країнах, наприклад у Таїланді, люди, які втрачали роботу в місті, поверталися додому на село. Це стало причиною дедалі сильнішого тиску на населення сільських районів. 1998 року ВВП Індонезії впав на 13,1 %, Кореї – на 6,7 %, Таїланду – на 10,8 %. Через три роки після кризи ВВП Індонезії все ще був нижчим за докризовий на 7,5 %, в Таїланді – на 2,3 %.

На щастя, в деяких випадках результати виявилися менш похмурими, ніж загалом очікувалося. Громади в Таїланді працювали разом, щоб забезпечити неперервність освіти своїх дітей. За необхідності вони також брали на себе забезпечення продуктами – через це не спостерігалось поширення недостатнього харчування. В Індонезії програма Світового банку, здається, мала успіх у відверненні очікуваного негативного впливу на освіту. Саме бідних міських робітників – навряд чи заможних за будь-якими стандартами – криза зробила найнужденнішими. Руйнування середнього класу, спричинене непомірними про-

центними ставками, що викликали банкрутства малих підприємств, буде мати найтриваліші наслідки в соціальному, політичному й економічному житті регіону.

Погіршення ситуації в одній країні сприяло падінню її сусідів. Відлуння економічного спаду в регіоні прокотились по всій планеті: глобальне економічне зростання уповільнилось, а з уповільненням глобального зростання впали оптові ціни. Перед багатьма новими економіками, що залежали від природних ресурсів, – від Росії до Нігерії – постали дуже й дуже великі проблеми. А коли інвестори, які ризикували своїми грошима в цих країнах, побачили, що їхні багатства стрімко скорочуються, і коли їхні банкіри почали вимагати виплати позик, вони були змушені урізати свої інвестиції на інших нових ринках. Бразилія, яка не залежить ні від нафти, ні від торгівлі з проблемними країнами і дуже відрізняється від тих країн характером своєї економіки, виявилася втягнутою у розгортання кризи через загальний страх іноземних інвесторів і перенаправлення їхніх коштів. Врешті-решт майже кожна нова економіка, навіть Аргентина, яку протягом тривалого часу МВФ мав за зразкову дитину реформ – великою мірою через її успіхи у приборканні інфляції – виявилася ураженою кризою.

ЯК ПОЛІТИКА МВФ І ДЕРЖАВНОЇ СКАРБНИЦІ США ПРИВЕЛА ДО КРИЗИ

П'ятирічка очолюваної Америкою глобальної тріумфальної ходи ринкової економіки після завершення холодної війни закінчилася потрясіннями. Міжнародна увага в цей період була зосереджена на новостворюваних ринках – від Східної Азії до Латинської Америки й від Росії до Індії. Інвестори бачили для себе в цих країнах рай – високу віддачу при начебто невеликому ризикові. За короткий семирічний термін приплив капіталу з розвинутих до менш розвинутих країн зріс семикратно – тоді як приплив неприватного капіталу (іноземна допомога) залишився незмінним⁶.

Міжнародні банкіри й політики були впевнені: це – зоря нової ери. МВФ і Державна скарбниця США вірили, чи принаймні це доводили, що повна лібералізація руху капіталу допоможе регіонові зростати навіть швидше. Країни Східної Азії, при їхньому рівні заощаджень, не потребували додаткового капіталу, але, незважаючи на це, їх примусили здійснити лібералізацію руху капіталу в кінці 80-х – на початку 90-х років. Я вважаю лібералізацію руху капіталу *єдиною найважливішою причиною, що призвела до кризи*. Я прийшов до цього висновку не лише в результаті ретельного вивчення того, що сталося у регіоні, а й розглядаючи

те, що сталося під час майже сотні інших економічних криз протягом останньої чверті століття. Через те, що економічні кризи почастишали (і стали більш глибокими), зараз ми маємо велику кількість даних, завдяки яким можна проаналізувати чинники криз⁷. Стає також дедалі зрозуміліше, що лібералізація руху капіталу надто часто являє собою нічим не виправданий ризик. Навіть коли країни мають потужні банки, зрілий фондовий ринок та інші інституції, яких не мали багато азійських країн, вона може загрозувати величезною небезпекою.

Очевидно, жодна країна не може протистояти несподіваній зміні настрою інвестора, того настрою, який змінює значний приплив капіталу значним його відплив, мірою того, як інвестори, іноземні й місцеві, спрямовують свої кошти кудись в інше місце. Такі великі зміни напрямку інвестиційних потоків неминуче тягнуть за собою кризу, рецесію або й гірше. У випадку Таїланду ця зміна сягала 7,9 % ВВП в 1997 році, 12,3 % – в 1998-му і 7 % ВВП – в першій половині 1999-го. Це є еквівалентом зворотного руху капіталу для Сполучених Штатів у 765 мільярдів доларів щорічно між 1997 і 1999 роками. Так само слабкою, як здатність країн, що розвиваються, витримувати зміну, слабкою є їхня здатність долати наслідки великого економічного падіння. Їхня дивовижно успішна економічна діяльність – жодної великої рецесії протягом тридцяти років – означала й те, що країни Східної Азії не мали розвинутих систем страхування від безробіття. Та якби вони цим і займалися, завдання було б нелегким: у Сполучених Штатах страхування від безробіття для самозайнятих у сільському господарстві є далеким від задовільного, а саме цей сектор є домінуючим у країнах, що розвиваються.

Проте невдоволення щодо МВФ сягає глибше: адже Фонд не просто нав'язував політику лібералізації, яка вела до кризи, – він нав'язував цю політику, хоча мало що вказувало на те, що така політика сприятиме зростанню, і навпаки: багато що свідчило на користь того, що вона становить значну загрозу країнам, що розвиваються.

Це і справді іронічно – якщо тут можна вжити таке м'яке слово. У жовтні 1997 року, на самому початку кризи, Фонд виступав за ширше впровадження саме тієї політики, яка була причиною почастішання виникнення криз. Як науковець, я був шокований тим, що МВФ і Держскарбниці США можуть нав'язувати ці заходи з такою силою, не маючи реальних теоретичних засад та доказів, що це було в економічних інтересах країн, що розвиваються, чи глобальної економічної стабільності – і маючи докази супротивного. Хтось, певно, міг би заперечити: все ж у такій позиції має бути якийсь ґрунт, крім служіння голому власному інтересові фінансових кіл, які вбачають у лібералізації ринку капіталу просто ще одну форму доступу до нового ринку – більше ринків, на яких можна робити більше грошей. Усвідомлюючи, що Східна Азія навряд чи потребує додаткового капіталу, захисники лібералізації висунули аргумент, який навіть

у той час видався мені непереконаливим, а з позицій сьогодення виглядає особливо химерним – що лібералізація буцімто посилить економічну стабільність тих країн! Цього передбачалося досягти шляхом більшої диверсифікації джерел фінансування⁸. Важко повірити, що ці захисники не бачили даних, які показували, що рух капіталу має проциклічний характер. Іншими словами, що капітал відпливає з країни в період рецесії, саме коли країна більше всього його потребує, і припливає під час буму, посилюючи інфляційний тиск. Можна бути певним: саме тоді, коли країна потребує зовнішніх коштів, банкіри просять повернути їхні гроші.

Лібералізація ринку капіталу зробила країни, що розвиваються, вразливими як для раціональних, так і ірраціональних примх інвестиційної спільноти, для їхніх оптимізму й песимізму, які годі й пояснити розумом. Небезпечність цих змін у настроях, які часто здаються ірраціональними, добре розумів Кейнс. У своїй праці «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей» (1935) він називає ці потужні і часто непідвладні розумові коливання настроїв «життєвими силами». І ніде не проявилися ці сили так, як у Східній Азії. Невдовзі перед кризою процент по тайських державних облігаціях лише на 0,85 % перевищував процент найнадійніших облігацій у світі, тобто вони вважалися надзвичайно безпечними. Пройшло зовсім мало часу – і ризикованість тайських державних облігацій стрімко зросла.

Є і другий аргумент, що навряд чи заслуговує більшої довіри, який висували прихильники лібералізації ринку капіталу – знову без доказів. Вони доводили, що регулятивні заходи на ринку капіталу перешкоджають ефективній роботі економіки і, таким чином, що країни швидше зростатимуть без такого регулювання. Таїланд дає нам приклад, що доводить цілковиту хибність цього аргументу. До лібералізації Таїланд суворо обмежував банківські позики для спекуляцій із нерухомістю. Такі обмеження було введено через те, що Таїланд був бідною країною, яка прагнула зростання, і вважалося, що інвестування обмеженого національного капіталу у виробництво одночасно і створюватиме робочі місця, і сприятиме економічному зростанню. Також було відомо, що в усьому світі спекулятивні майнові позики є головним джерелом економічної нестабільності. Цей вид позик призводить до роздування «бульбашок» (швидкого підйому цін, коли інвестори з усіх сил намагаються отримати найбільшу можливу вигоду з позірною буму); ці бульбашки завжди лопають; коли це стається, економіка зазнає краху. Все це відбувається за схожим сценарієм – однаково і для Бангкока, і для Х'юстона: коли ціни на нерухомість зростають, банки гадають, що можуть давати більші позики під заставу; коли інвестори бачать, що ціни зростають, вони хочуть, поки не пізно, включитися у гру – і банкіри дають їм на це гроші. Фірми, що займаються нерухомістю, бачать найбільшу вигоду у зведенні нових будівель, аж поки це не виливається у надмірні обсяги нерухомості. Будівельники

не можуть реалізувати своїх площ, вони не можуть платити за взятими позиками – і бульбашка лопає.

Проте МВФ твердив, що обмеження, які ввів Таїланд з метою запобігти кризі, перешкоджають ефективному ринковому розподілові ресурсів. Якщо ринок вимагає будувати офісні приміщення, комерційне будівництво *мусить* бути діяльністю, що дає найбільшу віддачу. Якщо ринок наказує, як це він *насправді* й зробив після лібералізації, будувати порожні офісні будівлі – то так тому й бути; знову, згідно з логікою МВФ, ринок сам *мусить* знати найкраще. В той час коли Таїланд вкрай потребував більших державних інвестицій для посилення інфраструктури і порівняно слабкої системи середньої і вищої освіти, мільярди було дурно витрачено на комерційну нерухомість. Ці будівлі й сьогодні стоять порожні – такий собі живий доказ ризикованості надмірного ринкового ентузіазму та неминучих ринкових падінь, що стаються за відсутності адекватного державного регулювання фінансових інституцій⁹.

МВФ, звичайно, був не одиноким у вимогах лібералізації. Державна скарбниця США, найбільший акціонер МВФ і єдиний, хто має у ньому право вето, також відстоювала лібералізацію.

Я був членом Економічної ради при президентові Клінтоні, коли 1993 року предметом обговорення стали торговельні відносини США з Південною Кореєю. Переговори включали в себе питання меншої важливості – такі як відкриття південнокорейського ринку для американських ковбасних виробів – і важливе питання лібералізації фінансового ринку і ринку капіталу. Протягом трьох десятиліть Корея мала високі показники економічного зростання без значних іноземних інвестицій. Це зростання ґрунтувалося на власних заощадженнях і на власних компаніях, якими керували самі ж корейці. Корея не потребувала західних коштів, продемонструвавши альтернативний підхід до імпорту сучасних технологій і доступу до ринку. Тоді як її сусіди, Сінгапур і Малайзія, заохочували прихід транснаціональних компаній, Південна Корея створювала власні підприємства. Завдяки високій якості й агресивному маркетингові південнокорейські компанії продають свою продукцію по всьому світу. Південна Корея усвідомлювала, що тривале зростання й інтеграція у світові ринки вимагає деякої лібералізації чи дерегуляції – у спосіб, прийнятний для її фінансового ринку і ринку капіталу. Південна Корея усвідомлювала також і небезпеку поганої дерегуляції: вона бачила, що сталося у Сполучених Штатах, де її кульмінацією в 1980-х став крах кредитних та ощадних установ. У відповідь Південна Корея ретельно розмічала власний шлях лібералізації. Цей шлях був надто повільним для Уолл-стріту, який бачив можливості заробити і не хотів чекати. Коли фінансисти з Уолл-стріту захищали принципи вільного ринку й обмеженої ролі держави, вони були не від того, щоб попросити уряд допомогти їм у просуванні цих питань. І, як ми побачимо, Міністерство фінансів енергійно відгукнулося на це прохання.

Економічна рада не була переконана в тому, що південнокорейська лібералізація є питанням *національних* інтересів США, натомість

ми були переконані, що це допоможе у відстоюванні *приватних* інтересів ділків з Уолл-стріту. Нас також непокоїли наслідки, які вона могла б мати для глобальної стабільності. Ми підготували спеціальний документ – меморандум, з метою поставити проблеми, стимулювати їх обговорення і сприяти зосередженню на них уваги. Ми підготували спеціальну систему критеріїв для оцінки того, які із заходів відкриття ринків є найважливішими з точки зору національних інтересів США. Ми обстоювали систему *пріоритизації* (встановлення черговості пріоритетів). Багато з форм «доступу до ринків» мало що дають Сполученим Штатам. Тоді як деякі групи можуть отримати велику вигоду, країна в цілому може отримувати мало. Без пріоритизації існував ризик повторення того, що сталося за попередньої адміністрації президента Буша: тоді передбачалося, що великим досягненням стане відкриття японського ринку для американської іграшкової фірми Toys «R» Us. Її основні виробничі потужності знаходилися в Китаї, тому таке відкриття було добрим для японських дітей і для китайських робітників, але мало що дало Америці. Хоча тяжко повірити, щоб така поміркована пропозиція викликала заперечення, вона їх таки викликала. Лоренс Саммерс, тодішній заступник секретаря Держскарбниці, виступив різко проти, кажучи, що в такому встановленні пріоритетів немає потреби. Відповідальність за координацію економічної політики лежала на Національній економічній раді (NEC), вона мала узгоджувати аналітику економічної ради при президентові з точками зору інших структур і вирішувати, які питання представляти на вирішення президенту.

Національна рада, очолювана тоді Робертом Рубіном, вирішила, що питання є недостатньо важливим для розгляду президентом. Але справжня причина того була цілком зрозумілою. Підштовхуючи Корею до швидшої лібералізації, не вдалося б створити багато нових робочих місць в Америці, не вело це й до якогось значного зростання ВВП Сполучених Штатів. Ніяка встановлена система пріоритетів, таким чином, не поставила б ці питання в число найважливіших¹⁰. Що гірше, навіть не було ясно, чи отримають Сполучені Штати в цілому з цього хоч якусь вигоду, зате було зрозуміло, що для Кореї це може обернутися погіршенням ситуації. У суперечці гору взяла Державна скарбниця, яка насупротив твердила, що лібералізація є важливою для США і що вона не спричинить нестабільності. За великим рахунком, такі справи є парафією скарбниці, і тут її позицію дуже нелегко обійти. Той факт, що дебати проводилися за зачиненими дверима, означає, що інших голосів почути не могли; можливо, якби так сталося, якби прийняття рішень в Америці було б прозорішим, то й результати були б іншими. Натомість Держскарбниця виграла, а Сполучені Штати, Корея і глобальна економіка програли. Скарбниця, ймовірно, могла б заявити, що сама по собі лібералізація не є помилкою; проблема в тому, що її неправильно впроваджували. Але саме це питання піднімала економічна рада: адже дуже ймовірно, що швидка лібералізація буде втілена в життя неприйнятним шляхом.

ПЕРШЕ КОЛО ПОМИЛОК

Навряд чи є сумніви з приводу того, що політика МВФ і Держскарбниці зробила свій внесок в атмосферу, сприятливу для виникнення криз – заохочуючи, а іноді наполягаючи на невиправдано швидкому просуванні до лібералізації фінансових ринків і ринків капіталу. Однак найбільших помилок МВФ і Скарбниця припустилися у своїй початковій реакції на кризу. З усіх помилок, які розглядаються нижче, сьогодні одностайну критику викликає монетарна політика МВФ.

Із самого початку, як видається, МВФ робив помилки в діагнозі проблеми. Він займався врегулюванням криз у Латинській Америці, спричинених надмірними державними витратами і надто вільною монетарною політикою, що вело до великого бюджетного дефіциту й високої інфляції; і хоча він і не досяг великих успіхів у подоланні криз – регіон пережив десятиріччя стагнації після впровадження так званих успішних програм МВФ, і навіть кредитори кінець кінцем змирилися з великими збитками – принаймні МВФ мав до певної міри зв'язний план гри. Східна Азія значно відрізнялася від Латинської Америки; уряди мали надлишки коштів, інфляція була низькою, проте підприємства мали великі заборгованості.

Діагноз у цих випадках відрізняється з двох причин. По-перше, у високоінфляційній атмосфері Латинської Америки потрібно було скоротити надмірний попит. При загрозі рецесії у Східній Азії проблема полягала не в надмірному, а в недостатньому попиті. Стимування попиту лише погіршувало ситуацію.

По-друге, якщо фірми мають низький рівень заборгованості, високі процентні ставки хоч і болісно, але все ж можна витримати. Коли рівень заборгованості високий, підняття процентних ставок, навіть на короткий термін, виглядає як підписання смертного вироку багатьом фірмам – і всій економіці.

Справді, якщо азійські економіки і мали певні слабкі місця, які потрібно було виправити, вони були не гіршими, ніж у багатьох інших країнах, і певно що й близько не були такими поганими, як це доводив МВФ. І справді, швидке одужання Кореї й Малайзії показує, що великою мірою ці економічні спади не були чимось відмінним від десятків рецесій, від яких потерпали ринкові економіки передових індустріальних країн протягом двохсот років історії капіталізму. Країни Східної Азії, як ми вже відзначали, мали не тільки солідний «послужний список» економічного зростання, але вони також мали менше економічних спадів протягом попередніх тридцяти років, ніж будь-яка передова індустріальна країна. Дві країни мали лише один рік від'ємного зростання; ще дві взагалі не мали рецесій. З цієї, як і інших точок зору, Східна Азія мала більше для схвалення, ніж для осуду; і



якщо Східна Азія була вразливою, то це була новонабута вразливість – великою мірою результат лібералізації фінансового ринку й ринку капіталу, вина за які частково лежить на самому МВФ.

Гуверівська політика скорочень: аномалія сучасного світу

Понад сімдесят років існував стандартний рецепт для країни, яка зіткнулася з тяжким економічним спадом. Уряд має стимулювати сукупний попит, за допомогою чи то монетарної, чи фінансової політики – знижувати податки, збільшувати витрати або робити вільнішою монетарну політику. Найважливішими моїми завданнями на посаді голови економічної ради було підтримувати повну зайнятість в економіці і якомога збільшувати довготермінове економічне зростання. У Світовому банку я підходив до проблем Східної Азії з цих самих позицій, оцінюючи, які саме заходи могли б бути найефективнішими і на короткому, і на довшому проміжку часу. Кризові економіки Східної Азії спіткав великий спад, і вони потребували стимулювання. МВФ нав'язав прямо протилежний курс, з цілком передбачуваними наслідками.

На час початку кризи Східна Азія перебувала у стані приблизного макробалансу – з низьким інфляційним тиском і збалансованими або профіцитними держбюджетами. З цього випливали два очевидних висновки. Перше: падіння обмінного курсу та фондового ринку, «лопання бульбашок» у нерухомості, супроводжувані спадом в інвестиціях і споживанні, привели б їх до рецесії. Друге: спад в економіці призвів би до зниження доходів від податків і до виникнення бюджетних дір.

З часів Герберта Гувера жоден відповідальний економіст не доводив, що необхідно зосереджувати зусилля на наявному, а не структурному дефіциті, тобто на дефіциті за умови, якби економіка функціонувала при повній зайнятості. Але саме такий підхід відстоював МВФ.

Сьогодні МВФ визнає, що рекомендована ним фінансова політика була надмірно суворою ¹¹. Ці заходи зробили рецесію набагато тяжчою. Проте під час кризи перший заступник директора-розпорядника МВФ Стенлі Фішер у газеті «Financial Times» захищав політику МВФ, фактично написавши, що *все, що просив МВФ від країн, – це мати збалансований бюджет* ¹²! Наче й не було тих шістдесят років, протягом яких поважні економісти не вірили, що країна, якій загрожує рецесія, повинна мати збалансований бюджет.

Мене дуже хвилює це питання збалансованих бюджетів. Коли я працював у економічній раді, однією з наших головних битв була битва навколо конституційної поправки щодо збалансованості бюджету. Ця поправка мала передбачати, що федеральний уряд обмежений у своїх

витратах обсягами доходів. Ми, *разом зі Скарбницею*, були проти неї, тому що вважали це поганою економічною політикою. У випадку рецесії було б більш ніж тяжко використати фіскальну політику, щоб допомогти одужанню економіки. Коли економіка вступає в рецесію, доходи від податків знижуються, і поправка вимагала б від уряду урізати видатки (або збільшити податкові надходження), що далі придушувало б економіку.

Ухвалення такої поправки було б рівнозначним відмові уряду від одного зі своїх найголовніших обов'язків – підтримання економіки на рівні повної зайнятості. Незважаючи на те, що стимулююча фіскальна політика була одним із небагатьох шляхів виходу з рецесії, і незважаючи на опозицію адміністрації щодо поправки збалансованого бюджету, Державна скарбниця США та МВФ захищали еквівалент цієї поправки для Таїланду, Кореї й інших країн Східної Азії.

Політика саморозорення

З усіх помилок, яких припустився МВФ, коли Східноазійська криза перекидалася з країни на країну 1997 й 1998 року, однією з найтяжчих для розуміння виявилася неспроможність МВФ усвідомити важливих перетинів заходів, що вживалися в різних країнах. Політика обмежень в одній країні не тільки придушувала економіку цієї країни, а й мала негативні наслідки для її сусідів. Продовжуючи захищати політику обмежень, МВФ посилював *інфекцію*, поширення економічного падіння від однієї країни до іншої. Мірою того, як країна слабшала, вона скорочувала імпорт від сусідів, таким чином тягнучи їх за собою донизу.

Вважається, що «політика розорення сусіда» 30-х років відіграла значну роль у поширенні Великої депресії. Кожна країна, вражена спадом, намагалася підтримати власну економіку, урізаючи витрати на експорт і таким чином звертаючи споживчий попит на власну продукцію. Країна може скоротити експортні витрати, запроваджуючи тарифи і девальвуючи свою валюту, що робить товари, вироблені у власній країні, дешевшими, а імпортні – дорожчими. Проте, оскільки кожна країна урізала витрати на експортні товари – імпорт із сусідніх країн, – вона сама «експортувала» до сусідів власний економічний спад. Звідси й походить термін «розорення сусіда».

МВФ винайшов стратегію, що мала ефект навіть гірший, ніж політика розорення сусіда, яка громила країни світу під час депресії 30-х років. Країнам було сказано, що в умовах спаду вони мусять скоротити свій торговий дефіцит і навіть добитися активного (надлишкового) торгового балансу. Це було б логічним, якби головне завдання макроекономічної політики країни полягало у виплаті боргів іноземним кредиторам. Створивши спеціальний запас іноземної валюти, країна могла б краще оплачувати свої рахунки – не зважаючи на ціну того

всередині країни чи деінде. Сьогодні, на відміну від 1930-х, на країну здійснюється величезний тиск не для підвищення тарифів чи запровадження інших торгових бар'єрів з метою зменшити імпорт, навіть якщо вона потерпає від рецесії. МВФ також гнівно виступав проти подальшої девальвації. Звичайно, головна мета рятівних заходів полягала в *запобіганні* подальшому падінню обмінного курсу. Саме по собі це може видатися кумедним, при тому що в інших випадках МВФ начебто вірить у ринок: чому не дозволити ринковим механізмам визначати обмінні курси, так само як вони визначають інші ціни? Однак інтелектуальна послідовність ніколи не була особливою відзнакою МВФ. Його турботи були завжди спрямовані на одне – недопущення інфляції. Якщо тарифи й девальвацію заборонено, то лишається тільки два шляхи створення торгового надлишку. Один – збільшити експорт; але це нелегко, і це неможливо зробити швидко, особливо коли економіки ваших головних торгових партнерів слабкі і на ваших фінансових ринках панує безладдя, так що експортери не можуть дістати коштів для розширення діяльності. Іншим шляхом є скорочення імпорту – через скорочення доходів, тобто стимулювання рецесії. На жаль, для країн і для всього світу це єдині можливі шляхи. І ось що сталося у Східній Азії наприкінці 1990-х років: обмежувальні заходи щодо фіскальної і монетарної політики у поєднанні з неправильною фінансовою політикою призвели до значних економічних спадів, урізаючи доходи, які скоротили імпорт і викликали значні надлишки торгових бюджетів, даючи таким чином країнам ресурси для повернення боргів іноземним кредиторам.

Якби чийось завданням було збільшення обсягу резервів, така політика була б успіхом. Але ж якою ціною для народу країни та її сусідів! Звідси й назва цієї політики – «розорися сам», політика саморозорення. Її наслідки для торгових партнерів країни були такими самими, якби застосовувалася політика розорення сусідів. Імпорт кожної країни було урізано, що є тим самим, що й урізання експорту інших країн. З точки зору сусідів не було жодної різниці в тому, чому їхній експорт скорочувався; єдино важливими для них були наслідки – скорочення продажу за кордон. Таким чином спад експортувався по регіону. Тільки цього разу не було навіть розради з того, що власна економіка посилювалася, коли спад експортувався до сусідів. Мірою того, як економічний спад поширювався світом, повільне зростання в регіоні вело до зниження оптових цін, приміром на нафту, а колапс цих цін приніс розорення в країни – виробники нафти, наприклад Росію.

З усіх помилок МВФ ця, мабуть, була найсумнішою, бо вона являла собою найбільшу зраду самого смислу його існування. Він турбувався інфекцією, – заразою, що передавалася від одного ринку капіталу до іншого через страхи інвесторів – хоча, як ми бачимо з попереднього параграфа, нав'язана ним політика робила країни вразливішими до змін

настроїв інвесторів. Падіння обмінного курсу у Таїланді могло спричинити занепокоєння в інвесторів бразильської економіки. Головним словом було «довіра». Брак довіри в одній країні міг вилитися у брак довіри на інших нових ринках. Однак, якщо говорити більш загально, дії МВФ як ринкового психолога залишали бажати кращого. Породження глибоких рецесій з масовими банкрутствами і (або) загостренням глибинних проблем у найуспішнішому з-поміж нових ринків регіоні – така політика навряд чи була розроблена для відновлення довіри. Але навіть якби з відновленням довіри він впорався краще, все одно необхідно поставити деякі питання: зосередившись на захисті інвесторів, він забув про людей у країнах, яким мав би допомагати; зосередившись на фінансових змінних, таких як обмінні курси, він майже забув про реальний сектор економіки. Він забув, для чого його створювали.

Удушення економіки високими процентними ставками

Сьогодні МВФ погоджується з тим, що його *фіскальна* політика (пов'язана з дефіцитом державного бюджету) була надмірно обмежувальною; проте він досі не визнає помилок своєї монетарної політики. Коли Фонд прийшов до Східної Азії, він примусив країни підняти процентні ставки до такого рівня, який, використовуючи загальнозживані терміни, називають астрономічним. Я пам'ятаю наради, на яких президент Клінтон дуже тривожився з приводу того, що Федеральний резервний банк, очолюваний Аланом Грінспеном, призначеним ще за попередньої адміністрації, збирався підняти ставку на чверть чи півпроцента. Він побоювався, що це зведе нанівець «його» економічне відновлення. Він відчував відповідальність, бо обирався на платформі «Це економіка, дурню» і «Роботи, роботи, роботи» (обіцяв виборцям економічне одужання і створення нових робочих місць), і не хотів, щоб Федеральний банк розстроював його плани. Він знав, що Федеральний банк дуже переймається інфляцією, але вважав його страхи перебільшеними – думка, яку поділяв і я і правоту якої підтвердили далші події. Президент був стурбований негативним ефектом, який могло мати підвищення процентних ставок на безробіття і тільки-но розпочате одужання економіки. І це в одній із найсприятливіших для бізнесу країні світу. А у Східній Азії бюрократи з МВФ, навіть менш зв'язані політичними міркуваннями, змушували піднімати процентні ставки набагато більше, навіть не в десять, а у п'ятдесят разів – вони зросли більш як на двадцять п'ять відсотків. Якщо Клінтона турбували негативні наслідки на економіку, яка ледь почала вихід зі спаду, півпроцентного підвищення, то у нього, певно, стався б інсульт від такого величезного підвищення процентної ставки в умовах економіки, що занурюється у рецесію. Корея першою підняла в себе процентні ставки до



25 %, але їй сказали: щоб до вас ставилися серйозно, мусите дозволити підйом ще вище. Індонезія вдалася до превентивного підняття ставок перед кризою, але їй сказали, що недостатньо високо. Номінальні процентні ставки стрімко зросли.

Обґрунтування такої політики було простим, якщо не примітивним. Якщо країна піднімає процентні ставки, то це може зробити її більш привабливою для припливу іноземного капіталу. Припливу капіталу може допомогти підтримати обмінний курс і стабілізувати валюту. Кінець обґрунтування.

На перший погляд, начебто логічно. Проте візьмімо для прикладу Південну Корею. Згадаймо, що в Південній Кореї криза почалася з того, що іноземні банки відмовлялися подовжувати короткотермінові позики. Відмовлялися вони тому, що непокоїлися стосовно здатності корейських фірм погасити кредити. У центрі дискусії перебувало питання банкрутства – дефолту. Але в моделі МВФ – як і в моделях більшості підручників з макроекономіки двадцятирічної давності – банкрутство не відіграло жодної ролі. Монетарна політика і фінанси без банкрутства, це все одно що Гамлет без Принца Датського. У центрі аналізу макроекономіки має бути аналіз того, як підвищення відсоткової ставки вплине на можливість дефолту і суми, які кредитори зможуть відшкодувати у випадку дефолту. Багато фірм у Східній Азії мали великі заборгованості і велику частку боргів відносно власного капіталу. Звичайно, велику частку позиченого капіталу часто згадували як слабкість Південної Кореї – *робив це навіть МВФ*. Компанії з високою часткою позиченого капіталу є особливо чутливими до підвищень відсоткової ставки – а надто до вкрай значного підвищення, якого вимагав МВФ. При високих рівнях ставки відсотка такі компанії швидко банкрутують. Навіть якщо вони не банкрутують, їхні активи швидко вичерпуються мірою того, як їх змушують виплачувати значні кошти кредиторам.

Фонд усвідомлював, що фундаментальними проблемами Східної Азії були слабкість тамтешніх фінансових інституцій і надмірна частка позиченого капіталу у фірм; незважаючи на це, він нав'язав політику високих процентних ставок, яка тільки загострила ці проблеми. Наслідки були саме такими, які й передбачалося: високі відсоткові ставки збільшили число підприємств-неплатників і таким чином збільшили число банків, які зіткнулися з невплатою відсотків по позиках¹³. Це ще далі ослабило банки. Негаразди у корпоративному і фінансовому секторах посилили спад, викликаний політикою скорочень через зниження сукупного попиту. МВФ примудрився сконструювати одночасне скорочення сукупного попиту і пропозиції.

Захищаючи свою політику, МВФ стверджував, що вона могла б допомогти відновленню ринкової довіри в уражених кризою країнах. Але ясна річ, що країни в глибокій рецесії довіри не викликають. Візьмімо бізнесмена з Джакарти, який вклав ледве не все своє багатство у Східну Азію. Коли регіональна економіка стрімко впала – політика

обмежень вступила в силу і прискорила падіння – він раптом зрозумів, що його інвестиційний портфель недостатньо диверсифікований, і перевів інвестиції на процвітаючий американський фондовий ринок. Місцеві інвестори, так само як і іноземні, не були зацікавленими у вливанні грошей в економіку, яка входила у штопор. Вищі процентні ставки не залучали більше капіталу до країни. Навпаки, вищі процентні ставки поглиблювали рецесію і насправді *вилучали* капітал із країни.

МВФ висунув ще один аргумент – не вагоміший. Стверджувалося, що якби процентні ставки не були значно підвищені, обмінний курс впаби, а це було б руйнівним для економіки, бо ті, хто мали доларові борги, не змогли б їх сплачувати. Але факт полягав у тому, і причини цього очевидні, що підвищення процентних ставок не стабілізує валюту; таким чином, країни змушувалися втрачати на обох напрямках. Слід наголосити, МВФ ніколи не турбувався детальним розглядом того, що діялося у країнах. У Таїланді, наприклад, саме вже збанкрутілі фірми-ріелтори та їхні позикодавці мали найбільшу заборгованість в іноземній валюті. Подальша девальвація могла завдати шкоди іноземним кредиторам, але зробити ті тайські фірми мертвими вже не могла. У підсумку МВФ примусив малі підприємства й інших невинних сторонніх платити за тих, хто наробив значних доларових боргів, – без жодної користі.

Коли я закликав МВФ до змін у його політиці і вказував на катастрофічність наслідків продовження поточного курсу, то отримував ввічливу відповідь: якби моя правота була доведена, Фонд змінив би свою політику. Мене лякало таке ставлення – мовляв, «почекаємо й подивимось». Усі економісти знають, що політика потребує часу. Позитивні наслідки від сьогоднішньої зміни курсу не будуть відчутними ще від шести до вісімнадцяти місяців, а тим часом може бути завдано величезної шкоди.

Величезної шкоди було завдано Східній Азії. Через те, що чимало фірм мали велику частку запозиченого капіталу, багато з них були вимушені збанкрутувати. В Індонезії приблизно 75 % усіх підприємств опинилися в тяжкому становищі, а в Таїланді близько 50 % усіх банківських позик виявилися реально нефункціонуючими. На жаль, набагато легше зруйнувати фірму, ніж створити нову. Зниження процентних ставок не змогло б «розбанкрутувати» фірму, що була вимушена закритися через банкрутство: адже її вартості більше не існувало. Помилки МВФ коштували дорого, а їх виправлення займало багато часу.

На наслідки цих помилок наклалися наївні геополітичні міркування, відголоски «реальної політики» у стилі Кіссінджера. 1997 року Японія запропонувала 100 мільярдів доларів для створення Азійського валютного фонду, з метою фінансування необхідних стимулюючих заходів. Але Державна скарбниця США зробила все можливе, щоб розтоптати цю ідею. До неї долучився МВФ. Для МВФ причина була зрозумілою:



незважаючи на те що МВФ був відданим прихильником конкуренції на ринках, він не бажав ніякої конкуренції у власній царині, а саме таким конкурентом міг виявитися Азійський валютний фонд. У Держскарбниці були схожі мотиви. Як єдиний акціонер МВФ з правом вето, Сполучені Штати мали важливий голос у політиці МВФ. Було широковідомим, що Японія не погоджується з діями МВФ – я мав численні зустрічі з вищими японськими посадовцями, на яких вони висловлювали побоювання щодо політики МВФ, майже ті ж самі, що і я¹⁴. Якби Японія і, можливо, Китай стали головними спонсорами Азійського валютного фонду, їхні голоси були б там вирішальними, що стало б реальним серйозним викликом американському «лідерству» – і контролю.

Важливість контролю – включно з контролем над мас-медіа – стала особливо виразною вже на початку кризи. Коли Мішель Северіно, віце-президент Світового банку по Східній Азії, вказав у своїй широко обговорюваній промові, що кілька країн регіону знаходяться на порозі глибокої рецесії, чи навіть депресії, він отримав за це прочухана від Саммерса. Це ж бо було просто неприйнятним – вживати слова на «Р» (рецесія) і на «Д» (депресія), хоча на той момент було вже ясно, що ВВП Індонезії зазнає зниження від 10 до 15 % – величина, яка цілковито виправдовувала вживання цих гірких слів.

Врешті-решт Саммерс, Фішер, Держскарбниця й МВФ не могли ігнорувати депресії. Японія ще раз щедро запропонувала допомогу в рамках «ініціативи Міядзави» (за прізвищем її міністра фінансів). Цього разу пропонувану суму було знижено до 30 мільярдів доларів – її було прийнято. Але й тоді Сполучені Штати виступали за те, щоб гроші було витрачено не на фінансування бюджетних дефіцитів, а на корпоративну й фінансову реструктуризацію – насправді на те, щоб відшкодувати кредити американських і інших іноземних банків та інших кредиторів. Придушення Азійського валютного фонду і досі викликає обурення в Азії: багато посадовців з гнівом говорили зі мною про цей інцидент. Через три роки після кризи країни Східної Азії вирішили розпочати, без зайвого афішування, створення скромнішого варіанту Азійського валютного фонду під малопромовистою назвою «ініціатива Чанг-Май», за назвою міста на півночі Таїланду, де її було започатковано.

ДРУГЕ КОЛО ПОМИЛОК: НЕЗГРАБНА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ

Мірою поглиблення кризи, новою мантрою стала вимога «реструктуризації». Банки з позичальниками-неплатниками мали бути закриті, фірми-боржники мали бути закриті або продані кредиторам. МВФ зосереджувався на цьому, а не на тій ролі, для якої його було створено: надавати кошти для фінансування необхідних витрат. Хоч

як це прикро, навіть ця реструктуризація під проводом МВФ зазнала невдачі, і більше всього МВФ і тут допоміг дальшому зануренню у кризу.

Фінансові системи

Східноазійська криза найголовнішим чином була кризою фінансових систем, саме з цим і потрібно було працювати. Фінансову систему можна порівняти з мозком економіки. Вона розподіляє капітал, якого завжди бракує, між конкуруючими цілями, намагаючись спрямувати його якнайефективніше, іншими словами – туди, де віддача від нього буде найвищою. Також фінансова система здійснює нагляд за коштами, забезпечуючи їх цільове використання. Якщо фінансова система зазнає краху, фірми не можуть дістати потрібного оборотного капіталу для підтримання існуючого рівня виробництва, не говорячи вже про розширення виробництва з допомогою нових інвестицій. Криза може покласти початок зачарованому колу, в якому банки скорочують свої операції, провідні фірми через це мають скорочувати своє виробництво, що, своєю чергою, веде до зниження продуктивності і скорочення доходів. Коли рівень виробництва і доходи стрімко падають, знижується прибутковість, і деякі фірми навіть змушені банкрутувати. Коли фірми проголошують банкрутство, стан банківських балансів погіршується, банки ще далі скорочують кредитну діяльність, поглиблюючи економічний спад.

Якщо кількість фірм-неплатників по позиках перевищує певну межу, краху може зазнати і самі банки. Крах навіть одного великого банку може призводити до руйнівних наслідків. Фінансові установи визначають рівень платоспроможності. Ця інформація є дуже специфічною, до неї нелегко дістатися, і міститься вона у записах та інституційній пам'яті банку (чи іншої фінансової установи). Коли банк припиняє діяльність, переважна частина інформації щодо платоспроможності клієнтів банку знищується, відновити цю інформацію дуже тяжко. Навіть у більш розвинутих країнах типове мале чи середнє підприємство може взяти кредит максимум у двох-трьох банках. Коли банк припиняє діяльність у кращі часи, багато хто з його клієнтів не може швидко знайти іншого кредитодавця. У країнах, що розвиваються, в умовах більшої обмеженості кредитних ресурсів, якщо банк, від якого залежить підприємство, зазнає краху, знайти нове джерело кредиту – особливо за кризової ситуації в економіці – може бути практично неможливо.

Побоювання щодо цього зачарованого кола змусили уряди по всьому світу вдатися до посилення своїх фінансових систем за допомогою регулятивних заходів. Проти цих регулятивних заходів неодноразово виступали прихильники вільного ринку. Там, де до цих голосів прислухалися, результати виявлялися катастрофічними – чи то, наприклад, у

Чилі 1982–1983 років, коли чилійський ВВП знизився на 13,7 %, а кожен п'ятий працівник не мав роботи, чи у Сполучених Штатах в епоху Рейґана, де, як ми вже бачили, дерегуляція призвела до краху кредитних та ощадних установ, що коштувало американським платникам податків 200 мільярдів доларів.

Усвідомлення важливості підтримання кредитних потоків схожим чином привело відповідальних за політичні рішення до спроб вирішення проблем фінансової реструктуризації. Побожування щодо негативних наслідків такого «руйнування інформаційного капіталу» частково пояснює те, чому Сполучені Штати під час краху кредитних та ощадних установ лише у дуже нечисленних випадках вдалися до прямого закриття банків. Більшість зі слабких банків були перекуплені або влилися у склад інших, і на їхніх клієнтах навряд чи якимось позначилася ця зміна. Того разу інформаційний капітал вдалося зберегти. Проте навіть у цих умовах криза кредитних та ощадних установ стала важливим чинником рецесії 1991 року.

Реструктуризація банківської системи

Хоча слабкість фінансової системи була набагато характернішою для Східної Азії, ніж для Сполучених Штатів, а риторика МВФ послідовно трактувала цю слабкість як підґрунтя Східноазійської кризи, МВФ так і не вдалося зрозуміти того, як працюють фінансові ринки і як це впливає на всю економіку. Його грубі макромоделі ніколи не брали до уваги широку картину фінансових ринків на агрегованому рівні, але були навіть ще менш коректними на мікрорівні – тобто на рівні підприємства. МВФ не віддавав собі повного звіту у тих корпоративних і фінансових негараздах, у яких великою мірою винними були так звані стабілізаційні заходи, включно з високими процентними ставками.

Вирішуючи проблеми реструктуризації, робочі групи МВФ у Східній Азії зосереджувалися на закритті слабких банків – так, ніби вони тримали в головах дарвінівську модель, згідно з якою слабкий має не виживати. Ця позиція була до певної міри обґрунтованою. Повсюди, коли слабким банкам дозволяють продовжувати операції без суворого нагляду, це виливається у те, що вони починають вдаватися до вкрай ризикованих кредитів. Вони грають, надаючи високоризиковані високоризиковані кредити – якщо у цій грі таланить, кредити буде повернуто, а вищі процентні ставки допоможуть відновити платоспроможність. Якщо не таланить – вони припинять діяльність, а уряд підбере уламки; проте саме це трапиться у будь-якому випадку, якщо вони не вдадуться до стратегії ризикованого кредитування. Але надто часто такі ризиковані позики виявляються невідплатними позиками, і коли настає день остаточного підрахунку, уряд стикається з необхідністю

навіть значніших рятувальних заходів, ніж це сталося б, коли б банк закотився раніше. У цьому полягає один з уроків, який проявився з такою очевидністю під час американського позико-ощадного краху: адміністрація Рейґана протягом років відмовлялася вирішувати цю проблему, і це означало, що коли кризу вже неможливо було не помічати, її ціна для платників податків була набагато вищою. Але МВФ програв ще один урок кардинального значення: важливість підтримання кредитних потоків.

Його стратегія фінансової реструктуризації включала в себе процедуру сортування – відсіювання справді хворих банків, які потрібно відразу закрити, від здорових банків. Третю групу становили ті, що були хворі, алевиліковні. Від банків вимагається підтримувати певний рівень відношення їхнього власного капіталу до несплачених позик та інших активів; цей показник називається *коефіцієнтом достатності капіталу*. Не дивно, що коли багато позик є проблемними, банкові не вдається підтримувати коефіцієнт достатності капіталу. МВФ наполягав на тому, щоб банки або закривалися, або *швидко* досягали показника достатності. Проте вимоги, щоб банки швидко досягали рівня стандартів достатності, лише поглиблювали економічний спад. Фонд припустився помилки, про яку ми попереджуємо студентів-економістів на першому курсі – помилки неправомірного перенесення властивостей одиничного на загальне. Коли тільки один банк має проблеми, то вимога відповідати стандартам достатності капіталу має сенс. Але коли багато або навіть більшість банків стикаються з негараздами, така політика може бути руйнівною. Є два шляхи збільшення відношення капіталу до позик: збільшення капіталу і скорочення позик. У розпалі економічного спаду, особливо такого тяжкого, яким був східноазійський, важко створити новий капітал. Альтернативою є скорочення невиплачених позик. Але коли кожний банк вимагає повернення позик, все більше й більше фірм опиняються у скруті. Без достатнього оборотного капіталу вони змушені скорочувати виробництво, скорочуючи обсяг свого попиту на продукцію інших фірм. Спрямована донизу спіраль стає крутішою. А зі зростанням числа фірм, які опинилися у скруті, показник достатності капіталу у банків може навіть погіршитися. Спроба покращення фінансового становища банків лише погіршила ситуацію.

Коли велика кількість банків закривається, а ті, яким вдається виживати, стикаються зі значним числом проблемних кредитів і не хочуть брати нових клієнтів, усе більше підприємств втрачають доступ до джерел кредиту. Без кредиту згасає єдиний вогник надії на вилучення. Знецінення національної валюти означало стрімке зростання експорту – мірою того як регіональні товари дешевшали – на 30 % і більше. Проте коли обсяги експорту зросли, це зростання і близько не було таким значним, як очікувалося. І причина цього проста: для збільшення експорту фірмам необхідні обігові кошти для нарощування виробництва. А коли банки закриваються і скорочують кредитування, фірми не можуть знайти

обігових коштів, достатніх навіть для підтримання рівня виробництва, не те що розширення.

Ніде брак розуміння Фондом роботи фінансових ринків не був таким очевидним, як у його політиці закриття банків в Індонезії. Там було закрито шістнадцять приватних банків, іншим дали зрозуміти, що й вони згодом можуть піти тим же шляхом; а вкладникам, за винятком дуже малих, залишилося сподіватися тільки на себе. Не дивно, що це викликало набіг вкладників на ті приватні банки, що залишилися, депозити швидко було переведено до державних банків, рахунки в яких вважалися гарантованими урядом. Результати для банківської системи і всієї економіки Індонезії виявилися катастрофічними: поєднання вже обговорених помилок у фіскальній і монетарній політиці підписало країні вирок – депресія стала неминучою.

Південна Корея, навпаки, зігнувала іноземні поради і не закрила, а підтримала два своїх найбільших банки. Саме тому економічне одужання у Кореї було порівняно швидким.

Корпоративна реструктуризація

При зосередженні уваги на фінансовій реструктуризації стало зрозумілим, що проблеми фінансового сектору неможливо вирішити без ефективного вирішення проблем сектору корпоративного. Коли 75 % фірм в Індонезії зіткнулися з негараздами, а в Таїланді половина всіх позик не виплачувалася, корпоративний сектор опинився на порозі паралічу. Фірми-банкрути знаходяться начебто в чистилищі: незрозуміло, хто насправді ними володіє – поточні власники чи кредитори. Питання власності повністю не вирішуються доти, доки фірма не виходить із банкрутства. Але без цілком правомочних власників у поточного менеджержського складу та старих власників завжди є спокуса розпродати активи – і такий продаж насправді відбувся. У Сполучених Штатах та інших країнах, щоб запобігти цьому, суди призначають на фірми-банкрути спеціальних довірених осіб. Проте в Азії немає ні належної законодавчої основи, ні персоналу, який міг би здійснювати такий нагляд за банкрутами. Тому загальноприйнятим було швидке проведення банкрутства і корпоративного оздоровлення – щоб попередити розпродаж активів. На жаль, хибні уявлення МВФ про економіку, які зробили свій внесок у загальне безладдя через високі процентні ставки, що принесли негаразди дуже багатьом фірмам, збіглися з бажанням політичних і ділових кіл загальмувати темпи реструктуризації.

Стратегія МВФ щодо корпоративної реструктуризації – реструктуризація фірм у становищі дійсного банкрутства – була не успішнішою за стратегію банківської реструктуризації. МВФ сплутав *фінансову* реструктуризацію – вирішення питання реального власника фірми та повну виплату боргів – з *реальною* реструктуризацією, вирішенням конкретних проблем: що має виробляти фірма, як вона має це робити, якою

має бути організація виробництва. В умовах глибокого економічного спаду швидка фінансова реструктуризація має значні вигоди на макрорівні. Окремі учасники переговорів навколо банкрутств можуть не усвідомлювати цих системних позитивних моментів. Для них вигідним може бути затягування процесу, буває, на рік чи два. Якщо лише декілька фірм у якійсь країні є банкрутами, таке затягування не призводить до значних соціальних збитків; якщо багато фірм опиняються у скруті, негативні соціальні наслідки можуть бути величезними, мірою того як затягується макроекономічне падіння. Саме тому уряд має зробити все від нього залежне для сприяння швидкому вирішенню питань банкрутства.

Я дотримуюся погляду, що уряд має відігравати активну роль у впровадженні фінансової реструктуризації, гарантуванні того, що підприємство має реальних власників. Моя думка полягає у тому, що коли питання власності вирішено, нові власники мають приступити до вирішення проблем реальної реструктуризації. МВФ дотримується протилежного погляду, стверджуючи, що уряд *не* має відігравати активної ролі у фінансовій реструктуризації, але повинен займатися реальною, розпродуючи активи, приміром, щоб скоротити буцімто надмірні кількості комп'ютерних мікросхем у Південній Кореї, і залучаючи на підприємства зовнішніх (як правило, іноземних) менеджерів. Я не бачив підстав вважати, що міжнародні бюрократи, навчені макроменаджементу, мають якісь дуже продуктивні ідеї щодо корпоративної реструктуризації взагалі і в галузі виробництва мікросхем зокрема. Реструктуризація є, у будь-якому разі, процесом повільним, і уряди Кореї й Малайзії відіграли в ньому активну роль і досягли успіху, протягом короткого часу – за два роки – завершивши фінансову реструктуризацію дивовижно великої частини проблемних фірм. Навпаки, в Таїланді, де слідували стратегії МВФ, реструктуризація занепадала.

НАЙПРИКРІШІ ПОМИЛКИ: НА МЕЖІ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ХАОСУ

Соціально-політичні наслідки неправильних заходів подолання Східноазійської кризи навряд чи колись вдасться виміряти повністю. Коли директор-розпорядник МВФ Мішель Камдессю та міністри фінансів і керівники центральних банків «Великих Двадцяти Двох» (міністри фінансів і керівники центральних банків найбільших промислових країн плюс азійських країн з найбільшими економіками, включно з Австралією) зібралися на початку грудня 1997 року в Куала-Лумпурі (Малайзія), я попереджав про небезпеку соціальних і політичних заворушень, особливо в країнах, які вже мали міжетнічні конфлікти (приміром, в Індонезії,

яка тридцятьма роками раніше вже зазнавала заворушень на етнічно-му ґрунті), якщо триватиме впровадження нав'язаної політики надмірних скорочень у фінансовій та монетарній царинах. Камдессю спокійно відповів, що потрібно наслідувати приклад Мексики; якщо справді хочеш економічного одужання, необхідно вживати болісних заходів. На жаль, моє передбачення справдилося аж надто великою мірою. Всього через п'ять місяців потому, як я попередив про загрозу катастрофи, заворушення спалахнули. МВФ надав близько 23 мільярдів доларів на підтримку обмінного курсу й вирятуння кредиторів, а значно й значно менші суми, потрібні для допомоги бідним, так і не було надано. Як сказали б в Америці, були мільярди й мільярди на забезпечення корпорацій, і не було скромніших мільйонів і мільйонів на забезпечення простих людей. В Індонезії субсидії для бідних на харчі і пальне були значно скорочені – і наступного ж дня вибухнули заворушення. Як і тридцять років тому, їхніми жертвами стали індонезійські бізнесмени та їхні родини.

Річ не просто в тому, що придуркуваті ліберали могли б вважати політику МВФ негуманною. Навіть якщо мало зважати на людей, які потерпають від голоду, чи дітей, чий розвиток гальмується недостатнім харчуванням, це просто було поганою економікою. Заворушення не відновлювали бізнесової довіри. Вони витискували капітал з країни; до країни капіталу вони не залучали. І заворушення можна передбачити – як і будь-яке соціальне явище, не з достеменною точністю, але з великою ймовірністю. Було зрозуміло, що Індонезія дозріла до соціального перевороту. МВФ знав це і сам; політика МВФ завжди ставала причиною заворушень, коли вона призводила до скорочення субсидій на продукти харчування.

Після заворушень в Індонезії МВФ змінив свою позицію; продуктивні субсидії було відновлено. Але знову МВФ довів, що так і не з'явив головного уроку «незворотності». Так само, як фірми, що збанкрутували через високі процентні ставки, не «розбанкрутуються», коли ставки буде знижено, суспільство, збурене заворушеннями, викликаними скасуванням субсидій на продукти в розпалі економічної депресії, не відновить своєї єдності, коли субсидії будуть відновлені. У дійсності ж подекуди гіркота є набагато й набагато більшою: чому субсидії, якщо держава могла їх собі дозволити, забирають у першу ж чергу?

Я мав можливість поспілкуватися з прем'єр-міністром Малайзії після заворушень в Індонезії. У минулому його країна також переживала між-етнічні конфлікти. Малайзія багато зробила для того, щоб вони не повторилися, включно з упровадженням спеціальної програми для забезпечення роботою етнічних малайців. Магатір знав, що все зроблене у розбудові багатонаціонального суспільства може піти намарно, якщо він дозволить МВФ диктувати політику собі і своїй країні й через те вибухнуть заворушення. Для нього запобігання суворій рецесії було не тільки справою економіки, це була справа виживання нації.

ЕКОНОМІЧНЕ ОДУЖАННЯ: ПОЛІТИКУ МВФ ВИПРАВДАНО?

Коли друкувалася ця книжка, криза минула. Багато країн Азії знову зростають, їхнє відновлення трохи загальмувалося глобальним уповільненням економічного розвитку, що почалося 2000 року. Країни, яким вдалося уникнути рецесії 1998 року, Тайвань і Сінгапур, зазнали її 2001-го; Корея працює значно краще. Коли глобальний економічний спад вразив Сполучені Штати і Німеччину, ніхто вже не називав слабкі інституції й уряди причиною рецесії; наразі начебто вже згадали, що такі коливання завжди були невід'ємною частиною ринкової економіки.

Проте хоча дехто в МВФ вважає, що їхнє втручання мало успіх, є широка згода стосовно того, що були зроблені великі помилки. Насправді про це свідчить сама природа економічного відновлення. Майже всі економічні спади колись закінчуються. Але азійська криза була суворішою, ніж могла б бути, відновлення забирає більше, ніж потрібно б, часу, і перспективи майбутнього зростання є не такими втішними, як могли б бути.

На Уолл-стріті криза вважається закінченою, коли фінансові зміни приходять до початкового рівня. Поки обмінні курси слабшають, а ціни на акції падають, залишається неясним, де знаходиться найнижча точка кризи. Але коли цієї найнижчої точки досягнуто, збитки найменші вже пройшли свій максимум і найгірше вже відоме. Проте для повного економічного відновлення недостатньо самих лише стабілізації обмінних курсів і процентних ставок. Люди не живуть з обмінних курсів і процентних ставок. Працівників турбують робота і заробітна плата. Хоча рівень безробіття та реальної заробітної плати і можуть досягти своєї найнижчої точки, це не є достатнім для працівника, який залишається без роботи чи доходи якого знизилися на чверть. Справжнє відновлення не настає доти, доки працівники не починають знову працювати, а зарплати не досягають докризового рівня. Сьогодні доходи у країнах Східної Азії, які уразила криза, все ще є на 20 % нижчими того рівня, який міг би бути, якби зростання там продовжувалося темпами попередніх десяти років. В Індонезії виробництво 2000 року все ще було на 7,5 % нижчим, ніж 1997-го, і навіть Таїланд, «найкращий учень» МВФ, не досяг докризового рівня, не кажучи вже про втрати у зростанні. Це не перший приклад, коли МВФ проголошує перемогу завчасно: мексиканську кризу 1995 року проголосили закінченою, як тільки банки й іноземні кредитори почали отримувати назад кредити; проте й п'ять років потому працівники все ще надолжували втрачене під час кризи. Промовистим є вже самий факт, що МВФ зосереджує увагу на фінансових змінних, а не показниках реальної зарплати, безробіття, ВВП чи загальніших показниках добробуту.



Питання найкращого шляху виходу із кризи є тяжким, і відповідь на нього, ясна річ, залежить від причин проблеми. Для багатьох економічних спадів найкращим рецептом є стандартний кейнсіанський: стимулююча фіскальна і монетарна політика. Проблеми Східної Азії були складнішими через те, що своєю *частиною* вони мали фінансову слабкість – слабкі банки і фірми зі значною часткою позичених коштів. Але поглиблювана рецесія далі погіршує ситуацію. Біль сам по собі не є чесною; біль сам по собі не допомагає економіці; а біль, спричинений політикою МВФ, поглиблюючи рецесію, робить відновлення тяжчим. Іноді, як у Латинській Америці – в Аргентині, Бразилії та багатьох інших країнах упродовж 1970-х років, – причиною криз стало марнотратство урядів, і в тих випадках урядові було потрібно скорочувати витрати чи збільшувати податки – болючі рішення, принаймні у політичному сенсі. Але через те, що Східна Азія не мала ні надто вільної монетарної політики, ні збиткових державних секторів – інфляція була низькою і стабільною, а держбюджети до кризи мали профіцит – це не було правильними заходами подолання кризи у Східній Азії.

Проблема з помилками МВФ полягає в тому, що вони, як видається, мають довготривалий характер. МВФ часто говорить так, начебто економіці потрібен добрий проносний засіб. Візьмімо біль: чим сильніший біль, тим міцнішим буде наступне зростання. Тоді, згідно з теорією МВФ, країна, яка турбується *довготерміновою* перспективою – скажімо, двадцять років – стерпить біль і прийме глибоке падіння. Сьогодні люди можуть страждати, але принаймні їхні діти будуть багатшими. На жаль, реальність не підтверджує теорій МВФ. Економіка, яка потерпає від глибокої рецесії, може швидше зростати у період відновлення, але вона ніколи не надолужить втраченого часу. Що глибшою є рецесія сьогодні, то меншими, ймовірно, будуть доходи навіть через двадцять років. Неправильним є, як заявляє МВФ, те, що вони будуть багатшими. Наслідки рецесії відчуваються довго. Звідси важливий висновок: чим глибшою сьогодні є рецесія, тим меншим є виробництво не тільки сьогодні, а й, швидше за все, меншим воно буде й у наступні роки. До деякої міри – це добра новина, оскільки найкращі ліки для сьогоднішнього й майбутнього економічного здоров'я є одними й тими самими. З цього випливає, що економічна політика повинна бути спрямована на мінімізацію глибини і тривалості будь-якого економічного спаду. На жаль, рецепти МВФ як не мали цього на меті, так до цього і не приводили.

Малайзія і Китай

Негативні наслідки політики МВФ є особливо виразними, коли порівняти різницю в тому, що сталося в Малайзії і Китаї, які відмовилися від програм МВФ, з іншими країнами Східної Азії, які їм слідували. Упро-

довж кризи міжнародна фінансова спільнота піддавала Малайзію суворій критиці. Хоча риторика і політика щодо людських прав прем'єр-міністра Магатіра часто залишали бажати кращого, багато його економічних заходів виявилися успішними.

Малайзія відмовлялася від впровадження програм МВФ, почасти тому, що місцеві посадовці не хотіли, щоб хтось диктував, як їм поводитися, а почасти тому, що вони мало довіряли МВФ. На початку кризи 1997 року глава МВФ Мішель Камдессю заявив, що малайзійські банки мають слабкі позиції. З метою вивчення малайзійської банківської системи невдовзі до країни було направлено спільну робочу групу МВФ і Світового банку. Хоча частка проблемних кредитів була високою (15%), Малайзійський центральний банк упровадив сильні регулятивні заходи, що дало змогу банкам відшкодувати ці збитки. Більше того, сильні регулятивні заходи дозволили банкам вберегтися від мінливості обмінних курсів (небезпеки позичання в доларах, а виплати боргів у ринггітах) і навіть обмежити іноземну заборгованість компаній, яким ці банки надавали кредити (превентивні заходи, які тоді ще не були частиною стандартного пакета МВФ).

Стандартним способом оцінити силу банківської системи є піддати її, шляхом моделювання, випробуванню на надзвичайні ситуації і розглянути її здатність реагувати на різні економічні обставини. Малайська банківська система показала себе з дуже непоганого боку. Лише дуже нечисленні банківські системи можуть пережити тривалу рецесію чи депресію, і малайська тут не становила винятку; проте ця система мала великий запас міцності. Під час одного з моїх багатьох візитів до Малайзії я бачив, яку незручність відчували співробітники МВФ, коли готували звіт: як написати його, не суперечачи твердженням директора-розпорядника і водночас залишаючись вірним фактам.

У самій Малайзії гаряче обговорювалися питання правильного реагування на кризу. Міністр фінансів Анвар Ібрагім пропонував «програму МВФ без МВФ», тобто підвищення процентних ставок і скорочення витрат. Махатір залишався скептичним. Зрештою, він звільнив міністра фінансів і змінив економічну політику на протилежну.

Коли регіональна криза переросла у глобальну і міжнародні ринки капіталу почало лихоманити, Магатір вдався до дій знову. У вересні 1998 року Малайзія зафіксувала курс ринггіту на рівні 3,80 за один долар, знизила процентні ставки і проголосила, що всі ринггіти з офшорів буде повернуто до кінця місяця. Уряд також наклав значні обмеження на переведення грошей за кордон постійними мешканцями Малайзії і заморозив на дванадцять місяців репатріацію іноземного портфельного капіталу. Ці заходи було проголошено як короткотермінові, і все було зроблено для того, щоб вони не відбилися негативним чином на довготермінових іноземних інвестиціях. Тим, хто інвестував у Малайзію і мав там прибутки, було дозволено їх

забрати. 7 вересня 1998 року у нині вже знаменитій колонці в журналі «Fortune» відомий економіст Пол Кругман вимагав від Магатіра запровадити обмеження на ринку капіталу. Але він був серед меншості. Керівник Малайського центрального банку Ахмад Могамед Дон і його заступник Фонг Венг Пхак обидва пішли у відставку через незгоду із запровадженням заходів контролю. Деякі економісти – з Уолл-стріту та з МВФ – передрікали катастрофу у випадку запровадження цих заходів, кажучи, що іноземні інвестори на роки будуть відлякані від Малайзії. Вони очікували, що іноземні інвестиції стрімко скоротяться, фондовий ринок зазнає краху і сформується чорний ринок обміну валюти, з усіма негативними наслідками, які з цього випливають. Вони також попереджали, що коли обмежувальні заходи призведуть до зменшення припливу капіталу в країну, вони будуть безсилі щось вдіяти з відпливом з країни. Втеча капіталу станеться в будь-якому випадку. Знавці передрікали, що економіка зазнає негараздів, зростання зупиниться, обмеження не знімуть, а Малайзія запізниться із зусиллями щодо вирішення проблем, які становлять підґрунтя кризи. Навіть зазвичай спокійний секретар американської Держскарбниці Роберт Рубін долучився до цих балачок.

Насправді результати виявилися зовсім не такими. Моя група зі Світового банку працювала з Малайзією з метою перетворення обмежень ринку капіталу на податок на вивезення капіталу. Оскільки швидкий рух капіталу до чи з країни спричиняє великі потрясіння, він породжує те, що економісти називають «значним зовнішнім ефектом» – відбивається на інших, простих людях, які не причетні до цих потоків капіталу. Результат таких потоків капіталу – дестабілізація економіки в цілому. Уряд має право, він навіть зобов'язаний, вжити запобіжних заходів щодо таких потрясінь. Загалом економісти вважають, що втручання на ринкових засадах, такі як податки, є більш ефективними і мають менше негативних побічних наслідків, ніж прямі обмежувальні заходи, тому наша група Світового банку заохочувала малайзійців скасувати заходи прямого контролю і запровадити податок на вивезення капіталу. Більше того, податок можна було поступово знижувати таким чином, щоб уберегтися від потрясінь, коли зрештою втручання на ринку припиниться.

План спрацював так, як це передбачалося. Малайзія скасувала податок, як і обіцяла, через рік після запровадження обмежувальних заходів. Насправді Малайзія вже одного разу запроваджувала тимчасові обмеження і скасувала їх, тільки-но ситуація стабілізувалася. Ті, хто так різко нападав на Малайзію, не брали до уваги історичного досвіду. Протягом одного року Малайзія реструктуризувала свої банки і корпорації, довівши критикам, які казали, що лише з дисципліною, що походить від вільних ринків капіталу, уряд може зробити щось насправді серйозне, що вони знову помилилися. Справді, Малайзія досягла в цьому напрямку набагато більшого поступу, ніж Таїланд, який слідував приписам

МВФ. З позицій сьогодення ясно, що запровадження Малайзією контролю щодо ринку капіталу дозволило їй швидше відновити економіку, пом'якшити економічне падіння¹⁵ при набагато менших державних боргах, які тяжким тягарем лягають на майбутнє економічне зростання. Контрольні заходи дозволили країні мати нижчі процентні ставки, ніж за їх відсутності; нижчі процентні ставки означали, що менша кількість фірм зазнали банкрутства, а величина державної невідкладної фінансової допомоги була меншою. Нижчі процентні ставки також означали, що економічне відновлення менше залежало від фіскальної політики, а відтак – від державних запозичень. Сьогодні ситуація в Малайзії значно краща за становище в тих країнах, які слідували порадам МВФ. Мало що вказує на те, що заходи контролю щодо ринку капіталу негативно позначилися на іноземних інвестиціях. Насправді обсяги іноземних інвестицій зросли¹⁶. Через те що інвестори турбуються про економічну стабільність і тому що Малайзія зробила для підтримання цієї стабільності більше за багатьох своїх сусідів, вона могла залучати інвестиції.

Ще однією країною, яка йшла незалежним курсом, був Китай. Невдивно, що дві великі країни, що розвиваються, – Індія і Китай, – розділивши спустошливий вплив кризи, обидві запровадили заходи контролю щодо ринку капіталу. Тоді як країни, що розвиваються, з лібералізованими ринками капіталу переживали спад реальних доходів, Індія зростала з показником понад 5 %, а Китай – близько 8 %. Це досягнення є ще значнішим з огляду на глобальне уповільнення економічного розвитку загалом, і зокрема стосовно торгівлі. Китай досяг цього завдяки слідуванню традиційним економічним рецептам. Це були не гуверівські приписи МВФ, а стандартні приписи, яким економісти навчали упродовж півстоліття: зіткнувшись із економічним спадом, відповідай запровадженням стимулюючої макроекономічної політики. Китай скористався можливістю поєднати свої короткотермінові потреби з довготерміновими цілями економічного зростання. Швидке зростання попереднього десятиріччя, яке, як очікувалося, триватиме й у наступному столітті, породило величезну потребу в інфраструктурі. Це давало великі можливості для високоприбуткових державних капіталовкладень, включно з проектами, які реалізувалися швидкими темпами, а також тими, які було розроблено, але відкладено в шухляду через брак коштів. Стандартний рецепт спрацював, і Китаю вдалося відвернути загрозу уповільнення економічного зростання.

Ухвалюючи рішення стосовно економічної політики, Китай усвідомлював зв'язок між макростабільністю й мікроекономікою країни. Там знали про необхідність продовження реструктуризації корпоративного й фінансового секторів. Проте там також усвідомлювали, що економічне уповільнення значно ускладнює просування реформ. Економічне

сповільнення призводить до негараздів на багатьох підприємствах і робить неоплатними багато позик, таким чином ослаблюючи банківську систему. Економічне сповільнення також веде до зростання безробіття, а зростання безробіття значно підвищує соціальну ціну реструктуризації державних підприємств. Також Китай усвідомлював зв'язок між економікою й соціально-політичною стабільністю. У своїй недавній історії він надто часто стикався з наслідками нестабільності і не бажав її повторення. В усіх відношеннях Китай повністю оцінив *системні* наслідки макроекономічної політики, ті наслідки, яких зазвичай не помічав МВФ.

Це зовсім не означає, що Китай не має проблем. Реструктуризація банківської системи та державних підприємств являє собою тяжке завдання, на виконання якого підуть роки. Але з цим завданням набагато легше впоратися у міцному макроекономічному контексті.

Хоча тяжко з'ясувати, які саме індивідуальні обставини були причинами виникнення кризи, а які – швидкого виходу з неї, я вважаю зовсім не випадковим, що тільки одна велика країна Східної Азії – Китай – для відвернення кризи вдалася до курсу прямо протилежного тому, за який виступав МВФ, а країна, спад у якій був найм'якшим, Малайзія, також відверто відкинула стратегію Фонду.

Корея, Таїланд та Індонезія

Подальший контраст являють собою Корея і Таїланд. Після короткого періоду політичної нестійкості з липня по жовтень 1997 року Таїланд майже цілком прийняв приписи МВФ. Проте більш як через три роки після початку кризи він усе ще перебував у стані рецесії, його ВВП був нижчим приблизно на 2,3 % від докризового рівня. Вдалося реструктуризувати лише незначну частку корпоративного сектору, близько 40 % позик не виплачувалися.

На відміну від Таїланду, Корея не закривала банків згідно зі стандартним приписом МВФ, а корейський уряд, так само як малайзійський, відіграв активну роль у реструктуризації корпорацій. Більше того, Корея утримувала низький обмінний курс своєї валюти. Це, як бачиться, дозволило Кореї відновити резерви, оскільки, купуючи долари, уряд знижував ціну. Насправді Корея підтримувала низький обмінний курс для того, щоб стимулювати експорт і обмежити імпорт. Більше того, Корея не послідувала порадам МВФ стосовно *фізичної* реструктуризації. МВФ поводився так, начебто знав більше про глобальне виробництво комп'ютерних мікросхем, ніж самі фірми, які ним займалися, і рішуче наполягав на тому, щоб Корея швидко позбулася їх надлишку. Корея розумно знехтувала цією порадою. Мірою того як відновлювався попит на мікросхеми, відновлювалася й економіка. Якби пораду МВФ було прийнято, відновлення відбувалося б набагато повільніше.

Оцінюючи економічне відновлення після кризи, більшість аналітиків залишають в стороні Індонезію, просто через те, що на економіку там дуже вплинули політичні події та соціальний неспокій. Проте ці соціально-політичні потрясіння, як ми вже бачили, немало чим завдячують політиці МВФ. Ніхто не знає, чи був би можливим більш м'який перехід від ери Сугарто, але мало хто сумнівається у тому, що він міг би бути ще неспокійнішим.

Майбутні наслідки

Незважаючи на численні труднощі, криза у Східній Азії мала благотворний вплив. Без сумніву, країни Східної Азії створять кращі системи фінансового регулювання і кращі фінансові інституції. Хоча фірми цього регіону вже продемонстрували свою видатну здатність конкурувати на світовому ринку, схоже на те, що Корея вийде з кризи зі ще більш конкурентоспроможною економікою. Найгірші аспекти корупції, так званий кумівський капіталізм, буде виправлено.

Однак той спосіб, у який боролися з кризою, – особливо використання високих процентних ставок – як видається, матиме значні негативні наслідки на середньотермінову перспективу економічного зростання регіону, а можливо – й на довготермінову. У головній причині цього є певна іронія. Слабкі, нерегульовані фінансові інституції погані, тому що вони призводять до поганого розподілу ресурсів. Хоча банки Східної Азії були й далекими від ідеалу, протягом попередніх тридцяти років їхні досягнення в розподілі гігантських потоків капіталу були насправді досить великими – саме це й підтримало їхнє швидке зростання. Хоча наміром тих, хто виступали за «реформи» у Східній Азії, було покращення здатності фінансової системи розподіляти ресурси, схоже, що політика МВФ завдала шкоди ефективності ринку *в цілому*.

В усьому світі дуже мало нових інвестицій фінансуються шляхом нового акціонування (продажу акцій компанії). Єдиними країнами з розвинутою акціонерною системою є Сполучені Штати, Великобританія і Японія, кожна з яких має потужну юридичну систему та систему захисту акціонерів. Розвиток цих законодавчих державних інституцій потребує довгого часу, небагато країн поки що досягли в цьому успіху. До того, як це буде зроблено, фірми в усьому світі мають покладатися на борги. Але боргам притаманний ризик. Стратегії МВФ, такі як лібералізація ринку капіталу та підвищення процентних ставок до непомірних рівнів під час кризи, роблять позички навіть ще ризикованішими. У такій ситуації для фірм найкращим буде менше позичати і більше покладатися на нерозподілені прибутки. Таким чином буде стримуватися майбутнє зростання, а капітал не рухатиметься так вільно, як це було б потрібним для забезпечення найвищої ефективності. У цьому розумінні політика МВФ веде до менш ефективно-

го розподілу ресурсів, зокрема розподілу капіталу, якого більше всього бракує країнам, що розвиваються. МВФ не бере цієї шкоди до уваги, тому що його моделі не віддзеркалюють реальної роботи ринків капіталу, включно із впливом недостатньої інформації на ринки капіталу.

ПОЯСНЕННЯ ПОМИЛОК

Зараз МВФ погоджується, що у його порадах щодо фіскальної політики були серйозні помилки, – у тому, як він впроваджував реструктуризацію банків у Індонезії, у можливо передчасній лібералізації ринку капіталу, у недооцінці важливості міждержавних наслідків, через які спад в одній країні передавався до сусідів, – однак Фонд не визнав помилок у своїй монетарній політиці, і навіть не намагається пояснити, чому його моделі зазнали такої прикрої невдачі у прогнозуванні розвитку подій. Він не намагається створити альтернативну інтелектуальну модель – допускаючи, що за наступної кризи припуститься тих самих помилок. (У січні 2002 року МВФ дописав до свого послужного списку ще одну помилку – Аргентину. Причиною частково було все те ж його наполягання на фіскальній політиці обмежень.)

Частково пояснення *розмірів* його помилок полягає в гордині: нікому не подобається визнавати помилку, особливо ж помилки таких масштабів і з такими наслідками. Ні Фішер, ні Саммерс, ні Рубін, ні Камдессю, ні МВФ, ні Державна скарбниця США не хочуть вважати свою політику неправильною. Вони стоять на своєму, попри те, що видається мені приголомшливими свідченнями їхньої помилковості. (Коли МВФ зрештою таки вирішив підтримати зниження процентних ставок і змінити на протилежну політику стосовно фіскальних скорочень у Східній Азії, він пояснив це тим, що, мовляв, настав час. Я би сказав, що курс змінився частки через тиск з боку громадськості).

Але в Азії є величезна кількість і інших теорій (пояснень), включно з теорією змови, якої я не поділяю. Вона розглядає політику МВФ чи то як навмисну спробу ослабити Східну Азію – регіон, що продемонстрував найшвидше економічне зростання протягом попередніх сорока років, – чи принаймні як намагання підвищити доходи Уолл-стріту чи інших грошових центрів. Зрозуміло, як сформувався такий напрям думок: спочатку МВФ порадив країнам відкрити свої ринки для «гарячого» короткотермінового капіталу. Це було зроблено, і гроші заповнили ці ринки, але так само зненацька відпливли. Потім МВФ сказав, що потрібно підняти процентні ставки і запровадити фіскальні обмеження – що викликало глибоку рецесію. Коли ціни на активи стрімко впали, МВФ змушував уражені країни розпродавати активи

навіть за найнижчими цінами. Фонд твердив, що компанії потребують твердого іноземного управління (для зручності випускаючи з виду, що ці компанії мали більш ніж успішне зростання протягом попередніх десятиліть, що неможливо з поганим управлінням) і що таке управління буде лише тоді, коли компанії перейдуть у власність іноземців – а не просто під їхнє управління. Продаж іноземцям проводили ті ж фінансові інституції, що й вилучали капітал, – прискорюючи занурення у кризу. Ці банки отримали високі комісійні на продажі проблемних компаній чи їх поділі, так само як вони отримали високі комісійні, коли спочатку спрямовували гроші до цих країн. Мірою того як розвивалися події, цинізм ставав навіть відвертішим: деякі з цих американських та інших компаній небагато що зробили в реструктуризації; вони просто утримували активи, допоки економіка не одужає – маючи зиск із купівлі за найнижчими цінами і наступному продажі вже за нормальнішими.

Я вважаю, що правильними є простіші пояснення – МВФ не бере участі у змові, а віддзеркалює інтереси й ідеологію західної фінансової спільноти. Секретність ізолювала цю інституцію від інтенсивних перевірок, завдяки яким МВФ міг би вдатися до використання моделей і упровадження політики, прийнятніших для ситуації у Східній Азії. В помилках у Східній Азії є багато спільного з помилками стосовно розвитку й перехідної економіки, і в розділах 8 і 9 ми докладніше розглянемо їхні спільні причини.

АЛЬТЕРНАТИВНА СТРАТЕГІЯ

У відповідь на претензії, які я продовжую висувати щодо стратегій МВФ і Держскарбниці, мої опоненти правомірно запитують мене: а що б я робив на їхньому місці? У цьому розділі головна стратегія вже згадувалася: підтримувати економіку на рівні, якомога ближчому до повної зайнятості. Досягнення цієї мети, у свою чергу, передбачає стимулюючу (принаймні не обмежувальну) монетарну і фіскальну політику, точна пропорція яких залежить від конкретної ситуації в конкретній країні. Я погоджуюся з МВФ щодо важливості фінансової реструктуризації – вирішення проблеми слабких банків – проте я підходив би до неї цілком по-іншому. Головним тут є завдання підтримання рівня фінансових потоків і призупинення оплати існуючих заборгованостей: реструктуризація боргів на зразок тієї, яка врешті-решт спрацювала в Кореї. Підтримання рівня фінансових потоків, своєю чергою, передбачає спрямування більших зусиль на реструктуризацію існуючих інституцій. А ключовий момент корпоративної реструктуризації передбачає втілення спеціального положення про банкрутство з метою швидкого вирішення проблем, що виникають у результаті мак-

роекономічних потрясінь (справді, у Східній Азії їх рівень далеко виходив за межі нормального). Американський кодекс щодо банкрутства містить у собі положення, які дозволяють порівняно швидко реорганізувати фірму (а не ліквідувати її), які називаються *Розділ 11*. Банкрутство, спричинене такими макроекономічними потрясіннями, як у Східній Азії, вимагає навіть ще швидшого вирішення проблеми – сказати б, *Супер-Розділу 11*.

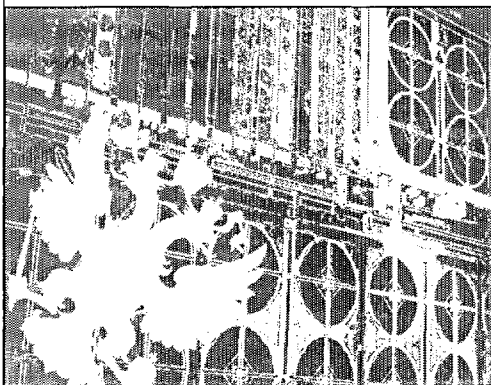
З такими положеннями чи без них потрібним є потужне втручання з боку уряду. Але урядове втручання має зосередитися на фінансовій реструктуризації – запроваджуючи на підприємствах недвозначні права власності, даючи можливість новим власникам і підприємствам знову вийти на кредитний ринок. Це дасть їм змогу повною мірою скористатися експортними перевагами, які випливають з низького обмінного курсу. Необхідно усунути можливість розпродажу активів; необхідно заохочувати будь-яку потрібну реальну реструктуризацію – і нові власники й менеджери повинні мати набагато кращі можливості у проведенні такої реструктуризації, ніж міжнародні чи місцеві бюрократи, які ніколи не можуть остаточно домовитися. Така фінансова реструктуризація не потребує великих коштів невідкладної допомоги. Розчарованість великими сумами рятівних коштів зараз уже є майже загальною. Я не можу бути певним, що мої ідеї працюватимуть, проте маю мало сумніву в тому, що шанси на успіх такої стратегії є набагато більшими за плани МВФ, які зазнали невдачі цілком передбачуваним чином і завдавши великих збитків.

МВФ не виніс швидких уроків зі своїх помилок у Східній Азії. З незначними модифікаціями, раз у раз він вдавався до впровадження стратегії значних рятувальних коштів. Помилки в Росії, Бразилії та Аргентині показали, що потрібна альтернативна стратегія, і сьогодні існує дедалі більша підтримка принаймні щодо ключових моментів підходу, який я щойно описав. Сьогодні, через п'ять років після початку кризи, МВФ і Велика Сімка в один голос говорять про звернення пильнішої уваги на банкрутство й призупинення (короткотермінові заморожування платежів) і навіть на тимчасове використання контролюючих заходів на ринках капіталу. Згодом, у розділі 9, ми ще повернемося до цих реформ.

Азійська криза принесла з собою багато змін, які стануть у пригоді цим країнам у майбутньому. Покращилися корпоративне управління і стандарти звітності – в деяких випадках виводячи ці країни на вершину списку нових ринків. Нова конституція Таїланду передбачає зміцнення демократії (включно з положенням щодо гарантування громадянам «права знати», що не включене навіть у конституцію США), обіцяючи рівень прозорості, напевно вищий, ніж у міжнародних фінансових інституціях. Багато з цих змін створюють умови для навіть стійкішого економічного зростання у майбутньому.

Проте гіркою компенсацією цих досягнень є реальні втрати. Спосіб, у який МВФ підходив до подолання кризи, залишив у більшості країн тяжку спадщину державних і приватних боргів. Це буде відлякувати фірми не тільки брати в борг на дуже високому рівні, як це було у Кореї, а й позичати набагато поміркованіше: надмірні процентні ставки, змушуючи багато фірм банкрутувати, наочно показали, що навіть невисокий рівень заборгованості може бути дуже небезпечним. Як наслідок, фірми будуть більше покладатися на самофінансування. В результаті ринки капіталу працюватимуть менш ефективно – ще одна жертва ідеологізованого підходу МВФ до підвищення ринкової ефективності. І найважливіше – уповільниться рівень зростання стандартів життя.

Саме наслідки політики МВФ у Східній Азії спричинили атаки на глобалізацію. Помилки міжнародних фінансових інституцій у бідних країнах, що розвиваються, мають довготривалий характер; але ці помилки не вийшли у заголовки перших шпальт західної преси. Криза у Східній Азії увиразнила для мешканців розвинутіших країн невдоволення, яке довго почували люди у країнах, що розвиваються. А події в Росії протягом переважної частини 1990-х років являють навіть ще яскравіші приклади того, чому міжнародні інституції викликають таке невдоволення і чому потрібні їх зміни.



розділ

5

ХТО ПРОГРАВ РОСІЮ?

З падінням Берлінської стіни наприкінці 1989 року розпочалася одна з найважливіших економічних трансформацій в історії. Це був уже другий за століття сміливий соціально-економічний експеримент¹. Першим був перехід Росії до комунізму сімома десятиліттями раніше. З плином років стала очевидно невдалість цього першого експерименту. Внаслідок революції 1917 року і радянського панування у великій частині Європи після Другої світової війни приблизно 8 % населення світу, що жили під радянською комуністичною системою, були позбавлені як політичної свободи, так і економічного процвітання. Друга трансформація у Росії, також як і у Східній та Південно-Східній Європі, є ще далекою від завершення, проте одне вже цілком ясно: у Росії вона не виправдала надій набагато більшою мірою, ніж то обіцяли (чи сподівалися) прихильники ринкової економіки. Для більшості мешканців колишнього Радянського Союзу економічне життя за капіталізму виявилось навіть гіршим, ніж про нього казали старі комуністичні вожді. Перспективи майбутнього похмурі. Середній клас зруйновано, створено систему «кумівського» й мафіозного капіталізму,

а єдине досягнення – запровадження демократії з важливими свободами, включно зі свободою преси – виявляється в кращому разі недостатньо міцним, особливо мірою того, як один за одним закриваються колись незалежні телеканали. Звісно, люди у Росії мають нести більшу частину вини за те, що сталося. Однак західні радники, особливо зі Сполучених Штатів та МВФ, які так швидко прийшли сюди, щоб благовістувати про ринкову економіку, також мають нести частину вини. Хоч би як там було, вони надали підтримку тим, хто повів російську та інші економіки шляхами, якими вони пішли, стверджуючи нову релігію – ринковий фундаменталізм – як заміну старій – марксизмові, – яка довела свою повну неспроможність.

Росія – це драма, що триває вічно. Мало хто очікував раптового розпаду Радянського Союзу і мало хто очікував несподіваної відставки Бориса Єльцина. Дехто вважає, що олігархію – найгірший з перегинів єльцинської ери – вже приборкано; інші бачать, що деякі олігархи просто потрапили в опалу. Дехто бачить у збільшенні доходів, яке відбулося у роки після російської кризи 1998-го, початок відродження – того, яке приведе до оживлення середнього класу; інші бачать тут роки, що йдуть тільки на відшкодування збитків минулого десятиліття. Доходи сьогодні є значно нижчими, ніж десятиліття тому, а рівень бідності значно вищий. Песимісти бачать Росію як ядерну державу, якою перекочуються хвилі політичної й соціальної нестабільності. Оптимісти (!) бачать, як напівавторитарне керівництво упроваджує стабільність, проте ціною втрати деяких демократичних свобод.

Росія після 1998 року пережила вибух економічного зростання, спричинений високими цінами на нафту і девальвацією, якій так довго чинив опір МВФ. Однак мірою того як ціни на нафту знизилися, а вигоди від девальвації вичерпалися, уповільнилося і зростання. Сьогодні економічний прогноз є до певної міри менш похмурим, ніж він був під час кризи 1998 року, та не є менш непевним. Уряд ледь зводив кінці з кінцями, коли ціни на нафту – основна стаття російського експорту – були високими. Якщо ціни на нафту знизяться, це може призвести до великих неприємностей. Найкраще, що можна сказати, це те, що майбутнє залишається туманним.

Не дивно, що суперечка навколо того, хто програв Росію, набула такого резонансу. На одному рівні питання є цілком недоречним. У Сполучених Штатах воно нагадує дебати піввікової давності про те, хто програв Китай, коли комуністи взяли владу в країні. Але Китай не був втратою Америки 1949 року, не була американським програшем і Росія півстоліття потому. В жодному з цих випадків Америка і країни Західної Європи не мали контролю над політичною й соціальною еволюцією. Разом з тим ясно, що щось пішло зовсім не так – не тільки в Росії, а й у більшості з понад двадцяти країн, які з'явилися на уламках Радянської імперії.

МВФ та інші західні провідники заявляли, що становище може значно погіршитись, якщо не приймуть їхньої допомоги й поради. Ні тоді,

ні зараз ми не маємо магічної кулі, яка б нам сказала, що сталося б, якби проводилася якась інша політика. У нас немає змоги провести контрольований експеримент – повернутися назад і спробувати альтернативну стратегію. Ми не можемо бути *впевненими* у тому, що могло б бути.

Проте ми з цілковитою певністю знаємо, що недвозначні політичні й економічні висновки було зроблено, і ми знаємо, що результати виявилися катастрофічними. В деяких випадках зв'язок між політикою і наслідками є виразним: МВФ непокоївся тим, що девальвація рубля розкрутить інфляційну спіраль. Його наполягання на утриманні завищеного обмінного курсу рубля і надані ним мільярди доларів на це кінець кінцем призвели до краху економіки. (Коли 1998 року рубль таки було девальвовано, стрімкого зростання інфляції не почалося, а економіка пережила перше значне піднесення.) В інших випадках ці зв'язки простежити складніше. Однак досвід небагатьох країн, які слідували різними стратегіями перехідного періоду, допомагає нам пройти цей лабіринт. Необхідно, щоб світ виніс поінформоване судження щодо політики МВФ у Росії – стосовно того, чим ці заходи керувалися і чому були такими помилковими. Ті (включно зі мною), хто мав можливість на власні очі побачити, як ухвалювалися рішення і якими були їхні наслідки, несуть особливу відповідальність за висвітлення власного розуміння важливих подій.

Є і друга причина необхідності повторної оцінки ситуації. Зараз, більш як через десять років після падіння Берлінської стіни, зрозуміло, що перехід до ринкової економіки буде тривалою боротьбою, і багато, якщо не більшість, питань, які здавалися вирішеними лише кілька років тому, слід буде переглянути. Тільки зрозумівши помилки минулого, ми можемо сподіватися на розробку політики, яка може принести позитивні результати в майбутньому.

Вожді революції 1917 року усвідомлювали, що йдеться не тільки про зміну в економіці; річ полягала у зміні в суспільстві – в усіх його вимірах. Так само перехід від комунізму до ринкової економіки є чимось більшим за просто економічний експеримент: це трансформація суспільств і соціальних та політичних структур. Частково причина украй невтішних результатів економічних перетворень полягала якраз у неусвідомленні кардинальної значущості саме цих, інших компонентів.

Перша революція розуміла всю складність завдання трансформації, а революціонери вважали, що її неможливо досягти демократичним шляхом; привести до неї мала «диктатура пролетаріату». Дехто з лідерів другої революції у 1990-ті спочатку думали, що звільнений від комуністичних кайданів народ Росії швидко оцінить вигоди ринку. Проте дехто з російських ринкових реформаторів (так само, як і їхні західні прихильники) і радники мали надто мало віри чи зацікавленості в демократії, побоюючись того, що якщо росіянам дати можливість вибору, то вони не оберуть правильної (тобто *їхньої*) економічної моделі. У Східній

Європі та колишньому Радянському Союзу, коли вигоди «ринкових реформ» так і не змогли матеріалізуватися в одній країні за іншою, демократичні вибори відкинули крайнощі ринкових реформ і привели до влади соціал-демократичні чи навіть «реформовані» комуністичні партії – з багатьма колишніми комуністами на керівних ролях. Не дивно, що багато реформаторів-риночників продемонстрували значну схильність до старого стилю вирішення питань: у Росії президента Єльцина, який мав безмірно більше повноважень, ніж будь-хто з його західних колег, захочували до дій в обхід демократично обраної Думи (російський парламент) і надання законної сили ринковим реформам президентським декретом². Усе це виглядало так, нібито ринкові більшовики, сповнені правдивої віри, як і західні експерти та евангелісти нової економічної релігії, що злетілися до посткомуністичних країн, взяли застосовувати ленінські методи у менш тяжкій формі для керування «демократичними» перетвореннями.

ВИКЛИКИ І МОЖЛИВОСТІ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

Розпочавшись на зорі 1990-х років, трансформація принесла з собою і великі виклики, і великі можливості. Рідко коли раніше якась країна свідомо починала перехід від становища, за якого уряд контролював фактично кожен аспект економіки, до такого, де рішення визначалися ринком. Китайська Народна Республіка розпочала перетворення наприкінці 1970-х і все ще була далекою від зрілої ринкової економіки. Одну з найуспішніших трансформацій було здійснено на Тайвані, острівній державі за 100 миль від материкового Китаю. З кінця XIX століття Тайвань був японською колонією. Після китайської революції 1949 року він став притулком для колишнього націоналістичного керівництва, яке зі своєї бази на Тайвані проголосило суверенітет над усією материковою територією Китаю з назвою «Китайська Республіка». Землю було націоналізовано й перерозподілено, створено і згодом частково приватизовано основні галузі промисловості, кажучи загальніше – створено дієву ринкову економіку. Після 1945 року багато країн, у тому числі і Сполучені Штати, перейшли від військової мобілізації до економіки мирного часу. Тоді багато економістів та інших фахівців побоювалися, що демобілізація призведе до великої рецесії. Це потягло за собою не тільки зміну у способі ухвалення рішень (припинення дії командної системи в економіці, в рамках якої уряд у воєнний час приймав основні рішення, і повернення до приватного управління виробництвом), а й величезну трансформацію у виробництві, наприклад від танків до автомобілів. Проте на 1947-й, другий повоєнний повний рік, виробництво у США було на 9,6 % вищим, ніж

1944 року, останнього повного року війни. На кінець війни 37 % ВВП було спрямовано на оборону. З настанням миру цей показник швидко знизився до 7,4 % (1947 рік).

Існує одна важлива відмінність між переходом від війни до миру і переходом від комунізму до ринкової економіки, до якої я докладно звернуся пізніше: перед Другою світовою війною у Сполучених Штатах діяли головні ринкові інституції, хоча під час війни їх роботу було призупинено і їх витіснив підхід «оперативного керування» виробництвом. На відміну від цього Росія потребувала і передислокації ресурсів, і повного, від існуючого нульового рівня, створення ринкових інституцій.

Але Тайвань і Китай зіткнулися зі схожими проблемами перехідної економіки. Обидві країни потребували докорінної трансформації своїх суспільств, включно із запровадженням інституцій, на яких будеться ринкова економіка. Обидві вони досягли справді значних успіхів. Замість довготривалої рецесії перехідного періоду вони наблизилися до двозначних показників економічного зростання. Радикальні економісти-реформатори, що прагнули давати поради Росії й іншим країнам з перехідними економіками, приділяли мало уваги цьому досвідові й урокам, які можна з нього винести. Так сталося не тому, що вони вважали російську історію (чи історію інших країн, які здійснювали трансформацію) такою, що унеможлиблює застосування цього досвіду. Вони навмисно не зважали на думку російських учених – фахівців з історії, економіки, соціології з простої причини: вони вважали, що *ринкова революція*, яка ось-ось має відбутися, повністю знецінює всі знання, набуті у цих галузях науки. Те, що проповідували ринкові фундаменталісти, було підручничовою економікою – аж надто спрощена версія ринкової економіки, що приділяє мало уваги динаміці змін.

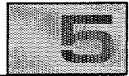
Поміркуймо над проблемами, що постали перед Росією (чи іншими країнами) 1989 року. У Росії існували інституції *зі схожими* на західні назвами, проте вони не виконували тих самих функцій. У Росії були банки, і вони накопичували заощадження; проте вони не вирішували, кому даватимуть позики, також вони не несли відповідальності за нагляд і забезпечення повернення кредитів. Натомість вони просто надавали «кошти» за наказом з урядової центральної планової установи. У Росії були фірми, підприємства, що виробляли товари, але ці підприємства не могли нічого вирішувати: вони виробляли те, що їм казали виробляти. Для цього їм надавалися необхідні ресурси (сировина, робоча сила, устаткування). Головним чином управління підприємством полягало в тому, щоб упоратися із завданнями, поставленими урядом: уряд міг дати підприємству завдання щодо виробництва, не надавши необхідних ресурсів, хоча в деяких випадках забезпечуючи й тим, що не було потрібно. Керівництво підприємств займалося торгівлею, щоб бути у змозі виконати доведені згори плани, маючи разом з тим деякі пільги, які неможливо було дозволити собі на офіційну

зарплату. Ця діяльність – яка завжди була необхідною просто для підтримання життя радянської системи – призвела до корупції, яка тільки зросла, коли Росія почала перехід до ринкової економіки³. Обхід чинного законодавства, якщо не відкрите його порушення, став частиною способу життя, передвістям краху «верховенства закону», знаку суспільної трансформації.

Як і в ринковій економіці, за радянської системи існували ціни, але ті ціни встановлювалися державою, а не ринком. Деякі ціни, такі як ціни на найнеобхідніше, штучно утримувалися низькими – даючи змогу людям на найнижчому рівні розподілу доходів уникати злиднів. Ціни на енергію та природні ресурси також були штучно заниженими – що могла дозволити собі лише Росія з її значними природними запасами.

Старомодні підручники з економіки часто говорять про три необхідні складники ринкової економіки: ціни, приватна власність і прибутки. Разом з конкуренцією вони породжують стимули, координують прийняття рішень в економіці, гарантуючи виробництво фірмами того, що хочуть люди, з найменшими можливими затратами. Проте давно існує усвідомлення важливості *інституцій*. Найважливішими з них є правова та регуляторна основи, які гарантують виконання угод, порядок вирішення комерційних спорів, коли позичальники не можуть виплатити кредитів, визначають порядок процедури банкрутства, підтримують конкуренцію і стежать за тим, щоб банки були спроможними повернути гроші на вимогу вкладників. Ця база, яку складають закони й установи, допомагає гарантувати чесну роботу ринків цінних паперів, а також те, що менеджери не обдурюють акціонерів, а великі акціонери – малих. У державах зі зрілими ринковими економіками правова і регуляторна основи розбудовувалися півтора століття у відповідь на проблеми, які виникали за «дикого» капіталізму. Регулювання банківської діяльності було впроваджене після масових крахів банків; регулювання ринків цінних паперів – після випадків великого обману необережних акціонерів. Країни, що прагнуть побудувати ринкову економіку, не повинні знову переживати ці лиха: вони можуть навчитися на чужому досвіді. Але якщо ринкові реформатори і згадували цю інституційну інфраструктуру, то згадували її надто побіжно. Вони прагнули дістатися до капіталізму навпростець, створюючи ринкову економіку без її базових інституцій. Перед запровадженням ринку акцій необхідно впевнитися у дієздатності регулятивних установ. Новим фірмам для роботи потрібен капітал, а це вимагає банків, які є справжніми банками, а не банків, характерних для старого режиму, чи банків, які просто позичають гроші державі. Справжня дієва банківська система вимагає міцного правового регулювання. Новим фірмам потрібні земельні ресурси, а це вимагає земельного ринку і земельного обліку.

Схожим чином у сільському господарстві радянської ери селяни звикли, що їм надаються добрива і насіння. Їм не треба було турбува-



тися про те, де дістати ці та інші ресурси (наприклад, трактори) чи де збувати свою продукцію. За ринкової економіки необхідно створити ринки ресурсів і продукції, а для цього потрібні нові фірми чи підприємства. Також важливими є соціальні інституції. За старої системи у Радянському Союзі не існувало безробіття, через те не було потреби й у страхуванні на випадок безробіття. Співробітники, як правило, працювали на тому самому державному підприємстві упродовж цілого життя, а фірма надавала їм житло і забезпечувала пенсію. Однак у Росії після 1989 року, якщо вже існував ринок праці, то працівники повинні були мати змогу переходити з фірми на фірму. Але якщо вони не могли отримати житла, то й такі переходи ставали майже неможливими. Звідси – потреба у ринку житла. Мінімальний рівень соціальної чутливості передбачає те, що роботодавці неохоче звільнятимуть працівників, якщо знають, що ті не зможуть знайти роботу. Через це велика «реструктуризація» є неможливою без соціальних гарантій. На жаль, ні ринку житла, ні реальних соціальних гарантій у новій Росії 1989 року не існувало.

Економіки колишнього Радянського Союзу та інших країн Радянського блоку зіткнулися з приголомшувачими трансформаційними випробуваннями: необхідно було перейти від однієї системи цін – викривленої комуністичної системи ціноутворення – до ринкової системи ціноутворення; необхідно було створити ринки й інституційну інфраструктуру, на яких вони базувалися; також необхідно було приватизувати всю власність, яка раніше належала державі. Необхідно було створити новий вид управлінського персоналу і підприємців – не просто тих, які добре могли обходити державні порядки і закони – і нові підприємства, які могли краще розпорядитися ресурсами, що доти використовувалися так неефективно.

Як не подивися, перед цими економіками постала дуже й дуже серйозна проблема вибору – і з приводу того, який саме вибір слід зробити, точилися запеклі суперечки. Найсварливіші зосереджувалися на швидкості проведення реформ: деякі експерти непокоїлися, що коли швидко не провести приватизації і не сформувати велику групу багатіїв, то можлива реставрація комунізму. Інших непокоїло те, що якщо рухатися надто швидко, то реформи обернуться катастрофою – економічні помилки поєднуються з політичною корупцією – створюючи можливість для зворотної реакції, чи то украй лівої, чи правої. Перша школа отримала назву «шокової терапії», друга – «градуалістів».

Погляди прихильників шокової терапії – які мали велику підтримку з боку Держскарбниці США й МВФ – одержали гору в більшості країн. Проте градуалісти вважали, що перехід до ринкової економіки краще здійснювати з помірною швидкістю і з належною «послідовністю». Не потрібно *ідеальних* інституцій; але, візьмімо тільки один приклад, приватизація монополії до запровадження ефективного конкурентного і регулятивного забезпечення може просто замінити державну

монополію монополією приватною, навіть ще більш безжалісною в експлуатації споживачів. Через десять років мудрість поступового підходу нарешті усвідомили: черепахи зрештою перегнали зайців. Критика шокової терапії супротивниками швидких реформ не тільки точно передбачила її невдалість, а й вказала на причини, чому вона не спрацює. Єдиною їхньою помилкою виявилася недооцінка масштабів катастрофи.

Якщо випробування, викликані трансформацією, були великими, то такими ж були і можливості. Росія – багата країна. Три чверті століття комуністичного правління могли залишити її населення без розуміння ринкової економіки, але вони залишили йому високий рівень освіти, насамперед у технічних галузях, особливо важливих для Нової економіки. Зрештою, саме Росія першою послала людину в космос.

Економічна теорія, що пояснює невдачу комунізму, є простою: централізоване планування було приреченим на невдачу, просто тому що жодний державний орган не може зібрати по крихтах і обробити всієї необхідної інформації, яка потрібна для доброго функціонування економіки. Відсутність приватної власності і мотивації вигодою призводила до недостатнього стимулювання – особливо стосовно управління і підприємливості. Обмеження торгового режиму, у поєднанні з високою дотаційністю і вольовим ціноутворенням, означало, що система буде постійно страждати від деформацій.

Передбачалося, що заміна централізованого планування децентралізованою ринковою системою, заміна державної власності приватною та зняття чи принаймні скорочення деформацій за допомогою лібералізації торгівлі викличуть вибухове зростання економічної продуктивності. Скорочення військових витрат – на що за Радянського Союзу витрачалася значна частка ВВП, у п'ять разів більше, ніж після закінчення холодної війни, – забезпечувало навіть ще більші можливості для підвищення рівня життя. Натомість, однак, рівень життя в Росії та багатьох інших східноєвропейських країнах з перехідними економіками впав.

ІСТОРИЯ «РЕФОРМ»

Перші помилки було зроблено майже відразу ж після початку трансформації. У запалі розпочати ринкові перетворення більшість цін було відпущено в один день 1992 року, що відкрило дорогу інфляції, яка знищила заощадження і перемістила проблему макростабільності на перші позиції порядку денного. Кожен усвідомлював, що з гіперінфляцією (інфляцією з двозначними показниками щомісяця) тяжко здійснити успішні перетворення. Таким чином, перше коло шокової терапії – миттєва лібералізація цін – з необхідністю тягло за собою друге: зниження

інфляції. Це передбачало запровадження суворішої монетарної політики – підвищення процентних ставок.

Коли більшість цін було повністю звільнено, деякі з найважливіших все ж утримувалися на низькому рівні – ціни на природні ресурси. Зі щойно проголошеною «ринковою економікою» це прямо-таки зашувало: якщо ви купите, скажімо, нафту і перепродасте її на Заході, то заробите на цьому мільйони й навіть мільярди доларів. Люди так і зробили. Замість того щоб робити гроші, створюючи нові підприємства, вони багатіли на новій формі старого бізнесу – експлуатації неправильної державної політики. І саме це «вишукування ренти» дало підстави для заяв реформаторів про те, що проблема полягає не у надмірній швидкості, а в надмірній повільності реформ. Якби лишень усі ціни було відпущено відразу! У цьому аргументі справді є раціональний момент, проте як захист радикальних реформ він виглядає не більш ніж черговим вивертом. Політичні процеси ніколи не дають технократам повної свободи дій, і добре, що не дають: як ми вже бачили, технократи часто помиляються у важливих економічних, політичних і соціальних питаннях. Реформа, навіть у добре функціонуючій політичній і економічній системі, завжди пов'язана з «неприємностями». Якщо навіть має сенс проводити миттєву лібералізацію, більш важливе питання полягає в тому, як можна продовжувати лібералізацію, швидко не лібералізувавши таких важливих секторів, як, наприклад, ціни в енергетиці?

Лібералізація і стабілізація були двома стовпами стратегії радикальних реформ. Швидка приватизація – третім. Проте два перші чинили перешкоди третьому. Початкова висока інфляція знищила заощадження більшості росіян, так що країна не мала достатньої кількості людей з грошима для придбання підприємств, які приватизувалися. Навіть якби вони могли дозволити собі придбання підприємств, їх тяжко було б повернути до життя за існуючих високих процентних ставок і браку фінансових інституцій, що мали б забезпечити потрібний капітал.

Передбачалося, що приватизація стане першим кроком реструктуризації економіки. Змінитися мали не тільки власники, а й менеджери; продукція мала бути переорієнтованою – з того, що фірмам наказували випускати, на те, що бажали споживачі. Ця реструктуризація, звичайно ж, вимагала інвестицій і, у багатьох випадках, скорочення робочих місць. Скорочення робочих місць сприяє загальній ефективності, звісно, якщо вона приводить до того, що працівники переходять з низькопродуктивних місць до високопродуктивних. На жаль, такої позитивної реструктуризації здійснено було украй мало, частково тому, що стратегія реформування поставила перед нею майже нездоланні перешкоди.

Стратегія радикальних реформ не спрацювала: валовий внутрішній продукт Росії після 1989-го падав рік за роком. Те, що спочатку уявлялося як коротка рецесія перехідного періоду, затяглося на десять і більше

років. Руйнування – втрати у ВВП – виявилися більшими від тих, що зазнала Росія під час Другої світової війни. У період 1940–1946 років виробництво промислової продукції в Радянському Союзі знизилося на 24 %. У період 1990–1999 років промислове виробництво в Росії зменшилося майже на 60 % – навіть більше, ніж знизився ВВП (54 %). Ця схожість з історією попередньої трансформації російської революції – до комунізму – може викликати порівняння тієї соціоекономічної травми з перехідним періодом після 1989 року: поголів'я худоби скоротилося наполовину, інвестиції у виробництво впали майже до нуля. Росія мала змогу залучити деякі обсяги іноземних інвестицій у природні ресурси; Африка задовго до того продемонструвала, що якщо достатньо знизити ціни на природні ресурси, то залучити іноземні інвестиції легко.

Програма стабілізації/лібералізації/приватизації, звичайно, не була програмою економічного зростання. Передбачалося, що вона створить передумови для зростання. Натомість вона створила передумови для занепаду. Зупинилося не тільки надходження інвестицій, не стало самого капіталу – заощадження випарувалися через інфляцію, кошти від приватизації чи іноземні позики значною мірою були розбазарені. Приватизація, супроводжувана відкриттям ринку капіталу, привела не до створення багатства, а до розпродажу активів. І це було повністю логічним. Олігарх, який щойно використав свій політичний вплив для того, щоб за копійки купити майно, природно бажав вивести гроші з країни. Тримати гроші в Росії означало їх інвестування в країну у стані глибокої депресії, не тільки з ризиком низької прибутковості, а й із небезпекою, що активи буде відібрано наступним урядом, який неодмінно засумнівається, і то цілком справедливо, у «легітимності» приватизаційного процесу. Кожний, хто був досить метким для того, щоб нажитися на «прихватуванні», був досить метким і для того, щоб вкласти свої гроші у процвітаючий американський фондовий ринок чи перевести їх до безпечної гавані таємних банківських рахунків в офшорах. У цьому навіть не було жодного ризику; тому не дивно, що мільярди доларів випарувалися з країни.

МВФ продовжував твердити, що до економічного відновлення рукою подати. За станом на 1997 рік для такого оптимізму були причини. Якщо виробництво з 1990 року впало на 41 %, то куди вже йому було далі падати? Крім того, країна виконувала переважну частину з того, на чому наголошував Фонд. Вона лібералізувалася, хоча й не повністю; вона стабілізувалася, хоча й не цілковито; і ще вона приватизувалася. Але, звісно, комусь легко провести швидку приватизацію, якщо він не звертає уваги на те, як вона проводиться: фактично ж, віддає цінну державну власність своїм друзям. Звичайно, урядам може бути дуже вигідно так робити – отримуючи відкат чи то готівкою, чи пожертвами на вибори (чи в обидва способи одночасно).



Проте проблиски відновлення економіки, які бачилися 1997 року, виявилися недовговічними. Зазвичай помилки, які робив МВФ у далеких краях, мали критичний характер. 1998 року стали відчутними негативні наслідки кризи у Східній Азії. Криза змусила інвесторів украй обережно ставитися до нових ринків, інвестори вимагали високої віддачі як компенсації їхніх капіталовкладень у ці країни. Дзеркальним відбитком слабкості у ВВП і інвестиціях стала слабкість державних фінансів: російський уряд дуже багато позичав. Хоча й ледве зводячи кінці з кінцями, російський уряд, від якого Сполучені Штати, МВФ і Світовий банк вимагали швидкої приватизації, за копійки розпродавав державні активи – і робив він це до упровадження ефективної податкової системи. Уряд створив могутній клас олігархів і бізнесменів, які сплачували лише невелику частину того, що мали б, через податки, насправді набагато менше від того, що вони б платили в будь-якій іншій країні.

Таким чином, під час кризи у Східній Азії становище Росії було специфічним. Вона мала більш ніж удосталь природних ресурсів, а її уряд потерпав від браку коштів. Уряд фактично роздавав направо і наліво цінні державні активи і в той же час не міг забезпечити пенсій літнім людям і соціальну допомогу бідним. Уряд позичав мільярди у МВФ, дедалі збільшуючи заборгованість, тоді як олігархи, які так багато отримали від уряду, вивозили мільярди з країни. МВФ заохочував уряд відкрити рахунки, дозволяючи вільний рух капіталу. Передбачалося, що ця політика зробить країну привабливішою для іноземних інвесторів; насправді це виявилось вулицею з одностороннім рухом – і нею капітал чкурнув із країни.

Криза 1998 року

Країна мала велику заборгованість, а високі процентні ставки, викликані кризою у Східній Азії, призвели до величезного додаткового напруження. Хистка вежа впала, коли впали ціни на нафту. Внаслідок рецесій і депресій у Східній Азії, поглиблених політикою МВФ, попит на нафту не тільки не зріс, як це передбачалося, а навіть скоротився. Дисбаланс між попитом і пропозицією обернувся драматичним падінням цін на сиру нафту (більш як на 40 % протягом перших шести місяців 1998 року порівняно із середньорічними цінами у 1997-му). Нафта є як головною експортною сировиною Росії, так і головним джерелом податкових доходів уряду, так що стрімке падіння цін на нафту мало передбачувано руйнівні наслідки. У Світовому банку ми занепокоїлися з цього приводу на початку 1998 року, коли виглядало на те, що ціни можуть впасти навіть нижче від затрат Росії на видобуток і транспортування. При тогочасному обмінному курсі російська нафтова промисловість могла втратити рентабельність. Девальвація тоді була неминуною.

Було зрозуміло, що ціна рубля є завищеною. Росія була затоплена імпортом, а місцеві виробники переживали тяжкі часи через конкуренцію. Перехід до ринкової економіки від переважно військово орієнтованої мав би привести до перерозподілу ресурсів з тим, щоб забезпечити більше виробництва споживчих товарів чи більше устаткування для виробництва споживчих товарів. Але інвестування зупинилося, а країна не виробляла споживчих товарів. Завищений обмінний курс – у поєднанні з іншими заходами макроекономічної політики, нав'язаної країні МВФ, – зламав економіку, і хоча офіційні показники безробіття залишалися незначними, масово зросло приховане безробіття. Керівники на багатьох підприємствах неохоче вдавалися до звільнення працівників через відсутність відповідного соціального захисту. Хоч безробіття і було прихованим, та від того воно не ставало менш болісним: тоді як робітники лише вдавали, що вони працюють, фірми лише вдавали, що платять. Почалися масові невивплати зарплати, а коли зарплату видавали, то часто бартером, а не рублями.

Для цих людей і країни в цілому завищений обмінний курс був лихом, але для нового класу бізнесменів він був благом. Їм потрібно було менше рублів, щоб купувати «Мерседеси», сумочки від Шанель та імпортні італійські продукти для гурманів. Для олігархів, які намагалися вивезти гроші з країни, завищений обмінний курс також був благословенням – він означав, що вони можуть отримати більше доларів за свої рублі, коли переводять прибутки на іноземні банківські рахунки.

Незважаючи на ці страждання великої частини населення Росії, реформатори і їхні радники з МВФ побоювалися девальвації, вважаючи, що вона приведе до нового витка гіперінфляції. Вони з усіх сил опиралися будь-якій зміні обмінного курсу і були готові влити в країну мільярди доларів, щоб його уникнути. У травні, а в червні 1998 року – з певністю, стало зрозуміло, що Росії потрібна іноземна допомога, щоб утримати обмінний курс. Довіру до валюти було підірвано. Девальвація почала видаватися неминучою, і через те підскачили процентні ставки і країну почало залишати більше грошей – мірою того як люди конвертували рублі у долари. Через такі побоювання тримати заощадження в рублях і брак довіри до здатності уряду сплачувати по боргах, на червень 1998 року уряд мусив платити майже 60 % по своїх рубльових позичках (ГКО, російський еквівалент облігацій Державної скарбниці США). Протягом кількох тижнів ця цифра зросла до 150 %. Навіть коли уряд обіцяв здійснювати виплати в доларах, він стикався з високими процентними ставками (доходність за доларовими зобов'язаннями, випущеними російським урядом, зросла від трохи більш як 10 % до майже 50 %, на 45 % більше, ніж проценти, які мав виплачувати в той час американський уряд за облігаціями Держскарбниці); ринок вважав дефолт дуже ймовірним, і ринок мав рацію. Процентна ставка була навіть нижчою, ніж вона могла б бути, – через те, що багато інвесторів вважали Росію надто великою і надто важливою для краху. Коли нью-йоркські інвести-

ційні банки спрямовували свої позики Росії, там шепталися про те, якими ж великими мають бути рятівні кошти від МВФ.

Криза розгорталася так, як часто розгорталися подібні кризи. Спекулянти могли спостерігати, скільки резервів ще залишилося, і коли резерви вичерпалися, ставки на девальвацію все більше ставали безваріантними. Спекулянти майже не ризикували, ставлячи на крах рубля. Як очікувалося, МВФ прийшов на допомогу з 4,8 мільярда доларів у липні 1998 року⁴.

Протягом тижнів, що передували кризі, МВФ підтримував заходи, які, коли вона виникла, зробили її ще глибшою. МВФ наполягав, щоб Росія позичала більше в іноземній валюті і менше в рублях. Аргумент був простий: процентні ставки по рублях були набагато вищими, ніж по іноземній валюті. Позичаючи в доларах, уряд міг заощадити гроші. Однак ці міркування містили фундаментальну помилку. Елементарна економічна теорія стверджує, що різниця у процентних ставках по облігаціях у рублях і доларах має віддзеркалювати очікування девальвації. Ринки урівноважують становище таким чином, щоб вартість позичання (чи повернення позики) з урахуванням ризику в доларах і рублях була однаковою. Я набагато менше від МВФ довіряю ринкам, так що я набагато менше вірю в те, що насправді вартість позик з поправкою на ризик є тією ж самою – однаковою, про яку валюту йдеться. Проте я також набагато менше від Фонду довіряю тому, що бюрократи Фонду можуть передбачити зміни обмінного курсу краще, ніж ринок. У випадку Росії бюрократи з МВФ думали, що вони розумніші за ринок – вони були готові поставити російські гроші на те, що ринок помиляється. Саме цієї помилки, у різних її варіантах, МВФ припускається знову і знову. Річ навіть не в тому, що саме судження було помилковим; воно піддавало країну величезному ризику: якщо рубль девальвує, Росії буде набагато тяжче здійснювати виплати за позиками, номінованими в доларах⁵. МВФ вирішив ігнорувати цю небезпеку. Фонд спонукав Росію більше позичати за кордоном і зробив її становище за умови дефолту набагато менш стійким – тому він частково винен у тому, що Росія, зрештою, призупинила виплати за своїми зобов'язаннями.

Рятівні заходи

Коли вибухнула криза, МВФ очолив рятувальні зусилля, проте він хотів, щоб Світовий банк забезпечив 6 мільярдів доларів рятувального пакета. В цілому обсяг рятувального пакета мав становити 22,6 мільярда доларів. З них 11,2 мільярда, як уже було сказано, мав надати МВФ; Світовий банк мав позичити 6 мільярдів доларів, а решту мав забезпечити уряд Японії.

Усе це гаряче обговорювалося у Світовому банку. Нас увесь час непокоїло питання щодо позик Росії. Ми сумнівалися стосовно того, чи

принесе майбутнє зростання достатні вигоди, щоб виправдати позики, які призводять до великої заборгованості. Багато хто вважав, що МВФ таким чином дає урядові додаткову можливість зволікати з необхідними реформами, наприклад збиранням податків із нафтових компаній. Існували беззаперечні докази корумпованості Росії. Власні дослідження Світового банку вказували, що цей регіон є одним із найкорумпованіших у світі. На Заході знали, що багато з усіх тих мільярдів не підуть на заплановані цілі, а перейдуть до членів родин і оточення корумпованих чиновників та їхніх друзів-олігархів. Тоді як Банк і МВФ начебто рішуче виступали проти позик корумпованим урядам, виявилось, що тут існує два стандарти. Невеликим країнам, що не мають стратегічного значення, таким як Кенія, відмовляли у позиках через корупцію, у той час як Росія, де корупція була куди більшою, безперервно отримувала гроші.

Крім цих питань морального характеру, були і прямі економічні питання. Рятівні кошти МВФ передбачалося використати на підтримання обмінного курсу. Проте якщо національна валюта країни має завищену ціну і від цього потерпає економіка, у підтриманні обмінного курсу мало сенсу. Якщо обмінний курс вдається утримати, страждає економіка. Але у більш ймовірному випадку, коли підтримка не спрацьовує, гроші витрачаються марно, а країна опиняється ще глибше у боргах. Наші підрахунки свідчили, що обмінний курс у Росії є завищеним, так що надання грошей на підтримання цього обмінного курсу було просто поганою економічною політикою. Більше того, підрахунки Світового банку перед наданням позики, які ґрунтувалися на оцінках державних доходів і видатків протягом тривалого часу, недвозначно вказували на те, що позика не спрацює. Якщо тільки диво радикально не знизить процентні ставки, з настанням осені Росія знову опиниться у кризі.

Був і інший шлях, яким я дійшов висновку, що подальші позики Росії будуть великою помилкою. Росія – це країна, багата на природні ресурси. Якщо вона сама спрямує сили на подолання кризи, то гроші ззовні будуть непотрібні; якщо ж цього не станеться, то не ясно, чи з будь-яких іноземних грошей буде хоч якась користь. Хоч би який із цих сценаріїв реалізувався, аргументи проти надання грошей видавалися сильнішими.

Попри потужний опір власних співробітників, Світовий банк зазнавав величезного політичного тиску з боку адміністрації Клінтона, яка вимагала надання позик Росії. Банк вдався до компромісного варіанту, публічно заявивши про дуже велику позику, яку, однак, надаватимуть траншами – окремими частинами. Було ухвалено рішення надати 300 мільйонів доларів відразу, а решту – тільки згодом, коли ми побачимо, що російські реформи просуваються. Багато хто з нас вважав, що програма зазнає невдачі задовго до того, як прийде час надавати додаткові гроші. Наші передбачення виявилися правильними. Показово, що МВФ, здавалося, прогледів корупцію і супутні ризики – що може стати-



ся з грошима. Він і насправді вважав, що підтримання обмінного курсу на завищеному рівні було доброю справою і що ті гроші дадуть змогу підтримувати курс довше, ніж якийсь місяць-два. Країні було надано мільярди доларів.

Рятування зазнає невдачі

Через три тижні по тому, як позики було надано, Росія в односторонньому порядку проголосила про призупинення виплат і девальвацію рубля⁶. Рубль упав. У січні 1999 року реальний ефективний курс російської валюти був більш як на 45 % нижчим від рівня липня 1998 року⁷. Заява від 17 серпня прискорила глобальну фінансову кризу. Процентні ставки на нових ринках стрімко піднялися – до рівня, що перевищив піковий під час Східноазійської кризи. Навіть країни, що розвиваються, зі здоровою економічною політикою, позбавилися можливості отримати позики. Рецесія у Бразилії поглибилася, зрештою вона також зіткнулася з валютною кризою. Аргентина та інші країни Латинської Америки, які тільки поступово видужували після попередньої кризи, знову опинилися на межі. Еквадор і Колумбія межували – криза там поновилася. Навіть Сполучені Штати не залишилися неушкодженими. Нью-Йоркський федеральний резервний банк розробив приватний рятувальний пакет для одного з найбільших у державі хеджінгових фондів, Long Term Capital Management, оскільки Федеральний банк побоювався, що його крах прискорить глобальну фінансову кризу.

Здивування від колапсу не було самим колапсом, проте факт полягав у тому, що криза в Росії застала зненацька декого з посадовців МВФ – включно з посадовцями вищого рівня. Вони щиро вірили, що їхня програма буде працювати.

Наші власні прогнози виявилися правильними тільки частково: ми вважали, що гроші можуть підтримати обмінний курс протягом трьох місяців; курс протримався три тижні. Ми гадали, що олігархам знадобляться дні й навіть тижні, щоб викачати гроші з країни; на це пішли всього лиш години і дні. Російський уряд навіть «дозволив» обмінному курсові підвищитися. Як ми бачили, це означало, що олігархам потрібно менше рублів, щоб купити долари. Віктор Ґеращенко, голова російського Центрального банку, сказав з посмішкою президентові Світового банку й мені, що це просто «працюють ринкові сили». Коли МВФ віч-на-віч зіткнувся з фактами – мільярди доларів, які він надав Росії, виринули на швейцарських і кіпрських банківських рахунках через лічені дні після надання позики, – він заявив, що то *не його* долари. Цей аргумент демонструє чи то брак розуміння економіки, чи рівень нещирості й спритності, який перевищував Ґеращенко, чи те і те разом. Коли гроші надсилаються до країни, їх не надсилають у вигляді помічених доларових банкнот. Тому ніхто не може сказати, що це «мої» гроші кудись

потрапили. МВФ позичив Росії долари – кошти, які дозволили їй, у свою чергу, дати своїм олігархам долари, щоб ті вивезли їх із Росії. Дехто з нас жартував, що МВФ полегшив би життя усім, якби просто відразу послав гроші на ті швейцарські й кіпрські банківські рахунки.

Звичайно, не самі тільки олігархи отримали вигоду від рятувальних заходів. Уолл-стрітівські та інші західні інвестиційні банкіри, котрі були серед найпалкіших прихильників рятувального пакета, знали, що надовго його не вистачить: вони також скористалися коротким відтермінуванням, яке стало можливим завдяки рятувальним коштам, щоб урятувати, що могли, і втекти з країни з тим, що могли звідти вивести.

Позичивши Росії гроші на завідомо безнадійну справу, МВФ тільки й того, що зтягнув Росію ще глибше у борги – й більше, насправді, нічого. Тягар цієї помилки не нестимуть ні посадовці МВФ, які давали позику, ні Америка, яка її прощтовхувала, ні західні банкіри й олігархи, які на ній нажилися, – за неї розплачуватися нікому, крім російських платників податків.

Криза мала один позитивний аспект: девальвація оживила конкурентні сектори російського виробництва – російські товари кінцем кінцем почали займати все більшу частку на ринку. Цей «несподіваний наслідок» зрештою привів до довгоочікуваного зростання у російській реальній (на відміну від тіньової) економіці. У цій помилці є певна іронія: вважалося, що макроекономіка є сильною стороною МВФ, проте навіть тут він зазнав невдачі. Ці макроекономічні помилки наклалися на всі інші і значно збільшили масштаби економічного занепаду.

НЕВДАЛІ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Рідко коли різниця між надіями і реальністю була такою великою, як у випадку переходу від комунізму до ринку. Комбінація приватизації, лібералізації та децентралізації, як вважалося, приведе – нехай і після короткої трансформаційної рецесії – до значного збільшення виробництва. Очікувалося, що перетворення принесуть більші вигоди у довготривалій перспективі, коли старе устаткування буде замінено новим і зросте нове покоління підприємців. Повна інтеграція у глобальну економіку, з усіма її благами, теж мала настати швидко, якщо не відразу ж.

Ці надії на економічне зростання не реалізувалися, і не тільки в Росії, а й у *більшості* країн з перехідними економіками. Лише кілька колишніх комуністичних країн – такі як Польща, Угорщина, Словенія і Словаччина – мають такий самий ВВП, як і десять років тому. В усіх інших

величина спаду в доходах є настільки великою, що її навіть важко осягнути. За даними Світового банку, сьогодні (2000 рік) ВВП Росії становить дві третини від показника 1989 року. Найдраматичнішим спад був у Молдові – виробництво там сьогодні становить менше третини того, що було десять років тому. ВВП України 2000 року становив рівно третину від ВВП десятирічної давності.

Ці дані вказують на безсумнівні симптоми недуги Росії. Росія швидко перетворилася з промислового гіганта – країни, яка першою вивела на орбіту штучний супутник Землі, – на експортера природних ресурсів; саме ресурси, особливо нафта та газ, становлять понад половину її експорту. Тоді як західні радники-реформісти писали книжки з назвами на кшталт «Росія на порозі буму» чи «Як Росія стала ринковою економікою», самі лише статистичні дані заважали серйозно ставитися до життєрадісних картин, які ці радники малювали. А більш неупереджені спостерігачі тим часом писали інші книжки – наприклад, «Продаж століття: Росія у диких перегонах від комунізму до капіталізму»⁸.

Величина спаду ВВП Росії (не беручи до уваги інші колишні комуністичні країни) є предметом суперечок, дехто твердить, що через зростання значного неформального сектору економіки – від вуличної торгівлі до сантехніків, малярів та інших виробників послуг, чию діяльність, як правило, тяжко включити до статистики доходів країни – цифри віддзеркалюють завищену оцінку обсягів спаду. Інші, проте, кажуть, що оскільки в Росії багато операцій здійснюються шляхом бартеру (понад 50 % обсягу продажу споживачам промислового сектору)⁹, і через те, що «ринкові» ціни є, як правило, вищими за ці «бартерні», статистика насправді недооцінює величину спаду.

Незважаючи на ці суперечки, існує загальна згода щодо того, що життєвий рівень більшості людей помітно знизився, що віддзеркалюється багатьма соціальними показниками. Тоді як середня тривалість життя у світі помітно зростає, у Росії вона є більш як на три роки меншою, в Україні – майже на три роки меншою. Розгляд даних споживання домашніми господарствами – що люди їдять, скільки витрачають на одягу, в яких умовах живуть – підтверджує помітне зниження рівня життя, відповідно до статистики падіння ВВП. При тому, що уряд менше витрачає на оборону, рівень життя мав би зростати навіть швидше, ніж ВВП. Інакше кажучи, припустимо, що якимось чином попередній рівень споживання лишився незмінним, а третину витрат на оборону було спрямовано на нове виробництво споживчих товарів і не було проведено реструктуризації з метою підвищення ефективності виробництва чи для використання нових торговельних можливостей. Споживання – рівень життя – в такому випадку зросло б на 4 % – звичайно, мало, але все ж краще за спад, який маємо у дійсності.

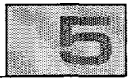
Зростання бідності й нерівності

Розглянуті статистичні дані не показують всієї картини перехідного процесу в Росії. Вони не беруть до уваги найбільшого успіху: а як оцінити блага нової демократії, якщо вона поки що така недосконала? Проте ці дані не беруть до уваги й однієї з найбільших невдач: зростання бідності й суспільної нерівності.

Тоді як розмір економічного пирога країни зменшувався, його поділ здійснювався все більш і більш нерівномірно, так що середній росіянин отримував усе менший і менший його шматок. 1989 року лише 2 % мешканців Росії жили у злиднях. На кінець 1998 року ця цифра зросла до 23,8 %, виходячи зі стандарту 2 долари на день. За даними огляду Світового банку, понад 40 % населення країни живуть менш ніж на 4 долари на день. Статистика стосовно дітей відкриває навіть ще глибшу проблему, при тому що понад 50 % з них живуть у бідних родинах. Інші посткомуністичні країни зазнали подібного, коли не більшого, зростання рівня бідності¹⁰.

Прийшовши до Світового банку, я почав пильніше приглядатися до того, що відбувається, й на ті стратегії, які застосовуються. Коли я висловив свою стурбованість з цього приводу, один з економістів Світового банку, який відігравав провідну роль у приватизації, гаряче на те відгукнувся. Він пригадав пробки на вулицях, що ведуть з Москви, влітку напередодні вихідних, і багато з тих машин – «Мерседеси», а також тамтешні магазини, заповнені розкішними імпортними товарами. Ця картина різко відрізнялася від порожніх безбарвних полиць у магазинах за старого режиму. Я не міг не погодитися, що значна кількість людей достатньо розбагатіла для того, щоб спричинити вуличну пробку або щоб створити попит на взуття Гуччі та інші розкішні імпортні товари – достатній для того, щоб певна кількість крамниць процвітала. На багатьох європейських курортах багаті росіяни змінили багатих арабів двадцятирічної давності. Подекуди там вуличні покажчики пишуться російською, нарівні з місцевою, мовою. Але коли в країні, де річний дохід на душу населення становить 4730 доларів (на 1997 рік), на вулиці не можуть роз'їхатися «Мерседеси», то це знак хвороби, а не здоров'я. Це очевидна ознака того, що в суспільстві багатство накопичується небагатьма, а не розподіляється серед більшості.

У той час як перетворення величезною мірою збільшили рівень бідності і вивели небагатьох на вершину процвітання, найпотужнішого удару було завдано по російському середньому класові. Як ми вже бачили, спочатку інфляція знищила їхні мізерні заощадження. При тому, що зарплати не встигали за інфляцією, реальні доходи падали. Скорочення витрат на освіту й охорону здоров'я ще далі знизили їхній рівень життя. Ті, хто міг, емігрували. (Деякі країни, наприклад Болгарія, втратили 10 % і більше свого населення, серед кваліфікованої робочої сили ця частка є ще більшою.) Я зустрівся зі здібними студентами з Росії та інших



країн колишнього Радянського Союзу, які працювали не покладаючи рук з єдиною думкою: емігрувати на Захід. Ці втрати важливі не тільки з точки зору сьогодення, а й з огляду на майбутнє: історично саме середній клас є головним рушієм творення суспільства, що базується на законності й демократичних цінностях.

Масштаби зростання нерівності, як і масштаби та тривалість економічного спаду, виявилися несподіваними. Експерти очікували деякого зростання нерівності, принаймні – її певного обмеженого рівня. За старого режиму доходи утримувалися приблизно на одному рівні через вирівнювання різниці в зарплатах. Комуністична система хоч і не робила життя надто легким, але уберігала від крайніх злиднів і підтримувала приблизно однаковий рівень життя, забезпечуючи високий загальний рівень освіти, житлових умов, охорони здоров'я і догляду за дітьми. З переходом до ринкової економіки ті, хто багато й плідно працюють, мали б отримати винагороду за свої зусилля, тому деяке зростання суспільної нерівності є неминучим. Очікувалося також, що Росія не зазнає зростання нерівності через успадковане багатство. Без цієї успадкованої нерівності існувала надія на створення більш егалітарної ринкової економіки. Наскільки ж іншою виявилася дійсність! Сьогодні в Росії існує соціальна нерівність, зіставна з найгіршими у світі – наприклад, з рівнем Латинської Америки, де вона ґрунтується на спадщині напівфеодалного минулого ¹¹.

У Росії стався найгірший з можливих випадків – величезний спад виробництва і величезне зростання нерівності. І прогноз на майбутнє невтішний: крайнощі нерівності перешкоджають економічному зростанню, особливо коли вони тягнуть за собою соціальну й політичну нестабільність.

ЯК НЕПРАВИЛЬНА ПОЛІТИКА ПРИЗВЕЛА ДО НЕВДАЛИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Ми вже розглянули деякі із способів, якими політика Вашингтонського консенсусу сприяла невдачам: неправильно проведена приватизація привела не до зростання економіки чи підвищення її ефективності, а до розпродажу активів і економічного спаду. Ми бачили, як ускладнювалися проблеми через неузгодженість реформ, а також через їхні темпи та послідовність: лібералізація ринку капіталу і приватизація полегшили вивезення грошей з країни; приватизація, проведена до введення у дію належної правової бази, збільшила можливість й дала стимул для розпродажу активів радше, ніж для інвестування в майбутнє країни. Повний опис того, що відбувалося, як і повний аналіз ролі програм МВФ в економічному спаді, – це вже саме по собі ціла книга. Тут я хотів би коротко торкнутися трьох прикладів. У кожному з

цих випадків захисники МВФ можуть сказати, що все було б іще гірше без програм МВФ. У деяких випадках – таких як відсутність конкурентної політики – МВФ наполягатиме, що ці заходи були частиною програм, але, на жаль, Росія їх не впровадила. Такий захист нещирий: при десятках умов, у програмах МВФ було *все*. Росія, проте, добре знала, що коли дійде до неминучого фарсу, у якому МВФ погрожуватиме не дати допомоги, Росія відчайдушно торгуватиметься, буде досягнуто домовленості (які нечасто виконуються), і грошовий кран зрештою таки відкриють знову. Важливими були монетарні цілі, бюджетні дефіцити і темпи приватизації – кількість фірм, які перейшли до приватного сектору, немає значення як. Майже все інше було другорядним; багато що було тільки для годиться – як-от конкурентна політика – фактично тільки для захисту від критиків, які твердили, що недостатньо уваги звертається на важливі компоненти стратегії перетворень. Я постійно виступав за сильнішу конкурентну політику, і ті люди в Росії, котрі зі мною погоджувалися, котрі намагалися розбудувати справжню ринкову економіку, котрі намагалися запровадити ефективну правову базу конкуренції, постійно мені дякували.

Непросто вирішити, на чому потрібно зробити наголос, як розставити пріоритети. Економіка з підручника часто дає неприйнятні вказівки. Економічна теорія каже, що для ефективної роботи ринків необхідні конкуренція і приватна власність. Якби реформи були легкою справою, можна було б махнути чарівною паличкою – і ось вони. МВФ наголошував на приватизації – а конкуренції приділив мало уваги. Такий вибір, можливо, і не дивний: корпоративні і фінансові кола часто виступають проти конкурентної політики, а через те що така політика обмежує їхні можливості отримання прибутків. Наслідки цієї помилки МВФ є набагато тяжчими за просто високі ціни: приватизовані фірми, не обмежені ефективною антитрестівською політикою, прагнули створення монополій і картелів для збільшення своїх прибутків. І як це часто трапляється, монопольні прибутки виявилися особливо спокусливими для тих, хто волів вдаватися до мафіозних методів чи то з метою досягти панівного становища на ринку, чи спонукати когось до таємної змови.

Інфляція

Раніше ми побачили, як швидка початкова лібералізація спричинила вибух інфляції. Сумною частиною історії російських реформ є те, що за кожною помилкою йшла наступна, і вони разом призводили до дедалі гірших наслідків.

1992 року миттєва лібералізація цін стала причиною швидкої інфляції, МВФ та режимові Єльцина необхідно було її стримувати. Проте МВФ ніколи не був сильним у питаннях балансу, а його надмірні старанність та ентузіазм призвели до швидкого зростання процент-

них ставок. Мало що вказує на те, що подальше зниження інфляції після досягнення помірною рівня може пришвидшити економічне зростання. Найуспішніші країни, такі як Польща, зігнорували тиск МВФ і утримували інфляцію на рівні 20 % на рік упродовж критичного періоду реформ. Кращі учні МВФ, такі як Чеська Республіка, які звели інфляцію до рівня 2 %, зіткнулися зі стагнацією. Є багато причин вважати, що надмірна старанність у придушенні інфляції може загальмувати економічне зростання. Високі процентні ставки очевидним чином перешкоджали новим інвестиціям. Багато з нових приватизованих фірм, навіть ті, власники яких спочатку й не думали про розкрадання, зіткнулися з неможливістю розширити діяльність і переключилися на розпродаж активів. Високі процентні ставки, на яких наполягав МВФ, призвели до завищення обмінного курсу – імпорту став дешевим, а експорт – дуже складним. Тому й не дивно, що у Москві після 1992 року можна було бачити магазини, повні імпортованого одягу й інших товарів, але небагато товарів мали етикетки з написом «Зроблено в Росії». Це було правдою і через п'ять років після початку перетворень.

Суворі монетарна політика зробила свій внесок у широке використання бартеру. Через брак грошей робітникам платили натурою – тим, що підприємство виробляло чи що могло дістати – від туалетного паперу до черевиків. По всій країні виникли блошині ринки, на яких робітники намагалися заробити хоч якусь готівку, щоб придбати найнеобхідніше. Вони давали видимість підприємницької діяльності й одночасно маскували неефективність реформ. Високі показники інфляції є згубними для економіки, тому що вони перешкоджають роботі системи ціноутворення. Але бартер так само руйнує ефективну роботу системи цін, а крайнощі монетарної жорсткості просто міняють один вид неефективності на інший – можливо, навіть гірший.

Приватизація

МВФ рекомендував Росії здійснювати приватизацію якомога швидше; як саме проводиться приватизація, видавалося другорядним. Велику частину невдач, про які я писав раніше – і різке зниження доходів, і зростання нерівності, – можна прямо пов'язати з цією помилкою. З огляду Світового банку про десятиліття історії перехідних економік стає очевидним, що приватизація за відсутності інституційної інфраструктури (наприклад, корпоративного управління) не веде до економічного зростання¹². Вашингтонський консенсус знову не зрозумів цього правильно. Легко знайти зв'язок між тим, як проводиться приватизація, і її невдачами.

Наприклад, у Росії та інших країнах брак законодавства, яке забезпечує належне корпоративне управління, означає, що ті, хто контролює корпорацію, мають стимул розпродати активи за спиною малих акціо-

нерів; менеджери мають подібні ж мотиви щодо акціонерів. Навіщо витрачати енергію на створення багатства, коли значно легше його вкрасти? Інші аспекти приватизаційного процесу, як ми вже бачили, посилили і стимули, і можливості для корпоративного розкрадання. Приватизація в Росії передала великі державні підприємства, як правило, у власність їхнім старим керівникам. Вони дуже добре знали, якою непевною і тяжкою є дорога попереду. Якби вони навіть були схильними пройти її, то не наважилися б чекати створення ринку капіталу і здійснення цілої низки інших змін, необхідних для того, щоб вони повною мірою могли скористатися плодами будь-якого інвестування й реструктуризації. Вони зосередилися на тому, що могли отримати з фірми протягом найближчих п'яти років, і надто часто найпривабливішим видавався саме розпродаж активів.

Передбачалося також, що приватизація ліквідує втручання держави в економіку; але ті, хто так гадав, мали більш ніж наївні погляди на роль держави в сучасній економіці. Вона проявляє свій вплив безліччю способів на безлічі рівнів. Приватизація послабила владу центрального уряду, але ця зміна дала набагато ширші повноваження місцевій і регіональній владі. Велике місто, скажімо Санкт-Петербург, чи область, як Новгородська, могли застосувати цілу низку регуляторних і податкових важелів для того, щоб витягувати «ренту» з фірм, які здійснювали діяльність під їхньою юрисдикцією. У передових промислових країнах існують правові норми, які не дають місцевим і регіональним властям зловживати своїми потенційними повноваженнями; не так у Росії. У передових промислових країнах конкуренція між громадами спонукає кожну з них робити себе привабливішою для інвесторів. Але у світі, в якому високі процентні ставки та загальна депресія роблять такі інвестиції малоімовірними у будь-якому випадку, місцева влада мало часу витрачає на створення привабливого «інвестиційного клімату», а натомість зосереджується на тому, що вона може взяти з існуючих підприємств – точнісінько так само, як діють власники й керівники недавно приватизованих підприємств. А коли такі фірми здійснюють діяльність під багатьма юрисдикціями, які перетинаються, чиновники однієї адміністративної одиниці вважають, що для них буде найкращим потягти, що можна, перед тим, як інші вихоплять шматка з їхніх ротів. А це тільки посилює мотиви керівництва підприємств забрати собі усе можливе і якомога швидше. Зрештою, фірми залишаються без нічого у будь-якому випадку. Ці перегони тривали до самого кінця. Мотиви до розбазарювання майна існували на всіх рівнях.

Радикальні реформатори, прихильники «шокової терапії», твердили, що проблема лібералізації полягає не в тому, що вона здійснюється надто повільно, а в тому, що недостатньо швидко – так само вони виступали і стосовно приватизації. Хоча, наприклад, МВФ хвалив Чеську Республіку, навіть коли вона проявляла нерішучість, було ясно, що риторика там переганяє дії: чеські банки залишалися в руках держави.

Якщо уряд приватизує корпорації, але залишає банки у державній власності чи не вводить ефективних регулятивних заходів, то тим самим він не запроваджує твердих бюджетних обмежень, що ведуть до ефективності, а швидше сприяє створенню альтернативного, менш прозорого, способу субсидіювання фірм – і відкритому захопленню корупції. Критики чеської приватизації заявляли, що проблема полягає не в тому, що вона надто швидка, а в тому, що надто повільна. Але ж жодна країна не досягла успіху в усіх аспектах приватизації протягом одного дня, і, судячи з усього, якби уряд вдався до миттєвої приватизації, то це привело б до безладдя. Завдання є надто складним, а стимули до незаконних дій – надто великі. Невдалість швидкої приватизації була передбачувана – і її передбачили.

Приватизація, як вона була проведена у Росії (та інших країнах колишнього Радянського блоку), не тільки нічого не зробила для економічного успіху країни; вона підірвала довіру до уряду, до демократії й до реформ. Результатом того, що багаті природні ресурси було роздано до того, як запрацювала система збору податків з природних ресурсів, стало те, що кілька друзів і товаришів Єльцина стали мільярдерами, а країна не могла виплачувати пенсіонерам їхні 15 доларів пенсії щомісяця.

Найкричущішим прикладом поганої приватизації стала програма «позики в обмін на акції». 1995 року уряд замість того, щоб звернутися до Центрального банку за необхідними коштами, звернувся до приватних банків. Багато з приватних банків належали друзям членів уряду, яким було надано спеціальні банківські чартери. За неврегульованості банківської діяльності ці чартери насправді були ліцензіями на друкування грошей – щоб надати позики чи самим собі, чи своїм друзям, чи урядові. Згідно з умовою надання позики уряд заставив акції державних підприємств. А потім – який сюрприз! – уряд оголосив дефолт по цих позиках; приватні банки отримали у власність підприємства шляхом, який можна назвати фіктивним продажем (хоча уряд і не ускладнював собі життя проведенням «аукціонів»); і нечисленні олігархи вмить стали мільярдерами. Такі приватизації не мають політичної легітимності. І, як уже відзначалося, саме через цю нелегітимність олігархи прагнули швидко вивезти кошти з країни – до того, як новий уряд міг би провести реприватизацію чи обмежити їхні можливості доступу до влади.

Ті, хто мали вигоду зі щедрості держави чи, радше, зі щедрості Єльцина, доклали усіх зусиль для його повторного обрання. Хоча й вважається, що частина єльцинських щедрот пішла на його виборчу кампанію, дехто з критиків гадає, що олігархи були не такі дурні, щоб давати гроші на виборчу кампанію; і без них існувало багато урядових «змащувальних» фондів, якими можна було скористатися. Олігархи забезпечили Єльцина набагато важливішим – сучасними виборчими технологіями і прихильним висвітленням на контрольованих телеканалах.

Схема «позики за акції» склала фінальний етап збагачення олігархів, маленької групки людей (дехто з яких, як принаймні повідомляється, завдячує своїми початковими капіталами мафіозним зв'язкам), які посіли панівні позиції не тільки в економічному, а й у політичному житті країни. Взяти одне лиш те, що вони заявляють про свій контроль над 50 % усього багатства країни! Захисники олігархів уподібнюють їх до американських «баронів-розбійників», Гарріманів і Рокфеллерів. Проте існує велика відмінність між діяльністю таких постатей за капіталізму XIX століття, навіть тих, які нажили швидкі капітали на залізницях і вугільних імперіях американського Дикого Заходу, і експлуатацією російськими олігархами Росії, яку називають Диким Сходом. Американські «барони-розбійники» створювали багатство, навіть коли наживалися самі. Вони залишили по собі набагато заможнішу країну, навіть якщо дістали велику частину від великого пирога. Російські олігархи вкрали майно і його розпродали, залишивши країну набагато біднішою. Підприємства опинилися на межі банкрутства, тим часом як наповнювалися банківські рахунки олігархів.

Соціальний контекст

Посадовці, які впроваджували політику Вашингтонського консенсусу, не впоралися з оцінкою соціального контексту перехідних економік. Це було особливо проблематичним, зважаючи на те, що відбувалося протягом років під комунізмом.

Ринкова економіка передбачає безліч економічних відносин – обмінів. Багато з цих обмінів містять у собі елемент довіри. Одна особа позичає іншій гроші, вірячи, що їх повернуть. Якщо особа не виконує своїх контрактних зобов'язань, то її можуть до цього примусити. Якщо одна особа викрала власність іншої, то її можуть притягти до суду. Але у країнах зі зрілими ринковими економіками і належними рівнем інституційної інфраструктури тільки у поодиноких випадках вдаються до судового вирішення спорів.

Економісти часто називають те, що підтримує єдність суспільства, «соціальним капіталом». Немотивоване насильство і мафіозний капіталізм часто згадують як віддзеркалення ерозії соціального капіталу, але у країнах колишнього Радянського Союзу, які я відвідав, якщо придивитися пильніше, всюди можна побачити прямі прояви цієї ерозії соціального капіталу. І це не просто зловживання кількох керівників; це майже анархічні крадіжки всіма і в усіх. Наприклад, у Казахстані майже всюди можна побачити теплиці – без скла. Звичайно, без скла там нічого не можна вирощувати. На самому початку перехідного періоду майбутньому йняли так мало віри, що кожен брав, що тільки міг: кожен вважав, що інші заберуть скло з теплиці – в такому разі теплицю (і те, що вона дає) буде зруйновано. Але якщо теплиця, у будь-якому разі, приречена на

руйнування, то йому є сенс взяти з неї все, що можна – навіть якщо цінність скла є малою.

Спосіб, у який в Росії проходив перехідний період, сприяв ерозії соціального капіталу. Хтось багатів не завдяки тяжкій праці чи вкладенню грошей, а внаслідок використання політичних зв'язків з метою за дешево придбати державне майно під час приватизації. Соціальний контракт, який зв'язує воєдино громадян і уряд, виявився розірваним, коли пенсіонери побачили, що уряд роздає вартісні активи, але заявляє в той же час, що не має грошей платити пенсії.

Зосередження МВФ на питаннях макроекономіки – і особливо на інфляції – привело до того, що він відсунув убік питання бідності, нерівності і соціального капіталу. Якщо прямо запитати про цю короткозорість, відповідь була б: «Від інфляції особливо страждають бідні». Проте політика МВФ у своїй основі не була розроблена для того, щоб якомога зменшити негативні наслідки для бідних. А ігноруванням наслідків своєї політики для бідних МВФ насправді став на перешкоді макроекономічного успіху. Ерозія соціального капіталу створила атмосферу, несприятливу для інвестицій. Брак уваги з боку російського уряду (і МВФ) до мінімальних заходів соціального забезпечення уповільнив процес реструктуризації – навіть прагматичні начальники на заводах часто не могли звільняти робітників, знаючи, як мало пройде часу між цим звільненням і крайніми злиднями, якщо не голодом.

Шокова терапія

Великі дебати навколо стратегії реформ у Росії мали своїм центром питання темпів реформи. То хто ж, зрештою, мав рацію – прихильники «шокової терапії» чи «градуалісти»? Економічна теорія, яка зосереджується на збалансованих і ідеалізованих моделях, менше може сказати про динаміку, порядок, розклад і темпи реформ, ніж комусь того б хотілося – хоча економісти з МВФ часто намагаються переконати країни-клієнти у протилежному. Учасники суперечки вдалися до метафор, щоб переконати інших у достоїнствах своєї позиції. Прихильники швидких реформ твердили: «Ви не можете подолати провалля за два стрибки», коли градуалісти нагадували, що потрібно дев'ять місяців, щоб мати дитину, і про перехід річки по камінцях. Деколи ці два підходи мали більші відмінності у куті зору, ніж у реальності. Я був на семінарі в Угорщині, на якому один учасник казав: «Реформи мають бути швидкими! Їх потрібно здійснити за п'ять років». Інший говорив: «Нам потрібні поступові реформи. На них піде п'ять років». Більша частина дискусії присвячувалася не швидкості, а методам реформ.

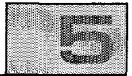
Ми вже відзначили два найголовніших критичних аргументи градуалістів: «Поспішиш – людей насмішиш» – важко розробити правильні

реформи поспіхом; і питання послідовності. Існують, наприклад, важливі передумови успішної масової приватизації, і їх створення вимагає часу¹³. Особливий зразок реформування, який являє собою Росія, показує, що стимули мають значення, але російський варіант ерзац-капіталізму дає стимули не для створення багатства і економічного розвитку, а радше для розпродажу активів. Замість злагоджено працюючої ринкової економіки швидкі перетворення ведуть у нетрі Дикого Сходу.

Більшовицький підхід до ринкових реформ

Якби радикальні реформатори подивилися на економіку не через свій вузький об'єктив, вони б побачили, що в історії більшість радикально-реформаторських експериментів загрузли у трясовині проблем. Так було від Французької революції 1789 року, через Паризьку Комуну 1871-го, через більшовицьку революцію в Росії 1917-го і до китайської культурної революції 1960–1970-х років. Рушіїні сили кожної з цих революцій добре зрозумілі, проте кожна з них породжувала свого власного Робесп'єра, своїх власних політичних вождів, які були або корумпованими революцією, або ж вели її до крайностей. На відміну від них американська «революція» не була справжньою суспільною революцією; це була *революційна* зміна політичних структур, але репрезентувала вона *еволюційні* зміни у структурі суспільства. Радикальні реформатори в Росії намагалися здійснити одночасно революцію економічного режиму і суспільної структури. Найсумніше, що зрештою вони не впоралися з обома починаннями: було створено ринкову економіку, в якій багато старих партійних апаратчиків отримали набагато більше повноважень в управлінні й отриманні прибутків з раніше керованих ними підприємств, ринкову економіку, в якій колишні чини КГБ, як і раніше, тримають у своїх руках владні важелі. Існує лише один новий вимір: кілька нових олігархів, які можуть і хочуть отримувати вигоду зі своєї величезної влади в політиці й економіці.

У результаті радикальні реформатори послуговувалися більшовицькими стратегіями – хоч і вичитували їх з інших книжок. Більшовики після 1917 року намагалися нав'язати комунізм неохочій до того країні. Вони твердили, що єдиний спосіб побудувати соціалізм – це коли еліта «веде» (часто використовувалося як евфемізм для «примушує») маси правильним шляхом, не обов'язково тим, яким маси хотіли йти чи вважали за найкращий. У «новій» посткомуністичній російській революції еліта, очолювана західними бюрократами, схожим чином намагалася примусити до швидких змін неохоче населення.



Видається, що захисники більшовицького підходу не тільки не беруть до уваги історії таких радикальних реформ, а й приймають за аксіому, що політичні процеси протікають у спосіб, в якому історія ніколи нічому не може навчити. Наприклад, такі економісти, як Андрій Шлейфер, який визнає важливість інституційної інфраструктури для ринкової економіки, вважає, що приватизація – не має значення, як саме вона проводиться, – веде до політичної затребуваності інституцій для управління приватною власністю.

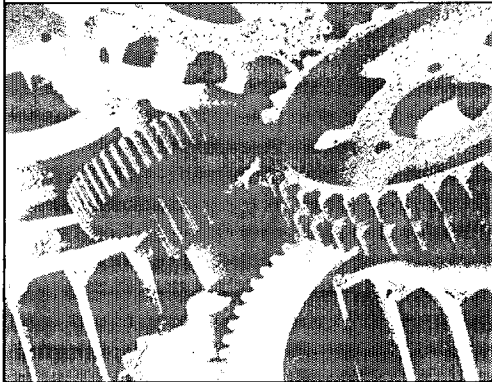
Аргумент Шлейфера можна розглядати як розширення (невиправдане) теореми Коаза. Економіст Рональд Коаз, лауреат Нобелівської премії, стверджував, що для досягнення ефективності необхідні чітко визначені права власності. Навіть якщо активи дістануться особі, яка не знатиме, як ними краще управляти, то у суспільстві з чітко визначеними правами власності така особа матиме стимул продати їх тому, хто зможе управляти цими активами ефективно. Ось чому, кажуть захисники швидкої приватизації, не потрібно звертати великої уваги на те, як саме проведена приватизація. Зараз уже визнано, що умови, за яких припущення Коаза є справедливим, дуже обмежені¹⁴ – і, без сумніву, вони не виконувалися в Росії, коли вона починала процес перетворень.

Однак Шлейфер і компанія розвивають ідеї Коаза далі, ніж він сам би це зробив. Вони вважають, що політичні процеси керуються так само, як і економічні. Якщо можливим є створення групи, що має велику власність, то саме це створює запит на створення інституційної інфраструктури, необхідної для функціонування ринкової економіки, і цей запит буде віддзеркалений у політичному процесі. На жаль, довга історія політичних реформ свідчить, що сам лише розподіл доходів не має значення. Реформ, спрямованих на упровадження правових норм, завжди вимагає середній клас. Дуже заможні зазвичай набагато краще діють за зачиненими дверима, торгуючись щодо особливих пільг та привілеїв. Певно, що дієва конкурентна політика запроваджується не через вимоги Рокфеллерів і Біллів Ґейтсів. Сьогодні в Росії ми не бачимо, щоб вимоги запровадити дієву конкурентну політику виходили від олігархів, нових монополістів. Олігархи, які отримали своє багатство через зв'язки у Кремлі, вимагатимуть запровадження правових норм, лише коли побачать, що їхній особливий вплив на російських правителів сходить нанівець.

Вимоги щодо відкритих засобів масової інформації, вільних від концентрації в руках небагатьох, виходять від олігархів, які прагнуть контролю над ЗМІ, аби утримати свою владу – але тільки тоді, коли уряд прагне її в них забрати. У найбільш демократичних і розвинутих країнах цієї концентрації економічної влади в руках небагатьох не терпітимуть довго. Не терпітиме її середній клас, який примушують сплачувати монополні ціни. Протягом тривалого часу американці турбувалися з приводу небезпеки концентрації влади над ЗМІ, і концентрація влади у російських масштабах сьогодні у Сполучених Штатах була б неприйнятною.

Незважаючи на це, США і посадовці МВФ приділяли мало уваги небезпекам концентрації влади над ЗМІ; натомість вони зосереджувалися на швидкості приватизації – показниках того, що приватизаційний процес іде без відставання. Вони відчували спокій і навіть гордість від того, що сконцентровані в руках олігархів ЗМІ служили, і служили успішно, для того, щоб утримати при владі їхнього друга Бориса Єльцина і так званих реформаторів.

Однією з причин необхідності існування активних і критичних ЗМІ є гарантування того, що рішення ухвалюються не в інтересах небагатьох, а в інтересах усього суспільства. Для комуністичної системи життєво необхідною була непідзвітність громадськості. Однією з проблем, що стали на заваді створенню в Росії ефективних, незалежних і конкурентних ЗМІ, є те, що важливі заходи – такі як схема «позики за акції» – не стали предметом публічного критичного розгляду, якого вони заслуговують. Проте навіть на Заході найважливіші рішення стосовно політики щодо Росії, і у міжнародних економічних інституціях, і у Державній скарбниці США, переважно ухвалюються за зачиненими дверима. Платники податків на Заході, яким ці інституції мають бути підзвітними, і російський народ, який платить найбільшу ціну, небагато знають про те, що відбувається. Тільки тепер ми почали битися над питанням «Хто програв Росію?» – і чому так сталося. Відповіді, як ми починаємо бачити, виходять невтішні.



6

розділ

НЕЧЕСНІ ЗАКОНИ ПРО «ЧЕСНУ ТОРГІВЛЮ» Й ІНШЕ ШАХРАЙСТВО

МВФ – інституція політична. Надання «рятувальних позик» 1998 року було продиктоване прагненням утримати Бориса Єльцина при владі, хоча, якщо виходити із принципів, згідно з якими надаються позики, сенсу в цій допомозі було мало. Мовчазна згода, якщо не відкрита підтримка корумпованої приватизації на зразок «позики за акції», частково обґрунтовувалася тим, що корупція теж мала добру мету – переобрання Єльцина¹. Політика МВФ з цих питань була складним чином пов'язана з політичними поглядами Держскарбниці за президентства Клінтона.

У цілому в адміністрації насправді були побоювання щодо стратегії Державної скарбниці. Після поразки реформаторів у грудні 1993 року Строб Талбот, який у той час відповідав за російську політику (пізніше

він став заступником державного секретаря), висловив поширену тривогу: а чи не забагато шоку і не замало терапії? У президентській економічній раді відчували, що Сполучені Штати дають погану пораду Росії і використовують кошти платників податків для того, щоб цю пораду було прийнято. Але Держскарбниця заявила, що російська економічна політика – то її парафія, відкинула усі спроби відкритого діалогу як в уряді, так і поза ним, і твердо трималася ідей шокової терапії і швидкої приватизації.

Політичні й економічні судження були не на користь позицій Скарбниці. Там непокоїлися загрозою сповзання до комунізму. Градуалісти ж побоювалися, що реальна небезпека полягає у невдалості шокової терапії: зростання рівня бідності і падіння доходів підірве підтримку ринкових реформ. І знову виявилось, що градуалісти мали рацію. Вибори у Молдові у лютому 2000 року, в яких старі комуністи отримали 70 % місць у парламенті, були, можливо, крайнім випадком, проте розчарування радикальними реформами й шоковою терапією дуже поширене у країнах з перехідними економіками². Бачення перехідного періоду як останнього бою у війні між добром і злом, між ринками і комунізмом вело до ще однієї проблеми: МВФ і Держскарбниця ставилися до экс-комуністів з презирством і недовірою, за кількома винятками, коли ці колишні комуністи стали їхніми союзниками. Звичайно, були й «непохитні» комуністи, але дехто – можливо, багато з тих, хто служив у комуністичних урядах, були далекими від правдивості. Натомість вони були прагматиками, які хотіли вище просунутися в системі. Якщо система вимагала, щоб вони вступили в партію, то це не здавалося їм надто великою ціною. Багато з них почувалися задоволеними, як і будь-хто інший, закінченням комуністичного панування і відродженням демократичних процесів. Якщо ці люди щось і винесли з колишніх комуністичних днів, то це була віра в те, що держава несе відповідальність за турботу про нужденних, і віра в суспільство з більшою рівністю.

Насправді багато хто з цих комуністів стали тим, що в європейських термінах називається соціал-демократами різних течій. В американських політичних термінах вони можуть знаходитися у спектрі від старого рузвельтівського Нового курсу до більш недавніх Нових демократів, хоча більшість усе ж є ближчою до перших, ніж до других. Іронія тут у тому, що клінтонова демократична адміністрація, як видається, маючи погляди, дуже суголосні з цими соціал-демократичними, дуже часто асоціювала себе у питаннях перехідних економік з реформаторами, які хилилися вправо – послідовниками Мілтона Фрідмана і радикальних ринкових реформ, які мало уваги приділяли соціальним і розподільчим наслідкам політики.

У Росії, крім экс-комуністів, справу мати було більше ні з ким. Єльцин і сам був экс-комуністом – кандидатом у члени Політбюро. Насправді у Росії комуністів ніхто ніколи не відсторонював від влади.

Якийсь час здавалося, що межа лінія «винуватості» пролягає між тими, хто був близьким до КГБ і Госплану – центрів політичного й економічного контролю за старого режиму – й усіма іншими. «Хорошими хлопцями» були апаратчики, які керували підприємствами, такі як Віктор Черномирдін, голова Газпрому, котрий після Гайдара став прем'єр-міністром – практичний чоловік, з яким ми могли мати справу. Хоч деякі з цих «практичних людей» були готові стільки вкрати у держави для себе і своїх друзів, скільки могли винести, вони напевно що не були лівими ідеологами. Тоді як (помилкові чи ні) ідеологічні міркування з приводу того, хто може привести Росію до землі обітованої вільних ринків, могли визначати рішення, з ким Сполучені Штати (і МВФ) пов'язували себе на початку трансформаційного процесу, на 2000 рік гору взяв твердий прагматизм. Якщо спочатку ідеалізм і був, невдачі Єльцина і багатьох осіб навколо нього привели до цинізму. Адміністрація Буша начебто тепло вітала Путіна як того, з ким можна працювати, звертаючи мало уваги на його послужний список із КГБ. Пройшло багато часу, поки ми перестали судити людей по тому, були вони чи не були комуністами за старого режиму – чи навіть по тому, що вони за старого режиму робили. Якщо помилкова ідеологія могла засліпити нас у ставленні до нових лідерів і партій Східної Європи, тільки-но вони з'явилися, як і до розробки економічної політики для тих країн, то помилкові політичні судження зіграли не меншу роль і щодо Росії. Багато з тих, із ким ми себе пов'язували, були менше зацікавлені у розбудові ринкової економіки, яка так добре працює на Заході, ніж у власному збагаченні.

Мірою того, як проходив час і проблеми зі стратегією реформ і урядом Єльцина ставали яснішими, реакція посадовців і з Державної скарбниці, і з МВФ виявлялася схожою з реакцією американських урядовців на помилки В'єтнамської війни: ігнорування фактів, заперечення реальності, придушення дискусії, кидання на вітер все більших і більших грошей. Росія ось-ось мала «повернути за ріг»; ось-ось мало початися зростання; вже наступна позиція остаточно мала дати змогу Росії таки його розпочати; Росія вже показала, що вона виконує умови позикових угод – і так далі і таке інше. Мірою ж того, як перспективи успіху видавалися все менш і менш імовірними, мірою того, як криза виглядала з-за все ближчого й ближчого рогу, риторика мінялася: наголос переходив з довіри до Єльцина на страх перед тим, що замість нього буде хтось інший.

Тривога буквально висіла у повітрі. Одного дня мені зателефонували з офісу дуже високопоставленого радника російського уряду. Він хотів організувати у Росії «мозковий штурм» щодо того, як Росії зрушити з місця. Найкращим з того, що міг за всі ці роки поради-ти МВФ, була стабілізація; йому нічого було запропонувати стосовно економічного зростання. Також було ясно, що стабілізація – принаймні

від МВФ – не веде до зростання. Як тільки МВФ і Держскарбниця це відчули, вони кинулися до дії. Зі Скарбниці (як повідомлялося на найвищому рівні) зателефонували президентові Банку, і мені наказали не їхати. Проте, хоча Скарбниця і гадає, що Світовий банк – то її власність, інші країни можуть, якщо добре все зорганізують, обійти навіть секретаря Державної скарбниці США. Так сталося і тоді: після потрібних дзвінків і листів з Росії я туди відбув, щоб зробити те, про що просили росіяни – відкрити дискусію, вільну як від ідеології МВФ, так і від особливих інтересів Держскарбниці США.

Візит був захоплюючий. Враження справляв уже сам дух дискусії. Дуже здібні й обізнані люди билися над випрацюванням стратегії економічного зростання для Росії. Вони знали цифри – але для них занепад Росії був не просто статистикою. Я говорив багатьом людям, що необхідно усвідомити важливість того, що залишилося поза політикою МВФ, як і того, чому ця політика приділяла надто мало уваги. Вони знали, що для зростання потрібно більше, ніж стабілізація, приватизація і лібералізація. Вони непокоїлися, що тиск з боку МВФ щодо швидкої приватизації, який вони все ще на собі відчували, приведе до ще більших проблем. Дехто усвідомлював важливість запровадження чіткої конкурентної політики і скаржився на брак підтримки. Але найбільше мене вразила відмінність духу у Вашингтоні і в Москві. У Москві (у той час) існувала здорова політична дискусія. Багато хто хвилювався, наприклад, з того приводу, що високий обмінний курс перешкоджає економічному зростанню – і вони мали рацію. Інші непокоїлися, що девальвація призведе до інфляції – і вони також мали рацію. То складні питання, і за демократії їх потрібно обговорювати і сперечатися щодо них. Росія намагалася це робити, намагалася відкрити дискусію для різних поглядів і думок. А саме Вашингтон – точніше, МВФ і Державна скарбниця – демократії боялися, хотіли придушити суперечку. Мені нічого більше не залишалось, як відзначити із сумом іронію такого становища.

Мірою того як накопичувалися докази невдачі і ставало все очевидніше, що Сполучені Штати помилилися у своїх розрахунках, адміністрація США намагалася навіть ще з більшою енергією придушити критику й публічну дискусію. Держскарбниця намагалася припинити проблемні виступи співробітників Банку у пресі, щоб бути впевненими, що тільки їхню інтерпретацію подій буде почуто. Примітним було ще й те, нехай навіть тільки як доказ можливої корупції в американських газетах, наскільки Держскарбниця була невпевненою у своїй стратегії.

Для багатьох приватизаційна схема «позики за акції», про яку йшлося у розділі 5 (за допомогою якої кілька олігархів отримали контроль над значною частиною багатих природних ресурсів країни), стала моментом першочергової важливості, щодо якого Сполучені Штати мають сказати своє слово. У Росії це не сприймалося як те, що Сполучені Штати зв'язали себе з корупціонерами. Заступник секретаря

Державної скарбниці Лоренс Саммерс запросив до себе додому Анатолія Чубайса, відповідального за приватизацію, який організував схему «позики за акції» і який – і це зовсім не дивно – став одним із найнепопулярніших публічних посадовців в усій Росії. Це можна було сприймати як публічний знак підтримки. Державна скарбниця США і МВФ увійшли в політичне життя Росії. Підтримуючи так твердо і протягом такого довгого часу російських керманічів, коли творилася величезна нерівність з допомогою корумпованого приватизаційного процесу, Сполучені Штати, МВФ і міжнародна спільнота нерозривно пов'язали себе з політикою, яка, в кращому разі, обстоювала інтереси багатих за рахунок простого росіянина.

Коли зрештою американські і європейські газети викрили корупцію, осуд Скарбниці звучав фальшиво й непереконливо. Реальність полягає в тому, що це російський високопоставлений посадовець представив Вашингтонові докази звинувачення задовго до того, як про них почали писати газети. У Світовому банку мені суворо наказали не зустрічатися з ним, щоб не показати, що його звинуваченням довіряють. Якщо розміри корупції були невідомими, то це тому, що вуха й очі трималися щільно закритими.

ЩО ПОТРІБНО БУЛО РОБИТИ

Для західних довготермінових інтересів було б набагато краще, якби ми не вступали у тісні стосунки ні з якими певними лідерами, а надавали широку підтримку демократичним процесам. Це можна було робити, підтримуючи молодих і нових лідерів у Москві і провінції, які виступали проти корупції і намагалися розбудувати справжню демократію.

Я виступав за проведення відкритої дискусії щодо російської стратегії Америки на початку президентства Клінтона – дискусії, яка би більше відбивала думки й позиції, що існують за урядовими стінами. Я гадав, що коли Клінтон віч-на-віч зіткнеться з аргументами, то його позиція може змінитися на більш помірковану. Він міг би бути більш чутливим до проблем бідних і більше зважати на політичні процеси, ніж люди зі Скарбниці. Але, як це часто і трапляється, президент ніколи не мав шансу ознайомитися з усім спектром питань і поглядів. У Державній скарбниці ці проблеми вважали надто важливими для того, щоб президент відігравав якусь важливу роль у їх вирішенні. Можливо, через брак зацікавленості з боку американського народу Клінтон і сам не вважав, що ці питання вимагають його власного детального розгляду.

ІНТЕРЕСИ США І РОСІЙСЬКА РЕФОРМА

Багато хто у Росії (як і повсюди) вважає, що помилкова політика була не випадковою: невдачі було заздалегідь заплановано, щоб пограбувати і спустошити Росію, щоб вона вже ніколи не становила загрози у майбутньому. Такі «змовницькі» погляди наділяють посадовців МВФ і Державної скарбниці більшою зловмисністю і розумом, ніж вони, як я гадаю, мають насправді. Я гадаю, що вони й насправді думали, що політика, за яку вони виступають, матиме успіх. Вони вважали, що сильна російська економіка і стабільний реформаторський уряд Росії – все це в інтересах як США, так і глобального миру.

Проте ця політика не була суцільним альтруїзмом. Ця політика відзеркалювала економічні інтереси США – точніше, інтереси американських фінансового й комерційного ринків. Наприклад, невідкладна допомога у липні 1998 року була тією ж мірою допомогою західним банкам, які могли втратити мільярди доларів (зрештою, вони їх таки втратили), що й Росії. Але не прямі інтереси Уолл-стріту впливали на цю політику; на неї впливала ідеологія, що домінує у фінансовій спільноті. Уолл-стріт, приміром, вважає інфляцію найгіршою бідною в світі: вона знецінює кошти кредиторів, що веде до підвищення процентних ставок, що своєю чергою призводить до спаду на ринку цінних паперів. Для фінансистів безробіття важить набагато менше. Для Уолл-стріту немає нічого священнішого за приватну власність; тому й не дивним є такий наголос на приватизації. Їхня переконаність у конкуренції є набагато менш пристрасною – зрештою, це саме нинішній секретар Державної скарбниці США Пол О'Ніл розробив проект глобального алюмінієвого картелю і доклав зусиль для придушення конкуренції на світовому ринку сталі. А такі поняття, як соціальний капітал і участь громадян у політиці, могли навіть і не засвітитися на екранах їхніх радарів; вони набагато комфортніше почувалися з незалежним центральним банком, ніж коли цей банк більш прямо керувався соціальними процесами. (У випадку Росії у такому становищі була певна іронія; після кризи 1998 року саме російський незалежний Центральний банк погрожував упроводити більш інфляційну політику, ніж МВФ і дехто з членів уряду того хотіли, і саме незалежність Центрального банку почасти дала йому змогу не зважати на звинувачення у корупції.)

Широкі особливі економічні інтереси США через їхню політику вступали у конфлікт з широкими національними інтересами і робили образ країни лицемірним. Сполучені Штати підтримують вільну торгівлю. Але знову і знову, як тільки бідна країна знаходить товар, який може експортувати до США, у дію вступають місцеві американські протекціоністські кола. Ці діячі від ринку праці й бізнесу використовують багато торговельних законів – офіційно вони звуться «законами про чесну торгівлю»,



але відомі за межами США як «нечесні закони про чесну торгівлю» – щоб звести перед імпортом бар'єри з колючим дротом. Ці закони дозволяють фірмі, яка вважає, що іноземний суперник продає товар за ціною, нижчою від собівартості, вимагати від уряду запровадження спеціальних тарифів для її захисту. Продаж продукції за ціною, нижчою від собівартості, називається демпінгом, а мито за нього – демпінговим митом. Проте часто уряд Сполучених Штатів визначає собівартість недостатньо обґрунтовано й у способи, що мають мало сенсу. Для більшості ж економістів демпінгове мито – це просто неприкритий протекціонізм. Чому, запитують вони, хтось при своєму розумі буде продавати товари за ціною, нижчою від собівартості?

Алюмінієва справа

Під час моєї роботи в уряді, на початку 1994 року, стався, можливо, найсумніший випадок завдання шкоди торгівлі – і процесові реформ – діловими колами. Відбулося це відразу після стрімкого падіння цін на алюміній. У відповідь на падіння цін американські виробники алюмінію звинуватили Росію в демпінгу. Будь-який економічний аналіз ситуації свідчить про те, що Росія не демпінгувала. Росія просто продавала алюміній за міжнародною ціною, яка була нижчою і через глобальне зниження попиту, спричинене глобальним уповільненням економічного розвитку, і через скорочення використання алюмінію у військових цілях. На додачу для виробництва банок для напоїв нового дизайну йшло набагато менше алюмінію, ніж раніше – і це також позначалося на зниженні попиту. Коли ціни на алюміній стрімко падали, я не сумнівався, що виробники дуже скоро звернуться до уряду по компенсацію в тій чи тій формі – чи нових субсидій, чи захисту від іноземної конкуренції. Але навіть я був здивований, коли почув пропозицію глави компанії Alcoa Пола О'Ніла: глобальний алюмінієвий картель. Картели діють через обмеження виробництва, і таким чином піднімають ціни. Інтерес О'Ніла мне не здивував; здивувала мене ідея, що уряд США не тільки виправдовує картелі, а й відіграє вирішальну роль у створенні одного з них. Якщо картель не буде створено, О'Ніл пропонував застосувати антидемпінгові закони. Ці закони дозволяли Сполученим Штатам запроваджувати спеціальне мито на товари, що продаються за цінами, нижчими від «чесної ринкової ціни», особливо ж – коли вони продаються за ціною, нижчою від собівартості. Питання, звичайно, полягало не в тому, вдається чи не вдається Росія до демпінгу. При надмірних обсягах виробництва і низьких цінах на електрику більшість, якщо не все, що вона продавала на міжнародному ринку, йшло за ціною, яка перевищувала собівартість. Проте – і саме таким чином, як правило, застосовуються антидемпінгові закони – країну можна звинуватити у демпінгу, навіть коли вона, з економічної точки зору,

до демпінгу не вдається. США оцінюють собівартість, застосовуючи специфічну методику, яка, якщо її застосувати до американських фірм, ймовірно приведе до висновку, що американські фірми також демпінгують; ситуацію ще далі погіршує те, що Міністерство торгівлі США, яке діє одночасно як суддя, присяжні і прокурор, оцінює кошти, виходячи з так званого НКДІ – найкращої доступної інформації – яку, як правило, надають американські фірми, що намагаються усунути іноземних конкурентів. У випадку Росії та інших колишніх комуністичних країн Міністерство часто оцінює собівартість, виходячи з цін у співставних країнах. Одного разу Польщу звинуватили у демпінгу мотовізків для гольфу: за «співставну» країну було взято Канаду. У випадку з алюмінієм, якби звинувачення у демпінгу було прийнято, то існувала висока ймовірність, що стосовно цієї продукції буде запроваджено високе мито, яке унеможливить продаж російського алюмінію на американському ринку. Росія могла б продавати свій алюміній будь-де в іншому місці (якщо інші країни не посліднують прикладові Сполучених Штатів) – і в такому разі ціни й далі будуть падати. Тому для Alcoa кращим варіантом був глобальний картель: тут було більше шансів на підвищення цін, чого прагнула Alcoa.

Я виступав проти картелю. Ринок працює завдяки конкуренції. Картелі є незаконними у Сполучених Штатах, і потрібно, щоб вони були незаконними в усьому світі. Президентська економічна рада стала справжнім союзником антитрестівського відділу Міністерства юстиції США, виступаючи за значне посилення конкурентного законодавства. Для Сполучених Штатів допомога у створенні глобального картелю була порушенням усіх принципів. Проте йшлося навіть про ще більше. Картель завдав би шкоди Росії, обмежуючи продаж небагатьох товарів, які вона могла продавати на міжнародних ринках. А створення картелю було б для Росії поганим уроком того, як працює ринкова економіка.

Під час короткої поїздки до Росії я мав бесіду з Гайдаром, тоді – заступником прем'єр-міністра, відповідальним за економіку; і він, і я знали, що Росія не демпінгує – у сенсі, в якому це слово вживається економістами, – але обидва ми знали, як працюють американські закони. Якщо звинувачення у демпінгу буде висунуто, то майже напевно введуть і демпінгове мито. Разом з тим він розумів, наскільки поганим було б для Росії створення картелю, і з точки зору економіки, і з огляду на реформи, які він намагався втілити в життя. Він погодився з тим, що ми маємо чинити якомога потужніший опір. Він був готовий протистояти небезпеці запровадження антидемпінгового мита³.

Я докладав усіх зусиль, щоб переконати економічну раду у помилковості підтримки ідеї О'Ніла, і мені вдалося досягти великого успіху. Але на напруженій нараді з участю високопоставлених урядовців було ухвалено рішення про підтримку створення міжнародного картелю. Співробітники економічної ради і Міністерства юстиції червоніли від люті. Енн Бінгеман, помічник міністра юстиції з антитрестів-

ських питань, заявила, що це може бути розцінено як порушення антитрестівських законів з відома високопоставлених посадових осіб. Реформатори в російському уряді були налаштовані різко проти створення картелю, і вони безпосередньо висловили мені цю позицію. Вони знали, що запровадження картелем обмежень обсягів продажу дадуть знову більшу владу старим російським міністерствам. За умови існування картелю кожна країна матиме певні квоти, якими визначатиметься обсяг експорту алюмінію. Міністерства вирішуватимуть, хто отримає ці квоти. Це була система, яку вони знали і любили. Я побоювався з приводу того, що високі прибутки, спричинені торговими обмеженнями, стануть ще одним джерелом корупції. До того ж – хоч ми цього й не могли уявити повною мірою – у новій мафіозній Росії це може привести до кривавої війни за те, хто отримає квоти.

Тим часом як мені вдалося переконати майже всіх у небезпечності рішення щодо створення картелю, гору отримали два голоси. Державний департамент, з його давніми зв'язками у старих міністерствах, підтримав створення картелю. Для Держдепартаменту над усім був порядок, а картелі забезпечували порядок. Старі міністерства ніколи не вірили у те, що всі ці рухи до ринку мають якесь велике значення, і алюмінієва справа могла лише підтвердити їхнє переконання. Рубін, у той час – голова Національної економічної ради, відіграв вирішальну роль, виступивши на боці Державного департаменту. Картель, принаймні на якийсь час, запрацював. Ціни було підвищено. Прибутки Alcoa та інших виробників зросли. Американські споживачі – і споживачі по всьому світу – програли. І, звичайно, фундаментальні принципи економіки, які навчають цінностям конкурентних ринків, показують, що втрати споживачів переважають отримане виробниками. Але стосовно цієї конкретної справи йшлося про більше: ми намагалися навчити Росію ринковій економіці. Вона винесла урок, але це був неправильний урок, урок, який дорого їй коштуватиме протягом довгих років: хочеш досягти успіху в ринковій економіці – йди до уряду! Ми не мали наміру навчати клановому капіталізмові, і ймовірно, що вони не потребували кланового капіталізму від нас; ймовірно, що вони могли навчитися всьому, що було потрібно, самі. Але ми, самі того не бажаючи, подали їм поганий приклад⁴.

Національна безпека на продаж

Алюмінієва справа була не першим (не буде вона й останнім) випадком, коли особливі інтереси взяли гору над національними і глобальними цілями успішних перетворень. У кінці президентства Буша і на початку президентства Клінтона було досягнуто історичної угоди між Росією та США – «перекуємо мечі на орала». Американське державне підприємство, що зветься Збагачувальна корпорація Сполучених Штатів

(United States Enrichment Corporation, USEC), мало викуповувати уран з демонтованих російських боєголовок і доставляти його у США. Уран мав бути збіднений, так щоб його вже не можна було використовувати для виробництва ядерної зброї, і згодом використаний на атомних електростанціях. Ця операція мала забезпечити Росію потрібними їй коштами, які вона могла б використати для підтримання кращого контролю за своїми ядерними матеріалами.

Це може видатися неймовірним, але й тут у дію було введено закони про чесну торгівлю з метою перешкодити цій операції. Американські виробники урану твердили, що Росія продає уран на американський ринок за демпінговими цінами. Так само, як і у справі з алюмінієм, це звинувачення було некоректним з точки зору економіки. Однак американські «нечесні закони про чесну торгівлю» не ґрунтуються на економічних принципах. Вони існують тільки для того, щоб захистити американську промисловість від негативного впливу імпорту.

Коли американському державному імпортові урану – цей імпорт був продиктований цілями роззброєння – стали на перешкоді американські виробники урану, посиляючись на закони про чесну торгівлю, стало зрозуміло, що потрібно змінювати ці закони. Міністерство торгівлі і торгового представника США кінець кінцем умовили – на найвищому рівні – внести пропозицію про зміни законів до Конгресу. Конгрес відкинув пропозиції. Для мене досі неясно, чи Міністерство торгівлі і торговий представник намагалися саботувати зусилля щодо змін до законів, представивши Конгресові пропозиції щодо змін так, що результат міг бути тільки одним, чи то вони й справді боролися проти Конгресу, який завжди займав сильну протекціоністську позицію.

Так само вражає те, що відбувалося далі, у середині 1990-х. На великий сором адміністрацій Рейґана і Буша, вони далеко відстали у приватизаційних перегонах 1980-х років. Марґарет Тетчер приватизувала підприємств на мільярди, тоді як Сполучені Штати отримали від приватизації всього 2 мільйони доларів – за підприємство з виробництва гелію у Техасі. Різниця тут, звичайно ж, полягала у тому, що Великобританія мала набагато більше націоналізовану промисловість, яку можна було приватизувати. Зрештою прихильники приватизації почали думати про те, що мало хто інший наважився б приватизувати: Збагачувальну корпорацію Сполучених Штатів, яка збагачує уран не тільки для ядерних реакторів, а й для виробництва ядерної зброї. Приватизація була пов'язаною з численними проблемами. USEC довірили вивезення урану з Росії; як приватна фірма вона являла собою монопольне підприємство і підлягала ретельному контролю антимонопольних органів. Що гірше, аналіз мотивацій приватизованої USEC переконливо доводив, що вона мала всі підстави не везти до США російський уран. Це й справді тривожило: існувало велике занепокоєння розповсюдженням ядерної зброї – коли б вона потрапила до

країн-ізоїв чи терористичних організацій, – а при тому, що ослаблена Росія могла продати уран будь-кому, готовому за нього заплатити, картина й справді виглядала дуже тривожно. USEC непохитно заперечувала можливість того, що вона діятиме всупереч широким національним інтересам США, і стверджувала, що ввезе весь уран, який буде готова продати Росія; але того самого тижня, коли звучали ці заяви, мені вдалося ознайомитися із таємною угодою між USEC і росіянами. Росіяни запропонували збільшити обсяги поставок утричі – а USEC не тільки від цього відмовлялася, а й платила добрі гроші, які можна назвати тільки «платою за мовчання», щоб тримати пропозицію (і відмову USEC) у таємниці. Хтось може подумати, що вже саме це могло бути достатньою підставою для припинення приватизації, але це не так: Державна скарбниця США виступала за приватизацію вдома так само гаряче, як і в Росії.

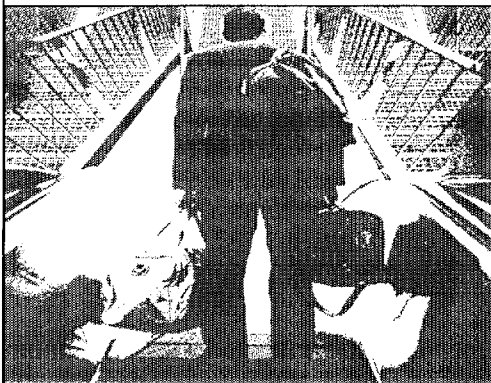
Цікаво, що ця єдина приватизація великого підприємства у США зіткнулася з тими самими проблемами, які виникали в інших країнах – у Конгресі навіть було представлено законопроекти щодо ренаціоналізації підприємства. Наше передбачення, що приватизація завадить імпортові урану з Росії, виявилось точним до деталей. Виглядало навіть на те, що всі поставки можуть бути призупинені. Врешті-решт USEC звернулася до уряду з проханням надати значні субсидії для продовження імпорту. Радісна економічна картина, змалювана USEC (і Держскарбницею), виявилася хибною, а інвестори почали висловлювати невдоволення, коли ціни на акції стрімко впали. Вийшло так, що за виробництво урану в масштабах всієї країни відповідальною була компанія з непевним фінансовим становищем – і це давало привід для занепокоєння. За кілька років приватизаційного процесу постало чимало питань щодо того, чи могла Державна скарбниця з таким серйозним виглядом давати USEC необхідні фінансові підтвердження, яких вимагає законодавство, на продовження діяльності.

УРОКИ ДЛЯ РОСІЇ

Росія пройшла прискорений курс ринкової економіки, а ми були її вчителями. І який же дивний був той курс. З одного боку, росіянам давали великі дози вільного ринку, підручничкової економіки. З іншого боку, те, що учні бачили на практиці, дуже відрізнялося від цього ідеалу. Їм казали, що торговельна лібералізація є необхідною складовою успішної ринкової економіки, проте коли вони намагалися експортувати алюміній і уран (як і іншу продукцію) до США, двері перед ними зачинялися. Без сумніву, Америка досягла свого успіху без торговельної лібералізації; або, як іноді кажуть, «торгівля – добре, імпорт – погано». Їм казали, що конкуренція – життєво необхідна (хоча на цьому

й не робили великого наголосу), проте уряд США був у центрі створення глобального алюмінієвого картелю і надав монополні права на імпорт урану до Сполучених Штатів американському монополістові. Їм казали приватизуватися швидко і чесно, проте на єдину спробу великої приватизації у США пішли довгі роки, і зрештою вона виявилася сумнівною. Сполучені Штати навчали всіх, особливо після кризи у Східній Азії, тому, що клановий капіталізм небезпечний. Проте питання щодо використання владного впливу поставали всюди не лише у прикладах, описаних у цьому розділі, а й у випадку з наданням невідкладної допомоги хеджінговій компанії Long Term Capital Management, про яку йтиметься далі.

Якщо західним настановам ніде не вірять, то можна зрозуміти, чому. І це не тільки рани минулого, такі як нечесні торговельні угоди, про які йшлося у попередніх розділах. Усе це відбувається сьогодні. Інші дивляться не тільки на те, що ми кажемо, а й на те, що ми робимо. І це не завжди гарно виглядає.



розділ

7

КРАЦІ ШЛЯХИ ДО РИНКУ

Мірою того як невдача стратегій радикальних реформ у Росії й інших країнах ставала все очевиднішою, ті, хто за них виступали, почали все частіше заявляти, що вони не мали вибору. Але альтернативні стратегії таки були. Це стало особливо виразним на зустрічі у Празі у вересні 2000 року, де колишні урядовці зі східноєвропейських країн – і ті, які досягли успіху, й ті, що зазнали невдач, – переглядали свій досвід. Уряд Чеської Республіки, очолюваний Вацлавом Клаусом, спочатку отримував високі оцінки від МВФ – через проведення швидкої приватизації; проте в цілому перехідні процеси вилилися у ВВП, який на кінець 1990-х років був нижчим за рівень 1989 року. Члени цього уряду стверджували, що у них не було іншого вибору. Проте із запереченнями виступили інші оратори з Чехії й інших країн. Альтернативи існували; інші країни зробили інший вибір – і є чіткий зв'язок між цими відмінними стратегіями і відмінностями у результатах.

Польща і Китай скористалися стратегіями, відмінними від тих, за які виступав Вашингтонський консенсус. Польща є найуспішнішою серед країн Східної Європи; Китай мав найвищий рівень економічного зростання у світі серед найбільших світових економік упродовж минулих двадцяти років. Польща починала з «шокової терапії», щоб знизити інфляцію до помірнішого рівня, і це початкове й обмежене використання таких заходів привело багатьох до думки, що у Польщі було впроваджено саме шоківу перехідну політику. Але це абсолютно неправильно. Польща швидко усвідомила, що за допомогою шокової терапії можна впоратися з гіперінфляцією, але для соціальних змін вона неприйнятна. Польща упровадила поступову приватизаційну політику, одночасно розбудовуючи основні інституції ринкової економіки, як-от банки, які здійснюють реальну кредитну діяльність, і юридичну систему, яка реально гарантує виконання контрактів і процедуру банкрутства. У Польщі усвідомили, що без цих інституцій ринкова економіка не може функціонувати. (На відміну від Польщі, Чеська Республіка приватизувала свої корпорації до того, як приватизувала банки. Державні банки продовжували надавати позики вже приватним корпораціям; легкі гроші дісталися тим, хто мав прихильність уряду, і ці приватизовані підприємства не зазнали суворих бюджетних обмежень, що дозволило їм уникнути реальної реструктуризації.) Колишній віце-прем'єр-міністр і міністр фінансів Польщі Гжегож Колодко заявив, що його держава своїм успіхом завдячує тому, що вона відкрито відхилила доктрини Вашингтонського консенсусу¹. Країна не робила того, що рекомендував їй МВФ, – вона не впроваджувала швидкої приватизації і не зменшувала інфляції до все нижчого й нижчого рівнів, виходячи виключно з макроекономічних міркувань. Проте вона робила наголос на питаннях, яким МВФ приділяв недостатню увагу – таким як демократична підтримка реформ, що передбачало стримування рівня безробіття, надання допомоги безробітним і індексацію пенсій, а також розбудову необхідної для ринкової економіки інституційної інфраструктури.

Поступовий процес приватизації дав змогу провести реструктуризацію перед приватизацією, так що більші фірми могли реорганізуватися у менші одиниці. Таким чином було створено новий, життєздатний сектор малого підприємництва, очолюваний молодими менеджерами, готовими інвестувати у власне майбутнє².

Схожим чином успіх Китаю упродовж минулого десятиліття являє собою значну відмінність від невдачі Росії. Тоді як Китай мав середньорічне економічне зростання на рівні 10 % протягом 1990-х років, Росія мала спад на рівні 5,6 % щороку. На кінець десятиліття реальні доходи (так звана купівельна спроможність) у Китаї були співставними з російськими. Тоді як китайські реформи привели до найбільшого в історії зниження бідності за такий короткий час (з 358 мільйонів 1990 року до



208 мільйонів 1997-го, виходячи, звичайно, з нижчого стандарту бідності 1 долар на день), російські перетворення мали своїм наслідком одне з найбільших в історії зростань рівня бідності (за відсутності війни чи голоду).

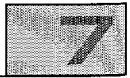
Відмінності між стратегіями Китаю і Росії не можуть бути виразнішими, і починаються вони вже з перших кроків на шляху перетворень. Китайські реформи розпочалися у сільському господарстві, з переходом від системи комун до системи «індивідуальної відповідальності» – що, фактично, являло собою часткову приватизацію. Це не було повною приватизацією: окремі особи не могли вільно купувати і продавати землю; проте зростання виробництва добре засвідчило, наскільки більше можна отримати навіть унаслідок часткових і обмежених реформ. Це величезне досягнення, що потребувало участі мільйонів працівників, було здійснено усього протягом кількох років. Робилося це у спосіб, який забезпечив реформам широку підтримку: спочатку успішна спроба в одній провінції, згодом – спроби в інших провінціях, які також виявилися успішними. Досвід був настільки переконливим, що центральному урядові не потрібно було *форсувати* змін: суспільство охоче їх приймало. Проте китайське керівництво усвідомлювало, що заспокоюватися не варто, а потрібно поширювати реформи на економіку в цілому.

У зв'язку з цим китайське керівництво звернулося до кількох американських радників – у тому числі до Кеннета Ерроу й до мене. Ерроу був нагороджений Нобелівською премією почасти за роботу, присвячену засадам ринкової економіки; він розробив математичне обґрунтування відповідей на питання, чому і коли ринкова економіка може успішно працювати. Також він зробив визначальний внесок в економічну динаміку – у пояснення того, як змінюється економіка. Але на відміну від економічних гуру, які висадилися в Росії, озброєні економічними прописами, Ерроу усвідомлював обмеженість елементарних моделей. І він, і я особливо наголошували на важливості конкуренції і необхідності створення інституційної інфраструктури ринкової економіки. Приватизація – питання другорядне. Найтяжчими питаннями, що постали перед нами в Китаї, були питання динаміки, і особливо – як здійснити перехід від спотворених до ринкових цін. Китайці прийшли до оригінального рішення: дворівневої системи цін, за якої те, що фірма виробляла згідно зі старими квотами (те, що вимагалось від неї за старої командно-адміністративної системи), продається за старими цінами, а те, що виробляється понад старих квот, оцінюється із застосуванням ринкової системи ціноутворення. Така система повністю використовувала *граничні* стимули – як добре знають економісти, саме вони й мають найбільше значення – але дозволила уникнути великого перерозподілу доходів, що могло б статися за одно-

моментного звільнення цін в усій економіці. Ця система дозволила «на-впомацки» йти до неспотворених ринкових цін – процес хоч і не завжди гладенький, але він допомагає уникнути значних потрясінь. Найважливіше, що китайський поступовий підхід дозволив уникнути галопуючої інфляції, якою були позначені економічні перетворення у Росії й інших країнах, де вони здійснювалися під керівництвом МВФ, й усіх негативних наслідків, включно із знеціненням заощаджень. Як тільки дворівнева система цін виконала свою місію, її було скасовано.

Між тим Китай відкрив дорогу процесові *творчого* руйнування: викорінення старої економіки через створення нової. У містах і селах було створено мільйони нових підприємств, які звільнили від обов'язку виконувати завдання з виробництва сільгосппродукції і яким надали можливість займатися іншими видами діяльності. У цей же час китайський уряд запросив іноземні фірми брати участь у створенні в Китаї спільних підприємств. Іноземні фірми не змусили чекати на себе – Китай став найбільшим серед нових економік реципієнтом прямих іноземних інвестицій, посівши восьме місце у світі, поступаючись тільки США, Бельгії, Великобританії, Швеції, Німеччині, Нідерландам і Франції³. На кінець десятиліття його рейтинг піднявся ще вище. Одночасно у Китаї розпочалася розбудова «інституційної інфраструктури» – ефективною системи торгівлі цінними паперами, регулювання банківської діяльності, соціального забезпечення. Коли вступили в дію системи соціального забезпечення і було створено нові робочі місця, почалося вирішення завдання реструктуризації старих державних підприємств, зменшення їхніх розмірів – так само як і бюрократичного апарату. Протягом усього лише якихось двох років було приватизовано більшу частину житлового фонду. Вирішено ще далеко не всі завдання, майбутнє далеко не безхмарне, але багато в чому не доводиться сумніватися: величезна більшість китайців сьогодні живуть краще, ніж двадцять років тому.

Проте «перехід» від авторитарного правління Комуністичної Партії Китаю є проблемою набагато тяжчою. Економічне зростання і розвиток не означають автоматичного забезпечення особистої свободи і громадянських прав. Взаємовідносини між політикою й економікою є складними. П'ятдесят років тому поширеною була думка про необхідність вибору між зростанням і демократією. Вважалося, що Росія може зрости швидше за Америку, але більшою ціною. Зараз ми знаємо, що Росія не спромоглася досягти ні свободи, ні економічного успіху. Існують випадки успішних реформ, упроваджених за диктатури – наприклад Чилі за правління Піночета. Проте існує більше прикладів того, як диктатура руйнувала економіку.



Важливою для економічного зростання є стабільність, і кожен знайомий з історією Китаю розуміє, наскільки глибоким є страх нестабільності в цій країні, що має населення понад 1 мільярд. У кінцевому підсумку зростання і процвітання, плодами яких може користуватися більшість населення, є необхідним – якщо не достатнім – для довготермінової стабільності. Західні демократії, своєю чергою, показують, що вільні ринки (часто під наглядом урядів) досягли зростання і процвітання в атмосфері особистої свободи. Ймовірно, що ці правила є навіть справедливішими для майбутнього Нових економік, ніж вони були в минулому.

Прагнучи досягти стабільності і зростання, Китай запровадив конкуренцію, створив нові підприємства і робочі місця – до того, як здійснив приватизацію й реструктуризацію існуючих підприємств. Усвідомлюючи важливість макростабілізації, в Китаї ніколи не плутали цілей і засобів і ніколи не намагалися довести інфляцію до граничної мінімальної межі. Там розуміли, що для підтримання соціальної стабільності необхідно уникати масового безробіття. Створення нових робочих місць має нога в ногу йти з реструктуризацією. Багато із заходів, вжитих у Китаї, можна зрозуміти з цієї точки зору. Коли Китай здійснював лібералізацію, він робив це поступово, гарантуючи, що вивільнені ресурси будуть використані ефективніше, а не створюватимуть безробіття. Монетарна політика й фінансові інституції стимулювали створення нових підприємств і робочих місць. Певні кошти пішли на підтримку неефективних державних підприємств, але в Китаї вважали важливішим не тільки з політичної, а й з економічної точки зору, підтримання соціальної стабільності, яку може підірвати високий рівень безробіття. Хоча Китай швидко й не приватизував своїх державних підприємств, мірою того, як створювалися нові підприємства, державні ставали менш важливими – з того часу, як двадцять років тому почалися ринкові перетворення, їхня частка у промисловому виробництві знизилася до 28,2 %. У Китаї усвідомлювали небезпечність повної ринкової лібералізації, коли відкривали національний ринок для прямих іноземних інвестицій.

Відмінності між тим, що відбулося у Китаї, і тим, що сталося у Росії й інших країнах, які схилилися перед ідеологією МВФ, не можуть бути разючішими. Видається, що раз за разом Китай, в якому історія ринкової економіки тільки починається, упроваджував свою економічну політику краще, ніж це робив МВФ.

Центральну роль на початку економічної трансформації відігравали підприємства громадського сектору у селах і невеликих містах. Ідеологія МВФ проголошувала, що ці підприємства не можуть бути успішними, оскільки вони є громадськими. Але МВФ не мав рації. Міські і

сільські підприємства громадського сектору вирішували проблему управління, якій МВФ приділяв мало уваги, але яка повсюди була підґрунтям його невдач. Невеликі міста і села спрямовували свої кошти на створення багатства, і ця робота позначалася високим ступенем конкуренції. Люди у невеликих містах і селах бачили, на що йдуть їхні гроші; вони знали, чи будуть створені нові робочі місця і чи зростуть доходи. Хоча тут могло й не бути демократії, відповідальність і підзвітність тут мали місце. У сільських районах Китаю було створено нові галузі промисловості. Це допомогло знизити рівень соціальної напруженості, яка неминуче супроводжує індустріалізацію. Таким чином, Китай розбудовував Нову економіку на базі вже існуючих інституцій, зберігаючи і примножуючи свій соціальний капітал, тоді як у Росії він марнувався.

Найбільш іронічним тут, певно, є те, що багато країн, які застосовували поступовішу політику, досягли більших успіхів у глибоких реформах, причому зробили це швидше. Китайський фондовий ринок є більшим від російського. Більша частина російського сільського господарства сьогодні працює майже так само, як і десять років тому, тоді як Китай здійснив перехід до системи «особистої відповідальності» менш як за п'ять років. Описані мною відмінності між Росією, з одного боку, і Китаєм та Польщею, з іншого – повторюються всюди у країнах з перехідними економіками. Чеська Республіка від початку отримувала схвальні оцінки від МВФ та Світового банку за свої швидкі реформи; згодом стало очевидним, що вона створила ринок капіталу, який не давав коштів для нових інвестицій, але дав можливість кільком метким ділкам (точніше, злодіям у білих комірцях – якби те, що вони вчинили у Чехії, вони вчинили у Сполучених Штатах, то були б за ґратами) втекти з мільйонами доларів чужих грошей. Унаслідок цієї та інших помилок перехідного періоду, *порівняно зі становищем на 1989 рік*, республіка відкотилася назад – незважаючи на великі переваги її географічного положення та високий рівень освіти населення. На відміну від цього, Угорщина, де приватизація була спочатку не такою швидкою, змогла реструктуризувати свої фірми і зараз успішно конкурує на світових ринках.

Польща і Китай доводять існування альтернативних стратегій. Країни відрізняються одна від одної своєю політичною, соціальною й історичною специфікою; не можна бути упевненим, що те, що спрацювало у цих країнах, спрацювало б і в Росії і було б там прийнятним з політичної точки зору. Саме через це дехто твердить, що порівняння успішності є нечесним – через те, що обставини значно відрізняються. Польща почала з набагато сильнішими, ніж у Росії, ринковими традиціями; вона навіть мала у комуністичний період приватний сектор. Але Китай починав свої перетворення ще з більш від-



сталих позицій. Наявність підприємців у Польщі до перехідного періоду надавала їй можливість упровадження більш швидкої приватизаційної стратегії; проте вона, як і Китай, вибрала більш поступовий підхід.

Кажуть, що Польща мала переваги через те, що була більш індустріалізованою, а Китай – бо був менш індустріалізованим. Згідно з цими критиками, Китай ще перебуває у процесі індустріалізації й урбанізації; Росії потрібно вирішувати більш делікатне завдання переорієнтування індустріальної, але віджилої економіки. Втім можна стверджувати і протилежне: розвиток завжди нелегкий, як про це свідчать нечасті випадки успіху в ньому. Якщо здійснювати перетворення тяжко, і тяжко розвивати економіку, то незрозуміло, чому вирішення цих двох завдань одночасно має бути легким. Різниця між успішним реформуванням сільського господарства в Китаї і невдалим у Росії, як би там не було, є більшою, ніж різниця в успіхах обох країн у реформуванні промисловості.

Хтось пов'язує успішні випадки з тим, що вони «вирощені власними руками» – розроблені людьми з кожної з цих країн, уважними до потреб і тривог своїх країн. Але ні в Китаї, ні в Польщі, ні в Угорщині не було ніякого ідеалізму в політиці перетворень. Ці та інші країни з успішними перехідними економіками завжди були прагматичними – вони ніколи не дозволяли ідеології і спрощеним моделям підручничкової економіки визначати їхню політику.

Наука, навіть така неточна, як економіка, займається прогнозами й аналізує *причинні* зв'язки. Прогнози прихильників поступовості справилися – і в країнах, які слідували їхнім стратегіям, і у країнах «шокової терапії», які дотримувалися альтернативного курсу. На відміну від цього передбачення прихильників «шокової терапії» виявилися хибними.

На мою думку, успіхи країн, які не слідували приписам МВФ, є не випадковими. Між упроваджуваними заходами і наслідками існує очевидний зв'язок – між успіхами Китаю і Польщі і тим, що вони зробили, і невдачею в Росії і тим, що зробила вона. Результати в Росії були, як ми вже зауважили, такими, які й передбачали критики «шокової терапії» – тільки ще гіршими. Результати в Китаї були абсолютно протилежними тому, що міг прогнозувати МВФ – проте вони виявилися цілком схожими з тими, що передбачали прихильники поступовості – тільки ще кращими.

Виправдання прихильників «шокової терапії» стосовно того, що їхні приписи ніколи не виконувалися повною мірою, є непереконаливими. В економіці жодним приписам не слідує точно, і економічна політика (й економічні поради) розробляється з огляду на те, що їх будуть впроваджувати в життя люди, схильні до помилок в умовах складних політич-

них процесів. Якщо МВФ не спромігся цього усвідомити, то це вже саме по собі – серйозна провина. Що ще гірше, багато з невдач і помилок були передбачені незалежними спостерігачами й експертами – і зігноровані.

Критика МВФ ґрунтується не на тому, що його прогнози не справдилися. В будь-якому разі ніхто, навіть МВФ, не може бути певним у найрізноманітніших змінах, які викликає перехід від комунізму до ринкової економіки. Критика полягає у тому, що Фонд мав надто вузький погляд – який концентрувався виключно на економіці – і що Фонд користувався особливо спрощеною економічною моделлю.

Зараз ми маємо набагато більше фактичних даних щодо процесу реформ, ніж ми мали п'ять років тому, коли МВФ та Світовий банк надто зарані вирішили, що їхні стратегії працюють ⁴. Так само, як становище зараз видається цілком відмінним від того, що здавалося у середині 1990-х років, у наступному десятилітті ми можемо цілковито переглянути наші погляди, маючи перед собою результати тих реформ, що відбуваються сьогодні. Проте з позицій сьогоденного дня дещо вже здається очевидним. МВФ твердить, що ті, хто застосовують «шокову терапію», якщо вони зараз і зазнають більших страждань, будуть успішнішими у дальшому майбутньому. Досвід Угорщини, Словенії і Польщі показав, що поступова політика веде до менших страждань у короткотерміновій перспективі і до більшої соціальної та політичної стабільності й швидшого зростання у дальшому майбутньому. У перегонах черепахи і зайця виявляється, що черепаха знову виграє. Радикальні реформатори – чи то «перші учні», такі як Чехія, чи трохи неслухняніші, такі як Росія – програють ⁵.

ШЛЯХ ДО МАЙБУТНЬОГО

Відповідальні за помилки минулого мало що можуть порадити Росії стосовно того, куди їй рухатися далі. Вони повторюють знову і знову: потрібно продовжувати процеси стабілізації, приватизації і лібералізації. Проблеми, причини яких лежать у минулому, зараз змусили їх визнати необхідність у міцних інституціях, але вони мало що можуть порадити у тому, що це означає і як цього можна досягти. Раз у раз на зустрічах, присвячених російській політиці, мене вражала відсутність стратегій, спрямованих на боротьбу з бідністю і стимулювання економічного зростання. Звичайно, у Світовому банку обговорювався перегляд його програм у російському сільськогосподарському секторі. Це мало сенс для Банку, зважаючи на ті пробле-

ми, до яких привело упровадження попередніх програм, але не мало сенсу для Росії, при тому що саме там рівень бідності був найбільшим. Єдиною із запропонованих «стратегій зростання» було те, що країна має вжити заходів з метою репатріації вивезеного капіталу. Ті, хто її пропонував, не взяли до уваги, що така політика могла на завжди закріпити становище олігархів і той клептократичний та кланово-мафіозний капіталізм, який вони репрезентували. Для них не було підстав за інших умов повертати свої капітали назад, коли вони мали змогу отримувати з нього добрі прибутки на Заході. Більше того, МВФ і Державна скарбниця США ніколи надто не переймалися тим, що фактично вони підтримують систему, якій бракує політичної легітимності, за якої значна кількість багатих отримали свої багатства через крадіжки та політичні зв'язки з лідером – Борисом Єльциним, – котрий також втратив будь-яку довіру і легітимність. Сумно, але Росія переважну частину з того, що відбулося, має вважати розкраданням національного надбання – злочином, який державі ніколи не буде відшкодовано. Завданням на майбутнє для Росії має стати припинення розкрадання, залучення легітимних інвесторів шляхом запровадження правових норм і, у ширшому сенсі, створення привабливого бізнесового клімату.

Криза 1998 року мала один позитивний момент, про який я вже згадував: девальвація рубля стимулювала зростання – не так у експорті, як у заміщенні імпорту; вона також показала, що політика МВФ насправді придушує економіку, утримуючи її на рівні, меншому від її потенціалу. Девальвація у поєднанні зі щасливим збігом обставин – величезним зростанням цін на нафту наприкінці 1990-х років – надала поштовху до відновлення економіки із, як загалом вважається, дуже скрутної стартової позиції. Цей вибух зростання має довготривалі позитивні наслідки; деякі з підприємств, що скористалися зростанням, як видається, вийшли на шлях до нових можливостей і стійкого піднесення. Є й інші позитивні ознаки: дехто з тих, хто скористався перевагами ерзац-капіталізму і став дуже багатим, зараз працюють над змінами правил – щоб мати гарантії, що те, що вони зробили з іншими, ніхто не зробить з ними самими. У певних колах спостерігається просування до кращого корпоративного управління – дехто з олігархів, усе ще не бажаючи ризикувати всіма своїми грошима в Росії, хоче заманити інших зробити це; вони знають, що для цього їм потрібно поводитися краще, ніж вони робили це раніше. Навіть у найкращі дні найвищих цін на нафту Росія була ледве спроможною підтримувати свій бюджетний баланс; а потрібно було ще й відкладати гроші на ймовірний «чорний день», коли ціни впадуть. Коли друкується ця книжка, відновлення економіки Росії залишається непевним. Ціни на нафту пройшли свій пік, а позитивні

наслідки девальвації найбільш відчутні протягом двох перших років. Проте з низькими показниками економічного зростання, які зараз має Росія, їй знадобиться десять чи двадцять років або навіть більше, щоб досягти рівня 1990-го – якщо не станеться якихось помітних змін.

Росія багато чому навчилася. Унаслідок падіння комуністичної системи багато росіян перейшли зі старої марксистської релігії до нової – ринкової. Позолота з цієї нової релігії вже облупилася, і гору взяв новий прагматизм.

Існує кілька напрямів політики, які могли б привести до відмінних результатів. Перелічуючи те, що потрібно було зробити, природним буде почати з міркувань про помилки минулого: брак уваги стосовно фундаменту ринкової економіки – від фінансових інституцій, які надають позики новим підприємствам, до законодавства, яке гарантує виконання контрактів і конкуренцію, і до незалежної і чесної судової системи.

Росія повинна вийти за межу своєї зосередженості на макростабілізації і стимулювати економічне зростання. Упродовж 1990-х років МВФ головним чином займався тим, щоб країни мали збалансовані бюджети і не друкували надміру грошей. Хоча, коли до цих заходів вдаються *помірно*, стабілізація може стати передумовою зростання, сама стабілізація не є стратегією зростання. Фактично, стабілізація скорочує сукупний попит. Це зниження сукупного попиту, у поєднанні з неправильним упровадженням стратегій реструктуризації, веде до зниження сукупної пропозиції. 1998 року точилися активні суперечки стосовно попиту і пропозиції. МВФ твердив, що будь-яке зростання сукупного попиту є інфляційним. Якщо це правда, то це є визнанням жахливої помилки. Протягом шести років виробничі потужності Росії скоротилися на 40 % – це набагато більше за скорочення оборонного виробництва, набагато більше скорочення потужностей за будь-яких умов, крім найспустошливіших воєн. Я знав, що політика МВФ великою мірою сприяла цьому скороченню потужностей, проте вважав, що недостатній сукупний попит також залишається проблемою. Як виявилось, МВФ знову помилявся: коли відбулася девальвація, принаймні місцеві виробники могли конкурувати з іноземним імпортом, і вони мали змогу задовольнити новий попит. Виробництво зросло. Справді, виявилось, що існує значний потенціал, якому МВФ не давав змоги реалізуватися.

Зростання буде досягнуто лише тоді, коли у Росії буде створено сприятливий інвестиційний клімат. Це передбачає заходи на всіх рівнях державного управління. Добру політику на рівні всієї держави може звести нанівець погана політика на регіональному рівні. Регуляторні заходи на всіх рівнях можуть ускладнити створення нових під-



приємств. Недоступність землі може бути такою самою перешкодою, як і недоступність капіталу. У приватизації немає нічого доброго, якщо місцева влада тисне на фірми так потужно, що ті не можуть здійснювати інвестицій. Це означає, що у першу чергу потрібно вирішувати проблеми федералізму. Має бути створено таку структуру федерації, яка заохочуватиме конкуренцію на всіх рівнях. Це буде складним завданням. Заходами, що мають на меті стати на перешкоді зловживанням на нижчих рівнях державної влади, самими можуть зловживати. Вони можуть надати надмірну владу центрові, позбавляючи місцеві власті змоги розробляти і впроваджувати творчі та підприємливі стратегії економічного розвитку. Хоча Росія в цілому переживала стагнацію, у деяких її регіонах був прогрес – і є побоювання, що останні спроби Кремля відібрати владу в місцевих властей задушуть такі ініціативи.

Проте є один фактор, життєво необхідний для створення сприятливого підприємницького клімату, те, чого дуже тяжко досягти з огляду на події минулого десятиліття; це політична й соціальна стабільність. Значна соціальна нерівність, величезний рівень бідності, які виникли протягом останніх десятиліть, являють собою родючий ґрунт для різноманітних суспільних рухів, від націоналізму до популізму. Деякі з них можуть становити загрозу не тільки для майбутнього економіки Росії, а й для миру в усьому світі. Тяжкою буде – і, схоже, займе багато часу – боротьба з нерівністю, яка виникла так швидко.

Насамкінець, Росія має збирати податки. Збирати податки має бути найлегше у галузях, пов'язаних із природними ресурсами, оскільки доходи і виробництво тут, у *принципі*, легко відстежувати – то й податки легко збирати. Росія повинна довести до відома фірм, що у разі, якщо вони не платять податків протягом, скажімо, шістдесяти днів, то їхнє майно буде арештоване. Якщо податки не платяться і майно знаходиться під арештом, уряд може його реприватизувати у спосіб більш легітимний, ніж дискредитована ельцинська приватизація «позики за акції». З іншого боку, якщо підприємства платитимуть податки, Росія і російський уряд матимуть ресурси для вирішення найтяжчих проблем країни.

Так само як ті, хто зобов'язаний платити податки, мусять їх платити, ті, хто винен гроші банкам – особливо банкам, які зараз у результаті дефолтів перебувають у державній власності, – повинні виплачувати свої борги. Знову ж таки, це може тягти за собою ренаціоналізацію підприємства з його подальшою приватизацією, більш легітимною від попередньої.

Для успіху такої політики визначальним є наявність відносно чесного уряду, зацікавленого у примноженні суспільного блага. Нам на Заході потрібно усвідомити: для цього ми можемо небагато що зробити.

Гордіня тих осіб в адміністрації Клінтона й МВФ, які вважали, що вони можуть визначати, кому надавати підтримку, упроваджувати дієві програми реформ і вказувати Росії шлях у нову епоху, себе вже вповні показала. У дійсності все це було зухвалою спробою людей, які мало знали країну, використовуючи убогий арсенал економічних концепцій, змінити хід історії – і спроба ця від початку була приреченою на провал. Ми можемо допомогти у підтримці фундаментальних демократичних інституцій. Це – створення «мозкових центрів», створення умов для громадського діалогу, підтримка незалежних ЗМІ, допомога в освіті нового покоління, яке розуміє, як працює демократія. На загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є багато молодих посадовців, які хочуть, щоб їхня держава взяла інший курс, і широка підтримка – як інтелектуальна, так і фінансова – може відіграти тут свою роль. Руйнування середнього класу являє собою найтривалішу за часом загрозу для Росії. І якщо ми не можемо повністю його відновити, то принаймні можемо працювати над тим, щоб припинити його подальше розмивання.

Джордж Сорос продемонстрував, що допомога однієї особи може відігравати велику роль; певно, що об'єднані зусилля Заходу, якщо вони будуть добре скоординованими, могли б зробити навіть ще більше. Мірою того, як ми налагоджуємо ширші демократичні стосунки, ми маємо дистанціюватися від осіб, пов'язаних зі старими владними структурами, так само як і від нових олігархічних владних структур – принаймні, наскільки це дозволить *реальна політика*. І найголовніше: Захід має не зашкодити. Позики МВФ Росії були шкідливими. Так сталося не тільки тому, що ці позики і політичні рішення привели до більшої заборгованості країни і зростання рівня бідності, а підтримування завищеного обмінного курсу придушувало розвиток економіки. Ці позики і політичні рішення також мали на меті утримання при владі певних кіл – кіл, без сумніву, корумпованих. І тією мірою, якою вони досягли успіху у такому навмисному втручанні у політичне життя країни, вони, як видається, затримали проведення глибших реформ, які б замість створення специфічного вузького варіанта ринкової економіки вели до створення справжньої життєздатної демократії. Мій висновок, зроблений під час обговорень позик 1998 року, і сьогодні залишається так само правильним: якщо Росія, багата на нафту й інші природні ресурси, спроможна зібратися з силами, то їй не потрібні ці позики; якщо не спроможна – то ці позики мало що можуть дати. Росії потрібні не гроші. Росії потрібне щось інше, що їй може дати світ; але для цього необхідне упровадження в життя зовсім іншої програми.



ДЕМОКРАТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ І ПОМИЛКИ

Змальована мною картина Росії перехідного періоду похмура: масові злидні, купка олігархів, зруйнований середній клас, вимираюче населення і розчарування ринковими перетвореннями. Ці звинувачення мають бути компенсованими визнанням досягнень. Зараз Росія має ще слабку демократію, але вона набагато краща за тоталітарний режим минулого. Вона потерпає від великою мірою залежних ЗМІ – колись надто контрольованих кількома олігархами, зараз надто контрольованих державою – проте, разом з тим, ЗМІ зараз представляють різні точки зору набагато ширше, ніж за колишньої системи цілковитого державного контролю. Молоді, високоосвічені, динамічні підприємці, хоч вони й надто часто прагнуть емігрувати на Захід, а не займатися вирішенням складних проблем на батьківщині, все ж дають надію на створення в майбутньому більш ефективного і життєздатного приватного сектору.

Зрештою Росія і її лідери мають відповідати за свою недавню історію і власну долю. Великою мірою самі росіяни, принаймні нечисленна російська еліта, винні у тому, що країна опинилася в тяжкому становищі. Ключові рішення приймали росіяни – такі як приватизація за схемою «позики за акції». Без сумніву, Росія досягла набагато більших успіхів у маніпулюванні західними інституціями, ніж ці інституції у розумінні Росії. Високопоставлені урядовці, такі як Анатолій Чубайс, визнають, що вони вводили в оману МВФ (чи гірше того – йому брехали)*. Вони вважають, що мали так чинити, щоб отримати потрібні їм гроші.

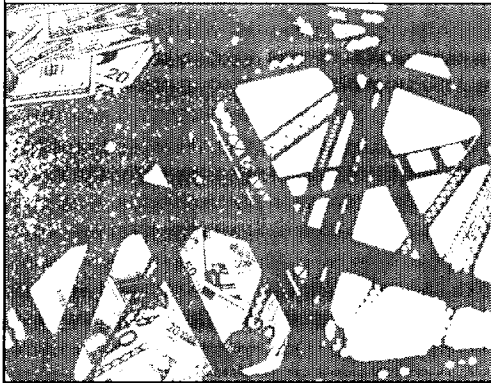
Але Захід, ми і наші лідери, відіграли далеко не нейтральну і не малозначущу роль. МВФ дозволив себе ошукати, бо хотів вірити, що його програми працюють, бо хотів продовжувати надавати позики, бо хотів вірити, що він змінює Росію. І певно, що ми мали вплив на курс, яким йшла країна: ми давали «добро» її можновладцям.

Таким чином Захід показував, що бажає мати з ними справу – велику справу на мільярди доларів – і довіряє їм; факт, що хтось інший не міг добитися такої підтримки, ясно свідчив проти них. Наша мовчазна

* Коли Чубайса запитали, чи має російський уряд право брехати МВФ стосовно реальної фінансової ситуації, він сказав буквально таке: «У таких ситуаціях влада має це робити. Ми повинні були це робити. Фінансові інституції розуміють, що хоч ми і «нагріли» їх на 20 мільярдів доларів, в нас не було іншого виходу». Див.: *R. C. Paddock. Russia Lied to Get Loans, Says Aide to Yeltsin // Los Angeles Times, September 9, 1998.*

підтримка програми «позики за акції» могла змусити замовкнути критиків; зрештою, МВФ є фахівцем з економічних перетворень; він вимагав якомога швидшої приватизації, а втілення схеми «позики за акції», крім усього, було швидким. Очевидна корупція не викликала занепокоєння. Підтримка, політика – і мільярди доларів МВФ – можливо, не тільки дали змогу корумпованому урядові з його корумпованою політикою утриматися при владі; вони, можливо, призвели до того, що залишилися непроведеними справді важливі і потрібні реформи.

Ми зробили ставку на певних лідерів і впровадження певних стратегій перетворень. Дехто з цих лідерів виявився некомпетентним, інші – корумпованими, а дехто некомпетентними й корумпованими одночасно. Деякі із заходів тих стратегій виявилися неправильними, деякі – корупційними, а деякі – неправильними й корупційними водночас. Не треба говорити, що політика була правильною, а її просто неправильно упроваджували. Економічна політика має призначатися не для ідеального світу, а для світу, яким він є. Заходи економічної політики мають розроблятися не для упровадження в ідеальному світі, а для світу, в якому ми живемо. Звинувачення висуваються не для дослідження перспективніших альтернативних стратегій. Сьогодні, так само як Росія починає вимагати від своїх лідерів відповідальності за їхні рішення, нам також варто вимагати від наших лідерів звіту за їхні дії.



розділ

8

ІНШИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ МВФ

Малоуспішні зусилля Міжнародного валютного фонду у 1980-х і 1990-х роках піднімають тривожні питання щодо того, як Фонд бачить процес глобалізації – як він бачить свої цілі і якими він бачить способи досягнення цих цілей з огляду на свою роль і місію.

Фонд вважає, що виконує визначені для нього завдання: сприяти глобальній стабільності, допомагати у здійсненні перетворень країнам, що розвиваються, досягати не тільки стабільності, але також і зростання. Донедавна МВФ оспорював те, що він має займатися проблемами бідності – за це відповідальний Світовий банк – проте сьогодні він бере до уваги навіть це, принаймні на рівні риторики. Однак я вважаю, що Фонд не виконує своєї місії, що його помилки і невдачі не є випадковими, а є наслідком того, як він розуміє свою місію.

Багато років тому зауваження президента компанії General Motors і міністра оборони США Чарлза Вілсона «Що добре для General Motors – то добре для країни» стало символом специфічного погляду на амери-

канський капіталізм. Як видається, МВФ часто має схожий погляд – «Що фінансова спільнота вважає добрим для світової економіки, є добрим для світової економіки, і це потрібно робити». У деяких випадках це правда; у багатьох – ні. У деяких випадках те, що фінансова спільнота може вважати вигідним для себе, насправді таким не є – тому що панівна ідеологія вільного ринку заважає розумно міркувати, як краще впоратися з хворобами економіки.

Втрата інтелектуальної послідовності: від МВФ Кейнса до МВФ сьогоднішнього

У кейнсовій (Мейнард Кейнс – інтелектуальний хрещений батько МВФ) концепції Фонду і його ролі існувала певна послідовність. Кейнс визначив, що ринкова невдача – саме через ці невдачі ринки не можна залишати на самих себе – може бути виправленою за допомогою колективної дії. Він був стурбований тим, що ринки можуть породжувати стійке безробіття. Він пішов далі. Він показав, чому потрібні *глобальні* колективні дії – тому, що дії держав переходять через їхні кордони. Імпорт однієї країни – це експорт іншої країни. Скорочення імпорту в одній країні, хоч би якими були його причини, завдає шкоди економікам інших країн.

Є і ще одна ринкова помилка: він був стурбований тим, що в умовах глибокого економічного спаду монетарна політика може виявитися не-ефективною, проте деякі країни можуть бути не в змозі позичати кошти для фінансування зростання видатків чи компенсації скорочення податкових надходжень з метою стимулювання економіки. Навіть якщо країна, здається, є платоспроможною, вона може не дістати позик. Кейнс не тільки вказав на ці ринкові помилки, а й пояснив, чому така інституція, як МВФ, може їм зарадити; така установа мала здійснювати тиск на країни з метою підтримання там повної зайнятості і забезпечувати їх коштами в умовах економічного спаду, коли вони не можуть дозволити собі стимулюючих додаткових державних видатків – і таким чином підтримуючи *глобальний* сукупний попит.

Однак сьгодні панівні висоти в МВФ посіли ринкові фундаменталісти; вони вважають, що ринки цілком і повністю працюють добре, а уряди – теж цілком і повністю – працюють погано. Маємо очевидну проблему: неприватна інституція, створена для того, щоб долати певні ринкові невдачі, зараз керується економістами, які мають високий рівень довіри до ринку і низький рівень довіри до громадських інституцій. Суперечності в МВФ видаються особливо тривожними з огляду на найбільші досягнення економічної науки останніх трьох десятиліть.

Економічна наука випрацювала системний підхід до *теорії дій уряду стосовно ринкових невдач*, яка намагається визначити, чому ринки можуть працювати незадовільно і чому необхідними є колективні дії.

На міжнародному рівні теорія визначає, чому окремі уряди можуть не допомагати глобальному економічному добробуту і як глобальні колективні дії, об'єднана діяльність урядів, які працюють разом, часто за посередництва міжнародних інституцій, можуть покращити ситуацію. Розробка інтелектуально послідовної концепції міжнародної політики такої міжнародної установи, як МВФ, таким чином вимагає визначення важливих обставин, за яких ринок може працювати незадовільно, й аналізу, як певні заходи можуть їх подолати чи мінімізувати шкоду від ринкових невдач. Концепція має йти ще далі – показуючи, які певні втручання є *найкращими* для протистояння ринковим невдачам, для *попередження* виникнення проблем і їх вирішення у разі виникнення.

Як ми вже зазначали, Кейнс здійснив такий аналіз, пояснивши, чому країни можуть виявитися не в змозі самостійно проводити бажану стимулюючу політику – вони можуть не взяти до уваги можливостей інших країн. Саме тому Фонд, згідно з його початковою концепцією, мав здійснювати міжнародний тиск на країни з тим, щоб вони упроваджували більш стимулюючу політику, ніж вони зробили б це самостійно. Сьогодні курс Фонду змінився на протилежний. Він тисне на країни, особливо ті, що розвиваються, для того, щоб вони проводили суворішу політику скорочень, ніж вони робили б це самостійно. Проте відмовившись, як видається, від Кейнсової концепції, МВФ сьогодні, на мій погляд, не має послідовної теорії невдач ринкового механізму, яка виправдовувала б його існування і обґрунтовувала його специфічні втручання в ринкову діяльність. У результаті, як ми вже бачили, аж надто часто політика МВФ, крім загострення тих самих проблем, які має вирішувати, призводить до їх виникнення знову і знову.

Нова роль для нового режиму обмінних курсів?

Близько тридцяти років тому світ перейшов до системи гнучких обмінних курсів. Цей перехід спирався на послідовну теорію: обмінний курс, як і інші ціни, має визначатися ринковими силами. Спроби уряду втрутитися у формування цієї ціни є не більш успішними за намагання втрутитися у формування будь-якої іншої. Проте, як ми бачили, МВФ зовсім недавно вдавався до значних втручань. Мільярди доларів було витрачено в намаганнях підтримати обмінні курси у Бразилії й Росії на не виправданих рівнях. МВФ пояснював ці втручання тим, що *іноді* ринки виявляють надмірний песимізм – роблять «перебір» – і тоді упевнена рука міжнародного бюрократа може допомогти стабілізувати ринок. Мені здається дивним, що інституція, яка переконана у тому, що ринки працюють добре, якщо взагалі не ідеально, може вирішити, що цей певний ринок – валютний ринок – вимагає такого значного втручання. МВФ ніколи не висував обґрунтованого пояснення – ні чому ці *дорогі* втручання є бажаними на цьому певному ринку, ні чому вони є небажаними на інших.

Я погоджуюся з МВФ у тому, що ринки можуть виявляти надмірний песимізм. Проте також я вважаю, що ринки можуть виявляти і надмірний оптимізм, і ця проблема виникає не тільки на ринку обмінних курсів. Існує більша група ринкових недосконалостей, особливо на ринках капіталу, і вона потребує ширшого набору інтервенцій.

Наприклад, саме невинуватене похвалення привело до створення «бульбашок» на фондовому ринку та ринку нерухомості в Таїланді – і ці «бульбашки» сильніше «надималися», якщо взагалі не створювалися, припливом у країну «гарячих» спекулятивних грошей. Надмірне похвалення змінилося надмірним песимізмом, коли потоки капіталу зненацька змінили напрямок на протилежний. Фактично, саме ця зміна напрямку руху капіталу стала головною причиною надмірної нестійкості обмінних курсів. Якщо це явище можна порівнювати з хворобою, то є сенс лікувати хворобу, а не її прояв – мінливість обмінного курсу. Але вільноринкова ідеологія МВФ призвела до того, що Фонд полегшив рух спекулятивних грошей до країни і з неї. Прямо лікуючи симптоми, вливаючи в ринок мільярди доларів, МВФ насправді лише погіршив хворобу, яка викликала ці симптоми. Якби спекулянти робили гроші один на одному, це була б неприваблива гра – дуже ризикована діяльність, з нульовою віддачею в цілому – бо прибутки одних компенсувались би збитками інших. Прибутки спекулянтам дають гроші, які надходять від урядів, підтримуваних МВФ. Коли, наприклад, наприкінці 1998 року МВФ і уряд Бразилії витратили близько 50 мільярдів доларів на підтримання обмінного курсу на завищеному рівні, куди пішли ці гроші? Ці гроші не розчинилися у повітрі. Вони перемістилися до чийось кишені – переважно до кишені спекулянтів. Дехто зі спекулянтів може виграти, дехто програти, але в цілому спекулянти отримали суму, рівну збиткам уряду. У певному сенсі, саме МВФ дає спекулянтам роботу.

Інфекція

Є й інший, так само вражаючий, приклад того, як відсутність у МВФ послідовної і необхідно цілісної теорії призводить до політики, що лише загострює ті проблеми, які мала б вирішувати. Розглянемо, що стається, коли Фонд намагається влаштувати «інфекційний карантин». По суті, Фонд твердить, що він повинен швидко втрутитися, якщо дійде висновку, що криза перейде від однієї країни до іншої, тобто що криза буде поширюватися, як інфекційна хвороба.

Якщо проблема полягає в інфекції, то для розуміння її механізму важливо, так само, як і для епідеміолога, намагаючись стримати її поширення, зрозуміти механізм того, як вона передається. Кейнс мав послідовну теорію; економічний спад в одній країні призводить до скорочення її імпорту, а це завдає шкоди її сусідам. У розділі 4 ми бачили, як МВФ, говорячи про інфекцію, вдався у Східній Азії до дій, які насправді посилювали поширення хвороби – змушуючи країну за країною тісніше



затягувати пояси. Скорочення доходів швидко привело до скорочення імпорту, а це у тісно взаємопов'язаних економіках регіону привело до ослаблення однієї країни регіону за іншою. Коли криза запалала по всьому регіоні, стрімке падіння попиту на нафту й іншу продукцію викликало падіння оптових цін, що перенесло розорення за тисячі кілометрів, в інші країни, економіки яких залежать від експорту цієї продукції.

Тим часом МВФ вважав протиотрутою сувору бюджетну економію, заявляючи, що вона необхідна для відновлення довіри інвесторів. Східноазійська криза поширилася на Росію через падіння цін на нафту, а не через таємничий зв'язок між «довірою» частини інвесторів, іноземних і місцевих, до економіки Східноазійського дива і мафіозним російським капіталізмом. Через відсутність послідовної й переконливої теорії зараження МВФ швидше поширював захворювання, ніж стримував його.

Коли торговельний дефіцит є проблемою?

Проблеми з послідовністю завдають шкоди не тільки лікам МВФ, а також і його діагнозам. Економісти МВФ дуже турбуються дефіцитом платіжного балансу; такий дефіцит, на їхню думку, є вірним знаком наближення загрози. Але накидаючись на цей дефіцит, вони не беруть до уваги, на що насправді витрачаються гроші. Якщо уряд має бюджетний профіцит (як Таїланд у роки, що передували кризі 1997 року), то дефіцит платіжного балансу з необхідністю виникає через те, що *приватні* інвестиції перевищують приватні заощадження. Якщо фірма з приватного сектору позичає мільйон доларів і вкладає його у щось, що приносить 20 % прибутку, то для неї не проблема позичити цей мільйон. Ця інвестиція принесе більше, ніж можливість віддати борг. Звичайно, якщо фірма помилиться у своїх розрахунках і прибуток становитиме 3 %, або навіть нуль, то тут проблема виникне. Позичальник стає банкрутом, і кредитор втрачає частину своєї позики чи її всю. Це може бути проблемою для кредитора, але це не проблема уряду – чи МВФ – тут їм немає про що турбуватися.

Послідовний підхід дозволив би це усвідомити. Також він дозволив би зрозуміти, що якщо якась країна імпортує більше, ніж експортує (тобто має торговий дефіцит), то інша країна має експортувати більше, ніж вона імпортує (має торговий профіцит). Незаперечним законом міжнародної бухгалтерії є те, що сума всіх дефіцитів у світі має дорівнювати сумі всіх профіцитів. Це означає, що якщо Китай і Японія наполягають на тому, що вони повинні мати торговий профіцит, то інші країни повинні мати дефіцит. Ніхто не може покласти всю вину на країни, що мають дефіцит; країни з надлишком торгового балансу винні рівною мірою. Якщо Китай і Японія підтримують свої профіцити, а Корея обертає свій дефіцит на профіцит, то проблема дефіциту *мусить* з'явитися ще на чиемсь порозі.

Незважаючи на це, значні торгові дефіцити можуть становити проблему. Проблема полягає у тому, що такі країни повинні позичати кошти рік у рік. А якщо той, хто забезпечує надходження капіталу, змінить свою думку і припинить надання позик, країна може мати великі неприємності – кризу. Вона витрачає більше, купуючи товари за кордоном, ніж отримує від продажу за кордоном власних товарів. Коли інші відмовляються покривати цю різницю, країна має швидко виправити становище. В небагатьох випадках виправити його може бути легко: якщо країна багато позичає на фінансування невиправданих закупок автомобілів (як недавно сталося в Ісландії), то з припиненням іноземного фінансування припиняються і ці розгульні закупки автомобілів – дірка у торговому бюджеті закривається. Але, як правило, виправлення не проходить так гладко. І коли країна бере короткотермінові кредити, проблеми лише загострюються, – тоді кредитори можуть вимагати негайного повернення позик, які вони надали на фінансування дефіциту попередніх років, чи то вони пішли на фінансування надлишкового споживання, чи довготермінових інвестицій.

Банкрутство і моральний ризик

Така криза виникає, наприклад, коли лопається «бульбашка» на ринку нерухомості, як це сталося у Таїланді. Ті, хто позичав кошти за кордоном на фінансування своїх операцій на ринку нерухомості, виявляються не в змозі платити за позиками. Банкрутства поширюються. Як МВФ вирішує питання банкрутств, являє собою ще одну царину, де підходам Фонду шкодить інтелектуальна непослідовність.

У стандартній ринковій економіці, якщо кредитор робить погану позику, то наслідки лягають на нього. Позичальник може збанкрутувати, і країні мають законодавство, яке передбачає, як здійснюється процедура банкрутства. Вважається, що ринкові економіки працюють саме так. Натомість, раз у раз, програми МВФ надають урядам кошти, щоб ті виручили західних кредиторів. Кредитори, очікуючи надання коштів МВФ, мають недостатні стимули для того, щоб пересвідчуватися у платоспроможності позичальників. У цьому полягає сумнозвісна проблема морального ризику, добре відома у галузі страхування, а віднедавна і в цілому в економіці. Страхування дає можливість поводитися менш обережно, менш розумно. Відшкодування у випадку кризи – це як «безкоштовне» страхування. Якщо ви кредитор, то менше переймаєтеся діяльністю потенційного чи реального позичальника – коли ви знаєте, що збитки буде відшкодовано, якщо позичальник не платитиме. Між тим помірковані фірми, що стикаються з нестійкістю обмінного курсу, можуть застрахуватися від цього за допомогою складних, проте все ж доступних способів. Але – як ми бачили раніше – якщо позичальник у країні не купує страхування з метою мінімізувати власні чи зовнішні ризики, а знає чи вважає, що швидше за все надійде допомога від МВФ, тим самим позичальники заохочуються йти на надмірний ризик – і тим

не перейматися. Так було перед кризою рубля в Росії 1998 року. Тоді кредитори з Уолл-стріту, не дуже турбуючись, надавали Росії позики – знаючи, яким великим має бути потрібне відшкодування. Зважаючи на ядерний статус Росії, вони вважали, що Росія ці кошти отримає.

МВФ, зосереджуючись на симптомах, намагається захистити своє втручання, кажучи, що без нього країна проголосить дефолт і в результаті не матиме змоги отримувати позики у майбутньому. Послідовний підхід виявив би помилковість такої аргументації. Якщо ринки капіталу працюють добре – напевно, якби вони працювали хоч приблизно так добре, як про це твердять ринкові фундаменталісти з МВФ – то вони дивляться уперед; оцінюючи, яку ставку відсотка потрібно запровадити, вони оцінюють *майбутні* ризики. Країна, яка позбавляється значної заборгованості, навіть унаслідок дефолту, перебуває у кращій для економічного зростання ситуації і, таким чином, є *більш* спроможною виплачувати будь-які додаткові запозичення. Це у першу чергу є обґрунтуванням банкрутства: скасування чи реструктуризація заборгованості дозволяє фірмам – і країнам – йти вперед і зростати. Боргові в'язниці XVIII століття могли служити серйозним мотивом для позичальника не банкрутувати, але вони не допомагали кредиторам відшкодувати борги. Вони були не тільки негуманними – вони не сприяли ефективності економіки в цілому.

Історія підтверджує цей теоретичний аналіз. У найнедавньому випадку Росія, яка вдалася до дефолту по своїх великих боргах і яку широко критикували за те, що вона навіть не проконсультувалася з кредиторами, на 2001 рік уже могла здійснювати запозичення на ринку, а капітал почав знову надходити до країни. Схожим чином капітал знову почав надходити до Південної Кореї, навіть незважаючи на те, що країна фактично реструктуризувала свої зобов'язання, поставивши іноземних кредиторів перед вибором – продовжувати позики або не отримувати виплат по них.

Розглянемо, як МВФ, якщо він не розробив послідовної моделі, міг підходити до розв'язання однієї з найтяжчих проблем Східної Азії: підняти чи не підняти процентні ставки у розпалі кризи. Їх підняття, звичайно ж, привело б до банкрутства тисяч фірм. Аргументом МВФ служило те, що, не піднявши процентні ставки, неможливо утримати обмінний курс, а різке падіння обмінного курсу може призвести до ще більшої кількості банкрутств. Наразі не будемо зважати на питання, чи веде підвищення процентних ставок (і внаслідок цього – поглиблення рецесії) до зміцнення обмінного курсу (насправді – ні). Також не будемо зважати на емпіричне питання, що завдасть більшої шкоди підприємствам – підвищення процентних ставок чи падіння обмінного курсу (принаймні у випадку Таїланду все свідчить на користь того, що шкода від дальшого падіння обмінного курсу була б меншою). Проблема економічного зриву від зниження обмінного курсу має своєю *причиною* фірми, які обирають не купувати страхування від падіння обмінного курсу. Послідовний аналіз проблеми мав би починатися із запитання,

чому ринковий механізм діє неефективно – чому ж фірми не купують страхування? І будь-який аналіз вкаже на те, що МВФ сам являє собою значну частину проблеми: втручання МВФ з метою підтримання обмінного курсу, як зазначалося вище, роблять придбання страхування менш необхідним для фірм, загострюючи майбутні проблеми, які ці втручання мали б вирішувати.

Від «рятунка» до «залучення»

Коли помилки МВФ ставали все очевиднішими, Фонд почав пошук нових стратегій, але брак послідовності призвів до того, що цей пошук життєздатних альтернатив виявився малоуспішним. Широка критика заходів невідкладної допомоги МВФ спонукала Фонд вдатися до того, що дехто називає стратегією «залучення». МВФ прагнув, щоб інституції приватного сектору «брали участь» в усіх заходах допомоги. Він почав вимагати, щоб перед тим, як він надасть фінансову допомогу якійсь країні, існувала широка «участь» позикодавців з приватного сектору; вони мали здійснити «стрижку» – списання значної частини боргів, які надавали. Не дивно, що ця стратегія спершу випробовувалася не на великих державах, таких як Бразилія і Росія, а на невливових країнах, як Румунія й Еквадор, надто слабких, щоб опиратися МВФ. Як швидко стало зрозумілим, стратегія була непевною у своїй концепції і помилковою в упровадженні, з дуже негативними наслідками для країн, де цей експеримент було поставлено.

Випадок з Румунією є особливо дивним. Їй не загрожував дефолт; вона лише хотіла отримати нові гроші від МВФ, щоб показати, що вона є платоспроможною – і таким чином знизити процентні ставки, за якими мала виплачувати. Проте нові позикодавці будуть надавати кредити, якщо процентна ставка дозволить їм компенсувати їхній ризик. Нових позикодавців не можна змусити списувати борги. Якби МВФ розробляв свою політику на основі послідовної теорії ефективних ринків капіталу, він би це усвідомлював.

Але існувала й більш серйозна проблема, яка торкається самої сутності місії МВФ. Фонд створювався з метою допомоги у подоланні криз ліквідності, які спричиняються випадковою ірраціональністю кредитного ринку – його відмові надавати позики країні, яка насправді є платоспроможною. Зараз МВФ передав владу над своєю позиковою політикою тим самим особам і установам, які викликали ці кризи. Тільки якщо вони хотіли надавати позики – то нехай будуть позики. Ці позикодавці швидко зрозуміли глибокі наслідки цієї зміни, навіть якщо сам МВФ цього не зробив. Якщо кредитори відмовляють країні-клієнту у позиках чи у подовженні позикових угод, країна-позичальник залишається без коштів – не тільки від МВФ, а й від Світового банку та інших інституцій, рішення яких про надання позик визначається схваленням МВФ. Зненацька кредитори отримують потужний важіль тиску. Двадцятьвосьмиріч-

ний співробітник бухарестської філії іноземного приватного банку, надаючи позику у кілька мільйонів доларів, має владу вирішувати: будуть чи не будуть МВФ, Світовий банк, Європейський Союз позичати Румунії більш ніж мільярд доларів. Фактично, Фонд делегує відповідальність оцінювати, позичати чи не позичати країні, цьому двадцятивосьмирічному молодикові. Не дивно, що цей двадцятивосьмирічний та інші тридцяти- і тридцятип'ятирічні банкіри з філій міжнародних банків у Бухаресті швидко зрозуміли, які повноваження насправді вони отримали. Кожного разу, як МВФ знижував суму позик, яку він вимагав від приватних банків, приватні банки знижували суму, яку вони пропонували позичити. Одного разу Румунія мала всього на 36 мільйонів доларів менше позик з приватного сектору, потрібних для того, щоб отримати пакет допомоги у мільярд доларів. Приватні банки, надаючи суми, передбачені МВФ, вимагали не тільки високих процентних ставок, а й, принаймні в одному випадку, деякого ослаблення румунських регуляторних норм. Це «регуляторне пом'якшення» дозволило кредиторам робити те, що вони інакше зробити б не змогли – надавати більші позики чи робити ризикованіші, з вищими процентними ставками – збільшуючи свої прибутки, проте підвищуючи ризикованість банківської системи і підриваючи самі основи регулювання. Менш компетентний чи більш корумпований уряд міг піддатися спокусі, але Румунія не пристала на пропозиції, почасти тому, що вона насправді не ставила потребу в коштах на перше місце.

На цей приклад можна подивитися й по-іншому. Вважається, що рішення МВФ щодо надання позик ґрунтується на тому, як країна вирішує свої фундаментальні макроекономічні проблеми. В умовах «учасницької» стратегії країна може проводити ідеальну макроекономічну політику, але якщо вона не зможе залучити необхідної, на думку МВФ, суми позик від приватних банків, то вона не зможе отримати коштів і з інших джерел. Ці питання мав би розглядати і вирішувати МВФ, а не двадцятивосьмирічний банківський клерк у Бухаресті.

Зрештою, принаймні у випадку Румунії, помилковість цієї стратегії стала очевидною навіть для самого МВФ, і він продовжив надання позик країні, незважаючи на те, що приватний сектор не забезпечив коштів, на яких «наполягав» МВФ.

Найкраща оборона – це напад: розширення ролі МВФ як «кредитора в останній інстанції»

У світлі поширення думки щодо помилковості політики МВФ і зростання вимог скорочення його повноважень, 1999 року перший заступник керівника МВФ Стенлі Фішер запропонував розширити роль Фонду – надати йому статус кредитора в останній інстанції у критичній ситуації. Зважаючи на те, що МВФ не впорався з використанням влади,

яку досі мав, пропозиція збільшити його владу була просто зухвалою. Грунтувалася пропозиція на цікавій аналогії: всередині країн останнім кредитором у критичних ситуаціях виступають центральні банки, позичаючи гроші банкам, які є «платоспроможними, але не ліквідними», тобто які мають власний капітал, але не можуть залучити кошти ззовні, МВФ міг би відігравати ту саму роль. Якби погляди МВФ на ринок капіталу були послідовними, він би швидко переконався у помилковості цієї ідеї¹. Згідно з теорією ідеального ринку, якщо підприємство є платоспроможним, то воно повинно мати змогу позичати гроші на ринку; будь-яке платоспроможне підприємство є ліквідним. Так само, як і у випадку, коли економісти МВФ, які зазвичай вірять у ринок, вважають, що вони краще за ринок можуть визначити обмінний курс, вони вважають, що вони краще за ринок можуть вирішити, чи є країна-позичальник платоспроможною.

Я не вірю в те, що ринки капіталу працюють досконало. Іронічно, але коли я думаю, що вони працюють далеко не так добре, як це зазвичай кажуть економісти з МВФ, я думаю, що вони децю «раціональніші», ніж, як видається, це вважає МВФ, коли вдається до своїх втручань. Позики МВФ мають свої переваги; часто Фонд позичає тоді, коли ринки капіталу просто відмовляються це робити. Проте в той самий час я усвідомлюю, що країна дорого платить за «дешеві» гроші, які вона отримує від МВФ. Коли економіка країни стикається з проблемами і виникає загроза дефолту, МВФ є кредитором у найвигіднішому становищі. Йому платять першому – навіть якщо іншим – приміром, іноземним кредиторам – не платять. Ці отримують те, що залишилося. Можуть вони і не отримати нічого. Тому-таки поміркована приватна фінансова установа буде наполягати на відшкодуванні ризику – вищій процентній ставці для компенсації вищої ймовірності ризику, що позику не буде повернуто. Якщо більше грошей з країни йде до МВФ, то менше залишається іноземним приватним кредиторам, і ці позикодавці будуть наполягати на відповідним чином вищих процентних ставках. Послідовна теорія ринку капіталу змусила б МВФ більше на це зважати – і бути обережнішим у наданні всіх цих мільярдів і мільярдів доларів з пакетів невідкладної допомоги. Послідовніша теорія ринків змусила б МВФ під час кризи наполегливіше шукати альтернативних шляхів, на зразок тих, які ми розглядали у розділі 4.

НОВИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ДЛЯ МВФ?

Той факт, що брак послідовності призвів до безлічі проблем, можливо, сам по собі нікого й не здивує. Питання полягає в тому, чому виникає цей брак послідовності. Чому він раз у раз проявляється, навіть коли проблеми є визначеними? Почасти це можна пояснити серйозністю проблем, з якими стикається МВФ: світ складний; економісти Фонду є практиками, яким потрібно швидко приймати важкі рішення, а

не академічними науковцями, які спокійно працюють над досягненням послідовності й несуперечливості. Проте я вважаю, що цьому є і ще одна головна причина: МВФ не просто намагається досягти цілей, які поставили перед ним при створенні – сприяти глобальній стабільності і забезпечувати країни коштами у випадках загрози рецесії для проведення стимулюючої політики. Він також діє в інтересах фінансової спільноти. А це означає, що цілі МВФ часто є взаємовиключними.

Напруженість є тим більшою, що цей конфлікт неможливо перенести у відкриту площину: якщо нову роль МВФ буде визнано публічно, може послабитися підтримка цієї інституції, і ті, хто змінив її призначення, добре про це знають. Ось чому нове призначення має бути обставлене таким чином, щоб воно хоч би *поверхово* виглядало як сумісне зі старим. Спрощена ідеологія вільного ринку являє собою завісу, за якою облаштовуються справжні справи відповідно до нового призначення.

Зміну в призначенні і цілях, хоч вона і робилася без зайвого галасу, не можна назвати несерйозною: від служіння глобальним *економічним* інтересам до обслуговування інтересів глобальних *фінансових кіл*. Лібералізація ринків капіталу може й нічого не дати для глобальної економічної стабільності, проте відкриває нові широкі ринки для Уолл-стріту.

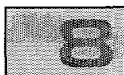
Слід бути відвертим: МВФ ніколи *офіційно* не змінював свого призначення, ніколи формально він і не визнавав вищості інтересів глобальної фінансової спільноти над глобальною економікою чи підтримкою бідним країнам, чому він мав би допомагати. Ми не можемо змістовно говорити про мотиви і наміри якоїсь інституції. Наміри і мотиви мають ті, хто її засновує і хто нею керує. Та й так ми часто не можемо розгледіти справжніх мотивів – може бути значна різниця між тим, що вони говорять, та їхніми намірами і істинними мотивами. Проте як науковці, що вивчають людину і суспільство, ми можемо спробувати описати поведінку інституції за її *явними діями*. Коли ми *припускаємо*, що МВФ дбає про інтереси фінансової спільноти, тоді починає мати сенс те, що в іншому разі видається суперечностями і непослідовністю у його діяльності.

Більше того, поведінка МВФ не має викликати подиву: він підходить до проблем з позицій і відповідно до ідеології фінансової спільноти, і це добре (хоча й не ідеально) узгоджується з його інтересами. Як ми вже зазначали, багато його чільних співробітників вийшли з фінансової спільноти, і багато хто з його чільних співробітників, добре послуживши цим інтересам, повернувся на високооплачувані посади у фірми й установи фінансової спільноти. Стен Фішер, заступник директора-розпорядника, котрий відіграв таку значну роль в епізодах, описаних у цій книжці, перейшов з МВФ прямо на посаду заступника голови Citigroup, потужної фінансової компанії, яка включає у себе Citibank. Головою Citigroup (головою її Виконавчого комітету) був Роберт Рубін, який як секретар Державної скарбниці США відігравав центральну роль у політиці МВФ. Хтось може запитати: то що, Фішера добре винагородили за вірне виконання наказів?

Але не потрібно шукати продажності. МВФ (чи принаймні багато з його високопоставлених посадовців і співробітників) вважає, що лібералізація ринку капіталу веде до швидшого економічного зростання у країнах, що розвиваються, вірить у це настільки сильно, що навіть немає потреби шукати доказів чогось іншого чи чомусь іншому аж надто довіряти. МВФ ніколи не прагнув завдати шкоди бідним і вважав, що упроваджувана ним політика зрештою принесе їм користь; він вірив у економіку «перетікання благ згори донизу» і, знову ж таки, не хотів аж надто приглядатися до того, що могло б свідчити проти цього. Вони були переконані, що дисципліна ринків капіталу допоможе бідним країнам зростати, і тому вони вважали, що бути корисним для ринків капіталу є завданням першочергової ваги.

З цієї точки зору стає зрозумілішою політика МВФ, його більша турбота про виплату боргів іноземним кредиторам, ніж про те, щоб працювали місцеві підприємства. Можливо, МВФ і не став збирачем данини для Великої Сімки, проте очевидно, він напружено (хоча й не завжди успішно) працював над тим, щоб позикодавці з Великої Сімки отримували плату по своїх позиках. Його великомасштабним втручанням існує альтернатива, про що йшлося у розділі 4, альтернатива, яка була б кращою для країн, що розвиваються, а в тривалішій перспективі – кращою для глобальної стабільності. МВФ міг би сприяти процесові випробувань; він міг би спробувати відпрацювати механізм «заморожування» (тимчасового припинення платежів), який міг би дати країнам – і фірмам – час на повернення втраченого, час на те, щоб заново «запустити» зупинену економіку. Він міг би спробувати розробити пришивдше-ний процес банкрутства². Проте до банкрутства і «заморожувань» ніколи прихильно не ставилися (не ставляться й зараз) через те, що вони можуть привести до невиплати боргів кредиторам. Багато з позик не забезпечувалися заставою, так що навіть за умови легітимного банкрутства мало що можна було б відшкодувати.

МВФ турбувався тим, що дефолт, порушуючи святиню контрактів, може підірвати капіталізм. Тут МВФ помиляється відразу у кількох відношеннях. Банкрутство являє собою написану частину кожного кредитного контракту; закон передбачає, що стається, коли позичальник не може платити кредиторам. Через те, що банкрутство є імпліцитною частиною кредитного контракту, воно не порушує «святості» кредитних контрактів. Проте є ще один, так само важливий, *неписаний* контракт – між громадянами та суспільством і урядом – який іноді називають «соціальним контрактом». Цей контракт вимагає забезпечення основних заходів соціального й економічного захисту, включно з можливостями отримати роботу. Помилково працюючи над збереженням того, у чому вони вбачають святість кредитного контракту, МВФ готовий розірвати навіть важливіший соціальний контракт. Зрештою, саме політика МВФ підриває засади ринку, так само як і засади стабільності економіки і суспільства.



Тепер зрозуміло, чому МВФ і політика, яку він нав'язує країнам по всьому світу, викликає таку ворожість. Мільярди доларів, які він надає, витрачаються на утримання обмінних курсів на невиправданому рівні на короткий проміжок часу, протягом якого іноземці й багатії можуть вивезти свої гроші з країни на вигідних для них умовах (за допомогою відкритих ринків капіталу, які також нав'язав МВФ). За кожний рубль, кожну рупію, кожен крузейро у країні можна отримати більше доларів, поки обмінний курс стоїть на місці. Також мільярди часто використовуються на те, щоб повернути борги іноземним кредиторам, навіть коли ці борги є приватними. Таким чином у багатьох випадках приватні зобов'язання стають державними.

Під час Східноазійської фінансової кризи це було прекрасно для американських і європейських кредиторів, які були задоволені поверненням своїх грошей, чи принаймні більшої частини з того, що в іншому разі вони зовсім би не отримали. Але це було не так уже й прекрасно для працівників і платників податків у Таїланді й Кореї, чії податки йдуть на виплату боргів МВФ – і байдуже, багато чи мало доларів вони могли б купити за ці гроші. Але й без того тяжке становище і далі погіршується – після того, як мільярди витрачаються на утримання нереального обмінного курсу і вирятування іноземних кредиторів, після того, як уряди не витримують тиску МВФ і скорочують видатки, так що в країні виникає рецесія і мільйони громадян залишаються без роботи – після всього цього МВФ уже не має набагато скромніших коштів, щоб виплатити субсидії на продукти й пальне для бідних. Ось і недивно, чому МВФ викликає такий гнів.

Якщо подивитися на МВФ як установу, що проводить політику, спрямовану на захист інтересів кредиторів, стають зрозумілішими й інші дії МВФ. Раніше ми зазначали зосередженість МВФ на торговому дефіциті. Після кризи масштабні скорочувальні заходи, нав'язані МВФ країнам Східної Азії, призвели до швидкого скорочення імпорту і масового накопичення резервів. З точки зору інституції, стурбованої можливістю виплат кредиторам, це мало сенс: не маючи резервів, країни не могли б виплачувати доларових боргів, які вони і фірми цих країн були винні кредиторам. Однак якщо більше зосереджуватися на проблемах глобальної стабільності та економічного відновлення, потрібно було б уживати менш суворих заходів щодо нового накопичення резервів, одночасно вдаючись до заходів, спрямованих на те, щоб уберегти країну від примх спекулянтів. Таїланд вичерпав свої резерви через те, що використовував їх протягом 1997 року, щоб відбиватися від спекулянтів. Коли було вирішено, що Таїландові потрібно швидко відновити резерви, глибока рецесія стала неминучою. Політика МВФ «розори себе сам», яка, як ми бачили у розділі 4, змінила політику «розори сусіда» часів Великої депресії, навіть швидше поширювала кризу на весь світ. З точки зору кредиторів, ці заходи працювали, й іноді дуже швидко: у Кореї резерви зросли від нульової позначки до 97 мільярдів доларів на липень 2001 року; у Таїланді – від від'ємних показників на липень 2001 року –

до понад 31 мільярда доларів. Для кредиторів, звичайно, це все були добрі новини; тепер вони могли спокійно відпочивати, знаючи, що Корея має чим виплачувати позики, якщо кредитори цього зажадають.

Втім я вдався би до стратегій, які більше відповідали інтересам позичальників, а менше зосереджувалися на інтересах кредиторів. Я сказав би, що важливіше, щоб працювала економіка, і відклав би накопичення резервів на рік-два, допоки економіка знову не встане на ноги. Я з'ясував би інші способи забезпечення короткотермінової стабільності – не тільки заморожування платежів чи банкрутства, про які йшлося раніше, а й короткотермінові обмеження руху капіталу і податки на вивезення капіталу, на зразок тих, які застосовувала Малайзія. Існують способи захисту країни від руйнівної діяльності спекулянтів, чи навіть короткотермінових позикодавців і інвесторів, які раптово змінюють свої настрої. Ніяка політика не буває неризикованою чи дешевою; проте ці альтернативні заходи майже напевно принесли б менші небезпеки і витрати мешканцям країн, навіть якщо б вони дорожче коштували кредиторам.

Захисники політики МВФ наголошують на факті, що кредитори несуть деякі витрати. Багато з них не отримали повністю своїх грошей. Але такий підхід залишає поза увагою два моменти. Політика захисту кредиторів намагається зменшити витрати порівняно з тим, якими вони могли б бути в іншому разі. Вона передбачає часткове, а не повне відшкодування; вона не запобігає падінню обмінного курсу, а працює для того, щоб він не падав ще нижче. Друге: МВФ не завжди успішно закінчував те, що розпочинав. МВФ в Індонезії завів скорочувальну політику так далеко, що зрештою вона не спрацювала належним чином на кредиторів. Говорячи більш широко, видається, що глобальна фінансова стабільність відповідає не тільки інтересам глобальної економіки, а й інтересам фінансових ринків; проте багато із заходів МВФ – від лібералізації ринків капіталу до значних «рятувальних» коштів – майже напевно робили свій внесок у глобальну нестабільність.

Той факт, що МВФ турбувався про інтереси міжнародної фінансової спільноти і віддзеркалював її точку зору, також допомагає прояснити дещо у його захисній риторичі. Під час кризи у Східній Азії МВФ і Державна скарбниця США швидко переключили вину за проблеми на країни-позичальники, і особливо на брак прозорості у них. Та навіть якщо так, то брак прозорості не спричиняє криз, а прозорість сама по собі не може запобігти кризі. Перед кризою у Східній Азії, найнедавнішою за часом фінансовою кризою був наприкінці 1980-х – початку 1990-х крах ринків нерухомості у Швеції, Норвегії та Фінляндії, що посідають перші місця у списку найпрозоріших держав світу. Багато країн були набагато непрозорішими за Корею, Малайзію й Індонезію – і там не було кризи. Якби прозорість була ключем до економічної таємниці, країни Східної Азії повинні були б мати більше криз раніше, оскільки дані свідчать, що вони ставали більш, а не менш прозорими. Незважаючи на ці буцімто невдачі на фронті прозорості, Східна Азія продемонструвала

не тільки значне зростання, а й гідну подиву стабільність. Якщо країни Східної Азії були «дуже вразливими», як про це заявляли МВФ і Державна скарбниця США, то це була новонабута вразливість, до якої призвів не брак прозорості, а інший уже знайомий нам чинник: передчасна лібералізація ринку капіталу і фінансового ринку, яку МВФ нав'язав цим країнам.

У ретроспективі стає очевидним, що існувала «прозора» причина цієї підвищеної уваги до прозорості³ для фінансової спільноти; МВФ і Держскарбниці важливо було перекласти на когось вину. Потрібно було звинувачувати політику, яку Фонд і Державна скарбниця проводили у Східній Азії, Росії чи деінде: лібералізація ринку капіталу вела до дестабілюючих спекуляцій, лібералізація фінансового ринку – до незадовільної кредитної діяльності. Коли їхні програми відновлення не спрацювали так, як вони про це казали, у них з'явилось ще більше підстав говорити, що реальні проблеми знаходяться не у їхніх програмах, а десь у вражених кризою країнах.

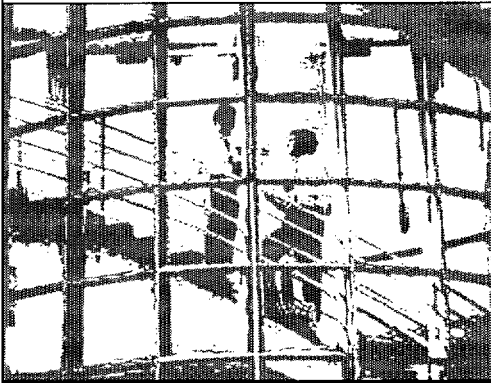
Ретельніший розгляд, проте, свідчить, що промислові країни були винними багато в чому ще; наприклад, слабкі регуляторні правила в Японії могли дати можливість банкам здійснювати позики Таїландові з такими привабливими процентними ставками, що позичальники не могли утриматися в межах розумного. Лібералізована банківська політика у Сполучених Штатах та інших великих індустріальних країнах також заохочувала нерозумне кредитування – банкам дозволили розглядати короткотермінові позики як безпечніші за довготермінові. Це заохочувало короткотермінове кредитування, а самі короткотермінові позики стали одним із найголовніших джерел нестабільності у Східній Азії.

Найбільші інвестиційні компанії також прагнули зняти вину зі своїх радників, які заохочували їхніх клієнтів вкладати гроші у ці країни. Одержавши повну підтримку Сполучених Штатів та інших великих індустріальних країн, інвестиційні консультанти від Франкфурта до Лондона і Мілана могли заявляти, що не було підстав очікувати від них знання того, наскільки поганим було становище – при такому бракові прозорості у країнах Східної Азії. Ці експерти тихенько відсували убік той факт, що на повністю відкритому і прозорому ринку, ринку з досконалою інформацією, прибутки є низькими. Азія була привабливою для інвестицій – вона давала високу віддачу – саме через те, що вклади там були більш ризикованими. Віра консультантів у те, що вони мають *крашу* інформацію – і потяг їхніх клієнтів до високих прибутків – погналі кошти до регіону. Головні проблеми – висока заборгованість Південної Кореї, значний дефіцит таїландського торгового бюджету і бум на ринку нерухомості, який неминуче мав обернутися крахом, корумпованість Сугарто – були добре відомими, і про ризики, які це викликало, мали б повідомити інвесторів.

Міжнародні банки також знайшли для себе зручним перекласти вину. Вони прагнули звинуватити позичальників і незадовільну кредитну

діяльність тайських та корейських банків, котрі, за їхніми словами, робили погані позики за потурання корумпованих урядів – і МВФ та Держскарбниця США знову приєдналися до цих нападок. Із самого початку аргументи МВФ і Держскарбниці викликали сумніви. Незважаючи на їхнє намагання зняти з гачка найбільших міжнародних кредиторів, гірка правда полягає у тому, що кожна позика має як позичальника, так і кредитора. Якщо позика від самого початку є поганою, то кредитор винен у цьому так само, як і позичальник. Більше того, банки розвинутих західних країн надавали позики великим корейським фірмам, знаючи, наскільки значну заборгованість мали багато корейських компаній. Погані позики були результатом поганого аналізу, а не тиску уряду США чи інших західних країн, і робилися вони, незважаючи на буцімто ефективні знання менеджменту ризиків. Тому не дивно, що ці великі банки хотіли відвести від себе надто пильні погляди. МВФ мав усі підстави підтримувати їх, оскільки вина лежала й на самому МВФ. Рятувальні акції МВФ у світі також були причиною браку уважності й обережності частини позикодавців.

На карту було поставлено навіть більш глибоке питання. Державна скарбниця США на початку 1990-х років проголосила глобальний триумф капіталізму. Разом із МВФ вони настановлювали країни, що якщо ті слідуватимуть «правильній політиці» – політиці Вашингтонського консенсусу – то в економічному зростанні можна бути упевненим. Криза у Східній Азії поставила під сумнів цей новий погляд на світ – *якщо не показати, що проблема полягає не в капіталізмі, а в азійських країнах і їхній поганій політиці*. МВФ і Держскарбниця США мали доводити, що проблема полягала не у реформах – лібералізації ринків капіталу передусім, цьому священному символі віри, – а в тому факті, що реформи не було доведено до кінця. Зосереджуючись на слабкостях країн, уражених кризою, вони не тільки перекладали вину зі своїх власних помилок – і помилок у політиці, і помилок у позиках – вони намагалися використати свій досвід, щоб і далі досягати власних цілей.



розділ

9

ШЛЯХ ПОПЕРЕДУ

Сьогодні глобалізація не працює для багатьох бідних людей у світі. Вона не працює для великої частини довкілля. Вона не працює для стабільності глобальної економіки. Перехід від комунізму до ринкової економіки було проведено так погано, що за винятком Китаю, В'єтнаму та кількох країн Східної Європи доходи всюди стрімко впали, а рівень бідності так само стрімко зріс.

Для декого на це існує єдина відповідь: відмовитися від глобалізації. Та це не є ні здійсненним, ні бажаним. Як я вже відзначав у розділі 1, глобалізація принесла також багато користі – успіх Східної Азії базувався на глобалізації, особливо на можливостях для торгівлі й вільнішому доступі до ринків і технологій. Глобалізація принесла з собою краще здоров'я, так само як і активне глобальне громадянське суспільство, що бореться за вищий рівень демократії і соціальної справедливості. Проблема полягає не у глобалізації, а в тому, як вона упроваджується. Частково проблеми полягають у міжнародних економічних інституціях – МВФ, Світовому банкові і СОТ, які допомагають встановлювати правила

гри. Вони надто часто роблять це у спосіб, який швидше слугує інтересам більш передових індустріальних країн – і певних кіл у цих країнах – а не населенню країн, що розвиваються. Проте вони не просто служать цим інтересам; надто часто вони підходять до глобалізації з вузьких позицій, сформованих певним баченням економіки і суспільства.

Необхідність змін є очевидною – на неї вказують і призначувані конгресом комісії та підтримувані різними фондами групи провідних економістів, які готують звіти щодо змін глобальної економічної архітектури, і протести, якими позначається ледве не кожна міжнародна зустріч. У відповідь на це весь час відбувалися якісь зміни. Новий раунд торговельних переговорів, який проходив у листопаді 2001 року в місті Доха (Катар), було схарактеризовано як «раунд розвитку». Він мав на меті не тільки подальше відкриття ринків, а й виправлення деяких перегинів минулого, а дебати на цих переговорах були набагато відкритішими, ніж раніше. МВФ і Світовий банк змінили свою риторiku – тепер набагато більше говорять про бідність, а принаймні Світовий банк, впроваджуючи свої програми у багатьох країнах, щиро прагне виконати зобов'язання «посадити країну у крісло водія». Втім багатьох критиків міжнародних інституцій не полишають скептичні настрої. Вони вважають, що ці зміни відбуваються просто через те, що їх вимагає політична реальність: міжнародні інституції *мусять* змінити свою риторiku, якщо хочуть вижити. Ці критики сумніваються у щирості висловлюваних прагнень. Не були вони втішені й тоді, коли 2000 року МВФ призначив на другу за значенням посаду особу, яка працювала провідним економістом Світового банку у період, коли він перейняв ідеологію ринкового фундаменталізму. Деякі критики настільки сумніваються у цих реформах, що продовжують закликати до радикальніших дій – таких як припинення діяльності МВФ, проте я вважаю, що для цього немає підстав. Фонд треба не закривати, а змінювати його, надавати іншої форми. У часи міжнародних криз лідери урядів хочуть відчувати, що є хтось відповідальний, що міжнародна установа щось робить. Сьогодні МВФ заповнює цю нішу.

Я вважаю, що глобалізації слід надати іншої форми з метою реалізації її доброго потенціалу, і я переконаний, що міжнародні інституції можна перебудувати таким чином, щоб вони забезпечували виконання цього завдання. Але щоб з'ясувати, як перебудувати ці установи, потрібно краще зрозуміти, чому вони зазнали невдачі – такої прикраси невдачі.

Інтереси й ідеологія

У попередньому розділі ми побачили, як можна пояснити те, що видається непослідовністю і суперечністю у політиці МВФ. Це можна зробити, *припустивши*, що ця організація швидше служить інтересам фінансових ринків, а не просто виконує свою початкову місію допомоги країнам, що потерпають від криз, та зміцнення глобальної економічної стабільності.

Якщо фінансові інтереси панують у мисленні Міжнародного валютного фонду, то комерційні інтереси відіграють рівною мірою домінуючу роль у Світовій організації торгівлі. Так само, як МВФ мало уваги звертає на турботу про бідних – на вирятування банків можна витратити мільярди, але й малої частини цих сум не лишається на субсидії на продукти для тих, хто позбувся роботи через політику МВФ, – СОТ над усім ставить торгівлю. Тим, хто прагне заборонити сіті для вилуво криветок, які також становлять загрозу для вимираючих черепах, СОТ каже, що такий регулятивний захід є невинуватим втручанням у свободу торгівлі. Вони відкрили для себе, що торгові міркування побивають усі інші, включно зі збереженням довкілля!

Міжнародні економічні інституції, здається, ставлять над усе комерційні й фінансові інтереси, однак самі вони дивляться на це зовсім по-іншому. Вони щиро вірять, що їхня політика служить *інтересам усіх*. Незважаючи на докази супротивного, багато міністрів торгівлі і фінансів, і навіть деякі політичні лідери, вірять, що кінець кінцем усі отримають вигоду від лібералізації торгівлі і ринку капіталу. Багато хто переконаний у цьому так сильно, що всіма можливими способами підтримує заходи, спрямовані на те, щоб примусити країни прийняти ці «реформи» – навіть коли громадська підтримка таких заходів є незначною.

Найбільший виклик кидають не самі інституції, а певний світогляд: турбота про довкілля, забезпечення бідним права голосу у прийнятті рішень, які на них відбиваються, сприяння демократії і чесній торгівлі є необхідними, якщо ми хочемо досягти потенціальних благ глобалізації. Проблема полягає у тому, що інституції віддзеркалюють погляди тих, кому вони підзвітні. Типовий керівник центрального банку починає свій робочий день із занепокоєння статистикою інфляції, а не статистикою бідності; міністра торгівлі хвилюють цифри експорту, а не показники забруднення довкілля.

Світ – місце непросте. Кожна суспільна група насамперед переймається тією частиною дійсності, яка найбільше для цієї групи важлива. Робітники непокояться роботою і зарплатою, фінансисти – процентними ставками і виплатою позик. Висока процентна ставка добра для кредитора – за умови, що йому чи їй позику віддають. А для працівників висока процентна ставка – одна з причин економічного уповільнення; на практиці це означає безробіття. Не дивно, що вони вважають високі процентні ставки небезпечними. Для фінансиста, який надав довготермінову позику, реальну небезпеку становить інфляція. Інфляція може означати, що гроші, які йому повертають, коштуватимуть менше, ніж ті, що він позичив.

У політичних дебатах небагато хто відкрито виступає з позицій свого власного інтересу. Все викладається у термінах *спільного інтересу*. Оцінка того, які результати може дати та чи інша політика для спільного інтересу, вимагає певної моделі – цілісного погляду на те, як працює вся система. Одну таку модель розробив Адам Сміт, обстоюючи переваги ринків; Карл Маркс, стривожений негативними наслідками тогочасного

капіталізму для робітників, представив альтернативну. Попри свої численні добре задокументовані вади, Марксова модель мала величезний вплив, особливо у країнах, що розвиваються, де для мільярдів бідних людей капіталізм, здається, не виконує своїх обіцянок. Але з падінням Радянської імперії її слабкі місця стали аж надто очевидними. І з цим крахом і глобальним економічним пануванням Сполучених Штатів гору взяла ринкова модель.

Але ж існує *не одна* ринкова модель. Існує вражаюча різниця між японською версією ринкової системи і німецькою, шведською чи американською версіями. Дохід на душу населення у кількох країнах є порівнянним із доходом на душу населення у Сполучених Штатах – тим часом як нерівності там менше, рівень бідності нижчий, а здоров'я й інші показники рівня життя – вищі (принаймні, на думку мешканців тих країн). Тоді як ринок є основою і шведської, й американської версій капіталізму, уряди відіграють зовсім різні ролі. У Швеції уряд бере на себе набагато більшу відповідальність за сприяння суспільному добробуту; він забезпечує набагато кращу охорону здоров'я, набагато краще страхування від безробіття і набагато кращі пенсії по старості, ніж уряд США. Проте ці моделі є однаково успішними, навіть з точки зору інновацій, пов'язаних з «Новою економікою». Для багатьох американців, хоч і не для всіх, американська модель працює добре; більшості шведів американська модель видається неприйнятною – вони вважають, що їхня модель служить їм краще. З точки зору мешканців азійських країн добре працюють різноманітні азійські моделі, і це справедливо для Малайзії і Кореї так само, як для Китаю й Тайваню, навіть якщо взяти до уваги глобальну фінансову кризу.

В останні п'ятдесят років економічна наука пояснила, чому і за яких умов ринки працюють добре і коли вони добре не працюють. Вона показала, чому ринки можуть приводити до недовиробництва чогось – як от фундаментальних досліджень – і перевиробництва чогось іншого – наприклад, забруднення. Найдраматичнішими ринковими невдачами є періодичні спади економіки, рецесії і депресії, що переслідують капіталізм ось уже двісті років. Вони залишають багатьох працюючих без роботи, а велику частку капіталу – без використання. Крім цих найочевидніших проявів неефективності ринкового механізму, є ще безліч менших невдач – прикладів, коли ринки виявляються не в змозі забезпечити необхідні результати.

Уряди можуть відігравати і відіграють визначальну роль не тільки у подоланні цих ринкових невдач, а також і в забезпеченні *соціальної справедливості*. Ринкові процеси, пущені на самоплив, можуть залишити багатьох людей з надто малими ресурсами для виживання. У країнах, що були найбільш успішними, у США і Східній Азії, уряди відіграють цю роль – і в більшості випадків відіграють її доволі добре. Уряди забезпечують усім високоякісну освіту і підтримують більшу частину інфраструктури – включно з інституційною інфраструктурою, до складу якої входять, зокрема, правова система, котра необхідна для ефектив-

ної роботи ринків. Вони регулюють фінансовий сектор, гарантуючи, що ринки капіталу працюють переважно так, як вони й повинні. Уряди забезпечують соціальний захист для бідних. Також вони сприяють розвитковій технологій – від телекомунікацій до сільського господарства та реактивної авіації й радіолокації. Хоча у Сполучених Штатах і інших країнах точаться гарячі суперечки щодо того, яку саме роль має відігравати уряд, існує загальна згода, що уряд відіграє роль у творенні будь-якого суспільства і будь-якої економіки, яка працює ефективно – і гуманно.

У наших демократіях існують значні розбіжності у поглядах щодо економічної і соціальної політики. Деякі з цих розбіжностей стосуються цінностей – наскільки потрібно турбуватися про довкілля (з яким рівнем руйнування довкілля ми можемо миритися, якщо це руйнування дає нам змогу досягти вищого ВВП); наскільки потрібно турбуватися про бідних (скільки із загальних доходів ми можемо пожертвувати на те, щоб дехто з бідних позбавився бідності чи хоч трохи покращив своє становище); чи наскільки нам потрібно турбуватися про демократію (чи готові ми поступитися своїми фундаментальними правами, приміром правом на створення спілок, якщо вважаємо, що в результаті економіка зростатиме швидше). Деякі з цих розбіжностей стосуються того, як функціонує економіка. Аналітичні положення зрозумілі: у будь-якому випадку, коли інформація чи ринки є недосконалими (тобто завжди), саме втручання уряду, в принципі – навіть якщо уряд потерпає від тієї ж недосконалості інформації, – можуть підвищити ефективність ринків. Як ми бачили у розділі 3, положення ринкового фундаменталізму не витримуються у розвинутих економіках, не кажучи вже про країни, що розвиваються. Однак захисники ринкового фундаменталізму і далі стверджують, що недоліки ринків є порівняно незначними, а недоліки урядів – порівняно великими. Вони вбачають в уряді скоріше частину проблеми, а не її вирішення; у безробітті звинувачується уряд, який встановлює надто високі зарплати чи надає профспілкам надто багато влади.

Адам Сміт набагато краще усвідомлював обмеженість ринку, включно із загрозами від недосконалостей конкуренції, ніж ті, хто проголошує себе його сучасними послідовниками. Також Сміт добре усвідомлював значення соціального і політичного контексту, в якому має працювати кожна економіка. Якщо економіка має працювати, то має існувати суспільна єдність: вуличне насильство в Латинській Америці і суспільні конфлікти в Африці створюють середовище, вороже для інвестицій і економічного зростання. Але коли соціальна єдність може впливати на економічну діяльність, то справедливим є і зворотне: надто сувора економічна політика – чи це обмежувальна монетарна і фінансова політика в Аргентині, чи урізання субсидій на харчі для бідних в Індонезії – з великою ймовірністю веде до заворушень. Особливо зростає ця ймовірність в умовах значної соціальної нерівності – коли, приміром, мільярди доларів витрачаються на допомогу корпораціям і

фінансовим установам в Індонезії, а для безробітних не залишається нічого.

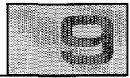
У своїй власній роботі – і в наукових працях, і в діяльності на посадах економічного радника президента й головного економіста Світового банку – я обстоював збалансовану позицію стосовно ролі уряду, позицію, яка бере до уваги обмеженість і помилки ринків, *так само як і уряду*, але розглядає їх обох як партнерів у співпраці, при тому, що характер цього партнерства відрізняється у різних країнах залежно від ступеня їхнього політичного й економічного розвитку.

Та хоч би на якому ступені економічного й політичного розвитку перебувала країна, має значення, яким є сам уряд. Слабкі чи надто схильні до втручання уряду шкодять стабільності і зростанню. Фінансова криза в Азії була викликана браком адекватного регулювання фінансового сектору, мафіозний капіталізм у Росії – невдалістю запровадження елементарного порядку й законності. Приватизація без необхідної інституційної інфраструктури у країнах з перехідними економіками швидше веде до розбазарювання власності, а не до створення багатства. В інших країнах приватизовані монополії, за відсутності відповідного регулювання, мають більші можливості визискування споживачів, ніж монополії державні. На відміну від цього приватизація, супроводжувана регулюванням, корпоративною реструктуризацією і корпоративним управлінням¹, приводить до вищих показників зростання.

Однак тут моє завдання полягає не у розв'язанні цих суперечностей чи у викладенні моїх власних поглядів на взаємини урядів і ринків, а в тому, щоб наголосити на розбіжностях у позиціях навіть серед високоосвічених економістів. Дехто з критиків економічної науки і економістів роблять поспішний висновок, що економісти ніколи не доходять згоди, і тому відкидають *усе*, що б не казали економісти. Це неправильно. У деяких питаннях – наприклад у тому, що країни мають жити своїм коштом, чи в тому, що гіперінфляція небезпечна – існує загальна згода.

Проблема полягає у тому, що МВФ (а іноді й інші міжнародні економічні організації) представляють як загальноприйняті ті доктрини і політичні рекомендації, щодо яких немає загальної згоди; наприклад, було мало доказів за лібералізацію ринків капіталу і дуже багато проти. Існує загальна згода стосовно того, що в умовах гіперінфляції ніяка економіка не може нормально працювати, однак немає згоди щодо корисності дедалі більшого зниження рівня інфляції; існує мало доказів того, що все більше і більше зниження інфляції приносить вигоди, зіставні з витратами, а дехто з економістів навіть вважає, що надмірне зниження інфляції призводить до негативних наслідків².

Невдоволення глобалізацією спричиняється не тільки економікою, що, як здається, ставиться понад усім іншим, а специфічним поглядом на економіку – ринковим фундаменталізмом – що переважає всі інші погляди. Опозиція глобалізації у багатьох країнах світу не є опозицією



глобалізації як такій – новим джерелам коштів для зростання чи новим експортним ринкам. Вона є опором специфічному наборові доктрин, політиці Вашингтонського консенсусу, яку нав'язують міжнародні фінансові інституції. Також вона не є опозицією самій політиці. Вона є опозицією тому, що тільки єдиний набір заходів вважається правильним. Таке переконання вступає у суперечність з економікою, яка наполягає на важливості компромісів і вибору, а також зі здоровим глуздом. У демократичних країнах активно дискутується кожен аспект економічної політики; не тільки макроекономіка, а й речі на кшталт прийнятної структури законодавства про банкрутство чи приватизація соціального забезпечення. Значна частина світу тим часом почувається позбавленою права на власний вибір – а деякі країни навіть спонукають до вибору варіантів, які відкинули Сполучені Штати.

Проте коли віддана певній ідеології позбавляє країни вибору, який мали б робити вони самі, вона також значною мірою є винною у їхніх невдачах. Економічні структури кожного регіону світу помітно відрізняються одна від одної; наприклад, фірми у Східній Азії мали велику заборгованість, латиноамериканські фірми – порівняно незначну. Професійні спілки Латинської Америки потужні, а у більшій частині Азії – порівняно слабкі. Економічні структури також увесь час змінюються – на цьому моменті наголошувалося останнім часом під час дискусій щодо Нової економіки. Досягнення економічної науки останніх тридцяти років фокусувалися на ролі фінансових установ, на інформації, на змінах у глобальній конкуренції. Я зауважував, як вони змінили погляди стосовно ефективності ринкової економіки. Також вони змінили погляди і стосовно адекватного реагування на виникнення криз.

У Світовому банку й МВФ цим новим ідеям – і що важливіше, практичним висновкам для економічної політики, які з них випливають, – чинився опір. Ці інституції також не бажали брати до уваги досвід Східної Азії, яка *не* слідувала політиці Вашингтонського консенсусу і зростала швидше за будь-який інший регіон світу. Те, що інституції не взяли на озброєння досягнень сучасної економічної науки, призвело до їхньої поганої підготовленості до Східноазійської кризи і менших можливостей сприяти економічному розвитку по всьому світу.

МВФ вважав, що йому не потрібні ці нові досягнення, оскільки він і так уже знає відповіді; якщо їх не давала економічна наука, то давала ідеологія – проста віра у вільні ринки. Ідеологія ставить скло, через яке дивляться на світ, вона являє собою набір вірувань, яким слідують настільки твердо, що навряд чи ще потрібні якісь емпіричні докази. Докази, які суперечать таким переконанням, взагалі відкидаються. Для прихильників вільних і нічим не обмежених ринків лібералізація ринку капіталу є *самоочевидно* бажаною; не потрібно ніяких доказів того, що вона сприяє економічному зростанню. Доказ того, що лібералізація спричиняє нестабільність, буде відкинуто – її вважатимуть частиною необхідних витрат, частиною болю, який потрібно стерпіти у переході до ринкової економіки.

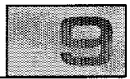
Потреба в міжнародних економічних інституціях

Ми не можемо повернути глобалізацію назад; вона прийшла назавжди. Питання в тому, як вона працюватиме. І якщо вона має працювати, то мають бути і глобальні громадські інституції, які допомагатимуть встановлювати правила.

Звичайно, ці інституції повинні зосереджувати свої зусилля там, де глобальні колективні дії є бажаними чи навіть необхідними. Протягом останніх трьох десятиліть зростало розуміння умов і обставин, за яких потрібно вдаватися до колективних дій на різних рівнях. Раніше я розглядав питання потреби у колективних діях, коли ринки самостійно не можуть забезпечити ефективних результатів. Коли є зовнішні чинники – коли дії осіб мають вплив на інших і ці дії чиняться на безоплатних засадах – ринок, як правило, реагує перевиробництвом одних товарів і недовиробництвом інших. На ринки не можна покладатися у виробництві продукції, громадської за самою своєю природою, такої як оборона³. У певних царинах ринки не можуть вижити⁴; уряди, наприклад, забезпечують студентів позиками через те, що ринок самостійно не може впоратися з інвестиціями у людський капітал. Також з низки причин ринки часто не є саморегульними – існують буми і падіння – тому уряд відіграє важливу роль у забезпеченні економічної стабільності.

За останнє десятиліття зросло розуміння того, на якому рівні – місцевому, державному, глобальному – бажаними є колективні дії. Заходи, вигоди від яких переважно накопичуються на місцевому рівні (як-от дії, пов'язані із забрудненням довкілля), потрібно вживати на місцевому рівні; тоді як ті, що дають користь громадянам цілої країни, повинні вживатися на національному рівні. Глобалізація означає, що зросло усвідомлення сфер, у яких вплив є глобальним. Саме в цих сферах потрібні глобальні колективні дії – а також життєво необхідною є система глобального управління. Усвідомлення цього супроводжувалося створенням глобальних інституцій, які мають спрямовувати свої зусилля на вирішення цих проблем. Організацію Об'єднаних Націй можна розглядати як таку, що зосереджується на питаннях глобальної політичної безпеки, тоді як міжнародні фінансові інституції, і особливо МВФ, мають зосереджувати свою увагу на глобальній економічній стабільності. Обидві ці організації можна розглядати як такі, що працюють із зовнішніми чинниками, взятими у глобальному вимірі. Локальні війни, якщо вони не стримуються і не припиняються, можуть спричинити інші, допоки пожежа не запалає в усьому світі. Економічний спад в одній країні може призвести до уповільнення повсюди. 1998 року велике занепокоєння було викликане тим, що криза на нових ринках могла призвести до глобального економічного краху.

Проте не тільки у цих сферах глобальні колективні дії є життєво необхідними. Існують глобальні проблеми захисту довкілля, особливо ті,



що стосуються атмосфери і Світового океану. Глобальне потепління, спричинене використанням в індустріальних країнах органічного пального, призводить до накопичення вуглекислого газу, що відбивається на мешканцях доіндустріальних країн на південних островах чи в серці Африки. Діра в озоновому шарі, спричинена використанням хлорофторовуглеців, схожим чином впливає на всіх – не тільки на тих, хто застосовує ці речовини. Мірою того як зростає важливість цих глобальних проблем довкілля, підписуються міжнародні конвенції. Деякі з них діють доволі добре, так як та, що стосується озонової проблеми (Монреальський протокол 1987 року); тим часом інші, такі як спрямовані на боротьбу з глобальним потеплінням, досі не зробили значного поступу.

Для глобальних проблем, що стосуються здоров'я – таких як поширення небезпечних хвороб, наприклад СНІДу, – не існує державних кордонів. Всесвітня організація охорони здоров'я добилася викорінення кількох захворювань – приміром, річкової сліпоти і віспи – проте у багатьох сферах перед громадською охороною здоров'я ще стоять величезні проблеми. Саме знання є важливим глобальним суспільним продуктом: результати досліджень можуть принести користь кожному будь-де і без значних додаткових витрат.

Міжнародна гуманітарна підтримка є колективною дією, що походить із загального співчуття до інших. Ринки – навіть за найвищої своєї ефективності – не гарантують людям достатньо їжі, одягу чи житла. Головним завданням Світового банку є викорінення бідності – не так забезпечуючи гуманітарну допомогу під час криз, як надаючи країнам можливість зростати і покладатися на власні сили.

Хоча спеціалізовані інституції в усіх цих царинах виникли у відповідь на конкретні потреби, проблеми, з якими вони стикаються, часто переплітаються одна з одною. Бідність може призводити до деградації довкілля, руйнування довкілля може бути чинником бідності. Люди у бідних країнах, таких як Непал, які потерпають від нестачі тепла й енергетичних ресурсів, вимушені вирубувати ліси, щоб мати можливість обігрівати житло й готувати їжу, а це веде до ерозії ґрунтів і подальшого загострення злиднів.

Глобалізація, збільшивши взаємну залежність людей у світі, посилила потребу у глобальних колективних діях і глобальних суспільних продуктах. І не дивно, що глобальні інституції, створені для вирішення цих проблем, не працюють ідеально: проблеми є складними, а колективних заходів на будь-якому рівні вживати тяжко. Однак у попередніх розділах ми розглянули скарги, зміст яких виходить далеко за межі того, що глобальні інституції працюють не ідеально. У деяких випадках їхні помилки були згубними; в інших випадках вони проводили незбалансовану політику, яка приносила одним набагато більші вигоди від глобалізації, ніж іншим, а декому насправді завдавала шкоди.

Управління

Відтак ми простежили, що невдачі глобалізації походять від того, що в інституціях, які визначають правила гри, гору взяли комерційні та фінансові інтереси і погляди. Гору взяв також специфічний погляд на роль уряду і ринків – погляд, з яким загалом не погоджуються у країнах, що розвиваються, але який нав'язують цим країнам, а також країнам з перехідними економіками.

Постає питання: чому так сталося? І відповідь неважко знайти: саме міністри фінансів і керівники центральних банків сидять за столом, за яким ухвалюються рішення МВФ, а міністри торгівлі – СОТ. Навіть якщо вони зроблять над собою зусилля, щоб упровадити політику, яка служить ширшим національним інтересам їхніх країн (чи, інколи, зроблять ще більше зусилля – щоб вдатися до заходів у ще ширших глобальних інтересах), все одно вони бачать світ у специфічній, неминуче більш обмеженій перспективі.

Я стверджував, що потрібні зміни у способі думок. Але спосіб думки інституції неминуче пов'язаний з тими, кому вона є *прямо* підзвітною. Значення має право голосу, і те, хто сидить за столом – маючи навіть обмежене право голосу, – теж має значення. Це визначає, чиї голоси будуть почутими. МВФ не просто займається технічними моментами банківської діяльності, приміром, як зробити ефективнішими банківські системи клірингу чеків. Діяльність МВФ відбивається на життях і засобах існування мільярдів людей у країнах, що розвиваються; проте їх голос мало важить у цій діяльності. Працівники, яких звільняють з роботи у результаті проведення програм МВФ, не мають місця за столом; тим часом як банки, які наполягають на виплаті позик, добре представлені міністрами фінансів і керівниками центральних банків. Можна передбачити наслідки такої політики: невідкладна допомога, яка приділяє більше уваги виплатам кредиторам, ніж допомагає підтриманню економіки на рівні повної зайнятості. Наслідки в доборі менеджерів установ так само можна було передбачити: більше прагнули знайти лідера, чиї погляди збігалися б із поглядами головних «акціонерів», ніж лідера, який є справжнім експертом з проблем країн, що розвиваються, які являють собою сьогодні головне поле діяльності Фонду.

Управління у СОТ є складнішим. Як і в МВФ, там чують голоси саме міністрів торгівлі. Тому не дивно, що турботі про довікілья часто тут приділяється невелика увага. Однак якщо МВФ забезпечує домінування голосів багатих держав, то у СОТ кожна країна має єдиний голос, і рішення переважно приймаються на засадах консенсусу. Але насправді в минулому домінували Сполучені Штати, Європа і Японія. Зараз це може змінюватися. На останній зустрічі у місті Доха країни, що розвиваються, наполягали на тому, що якщо буде зініційовано наступний раунд торгових переговорів, то їхню думку має бути почуто – і вони домоглися доволі значних поступок. Коли Китай приєднався до СОТ, країни, що розвива-



ються, отримали на своєму боці потужний голос – хоча інтереси Китаю і багатьох інших країн, що розвиваються, не збігаються повністю.

Найфундаментальніша зміна, необхідна для того, щоб глобалізація працювала так, як вона має працювати, є зміна в управлінні. Це передбачає у МВФ і Світовому банку зміну в праві голосу, а в усіх інших міжнародних економічних інституціях – зміни, які забезпечать те, що не тільки голоси міністрів торгівлі чутимуть у СОТ чи міністрів фінансів і керівників центральних банків – у МВФ і Світовому банку.

Здійснити такі зміни буде нелегко. Навряд чи Сполучені Штати захочуть поступитися своїм реальним правом вето в МВФ. Навряд чи розвинуті промислові країни захочуть поступитися своїми голосами, аби країни, що розвиваються, могли мати більше голосів. Вони навіть висуватимуть позірно пристойні аргументи: права голосу, як у кожній корпорації, залежать від частки капіталу. Китаю вже давно потрібно було збільшити свою частку капіталу, якщо йому потрібно дати більше голосів. Секретар Державної скарбниці США Пол О'Ніл спробував створити враження, що саме американські платники податків, водопровідники і теслі, платять за багатомільярдні пакети невідкладної допомоги – і тому, що вони платять цю ціну, вони повинні мати право голосувати. Але це неправильно. Зрештою гроші надходять від робітників та інших платників податків країн, що розвиваються, тому що майже завжди позики МВФ повертаються.

Але хоча зміни є складними, вони не є неможливими. Ті зміни, яких домоглися країни, що розвиваються, від розвинутих країн у листопаді 2001 року у вигляді ціни за початок нового раунду торгових переговорів, свідчать, що принаймні у СОТ змінився баланс сил у переговорних можливостях.

Втім я далекий від аж надто оптимістичних очікувань, що фундаментальні реформи у *формальному* управлінні МВФ і Світовим банком відбудуться скоро. Проте у найближчому майбутньому зміни у *практиці (діяльності) і процедурах* можуть мати значний ефект. За столами у Світовому банку і МВФ – по двадцять чотири місця. Кожне місце представляє кілька країн. За існуючої конфігурації Африка має дуже мало місць просто тому, що вона має дуже мало голосів, а дуже мало голосів вона має тому, що, як ми вже зазначали, голоси розподіляються відповідно до потужності економіки. Навіть без змін домовленостей щодо голосування Африка могла би мати більше місць; її голоси могли б бути почуті, навіть якщо вони не враховуються.

Ефективна участь потребує того, щоб представники країн, що розвиваються, були добре поінформованими. Через бідність країни просто не можуть собі дозволити такої кількості співробітників, як, приміром, Сполучені Штати, для того, щоб підтримувати свою позицію у міжнародних економічних інституціях. Якби розвинуті країни справді серйозно ставилися до позиції країн, що розвиваються, вони могли б допомогти у фінансуванні дослідницького центру – незалежного від міжнародних економічних організацій, – який допоміг би країнам, що розвиваються, у випрацюванні їхніх стратегій і позицій.

Прозорість

Крім фундаментальних змін в управлінні, найважливішим способом забезпечення більшої відповідальності міжнародних економічних інституцій щодо бідних, довкілля та політичних і соціальних проблем, на які я звертав увагу, є підвищення ступеня їх відкритості і прозорості. Ми вважаємо благотворною ту важливу роль, яку відіграє поінформована й вільна преса у приборкуванні навіть наших демократично обраних урядів: кожен випадок шахрайства, кожна найменша необережність, будь-який вияв фаворитизму стає предметом пильного розгляду – і громадський тиск дає позитивні результати. Прозорість має навіть ще більше значення в інституціях на зразок МВФ, Світового банку і СОТ через те, що їхні керівники не обираються прямими виборами. Хоча ці інституції і є громадськими, громадськості вони *прямо* не підзвітні. Це вимагає від інституцій більшої відкритості, однак насправді вони є ще менш прозорими.

Проблема браку прозорості актуальна для кожної інституції, хоча й у кожному разі у трохи відмінний спосіб. У СОТ усі переговори, які ведуть до ухвалення угод, проходять за зачиненими дверима, що практично не дає змоги – допоки не стає пізно щось робити – побачити вплив корпоративних та інших вузьких інтересів. Робота комісій СОТ, які вирішують питання порушень угод СОТ, відбувається в обстановці секретності. Саме тому, можливо, й не дивно, що юристи, які спеціалізуються на питаннях торгівлі, та колишні торговельні посадовці, котрі часто входять до складу цих комісій, приділяють мало уваги, наприклад, проблемам охорони довкілля; якби робота цих комісій була відкритішою, то громадськість могла б примусити комісії бути більш чутливими до суспільно значимих проблем чи зніціювати зміни у процесі прийняття їхніх рішень.

МВФ по самій своїй природі схильний до секретності: центральні банки, хоч вони і є державними інституціями, традиційно прагнуть секретності. У фінансовій спільноті секретність вважається природною – на відміну від наукового середовища, де загальноприйнятою нормою є відкритість. До 11 вересня 2001 року секретар Держскарбниці навіть захищав секретність офшорних банківських центрів. Мільярди доларів на Кайманових островах та в інших таких центрах знаходяться там не тому, що ці острови надають кращі банківські послуги, ніж Уолл-стріт, Лондон чи Франкфурт; вони знаходяться там тому, що тамтешня секретність дозволяє ухилитися від податків, відмивати гроші та проводити інші підлі оборудки. Тільки після 11 вересня прийшло усвідомлення того, що серед цих інших безчесних оборудок є і фінансування тероризму.

Але МВФ не приватний банк; це громадська інституція.

Відсутність відкритої дискусії означає, що його моделі й політика своєчасно не піддаються критиці. Якби кроки й політика МВФ під час кризи 1997 року були предметом звичайного демократичного процесу, якби у цих країнах мала місце всеохопна і відкрита дискусія щодо пропонуваної МВФ політики, можливо, ця політика й не впроваджувалася б,



а натомість з'явилися якісь кращі варіанти. Така відкрита дискусія могла б не тільки прояснити помилковість економічних засад, на яких базувалися приписи МВФ, вона також відкрила б те, що інтереси кредиторів ставляться вище від інтересів працівників і малих підприємств. Існували інші способи дії – які принесли б менший ризик цим слабшим групам, і ці альтернативні кроки потрібно було б розглянути з тією увагою, якої вони заслуговують.

Раніше, під час роботи в економічній раді, я прийшов до розуміння тих потужних сил, які спричиняються до секретності. Секретність дає урядовцям таку свободу дій, яка була б неможливою за умови пильного громадського контролю. Секретність не тільки полегшує їм життя, а й надає повну свободу діловим колам. Секретність також слугує для того, щоб приховувати помилки, безневинні чи ні, має значення їхній подальший аналіз чи не має. Зрештою, як іноді кажуть, «сонячне світло – найкращий антисептик».

Навіть якщо політика не диктується діловими колами, секретність призводить до підозр – чийм інтересам вона насправді служить? – і такі підозри, навіть якщо вони безпідставні, підривають політичні основи економічних заходів. Саме секретність і підозри, які вона викликає, надають сил протестному рухові. Одна з вимог протестантів – це більші відкритість і прозорість.

Ці вимоги набули особливого резонансу через те, що сам МВФ наполягав на важливості прозорості під час кризи у Східній Азії. Одним із очевидних непередбачених наслідків риторичних вимог МВФ щодо прозорості стало те, що зрештою, коли громадські прожектори спрямували своє світло на сам МВФ, виявилось, що йому-то прозорості якраз і бракує⁵.

Секретність також підриває демократію. Демократична відповідальність може бути тільки тоді, коли ті, кому ці громадські інституції мають бути підзвітними, добре поінформовані про їхню діяльність – включно з тим, які варіанти вибору вони розглядають і яким чином ухвалюються рішення. Ми бачили у розділі 2, як сучасна демократія прийшла до усвідомлення фундаментального громадянського *права знати*, втіленого у законах, таких як американський Акт про свободу інформації. Проте ми також бачили, що номінально підтримуючи прозорість і відкритість, МВФ і Світовий банк поки що не прийняли цих ідей. А повинні б.

РЕФОРМУВАННЯ МВФ І ГЛОБАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

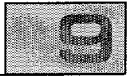
Існують деякі проблеми, що є спільними у реформуванні всіх міжнародних економічних інституцій, але кожна інституція має і свої власні проблеми. Я починаю з МВФ, частково тому, що його проблеми є більш виразними і глибокими порівняно з проблемами інших інституцій.

Попередній розділ я почав із запитання: як може організація, що має таких здібних (і високооплачуваних) урядових чиновників, робити так багато помилок? Я гадаю, що *частина* проблем спричиняється розбіжністю між поставленими перед нею цілями: цілями, для досягнення яких вона створювалася – сприяння глобальній економічній стабільності, – і новішими цілями – наприклад, лібералізації ринку капіталу, – які більше слугують інтересам глобальної фінансової спільноти, ніж глобальній стабільності. Цей дисонанс призводить до інтелектуальних непослідовностей і суперечностей, які становлять більше ніж просто науковий інтерес. Відтак не дивно, що тяжко розробити послідовну політику. Надто часто економічну науку підміняла ідеологія – ідеологія, яка дає прямі вказівки, якщо не єдино правильний спосіб дії; ідеологія, яка є дуже суголосною з інтересами фінансової спільноти, навіть якщо вона зазнає невдачі й насправді вже не служить цим інтересам.

Одна з важливих відмінностей між *ідеологією* і *наукою* полягає в тому, що наука усвідомлює межі знання. Завжди існує невизначеність. На відміну від цього, МВФ ніколи не подобається обговорювати невизначеності, пов'язані з політикою, яку він рекомендує, а більше подобається розробляти образ власної непогрішимості. Така позиція і настрої заважає йому вчитися на помилках минулого – як можна навчитися чомусь із помилок, не визнавши їх? Тоді як багато організацій хотіли б вважати, що незалежні спеціалісти не припускаються помилок, проблема МВФ полягає в тому, що він часто діє так, начебто *майже* вірить у власну непогрішимість.

МВФ визнав помилки під час кризи у Східній Азії – він визнав, що обмежувальні фіскальні заходи поглибили економічний спад і що заходи, спрямовані на реструктурування фінансової системи Індонезії, призвели до масового вилучення вкладів, а це лише погіршило ситуацію. Проте, і це не дивно, Фонд – і Державна скарбниця США, відповідальна за впровадження багатьох заходів, – намагаються обмежити критику і взагалі обговорення цих питань. І Фонд, і Держскарбниця розлютилися, коли звіт Світового банку зачепив ці та інші помилки, і це потрапило на першу сторінку «New York Times». Було віддано накази припинити критику. МВФ ніколи не намагався далі дослідити ці проблеми. Він ніколи не запитував, чому сталися ці помилки, що було не так у його моделях, що можна було зробити, щоб запобігти їх повторенню у наступній кризі – адже виникнення криз у майбутньому є неминучим. (За станом на січень 2002 року Аргентина вийшла з кризи. Тут знову політика надання рятувальних позик МВФ зазнала невдачі; скорочувальна фіскальна політика, на якій наставляв МВФ, призвела до поглиблення рецесії.) МВФ ніколи не ставив перед собою питання, чому його моделі *систематично* недооцінюють глибину рецесії – чи чому його політика *систематично* є надмірно обмежувальною.

Фонд намагається захищати свою непогрішимість, кажучи, що якби він прислухався до звинувачень стосовно правильності своєї політики, це призвело б до втрати довіри до нього – а успішність політики вима-



гає довіри з боку ринків. І знову ми бачимо справжню іронію. Чи насправді МВФ вірить у те, що, завжди схвалюючи «досконалість і раціональність» ринків, він збільшує довіру до себе, роблячи прогнози, яким усі довіряють? Передбачення, які раз у раз не справджуються, не додають віри у МВФ, особливо за умови, якщо ринки є такими раціональними, як це проголошується. Сьогодні МВФ значною мірою втратив довіру до себе – не тільки країн, що розвиваються, а й такої дорогої йому фінансової спільноти. Якби МВФ був чеснішим, відвертішим, скромнішим, то напевно він сьогодні перебував би у кращому становищі.

Іноді посадовці МВФ вказують на іншу причину свого небажання обговорювати альтернативні заходи і ризики, пов'язані з його політикою. Вони кажуть, що це було б просто незручно для країн, що розвиваються, – підтримувати відносини, які віддзеркалюють глибокий скептицизм стосовно демократичних процесів.

Було б добре, якби МВФ, усвідомлюючи ці проблеми, змінив спосіб свого мислення і свою поведінку. Проте не схоже, щоб це відбувалося. Насправді Фонд надто повільно вчиться на своїх помилках, почасти через велике значення ідеології і віру у свою непогрішимість, почасти через свою ієрархічну структуру, яка використовується для забезпечення того, щоб потрібний світогляд панував по всій інституції. МВФ не є тим, що на жаргоні сучасних шкіл бізнесу зветься «організацією, здатною навчатися», і, як і інші організації, що погано навчаються і засвоюють досвід, Фондові тяжко адекватно реагувати на зміни, що відбуваються у світі.

Раніше у цьому розділі я твердив, що фундаментальної зміни у способі мислення, ймовірно, можливо досягти тільки зі зміною в управлінні, але такі зміни навряд чи стануться швидко. Могло б допомогти збільшення міри прозорості; проте навіть у цьому значні реформи зустрічають опір.

За межами МВФ існує загальна згода щодо того, що Фонд має обмежити свою діяльність на ключовій сфері – подоланні криз; а також що він більше не повинен (за винятком кризових ситуацій) займатися економічним розвитком чи економічними перетвореннями. Я повністю погоджуюся з такою думкою – почасти просто тому, що зміни у самому МВФ, які могли б дати йому можливість сприяти демократичному, рівному і стійкому розвитку, так і не відбуваються.

Узвуження поля зору є й інші виміри. У даний момент МВФ є відповідальним за збір важливої економічної статистики, і хоча переважно він добре виконує цю роботу, на дані, які він збирає, впливає його оперативна діяльність; для того, щоб його програми *виглядали* дієвими, щоб мати вищі цифри, потрібно коригувати економічні прогнози. Багато хто з тих, хто користується цими цифрами, не усвідомлюють, що це не звичайні прогнози; у цих випадках прогнози щодо ВВП не ґрунтуються на добре відпрацьованій статистичній моделі, чи навіть на оцінках фахівців, які найкраще знають економіку, – це просто цифри, *отримані на переговорах* як частина програми МВФ. Цей конфлікт інтересів неминуче виникає,

коли установа, яка займається оперативною діяльністю, також є відповідальною за статистику – багато урядів у відповідь на це створюють незалежні статистичні агенції.

Також Фонд займається експертною діяльністю, оглядом економічного становища країн, згідно зі Статтею 4 про щорічні консультації, яку ми обговорювали у розділі 2. Це є механізмом, через який МВФ навідує свої погляди тим країнам, що розвиваються, які не потребують допомоги МВФ. Позаяк економічний спад в одній країні може негативно позначитися на інших, для країн є сенс у тому, щоб спонукати одну одну підтримувати свою економічну потужність; і це глобальне суспільне благо. Тут проблемою є сам «табелі успішності». МВФ робить наголос на інфляції; проте безробіття й економічне зростання так само важливі. А його політичні рекомендації також відбивають специфічні погляди на баланс уряду і ринків. Мій безпосередній досвід зі Статтею 4 переконав мене у тому, що це завдання також має виконувати хтось інший. З огляду на те що економічний спад в одній країні найбезпосереднішим чином впливає на її сусідів, а сусіди є найчутливішими до обстановки у країні, як дієву альтернативу потрібно розглянути регіональний механізм моніторингу.

Спонукаючи МВФ до повернення до його початкової місії – звуження поля діяльності – ми добиваємося його більшої підзвітності. Ми можемо спробувати встановити, чи МВФ відвернув кризу, сприяючи стабільнішій глобальній економічній ситуації, чи добре впорався з подоланням кризи. Та зрозуміло, що звуження поля діяльності не вирішить проблеми цієї установи: частково скарги полягають у тому, що упроваджувана МВФ політика, наприклад лібералізація ринків капіталу, збільшує глобальну нестабільність, і що заходи значної кризової допомоги зазнали невдачі – і у Східній Азії, і в Росії, і в Латинській Америці.

Реформаторські зусилля

Внаслідок кризи у Східній Азії і невдалої політики МВФ загального поширення набула думка, що у міжнародній економічній системі щось не так, що потрібно щось робити для зміцнення глобальної економічної стабільності. Проте багато хто в МВФ і Державній скарбниці США вважають, що потрібні лише незначні зміни. Щоб компенсувати брак реальних змін, вони винайшли грандіозну назву для ініціативи реформи – реформа *глобальної фінансової архітектури*. Термін має означати основні зміни у правилах гри з метою відвернення наступної кризи.

Під риторикою лежать деякі реальні проблеми. Але так само, як відповідальні співробітники МВФ усе робили для того, щоб перекласти вину за власні помилки і відвернути увагу від системних проблем, вони зробили все можливе для скорочення реформ – якщо вони не передбачають надання *більшої* влади та *більших* грошей МВФ і *покладення більших зобов'язань* (таких як задоволення нових стандартів, прийнятих у розвинутих країнах) на нові ринки.

Сумнівні посилює і спосіб, у який провадяться дискусії щодо реформ. «Офіційні» дебати стосовно реформ концентруються у тих самих інститутах і очолюються тими самими урядами, які фактично «втілювали в життя» глобалізацію протягом більш як п'ятдесяти років. По всьому світу поширилося цинічне ставлення до цих дебатів. Зустрічаючись за столом переговорів з тими самими людьми, які весь час були відповідальними за цю систему, країни, що розвиваються, сумніваються в існуванні шансів на якісь реальні зміни. Залежно від того, наскільки мали значення «країни-клієнти», політики метушилися, вдаючи, що вони щось роблять для вирішення проблем – тим часом як фінансові кола намагалися, наскільки могли, зберегти статус-кво. Циніки частково мали рацію – але тільки частково. Криза винесла на перший план відчуття того, що щось пішло не так у процесі глобалізації, і це відчуття змобілізувало критиків із широкого кола питань – від прозорості до бідності, проблем довкілля і прав працюючих.

Всередині самих організацій, серед багатьох впливових членів падає відчуття самозадоволеності. Інституції змінили свою риторику. Вони говорять про «прозорість», «бідність», «участь» країн, що розвиваються, у вирішенні проблем. Навіть якщо й існують розбіжності між риторикою і дійсністю, риторика відбивається на діяльності інституцій, на прозорості, на турботі про бідних. Тепер інституції мають кращі веб-сайти, вони є відкритішими. Учасницькі оцінки бідності привели до більшої участі і більшого занепокоєння впливом програм на бідність. Але ці зміни, що бачаться як глибокі з самих інституцій, ззовні видаються поверховими. МВФ і Світовий банк продовжують працювати за стандартами відкритості, що є набагато слабшими від урядових стандартів у таких демократіях, як США, Швеція чи Канада. Вони намагаються приховувати звіти з критичною інформацією; тільки їхня нездатність запобігати витокам інформації часто приводить до того, що зрештою інформація відкривається. У країнах, що розвиваються, накопичується розчарування новими програмами участі в оцінці бідності – розчарування виникає, коли учасникам кажуть, що важливі речі, такі як макроекономічні основи, лежать за межами цих програм ⁶.

Є й інші приклади того, що набагато більше змінюється на словах, ніж у дійсності. Сьогодні небезпечність короткотермінового руху капіталу і передчасної лібералізації фінансового ринку інколи визнається навіть вищими посадовцями МВФ. Це викликало значні зміни в офіційній позиції Фонду – хоча поки що надто рано говорити про те, чи позначатиметься ця зміна риторики на політиці, яку упроваджуватимуть у країнах ⁷. Поки що не все є таким багатобічним, і про це добре свідчить один епізод. Невдовзі після того, як новий директор-розпорядник Горст Кьолер обійняв посаду, він здійснив поїздку по кількох країнах – членах МВФ. Під час візиту до Таїланду наприкінці травня 2000 року він відкрив для себе те, що вже на той час стало поза МВФ цілком очевидним і почало усвідомлюватися у самому МВФ – небезпечність лібералізації ринку капіталу. Сусідня Індонезія швидко зрозу-

міла суть справи, й у червні, під час візиту Кьолера, уряд оголосив про плани випробувальних інтервенцій на ринок капіталу. Проте швидко Індонезію – і Кьолера – поправили співробітники МВФ. Бюрократія знову одержала перемогу: лібералізація ринку капіталу (в теорії) може викликати проблеми; але інтервенції на ринок капіталу (запровадження контролю), очевидно, не значилися у списку того, що підтримує МВФ.

Були й інші ознаки реформ, наполовину щирих і наполовину підготовлених⁸. Мірою того як у 1990-х роках наростала критика надання значних рятувальних коштів, невдачі у реформах тривали. Першою стало надання передчасної позикової допомоги – позики було надано до того, як насправді виникла криза – Бразилії, яка навряд чи затримала кризу більш як на кілька місяців, а коштувала країні дуже дорого. Потім була надзвичайна кредитна лінія – ще один захід, спрямований на те, щоб гроші були готовими на випадок вибуху кризи⁹. Це теж не спрацювало, головним чином через те, що ніхто не зацікавився позиками на пропонувані умови¹⁰. Усвідомлювалося, що позики в межах програм невідкладної допомоги можуть посилювати моральну загрозу, ослаблювати кредитну діяльність, і тому упродовжувалися стратегії, за яких на кредиторів лягала частина витрат. Хоча застосовувалися такі стратегії не до потужних країн, таких як Росія, а до слабких і безсилих, таких як Еквадор, Україна, Румунія і Пакистан. Як я пояснював у розділі 8, загалом такі стратегії були невдалими. У деяких випадках, наприклад у Румунії, від них відмовилися ще до того, як ці заходи встигли завдати значної шкоди економіці; в інших випадках, приміром в Еквадорі, де їх таки було нав'язано, вони призвели до більш руйнівних наслідків. Новий секретар Державної скарбниці США і новий директор-розпорядник МВФ висловили застереження щодо загальної ефективності стратегії великомасштабної допомоги, проте потім вони вдалися до того самого – 11 мільярдів доларів і 21,6 мільярда доларів позик було надано Туреччині й Аргентині 2000 і 2001 року відповідно. Те, що рятувальні акції в Аргентині врешті-решт зазнали невдачі, здається остаточно спонукало до початку перегляду стратегії.

Навіть коли існував широкий, хоч і не загальний, консенсус щодо потрібності реформ, фінансові центри продовжували чинити опір, іноді їх підтримувала Державна скарбниця. Під час Східноазійської кризи, тоді як увага сфокусувалася на проблемах прозорості, стало очевидно: щоб знати, що відбувається на нових ринках, потрібно знати, що роблять хеджінгові фонди і офшорні банківські центри. Звісно, існувало побоювання, що більший ступінь прозорості приведе до того, що більше операцій здійснюватимуться саме цими каналами, а це в результаті дасть скорочення інформації в цілому. Секретар Держскарбниці Саммерс виступив на боці хеджінгових фондів і офшорних банків, опираючись закликом до збільшення ступеня прозорості. Він стверджував, що надмірна прозорість може зменшити стимули до збору інформації, виконання функції «відкриття ціни» на технічному жаргоні. Потрібність реформ офшорних банківських центрів, створених для втечі від подат-

ків і уникнення регуляторних заходів, вийшла на перший план після 11 вересня 2001 року. Це не було сюрпризом; можливості втечі капіталів від податків і регулювання є результатом навмисної політики фінансових ринків і багатіїв з розвинутих промислових країн.

Інші реформи, навіть ті, що здаються менш значущими, зустрічають потужний опір – як з боку країн, що розвиваються, так і розвинутих країн. Коли стало ясно, що ключову роль у кризах відіграють короткотермінові боргові зобов'язання, увага зосередилася на таких положеннях щодо облігацій, які давали б можливість конвертувати начебто довготермінове зобов'язання у короткотермінове протягом одного дня¹¹. І мірою того як зростали вимоги щодо участі кредиторів у рятувальних заходах, зростали і вимоги щодо положень у зобов'язаннях, які б сприяли їхній «форсованій» участі у наданні допомоги, так звані «статті про колективні дії». Ринки цінних паперів опиралися, досі успішно, обом реформам – навіть коли ці реформи, здається, отримали певну підтримку з боку МВФ. Критики цих реформ твердять, що такі положення можуть зробити кредити для країн-позичальників дорожчими; проте вони випускають з поля зору центральний момент. Сьогодні кредити коштують дорого, проте лише частина цих витрат лягає на позичальника.

Що потрібно

Усвідомлення проблем зайняло тривалий час. Але реформування міжнародної фінансової системи тільки-но почалося. На мою думку, необхідними ключовими реформами є такі:

1. Визнання небезпечності лібералізації ринку капіталу і того, що короткотермінові приплив і відплив капіталу («гарячих грошей») мають значний небажаний зовнішній ефект – витрати несуть ті, хто не є безпосереднім учасником операцій (позикодавці і позичальники). Коли наявні такі значні негативні зовнішні ефекти, бажаними є втручання у діяльність ринків – включно з тими, що здійснюються через податкову та банківську системи¹². Міжнародні фінансові інституції мають спрямувати свої зусилля на підвищення ефективності цих інтервенцій, а не чинення їм опору.

2. Реформа процедури банкрутства і заморожування платежів. Коли приватні позичальники не мають змоги виплачувати борги кредиторам, місцевим та іноземним, доцільним є вирішення проблем шляхом банкрутства, а не допомоги кредиторам, яку фінансує МВФ. Необхідним є реформування процедури банкрутства з урахуванням особливих обставин, що виникають у разі наявності макроекономічних коливань; потрібен Супер-розділ 11, положення про банкрутство, які передбачають реструктуризацію і надають більше можливостей для продовження роботи фірми без зміни менеджменту. Така реформа приведе до більших позитивних наслідків мірою того, як позикодавці поводитимуться обачніше у наданні кредитів, а не захочуватимуться

до непродуманого надання позик, як це мало місце в минулому¹³. Намагання упровадити зручніші для кредиторів правила проведення банкрутства, які не беруть до уваги специфіку банкрутств, викликаних макроекономічними чинниками, – це не вихід. Це не тільки не вирішує проблем країн, які спіткала криза; це ліки, які майже напевно не подіють, як ми це виразно бачили на прикладі Східної Азії – адже неможливо просто прищепити закони однієї країни іншій, яка вже має відмінні звичаї і норми. Проблеми дефолтів по державних боргах (як в Аргентині) є більш складними, проте й тут потрібно більше покладатися на банкрутства і тимчасові призупинення платежів, – те, що, здається, запізнило усвідомив МВФ. Проте МВФ не може відігравати центральної ролі. МВФ сам є великим кредитором, і панівне становище у ньому посідають країни-кредитори. Система банкрутства, згідно з якою кредитор чи його представник виносять судження щодо банкрутства, ніколи не буде вважатися справедливою.

3. Менше покладатися на надання позик з метою порятунку. З розширенням застосування банкрутств і заморожування платежів зменшується необхідність застосування великих рятувальних позик, які так часто зазнавали невдачі. Кошти переважно йшли або на гарантування повернення кредитів західним кредиторам, або для підтримання штучно завищених обмінних курсів протягом довшого часу (дозволяючи багатим всередині країни більше вивезти за кордон на сприятливих умовах, тим часом як країна залишалася з більшими боргами). Як ми бачили, рятувальні позики не просто не спрацьовували; вони призводили до дальшого загострення проблем – послаблюючи стимули до виваженості у кредитній діяльності та покриваючи ризики обмінних операцій.

4. Покращення банківського регулювання – і в розробці, й у втіленні в життя – так само у розвинутих, як і в менш розвинутих країнах. Слабке банківське регулювання у розвинутих країнах може призводити до неефективної кредитної діяльності і, таким чином, до експорту економічної нестабільності. Якщо можуть бути якісь суперечки стосовно того, що розробка регуляторних заходів у сфері банківської діяльності без урахування ризиків реально сприяє стабільності фінансової системи в розвинутих країнах, то мало хто може сумніватися в тому, що це сприяє глобальній нестабільності – заохочуючи короткотермінове кредитування. Дерегуляція фінансового сектору і надмірне покладання надії на стандарти достатності капіталу упроводжувалися неналежним чином і сприяли дестабілізації; потрібен ширший, менш ідеологізований підхід до регулювання, з урахуванням можливостей і обставин кожної конкретної країни. Таїланд мав рацію, заборонивши спекулятивні кредитні операції на ринку нерухомості у 1980-ті роки. Неправильним було спонукати Таїланд до скасування цієї заборони. Існують також інші численні обмежувальні заходи, такі як «обмеження швидкості» (обмеження на темпи зростання банківських активів), які, як видається, сприяють стабільності. Водночас в ході реформування не можна випускати з поля зору важливіших цілей:

безпечна і здорова банківська система необхідна, проте одночасно вона має надавати капітал для фінансування підприємств і створення робочих місць ¹⁴.

5. Покращення менеджменту ризиків. Сьогодні країни в усьому світі стикаються з величезним ризиком, спричинюваним коливаннями обмінних курсів. Проблема є зрозумілою, її вирішення – ні. Експерти – включно з експертами МВФ – не мають згоди щодо найефективнішої системи обмінних курсів. Вони заохочували Аргентину прив'язати її національну валюту до долара. Після кризи у Східній Азії вони стверджували, що країна повинна мати або вільно плаваючий обмінний курс, або ж жорстко фіксований. Після аргентинської катастрофи, схоже, ця порада зміниться знову. Проте безвідносно до того, які реформи відбуваються у механізмі обмінного курсу, країни продовжують стикатися з величезними ризиками. Невеликі країни, такі як Таїланд, які ведуть активну торгівлю з багатьма країнами, тяжко потерпають від того, що обмінні курси основних валют можуть коливатися в межах 50 і більше відсотків. Прив'язка їхньої валюти до якоїсь іноземної не вирішує проблем; насправді вона навіть може збільшити коливання стосовно інших валют. Проте є й інші виміри цього ризику. Латиноамериканська боргова криза 1980-х років ¹⁵ була спричинена значним підвищенням процентних ставок у результаті запровадження головою Федерального резервного банку США Полом Фолькером суворої грошової політики у Сполучених Штатах. Країни, що розвиваються, повинні навчитися давати раду цим ризикам, ймовірно, купуючи страхування від них на міжнародних ринках капіталу. На жаль, зараз країни мають змогу застрахуватися тільки від короткотермінових коливань. Звичайно, більш розвинуті країни мають набагато більші можливості протистояти цим небезпекам, ніж країни, що розвиваються, і вони повинні розвивати ринки такого страхування. Таким чином, для розвинутих країн і міжнародних фінансових установ має сенс надавати позики країнам, що розвиваються, у формах, які б пом'якшували ці ризики, наприклад зниження ризиків для кредиторів, пов'язаних зі значними коливаннями процентних ставок.

6. Покращення систем соціального захисту. Частиною завдання менеджменту ризиків є збільшення можливостей для вразливих соціальних верств у країнах, що розвиваються, протистояти ризикам. Більшість країн, що розвиваються, мають слабкі системи соціального захисту, включно з недостатністю програм страхування на випадок безробіття. Навіть у більш розвинутих країнах системи соціального захисту є слабкими і недостатніми у двох секторах економіки, які є домінуючими у країнах, що розвиваються, – в сільському господарстві і малому підприємництві. Отже, міжнародна підтримка є життєво необхідною, якщо країни, що розвиваються, мають зробити реальні кроки у напрямку поліпшення своїх систем соціального захисту.

7. Покращення реагування на кризи. Ми були свідками того, як зазнали невдачі заходи протистояння кризам 1997–1998 років. Надана

допомога була погано розробленою, так само погано вона упроваджувалася. Програми недостатньою мірою брали до уваги брак систем соціального захисту, а також надзвичайну важливість підтримання кредитних потоків, як і життєву важливість підтримання торгівлі між країнами (для недопущення поширення кризи). Заходи ґрунтувалися не тільки на поганому прогнозуванні. Вони розроблялися без усвідомлення того, що легше зруйнувати фірми, ніж заново їх створити, і того, що збитків від високих процентних ставок не буде відшкодовано, коли ставки знизяться. Це вимагає відновлення збалансованості: інтереси працівників і малих підприємств мають бути узгоджені з інтересами кредиторів; наслідки можливої втечі капіталів з країн мають бути збалансованими з, як видається, надмірною увагою до інтересів іноземних інвесторів. Реагування на майбутні кризи має здійснюватися з урахуванням соціального й політичного контексту. Коли заходи подолання кризи є неправильними, у країнах відбуваються спустошливі заворушення. До того ж капітал неможливо залучити до країн, що потерпають від соціального й політичного безладдя; ніякий уряд, крім найрепресивніших, не може контролювати таке безладдя, особливо коли упроваджувані заходи нав'язуються країні ззовні.

Найважливіше: потрібно повернутися до базових економічних принципів; МВФ слід повернутися до виконання свого початкового призначення – забезпечення коштами для підтримання сукупного попиту країн, що потерпають від рецесії, а не зосереджуватися на ефемерній психології інвесторів, непередбачуваності їхньої довіри. Країни, що розвиваються, раз у раз запитують: чому, коли Сполучені Штати стикаються з економічним спадом, вони виступають за стимулюючу фіскальну і монетарну політику, а коли вони самі стикаються зі спадом, лунають протилежні вимоги. Коли 2001 року США увійшли в період рецесії, суперечки точилися не щодо необхідності заходів стимулювання, а щодо того, якими саме вони мають бути. Сьогодні вже варто згадати уроки криз в Аргентині і Східній Азії: неможливо відновити довіру до економік, які продовжують перебувати у стані глибокої рецесії. Умови, які МВФ висуває перед країнами в обмін на свої гроші, повинні бути не тільки набагато вужчими, вони також мають зважати і на цю обставину.

Існують і інші бажані зміни: МВФ має відкрити для себе вплив, який справляють його програми на бідність і безробіття, і спрямувати свої зусилля на вирішення цих проблем. Країни повинні знати можливі наслідки виконання рекомендацій. Якщо Фонд систематично помиляється у своїх розрахунках – якщо, наприклад, зростання рівня бідності є більшим, ніж він передбачав, – то він має за це відповідати. Потрібно ставити питання: чи є його моделі такими, що призводять до систематичних помилок? Чи він намагається навмисно проводити неправильну політику?

РЕФОРМУВАННЯ СВІТОВОГО БАНКУ І ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Почасти причиною того, що я все ще сподіваюся на можливість реформування міжнародних економічних інституцій, є ті зміни, які я бачу у Світовому банку. Вони не відбуваються легко і, на мою думку, не такі глибокі, як потрібно. Проте тут відбуваються значні зміни.

У той час, коли я прийшов туди на роботу, новий президент Банку Джеймс Вулфенсон докладав багато зусиль, щоб Банк більше відповідав інтересам країн, що розвиваються. Хоча нові напрямки і не завжди були ясними, інтелектуальне підґрунтя – не завжди твердим, а підтримка всередині банку – далека від загальної, Банк почав серйозно ставитися до критики, яка звучала на його адресу. Реформи вимагали змін способу мислення у трьох сферах: економічному розвитку; економічній допомозі взагалі й допомозі Банку зокрема; стосунках Банку з країнами, що розвиваються.

Переглядаючи свій курс, Банк аналізував, наскільки успішним був економічний розвиток ¹⁶. Деякі з висновків з такого перегляду Світовий банк усвідомлював уже давно: необхідність для країн жити в межах власних бюджетів, важливість освіти, включно з освітою для жінок, а також важливість макроекономічної стабільності. Однак виникли й деякі нові теми. Успіх приходить не через саме лише запровадження початкової освіти, а й через створення міцної технологічної бази, яка дає можливість для подальшого навчання. Можливим є *одночасне* сприяння соціальної рівності й економічному зростанню; фактично, більш егалітаристичні заходи, як виявилось, краще допомагають зростанню. Важливо підтримувати торгівлю і відкритість ¹⁷, але саме робочі місця, створені розширенням експорту, а не руйнування робочих місць від збільшення імпорту, приводять до економічного зростання. Коли уряди вдаються до дій, які сприяють експортові і створенню нових підприємств, лібералізація спрацьовує; в іншому разі вона часто зазнає невдачі. У Східній Азії уряди відігравали центральну роль, допомагаючи у створенні інституцій, що сприяють заощадженням і ефективному інвестуванню. Успішні країни також віддають перевагу запровадженню конкуренції і створенню підприємств, а не приватизації і реструктуруванню існуючих підприємств.

Загалом, успішні країни застосовують усебічний підхід до економічного зростання. Тридцять років тому економісти як з лівими, так і з правими поглядами, здається, часто погоджувалися з тим, що найважливішим для економічного розвитку є поліпшення розподілу ресурсів і збільшення пропозиції капіталу. Відмінності між ними полягали лише в тому, яким саме чином здійснювати ці зміни: плануванням під проводом уряду чи вивільненням ринків. Як виявилось, не спрацьовує ні те, ні те. Економічний розвиток передбачає не тільки задіяння ресурсів і капіталу, а й суспільних трансформацій ¹⁸. Зрозуміло, що міжнародні фінансові

інституції не можуть вважатися відповідальними за ці трансформації, проте вони можуть відігравати у них важливу роль. У кінцевому підсумку, вони не мають бути перешкодою для цих трансформацій.

Допомога

А між тим економічна допомога часто може саме це робити – перешкоджати ефективним трансформаціям. Ми бачили у розділі 2, що *обумовленість* – накладання безлічі умов, часто політичних за своєю природою – надання допомоги не спрацьовує; вона не приводить до кращої політики, швидшого зростання, кращих результатів. Країни, які вважають, що реформи їм нав'язано, не відчують, що здійснюються реальні інвестиції, як і не відчують потреби у таких реформах. Проте їхня участь є життєво необхідною, якщо мають відбутися реальні соціальні зміни. Щогірше, *обумовленість* підриває демократичні процеси. Зрештою, вже є ознаки усвідомлення, навіть МВФ, що *обумовленість* заходить надто далеко, що десятки умов ускладнюють для країн, що розвиваються, зосередження зусиль на вирішенні пріоритетних проблем. Втім коли відповідно з'явилися спроби переглянути постановку умов, у Світовому банку обговорення цих питань пішло ще далі. Дехто твердив, що *обумовленість* потрібно замінити *вибірковістю* – при наданні допомоги країнам з належною історією економічного розвитку дозволити їм самостійно обирати власні стратегії економічного розвитку, припинивши мікроменеджмент, який був таким поширеним у минулому. Доведення виходить з того, що допомога, яка надається вибірково, може значно сприяти як економічному розвитку, так і зниженню рівня бідності.

Списання боргів

Країнам, що розвиваються, потрібно не тільки щоб надана допомога сприяла їхньому економічному розвитку. Їм потрібно більше допомоги. Порівняно невеликі кошти можуть мати величезне значення для охорони здоров'я і сприяння письменності. У реальних цифрах, з урахуванням інфляції, суми допомоги економічному розвитку насправді знижуються. Це навіть більшою мірою так, якщо виходити з процентного співвідношення між доходами розвинутих країн та країн, що розвиваються, чи доходів на душу населення у країнах, що розвиваються. Необхідна наявність більш стійкої бази фінансування такої допомоги (і інших глобальних суспільних проектів) – бази, яка була б вільною від мінливості політики у Сполучених Штатах чи якихось інших країнах. Було висунуто кілька пропозицій. Коли створювався МВФ, було запроваджено Спеціальні права запозичення (СПЗ, розрахункові одиниці МВФ), різновид міжнародних грошей. Коли сьогодні країни обачливо відкладають мільярди доларів до резервів, щоб захистити себе від мінливостей міжнародних ринків, певна частина доходів не переходить у сукупний попит. Глобальне економічне уповільнення 2001–2002 років



висунуло цю проблему на перший план. Випуск СПЗ для фінансування глобальних суспільних благ – включно з фінансуванням глобального економічного розвитку – міг би допомогти підтриманню міцності глобальної економіки, одночасно допомагаючи захистити деякі з найбільш вразливих країн світу. Друга пропозиція передбачає використання доходів від світових економічних ресурсів – корисних копалин морського дна і вилову риби у Світовому океані – для фінансування підтримки економічного розвитку.

Нещодавно увагу було привернуто до списання боргів – і з вагомими причинами. Без списання боргів економіки багатьох країн, що розвиваються, просто не можуть зростати. Велика частка їхніх експортних доходів іде на виплату боргів розвинутих країнам¹⁹. Міжконфесійний рух Jubilee-2000 змобілізував величезну міжнародну підтримку списання боргів. За цю ініціативу виступили церкви у багатьох країнах, що розвиваються. Вони вважають це моральним імперативом, віддзеркаленням найголовніших принципів економічної справедливості.

Питання моральної відповідальності кредиторів є особливо виразним у випадку позик часів холодної війни²⁰. Коли МВФ і Світовий банк позичали гроші горезвісному правителю Демократичної Республіки Кон'го Мобуту, вони знали (чи повинні були знати), що більша частина з цих коштів не піде на допомогу бідним людям цієї країни, а швидше за все стане джерелом дальшого збагачення Мобуту. Ці гроші були платою за те, щоб корумпований лідер цієї країни залишався союзником Заходу. Багато хто не вважає чесним, що прості платники податків у країнах з корумпованими урядами повинні виплачувати позики, надані лідерам, які їх не представляли.

Рух Jubilee-2000 досяг значного успіху в поширенні ідеї списання боргів. До 2000 року лише небагато країн відповідали критеріям, висунутим МВФ у рамках його програми полегшення боргового тягаря для країн з високими боргами. На кінець 2000 року, у результаті міжнародного тиску, 24 країни перейшли цей бар'єр.

Однак необхідно, щоб полегшення боргового тягаря пішло далі: зараз угоди торкаються тільки найбільш вразливих країн. Такі країни, як Індонезія, розорена Східноазійською кризою і помилковою політикою МВФ, все ще є «надто багатою» для списання боргів.

РЕФОРМУВАННЯ СОТ І ВИРОБЛЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО ПОРЯДКУ ДЕННОГО У МІЖНАРОДНІЙ ТОРГІВЛІ

Глобальні протести проти глобалізації розпочалися з протестів під час зустрічі СОТ у Сіетлі, тому що вона була найочевиднішим символом глобальної нерівності й лицемірності розвинутих промислових країн. Коли ці країни проповідували – і вимагали – відкриття ринків країн,

що розвиваються, їхній промисловій продукції, вони продовжували тримати власні ринки закритими для продукції з країн, що розвиваються, – приміром сільськогосподарської і текстилю. Коли вони проповідували необхідність для країн, що розвиваються, скасування державних субсидій промисловості, вони продовжували витрачати мільярди доларів на субсидії власним фермерам, унеможливаючи конкуренцію з боку країн, що розвиваються. Коли вони проповідували чесноти конкурентних ринків, Сполучені Штати, не вагаючись, вдалися до запровадження глобальних картелів з виробництва сталі й алюмінію – тому що американські виробники буцімто опинилися під загрозою з боку імпорту. Сполучені Штати наполягали на лібералізації сфери фінансових послуг, а опиралися лібералізації секторів послуг, у яких переваги мають країни, що розвиваються, – будівництва і морських перевезень. Як ми вже зазначали, такий порядок торгівлі є навіть не просто настільки нечесним, що не дає справедливої частки біднішим країнам; найбільш бідний регіон світу – Субсахарська Африка у результаті останнього раунду торговельних переговорів стала навіть ще біднішою.

Така нерівність усвідомлюється все більше, і це, у поєднанні з рішучістю деяких країн, що розвиваються, в результаті привело до нового раунду торговельних переговорів у місті Доха (листопад 2001 року) – «раунду розвитку», який поставив на порядок денний питання про виправлення деяких з дисбалансів минулого. Але попереду ще лежить довгий шлях: Сполучені Штати й інші розвинуті країни погодилися тільки на обговорення проблем; і саме лише обговорення питань виправлення дисбалансів розглядається як поступка!

Однією зі сфер особливої уваги на переговорах у Досі були проблеми прав інтелектуальної власності. Це важливо, тому що дослідники й винахідники повинні мати стимули для діяльності – хоча багато найважливіших наукових досягнень, наприклад у природничих науках і математиці, не підлягають патентуванню. Ніхто не заперечує важливості прав інтелектуальної власності. Проте потрібно, щоб ці права були збалансованими і враховували як права й інтереси виробників, так і права й інтереси користувачів – не тільки користувачів у країнах, що розвиваються, а й дослідників із розвинутих країн. На останніх етапах Уругвайського раунду переговорів і Управління науки і техніки США, і економічна рада висловлювали стурбованість тим, що вони так і не досягли балансу – угода ставила інтереси виробників вище від інтересів користувачів. Ми були занепокоєні тим, що це може загальмувати науково-технічний прогрес; зрештою знання є найважливішою складовою досліджень, а суворіші закони щодо прав інтелектуальної власності підвищують ціну цієї складової. Також ми були стурбовані наслідками недоступності для бідних найнеобхідніших ліків. Поступово це питання привернуло до себе міжнародну увагу в контексті забезпечення ліками хворих на СНІД у Південній Африці. Гнів міжнародної громадськості змусив фармацевтичні компанії відступи-

ти – найсумніших наслідків, таким чином, вдалося уникнути. Проте варто нагадати, що спочатку навіть демократична адміністрація США підтримувала фармацевтичні компанії. Ми, однак, спочатку недооцінили іншу небезпеку, що отримала назву біопіратство – *патентування* транснаціональними компаніями традиційних ліків і продуктів харчування; ці компанії не тільки прагнуть заробляти гроші на «ресурсах» і знаннях, які по праву належать країнам, що розвиваються; чинячи так, вони придушують місцеві фірми, які давно займаються виробництвом таких продуктів. Наразі залишається неясним, чи буде можливо захищати такі патенти в суді, якщо хтось захоче їх оспорити, проте зрозуміло, що менш розвинуті країни можуть не мати для цього достатньо правових і фінансових ресурсів. Це питання стало джерелом величезної емоційної і, потенційно, економічної стурбованості у країнах, що розвиваються. Недавно я побував в одному гірському селі в Еквадорі – і місцевий мер там розгнівано розповідав про те, що глобалізація привела до біопіратства.

Реформування СОТ вимагатиме дальшої роботи над більш збалансованим торговельним порядком денним – більш збалансованим ставленням до інтересів країн, що розвиваються, більш збалансованим ставленням до проблем, що виходять за межі торгівлі, наприклад проблем довкілля.

Але для виправлення існуючих дисбалансів не потрібно чекати на новий раунд торговельних переговорів. Міжнародна економічна справедливість вимагає, щоб розвинуті країни відкрилися для чесної торгівлі і рівноправних відносин без повернення за стіл переговорів чи спроб добитися ще якихось поступок. Європейський Союз вже зробив певні кроки у цьому напрямку: ініціатива «Все, крім зброї» дозволяє вільний імпорт будь-яких товарів, крім озброєння, з найбідніших країн до Європи. Ініціатива не вирішує усіх проблем, на які вказують країни, що розвиваються: вони все ще не можуть конкурувати на рівних з європейським сільськогосподарським сектором, який отримує великі державні дотації. Однак це великий крок у правильному напрямку. Питання зараз полягає в тому, чи приєднаються до цієї ініціативи США і Японія. Цей крок приніс би величезну вигоду країнам, що розвиваються, і навіть мав би позитивні результати для розвинутих країн, де споживачі могли б отримувати товари за нижчими цінами.

ДО ГЛОБАЛІЗАЦІЇ З ЛЮДСЬКИМ ОБЛИЧЧЯМ

Реформи, які я окреслив, могли б зробити глобалізацію чеснішою й ефективнішою у підвищенні рівня життя, особливо – для бідних. Це не просто питання змін інституційних структур. Має змінитися сама концепція глобалізації. Міністри фінансів і торгівлі розглядають глобалізацію як

явище переважно економічне; проте для багатьох людей у країнах, що розвиваються, вона є набагато більшим.

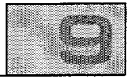
Однією з причин опору глобалізації є те, що вона, як здається, підриває традиційні цінності. Конфлікти тут є цілком реальними і, до певної міри, вони неминучі. Економічне зростання, включно з тим, яке спричиняється глобалізацією, своїм наслідком має урбанізацію, руйнування традиційних сільськогосподарських суспільств. На жаль, досі ті, хто є відповідальним за упровадження глобалізації, схвалюючи її позитивні результати, все ще надто часто недооцінюють цього негативного боку, загрози культурній ідентичності і цінностям²¹. Це викликає подив з огляду на стурбованість цими проблемами у самих розвинутих країнах: Європа захищає своє сільськогосподарське виробництво не тільки в інтересах своїх виробників і торговців, а й тому, що таким чином вона зберігає свої сільські традиції. Повсюди люди у невеликих містах скаржаться, що великі загальнонаціональні торговельні мережі та торгові центри руйнують малі підприємства і самі місцеві громади.

Мають значення темпи глобальної інтеграції: тут більш поступовий процес означатиме, що традиційні інститути і норми не будуть знищені, а зможуть пристосуватися до нових умов.

Рівною мірою важливим є вплив глобалізації на демократію. Видається, що глобалізація, у нинішньому її варіанті, часто заміняє стару диктатуру національних еліт новою диктатурою міжнародних фінансів. Фактично країнам кажуть, що якщо вони не виконуватимуть певних умов, то ринки капіталу і МВФ відмовлять їм у наданні позик. Таким чином їх змушують поступитися часткою свого суверенітету, дозволяючи нестабільним ринкам капіталу (включно зі спекулянтами, які турбуються тільки власними короткотерміновими інтересами, а не тривалим економічним зростанням країн і підвищенням рівня життя) диктувати собі умови.

Проте країни таки можуть робити свій вибір. Один із них – визначення міри, до якої вони бажають підкорятися міжнародним ринкам капіталу. Ті, хто, як країни Східної Азії, опиралися диктатові МВФ, зростали швидше від тих, хто виконував його накази. Позаяк альтернативні стратегії по-різному відбиваються на різних суспільних групах, вибір варіантів має здійснюватися саме через політичні процеси – їх не повинні відбирати міжнародні бюрократи. Навіть якщо економічне зростання *справді б* уповільнювалося, багато країн, що розвиваються, були б готовими заплатити таку ціну за більш демократичне суспільство з вищим ступенем соціальної рівності – так само як багато країн сьогодні готові пожертвувати частиною економічного зростання задля покращення стану довкілля. Глобалізація, так як вона упроваджується сьогодні, обмежує політичні права і самоуправління країн. Не дивно після цього, що їй будуть опиратися, особливо ж ті, чиї права вона порушує.

Сьогодні глобалізація викликає опір в усьому світі. Глобалізація викликає невдоволення – справедливе невдоволення. Глобалізація



може приносити добрі результати: глобалізація ідей демократії і громадянського суспільства змінила спосіб мислення, а глобальні політичні рухи привели до списання боргів і договору про заборону протипіхотних мін. Глобалізація допомогла мільйонам людей підвищити рівень їхнього життя – без неї самі вони, як і більшість економістів, ще недавно могли про це тільки мріяти. Економічна глобалізація принесла вигоди країнам, які скористалися перевагами нових можливостей експорту і залучення інвестицій. Проте країни, які отримали від глобалізації найбільше користі – це ті країни, які взяли на себе відповідальність за свою долю й усвідомили ту роль, яку має в економічному розвитку уряд, а не поклалися на поняття саморегульованого ринку, який нібито самостійно може впоратися з власними проблемами.

Але для мільйонів людей глобалізація не спрацювала. Багато хто насправді став біднішим, втративши роботу і відчуваючи більшу небезпеку. Вони почуваються дедалі безсильнішими протистояти силам, з якими нічого не можуть вдіяти. Вони бачать, як підривається демократія у їхніх країнах, як руйнується їхня культура.

Якщо глобалізація упроваджуватиметься так, як це робилося досі, якщо ми й далі не вчитимемося на власних помилках, глобалізація не тільки не сприятиме економічному розвитку, вона продовжуватиме спричиняти бідність і нестабільність. Без реформ існуюча негативна реакція накопичуватиметься, а невдоволення глобалізацією зростатиме.

Для всіх нас це буде трагедією, особливо ж – для тих мільярдів людей, яким вона могла б принести реальну користь. Тимчасом, як світ, що розвивається, продовжуватиме зазнавати переважно економічних збитків, політичні наслідки також відбиватимуться і на розвинутих країнах.

Якщо ставлення до реформ, окреслених у цьому розділі, буде серйозним, то є й надія, що гуманніший процес глобалізації може стати потужною доброю силою, що значна більшість населення країн, що розвиваються, отримають від нього користь і його підтримуватимуть. Якщо так станеться, невдоволення глобалізацією буде усім нам добрим уроком.

Нинішня ситуація нагадує мені становище у світі десь сімдесят років тому. Коли світ скочувався у Велику депресію, прихильники вільного ринку казали: «Не треба турбуватися; ринки саморегулюються, і, дайте тільки час, – економічне процвітання відновиться». Не зважайте на страждання тих, чиї життя були зруйновані заради цієї так званої «випадковості». Кейнс твердив, що ринки не виправляють своїх помилок самостійно, чи принаймні не роблять цього протягом прийняттого проміжку часу. (За його знаменитим висловом, «в кінцевому рахунку, всі ми вмираємо»^{*}.) Безробіття може утримуватися роками, і це вимагає урядового втручання. Кейнса виставляли на посміховище – проголошували соціалістом, критиком ринку. Проте, у певному сенсі, Кейнс був

^{*} *Keynes J. M. A Tract on Monetary Reform.* – London: Macmillan, 1924.

україн консервативним. Він мав фундаментальну віру у ринки: якщо тільки уряд виправить цю єдину помилку, економіка зможе функціонувати ефективно. Він не бажав цілковитої заміни ринкової системи; проте він знав, що якщо не вирішувати цих фундаментальних проблем, то це спричинить величезну суспільну напруженість. Кейнсові ліки виявилися дієвими: після Другої світової війни такі країни, як Сполучені Штати, які слідували рекомендаціям Кейнса, мали помірніші й коротші економічні спади і довші періоди економічного зростання, ніж це було раніше.

Сьогодні капіталістична система стоїть на роздоріжжі, так само як і під час Великої депресії. У 1930-ті роки капіталізм урятував Кейнс, який вважав, що політика має бути спрямованою на створення робочих місць і порятунок тих, хто потерпає від колапсу глобальної економіки. Зараз мільйони людей по всьому світу чекають: чи можна глобалізацію змінити так, щоб вона приносила користь більшій частині населення планети.

На щастя, зростає усвідомлення цих проблем, як і політична воля до змін. Майже всі, хто займається проблемами економічного розвитку, навіть вашингтонські можновладці, вже погоджуються з тим, що лібералізація ринку капіталу без відповідних регулятивних заходів може бути небезпечною. Також вони погоджуються і з тим, що надмірно сувора фіскальна політика під час Східноазійської кризи 1997 року була помилковою. Коли Болівію 2001 року спіткала рецесія, почасти через глобальне економічне сповільнення, існували певні ознаки того, що цю країну не примушуватимуть іти традиційним шляхом суворої бюджетної економії і скорочувати бюджетні видатки. Натомість (принаймні на січень 2002 року) виглядає на те, що Болівії дозволять стимулювати економіку, допомагаючи їй подолати рецесію з використанням доходів, які мають надійти від розробки нещодавно відкритих покладів природного газу – таким чином стримуючи рецесію, допоки не відновиться економічне зростання. Внаслідок Аргентинської катастрофи МВФ усвідомив помилковість стратегії надання великомасштабної фінансової допомоги і починає розглядати використання тимчасового заморожування платежів і реструктурування через банкрутство – ті альтернативи, які я разом з іншими відстоював протягом років. Ще дві перемоги являють собою списання боргів, спричинене діяльністю руху Jubilee-2000, і поступки, яких домоглися країни, що розвиваються, на черговому раунді торговельних переговорів.

Незважаючи на це, залишається ще дуже багато зробити для того, щоб наблизити риторику до реальності. У Досі країни, що розвиваються, лише досягли домовленості щодо початку обговорення справедливих правил міжнародної торгівлі; проте дисбаланси минулого ще потрібно виправляти. На порядку денному зараз вже стоять питання банкрутств і тимчасового призупинення платежів; але поки що немає впевненості щодо прийнятного балансу інтересів кредиторів і позичальників у цих питаннях. Участь країн, що розвиваються, в обговоренні проблем економічної стратегії стала набагато більшою; проте

поки що існує мало доказів того, що ця участь значно віддзеркалюється змінами у реальній політиці. Необхідні зміни в інституціях і світогляді. Ідеологія вільного ринку має поступитися місцем поглядам, які ґрунтуються на економічній науці, і більш збалансованим поглядам на роль уряду, які виходять із розуміння як ринкових, так і урядових невдач. Потрібно обережніше ставитися до діяльності іноземних економічних радників – вони мають сприяти демократичному ухваленню рішень, пояснюючи наслідки альтернативних заходів економічної політики, включно з їх наслідками для різних соціальних груп, особливо для бідних, а не підривати демократію, нав'язуючи якусь певну політику неохочим до цього країнам.

Звісно, стратегія реформ повинна бути *комплексною*. Хтось може віддавати перевагу реформі міжнародних економічних домовленостей. Але такі реформи займуть багато часу. Тому другим напрямком має стати заохочення реформ, які країни можуть здійснювати самостійно. Розвинуті країни несуть особливу відповідальність, наприклад за скасування власних торгових бар'єрів – те, за що вони так виступають. Їхня відповідальність є високою, однак їхні стимули до цього є слабкими: зрештою офшорні банківські центри і хеджінгові фонди обслуговують інтереси ділових кіл розвинутих країн, і розвинуті країни мають добрі можливості протистояти нестабільності, до якої можуть призвести невдалі реформи у країнах, що розвиваються. Насправді є підстави твердити, що Сполучені Штати у кількох моментах виграла від кризи у Східній Азії.

Відповідно до цього країни, що розвиваються, мають самі нести відповідальність за власний добробут. Вони можуть укласти бюджети таким чином, щоб жити хоч і скромним, проте власним коштом, і скасувати протекціоністські бар'єри, котрі, хоч вони і приносять велику вигоду небагатьом, змушують споживачів платити вищі ціни. Вони можуть запровадити потужні регулятивні норми, щоб захиститися від спекулянтів з-за кордону і від неправомірних дій власних корпорацій. Найважливіше: країнам, що розвиваються, потрібні ефективні уряди, сильні й незалежні судові системи, демократична підзвітність, відкритість, прозорість і свобода від корупції, котра перешкоджає ефективності державного сектору і зростанню приватного.

Ім варто просити від міжнародної спільноти тільки одного: розуміння їхніх потреб і права робити власний вибір, у способи, які відбивають їхні власні політичні судження стосовно, наприклад, того, хто і які ризики має нести. Їх потрібно заохочувати упроваджувати закони про банкрутство і створювати структури, які відповідають їхній власній ситуації, а не приймати зразки, розроблені для власних потреб більш розвинутими країнами ²².

Потрібна політика, спрямована на досягнення стійкого, рівного й демократичного зростання. Саме для цього потрібен розвиток. Розвиток – це не допомога нечисленній меншості багатіти чи створення кількох, невинуватих захищених протекціоністськими заходами, галузей

промисловості, які приносять вигоду лише еліті країни; це не розкішні товари від Prada і Venetton, Ральфа Лорана чи Луї Віттона для міських багатіїв, у той час як бідні селяни все далі занурюються у безодню злиднів. Можливість купити у московському магазині сумочку від Гуччі не означає, що країна розбудувала ринкову економіку. Економічний розвиток – це трансформація суспільств, поліпшення життя бідних, можливість для кожного мати шанс на успіх і доступ до медицини й освіти.

Такий розвиток не може відбуватися, коли політика, якій країни повинні слідувати, диктується лише небагатьма людьми. Забезпечення демократичності ухвалення рішень вимагає того, щоб у дебатах брали участь широкі кола економістів, посадовців і експертів із самих країн, що розвиваються. Це також означає, що участь в обговоренні проблем мають брати далеко не тільки експерти й політики. Країни, що розвиваються, мають взяти на себе відповідальність за власне майбутнє. Проте ми на Заході також не можемо уникати нашої відповідальності.

Змінити те, що відбувається, нелегко. Бюрократії, як і люди, звикають до поганих звичок, і зміни тут можуть бути болючими. Але міжнародні інституції мусять здійснити, нехай і болючі, зміни, що дадуть їм змогу відігравати роль, яку вони *мають* відігравати у глобалізації – а глобалізація має працювати не тільки на багатих і на розвинуті країни, а й на бідних і держави, що розвиваються.

Розвинутим країнам потрібно зробити свій внесок у реформування інституцій, які керують глобалізацією. Ми створили ці інституції, і ми повинні зробити так, щоб вони працювали належним чином. Якщо нам справді небайдужа законна стурбованість тих, хто висловлює невдоволеність глобалізацією, якщо ми справді хочемо, щоб глобалізація працювала для мільярдів людей, для яких вона досі не працює, якщо ми справді прагнемо, щоб глобалізація з людським обличчям досягла успіху, ми повинні підняти голос. Ми не можемо – не повинні – мовчки стояти осторонь.

Розділ 1

¹ Ж. Ширак. Економіка має служити людям. Вітання Конференції Міжнародної організації праці, червень 1996 року.

² 1990 року 2,718 мільярда осіб жили менш ніж на 2 долари на день. 1998 року кількість бідних із щоденним доходом менш ніж 2 долари оцінювалася в 2,801 мільярда – World Bank. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*. – Washington, DC: World Bank, 2000. Додаткові дані див. у: *World Development Report* та *World Economic Indicators*, щорічні публікації Світового банку. Дані щодо стану охорони здоров'я можна знайти у: *Report on the HIV/AIDS Epidemic 1998* Програми ООН та Всесвітньої організації охорони здоров'я щодо СНІДу.

³ Див.: *Gerard Caprio, Jr., et al., eds. Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures. Proceedings of a Conference Co-Sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank. EDI Development Studies*. – Washington, DC: World Bank, 1998.

⁴ Поряд із численними критиками програм структурної перебудови, навіть аналіз цих програм самим МВФ указує на велику кількість невдач. Ці аналітичні огляди мають три частини: внутрішній огляд МВФ (IMF Staff. *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries* // *Occasional Papers* No. 156, February 12, 1998); зовнішній відгук незалежного експерта (К. Botchwey, et al. [Washington, DC: IMF, 1998]) та звіт співробітників МВФ Раді директорів МВФ, в якому викладаються висновки з двох попередніх оглядів (IMF Staff. *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews*. – Washington, DC: IMF, July 1998).

Розділ 2

¹ Згідно з даними організації Human Rights Watch, режим Менгісту винен у вбивстві щонайменше 200 000 осіб і в тому, що близько 750 000 громадян стали біженцями.

² T. Lane, A. Ghosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schulze-Ghattas, and T. Tsikata. *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment* // *Occasional Paper* 178, International Monetary Fund, January 1999.

³ Існують значні розбіжності у поглядах щодо того, мають чи не мають банки бути більш незалежними. Є деякі свідчення, базовані на статистичних даних, що рівень інфляції може бути нижчим, але майже немає доказів тому, що покращуються реальні показники, такі як зростання чи безробіття. Моїм завданням тут не є вирішувати ці суперечки. Хочу лише наголосити, що при цих суперечностях не можна нав'язувати кожній країні якогось одного визначеного підходу.

Розділ 3

¹ Один із прикладів див. у: P. Waldman. *How U.S. Companies and Suharto's Cycle Electrified Indonesia* // *Wall Street Journal*, December 23, 1998.

² Адам Сміт висунув ідею, що ринки самі по собі приводять до бажаних наслідків, у своїй класичній книзі «Багатство народів», написаній 1776 року, того ж самого, що й Декларація незалежності. Формальне математичне доведення – з'ясування умов, за яких вона є вірною – було зроблене двома нобелівськими лауреатами – Жераром Дебрю з Каліфорнійського університету в Берклі (Нобелівська премія 1983 року) та Кеннетом Ерроу зі Стенфордського університету (Нобелівська премія 1972 року). Фундаментальний результат, який вказує на те, що коли інформація є недосконалою чи рівновага не є дієвою (обмеження Парето), досягнуто Б. Грінвальдом та Дж. Стігліцем, див.: *Externalities in Economies with Imperfect Information or Incomplete Markets // Quarterly Journal of Economics* 101 (2) (May 1986), pp. 229–64.

³ Див.: *W. A. Lewis. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor // Manchester School* 22 (1954), pp. 139–191, та *S. Kuznets. Economic Growth and Income Inequality // American Economic Review* 45(1) (1955), pp. 1–28.

Розділ 4

¹ Для ознайомлення з деякими іншими точками зору див.: *Paul Krugman. The Myth of Asia's Miracle: A Cautionary Tale // Foreign Affairs.* – November, 1994; *J. E. Stiglitz. From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience / J. E. Stiglitz, S. Yusuf, eds. Rethinking the East Asian Miracle.* – Washington, DC; New York: World Bank and Oxford University Press, 2001. – pp. 509–526. Див. також: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy.* – New York: Oxford University Press, 1993; *Alice Amsden. The Rise of «the Rest»: Challenges to the West from Late-Industrialization Economies.* – New York: Oxford University Press, 2001; *Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, Okuno Okuno-Fujiwara, Masahiro Okuno-Fujiwara, eds. The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis.* – New York: Oxford University Press, 1998. Дуже доступний звіт про кризу у Східній Азії див.: *Paul Blustein. The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF.* – New York: Public Affairs, 2001. Більше технічної інформації міститься у: *Morris Goldstein. The Asian Financial Crisis: Causes, Cures, and Systemic Implications.* – Washington, DC: International Institute for Economics, 1998; *Jason Furman, Joseph E. Stiglitz. Brookings Papers on Economic Activity // Brookings Panel on Economic Activity.* – Washington, DC. – September 3, 1998. – Vol. 2. – pp. 1–114.

² Оскільки американська економіка не була вражена кризою, Сполучені Штати не запропонували ніякої допомоги, що значно контрастує зі щедрим ставленням до Мексики під час останньої кризи. Це викликало величезне невдоволення в Таїланді. Особливо після того, як він надав велику підтримку США у В'єтнамській війні, Таїланд вважав, що заслуговує кращого ставлення.

³ Див.: *E. Kaplan, D. Rodrik. Did the Malaysian Capital Controls Work? // Working Paper No. W8142 National Bureau of Economic Research.* – Cambridge, Mass. – February, 2001. Цю роботу можна знайти на сайті професора Родріка: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>.

⁴ Корея отримала 55 мільярдів, Індонезія – 33 мільярди, а Таїланд – 17 мільярдів доларів.

⁵ Див.: *J. Sachs. The Wrong Medicine for Asia // New York Times, November 3, 1997; To Stop the Money Panic: An Interview with Jeffrey Sachs // Asiaweek, February 13, 1998.*

⁶ 1990 року прямі іноземні інвестиції (у мільйонах доларів) становили 24 130; в 1997 році – 170 258 і в 1998-му – 170 942; портфельні інвестиції 1990 року (у мільйонах доларів) становили 3935, зрісши до 79 128 в 1997 році і до 55 225 у 1998-му. Банківські і пов'язані з торгівлею інвестиції становили 14 541 у 1990 році, 54 507 в 1997 році і 41 534 в 1998 році. Загальний приплив приватного капіталу (у мільйонах доларів) становив 42 606 у 1990 році, 303 894 в 1997 році і 267 700 в 1998 році.

⁷ Щодо чинників фінансових і банківських криз див., наприклад: *D. Beim, C. Calomiris. Emerging Financial Markets.* – New York: McGraw-Hill / Irwin, 2001. – Chapter 7; *A. Demirguc-Kunt, E. Detragiache. The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developing and Developed Countries // IMF Staff Papers.* – Vol. 45. – No 1. – March 1998; *G. Caprio, D. Klingebiel. Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises // World Bank.* – October 1999; *World Bank Staff. Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/99: Beyond Financial Crisis // The World Bank.* – February 1999.

⁸ *M. Camdessus. Capital Account Liberalization and the Role of the Fund*, нотатки на Семінарі МВФ з питань лібералізації руху капіталу, Вашингтон, 9 березня 1998 року.

⁹ Уповільнення американської економіки 2000–2001 років також завдячує своїм виникненням надмірному ринковому ентузіазму, надмірним інвестиціям в Інтернет і телекомунікації, частково спричиненими стрімким зростанням цін на акції. Помітні коливання економіки можуть виникати навіть при правильному управлінні фінансовими інституціями й адекватній монетарній політиці.

¹⁰ Суперечка навколо Кореї була частиною ширших дебатів щодо лібералізації ринків капіталу і їхніх негативних наслідків – дебатів, які велися в МВФ і американському уряді майже цілком за зачиненими дверима. Так часто ставалося, наприклад, коли ми готували регіональні торговельні угоди і документи для зустрічей Великої Сімки. В одному випадку (мексиканська криза 1995 року), коли Скарбниці підняла питання невідкладної допомоги в Конгресі, а Конгрес відхилив пропозицію, Скарбниці повернулася до своїх зазвичай зачинених для сторонніх кабінетів, розробила план фінансування в обхід Конгресу та примусила інші уряди взяти участь у цих невідкладних заходах (у спосіб, що провокує таку ворожість у багатьох європейських колах – жорсткіший варіант тієї силової тактики Держскарбниці США, яку вона використовувала в наступні роки, коли позиції США з багатьох питань піддавалися критиці, наприклад щодо глави МВФ). Ці питання є складними, але Державна скарбниця, здається, майже отримує задоволення від своєї здібності перехитрити Конгрес.

¹¹ Див. у: *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1998 // IMF, Washington, DC.* – р. 25, дехто з директорів МВФ сумнівався у необхідності суворої фіскальної політики під час азійської кризи через те, що в цих країнах не було фіскальної незбалансованості. Цікаво, що МВФ у своєму схожому звіті за 2000 рік визнав (р. 14), що стимулююча фіскальна політика є основою подолання кризи в Кореї, Малайзії й Таїланді. Див. також: *T. Lane, A. Ghosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schultze-Ghattas, T. Tsikata. IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment // Occasional Paper 178, International Monetary Fund.* – January 1999.

¹² *Stanley Fischer. Comment & Analysis: IMF – The Right Stuff. Bailouts in Asia Are Designed to Restore Confidence and Bolster the Financial System // Financial Times, December 16, 1999.*

¹³ За всі ці роки я так і не чув від співробітників МВФ ніякого логічно обґрунтованого захисту стратегії щодо підвищення процентної ставки у країнах з фірмами з високою заборгованістю. Єдиний серйозно аргументований захист цієї стратегії я почув від Джона Ліпскі, головного економіста фірми Chase Securities. Він відверто зосередив увагу на недосконалому ринку капіталу. За його спостереженнями, місцеві бізнесмени, як правило, тримали значні кошти за кордоном, а позичали вдома. Високі процентні ставки на позики вдома могли б «примусити» їх повернути додому частину своїх коштів, щоб виплатити борги й уникнути виплати таких високих процентів. Достовірність цієї гіпотези поки що не встановлено. В будь-якому разі, у декількох кризових країнах переважна частина капіталу рухалася у зворотному напрямку. Багато з бізнесменів вважали, що їх просто не можна «примусити» платити високі відсотки і що мають бути переглянуті умови позик. У результаті високі процентні ставки виявилися ненадійними.

¹⁴ Провідний співробітник Міністерства фінансів Японії Ейсукі Сакакібара згодом виклав власне бачення подій у: *E. Sakakibara. The End of Market Fundamentalism. Speech delivered at Foreign Correspondents Club, Tokyo, January 22, 1999.*

¹⁵ Подальшу інформацію див. у: *E. Kaplan, D. Rodrik. Did the Malaysian Capital Control Works?— op. cit.*

¹⁶ Протягом цього кризового періоду ситуація з прямими іноземними інвестиціями в Малайзії була подібною до інших країн регіону, вражених кризою. Втім ще рано робити якісь остаточні висновки. Для того щоб відділити вплив контрольних заходів на прямі іноземні інвестиції від впливу інших чинників, потрібні глибші економетричні дослідження та більше даних.

Розділ 5

¹ Переважна частина цього та двох наступних розділів ґрунтується на роботі, повніше опублікованій в інших виданнях. Див.: *J. E. Stiglitz. Whither Reform? Ten Years of the Transition (Annual World Bank Conference on Development Economics, 1999) / Boris Pleskovic and Joseph E. Stiglitz, eds. The World Bank.— Washington, DC, 2000.— pp. 25–56; J. E. Stiglitz. Quis Custodiet Ipsos Custodes? (Who Is to Guard the Guards Themselves?) / Governance, Equality, and Global Markets: The Annual Bank Conference on Development Economics, Europe.— J. E. Stiglitz and Pierre Alain Muet, eds.— Washington, DC: World Bank, 2001.— pp. 22–54. Також див.: *D. Ellerman and J. E. Stiglitz. New Bridges Across the Chasm: Macro- and Micro-Strategies for Russia and Other Transitional Economies // Zagreb International Review of Economics and Business.— № 3(1)— 2000.— pp. 41–72; A. Hussain, N. Stern, and J. E. Stiglitz. Chinese Reforms from a Comparative Perspective // Peter J. Hammond and Gareth D. Myles, eds. Incentives, Organization, and Public Economics. Papers in Honour of Sir James Mirrlees.— Oxford and New York: Oxford University Press, 2000.— pp. 243, 277.**

Чудові журналістські дослідження переходу Росії до ринку див. у: *Chrystia Freeland. Sale of the Century.— New York: Crown, 2000; P. Klebnikov. Godfather of the Kremlin, Boris Berezovsky and the Looting of Russia.— New York: Harcourt, 2000; R. Brady. Kapitalizm: Russia's Struggle to Free Its Economy.— New Haven: Yale University Press, 1999; John Lloyd. Who Lost Russia? // New York Times Magazine.— August 15.— 1999.*

Погляди численних політологів є суголосними інтерпретації, тут представлений. Див., наприклад: *A. Cohen. Russia's Meltdown: Anatomy of the IMF*

Failure // Heritage Foundation Backgrounders No. 1228.– October 23.– 1998; S. F. Cohen. Failed Crusade.– New York: W. W. Norton, 2000; P. Reddaway, and D. Glinsky. The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy.– Washington, DC: United States Institute of Peace, 2001; Michael McFaul. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin.– Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2001; Archie Brown and Lilia Fedorovna Shevtsova, eds. Gorbachev, Yeltsin and Putin: Political Leadership in Russia's Transition.– Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000; Jerry F. Hough and Michael H. Armacost. The Logic of Economic Reform in Russia.– Washington, DC: Brookings Institution, 2001.

Не дивно, що багато реформаторів викладають своє розуміння подій, відмінне від представленого у цій книжці, хоча такі інтерпретації були більш характерними у минулому, у дні більших сподівань на перетворення. Деякі із заголовків, як видається, погано узгоджуються з дальшими подіями. Див., наприклад: Anders Aslund. How Russia Became a Market Economy.– Washington, DC: Brookings Institution, 1995; Richard Layard and John Parker. The Coming Russian Boom: A Guide to New Markets and Politics.– New York: The Free Press, 1996. Більш критичні точки зору див. у: Lawrence R. Klein and Marshall Pomer, eds. The New Russia: Transition Gone Awry (With a foreword by Joseph E. Stiglitz).– Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2001.

² J. R. Wedel. Aid to Russia // Foreign Policy 3 (25), Interhemispheric Resource Center and Institute Policy Studies, September 1998.

³ Додаткові матеріали див. у: P. Murrell. Can Neo-Classical Economics Underpin the Economic Reform of the Centrally Planned Economies? // Journal of Economic Perspectives 5 (4) (1991), pp. 59–76.

⁴ Див.: International Monetary Fund. IMF Approves Augmentation of Russia Extended Arrangement and Credit Under CCFF, Activates GAB / Press release no. 98/31, Washington, DC, July 20, 1998.

⁵ Існує один аргумент на користь того, що МВФ на це зважав. Насправді дехто вважає, що Фонд намагався виключити можливість девальвації, роблячи її вартістю для країни настільки високою, що вона б на неї не наважилася. Якщо це й справді так, то МВФ дуже прораховувався.

⁶ Звичайно, у заяві російського уряду від 17 серпня йшлося і про інше, але це стосується нашої розповіді у першу чергу. Російський уряд додатково запровадив тимчасові обмежувальні заходи, такі як заборону нерезидентам інвестувати у короткотермінові рубльові цінні папери і дев'яностоденний мораторій на іноземні обмінні кредити і страхові виплати. Російський уряд також заявив про свою підтримку платіжного пулу, створеного найбільшими російськими банками з метою підтримання платіжної стабільності, і законопроекти стосовно своєчасних виплат бюджетникам та відновлення діяльності банків. Детальну інформацію див. на веб-сайті www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/980818ru.htm, де розміщено оригінальні тексти двох публічних заяв від 17 серпня 1998 року.

⁷ У вівторок, 17 серпня 1998 року, на Московській міжбанківській валютній біржі рубль по відношенню до долара впав на 1,9 % порівняно з курсом на 16 серпня, але на кінець тижня (п'ятниця, 21 серпня) зниження вартості рубля становило 11,0% (знову ж таки порівняно з курсом на 16 серпня). Проте 17 серпня на неофіційному міжбанківському ринку рубль до кінця дня впав на 26 %.

⁸ Див.: Chystia Freeland, op. cit.; Richard Layard and John Parker, op. cit.; Anders Aslund, op. cit.

⁹ Щодо значення бартеру в Росії і його негативних наслідків див.: C. G. Gaddy, B. W. Ickes. *Russia's Virtual Economy* // *Foreign Affairs* 77 (September–October, 1998).

¹⁰ Виявилось, що перетворення не приносять вигоди бідним. Наприклад, найменша частина населення Росії отримує 8,6 % всіх доходів (1998 рік), в Україні – 8,8 % (1999 рік), у Казахстані – 6,7 % (1996 рік) (World Bank, *World Development Indicator* 2001).

¹¹ Застосовуючи стандартну систему вимірювання нерівності (коефіцієнт Джіні), на 1998 рік Росія досягла рівня нерівності вдвічі більшого за японський і на 50 % більшого, ніж у Великобританії та інших європейських країнах. Цей рівень є зіставним з рівнем Венесуели і Панами. В той же час країни, які упродовжували політику поступовості реформ, наприклад Польща й Угорщина, утримують низький рівень нерівності – Угорщина навіть нижчий від Японії, а Польща – нижчий від Великобританії.

¹² Див.: *Stiglitz. Quis Custodiet Ipsos Custodes?* op. cit.

¹³ Наприклад: якщо хтось лібералізує ринок капіталу до того, як буде створено привабливий інвестиційний клімат – як то рекомендує МВФ, – тим самим він заохочує втечу капіталу. Якщо хтось приватизує фірми до того, як буде створено ефективний ринок капіталу, і передає власність/контроль над підприємством у руки керівників передпенсійного віку, то цим він не дає ніякого стимулу для довготривалого створення багатства; тут є стимул для розтягування активів. Якщо хтось здійснює приватизацію до того, як створить регулюючу і правову структуру для ефективної конкуренції, тим самим даються стимули до створення монополій, а також *політичні* стимули перешкоджати режимові ефективної конкуренції. Якщо хтось здійснює приватизацію на федеральному рівні, а залишає властям у штатах і на місцях свободу запровадження податків і встановлення регулюючих норм на їхній розсуд, тим самим він не викорінює бідності і стимулює власті до збирання ренти; у певному сенсі він насправді не приватизується зовсім.

¹⁴ Щодо самої теореми див.: *R. H. Coase. The Problem of Social Cost* // *Journal of Law and Economics* 3 (1960), pp. 1–44. Ця теорема виконується тільки тоді, коли відсутні витрати на здійснення економічних зв'язків і недосконалість інформації. Коаз сам визнавав силу цих обмежень. Більше того, ніколи неможливо повністю формалізувати права власності, і це є особливо справедливим для перехідних економік. Навіть у передових індустріальних країнах права власності обмежуються чинниками, пов'язаними з обстановкою, правами працівників, регіоном і т. д. Хоча закон може намагатися бути якнайчіткішим, часто виникають спори, які потрібно залагоджувати через судові процеси. На щастя, коли існують «правові норми», існує й довіра до їхньої чесності і справедливості. Але не так у Росії.

Розділ 6

¹ Хоча це тільки *імовірний* захист, як ми зазначали раніше, навіть такий захист викликає запитання. Олігархи не використовували своїх коштів на фінансування переобрання Єльцина. Проте вони надали йому організаційну базу (і підтримку на телебаченні), якої він потребував.

² Країни, якими зараз керують колишні комуністичні партії або лідери: Албанія, Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Литва, Молдова, Польща, Румунія, Росія, Словенія, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан і Хорватія.

³ Під час візиту до Росії наприкінці 1993 року я почувався украй незручно. Я зустрівся з Єгором Гайдаром, першим віце-прем'єр-міністром, відповідальним за економіку. Він знав свою економіку; він також знав, що Росія не вдається до демпінгу – в жодному сенсі, в яких вживають це слово економісти. Що я міг сказати?

⁴ Докладну інформацію див. у: *M. Du Bois, E. Norton. Foiled Competition: Don't Call It a Cartel, But World Aluminum Has Forged a New Order // Wall Street Journal, June 9, 1994.* Ця стаття вказує на тісні зв'язки між О'Нілом і Боуменом Каттером, у той час – заступником директора Національної економічної ради, яку використали як інструмент для «вирішення алюмінієвого питання». «Віддаченням» для Росії стала відступна інвестиція у 250 мільйонів доларів, гарантована ОПІС. Американські алюмінієві барони зробили все можливе, щоб уникнути антитрестівського розслідування, а американський уряд за допомогою трьох юристів, спеціалістів з антитрестівського законодавства, підготував текст угоди, який, згідно з цією статтею, був написаний дуже обережно і обтічно – щоб задовольнити вимоги Міністерства юстиції. 1995 року цей картель почав розвалюватися через зростання світового попиту на алюміній та труднощі з російськими виробниками – див.: *S. Givens. Stealing an Idea from Aluminum // The Dismal Scientist, July 24, 2001.* На додачу компанію Alcoa та інших американських виробників алюмінію звинуватили у змові з метою обмеження торгівлі; але у позові судами було відмовлено – див.: *J. Davidov. Rules for the Antitrust / Trade Interface // Miller & Chevalier, September 29, 1999, на www.ablondifoster.com/library/article.asp?pubid=143643792001&groupid=12.* Редакційний коментар, який висловлює схожу думку, див.: *Journal of Commerce, February, 22, 1994.* Історія на цьому ще не закінчується: у квітні 2000 року з'явилися повідомлення про те, що два російські олігархи (Борис Березовський і Роман Абрамович) успішно створили приватну монополію для контролю 75–80 % російського річного виробництва алюмінію, заснувавши другу після Alcoa найбільшу у світі алюмінієву компанію. Див.: *Russian Aluminum Czars Joining Forces // The Sydney Morning Herald, April 19, 2000; A. Meier, Y. Zarkovich. Promises, Promises // Time Europe 155 (20), May 22, 2000.* Див. також: *R. Behar. Capitalism in a Cold Climate // Fortune (June 2000).* Незважаючи на докази супротивного, Борис Березовський різко заперечує будь-яку неправомірність своїх дій щодо Росії.

Розділ 7

¹ У «Нью-Йорк Таймс» Колодко пише: «Проте був і інший, так само важливий аспект нашого успіху. Польща не шукала схвалення міжнародної фінансової спільноти. Натомість ми прагнули, щоб реформи підтримували громадяни Польщі. Тому зарплати і пенсії виплачувалися й індексувалися відповідно до інфляції. Виплачувалася допомога з безробіття. Ми зважали на наше власне суспільство, коли вели непрості переговори з іноземними інвесторами і міжнародними фінансовими установами». *George W. Kolodko. Russia Should Put Its People First // New York Times, July 7, 1998.*

² Польща показала також, що можна зберегти державну власність на активи й не тільки уникнути їх розпродажу, а й досягти збільшення продуктивності. На Заході найвища продуктивність пов'язана не з приватизацією, а з корпоратизацією, тобто суворими бюджетними обмеженнями щодо державних підприємств і впровадженням на них комерційних методів господарювання – тим часом як вони залишаються у державній власності. Див.: *J. Vickers, G. Yarrow.*

Privatization: An Economic Analysis. – Cambridge, MA: MIT Press, 1988, chapter 2; J. Vickers, G. Yarrow. Economic Perspectives on Privatization // Journal of Economic Perspectives 5 (2) (Spring 1991), pp. 111–32.

³ Приплив приватного капіталу до Китаю 1990 року становив 8 мільярдів доларів. На 1999 рік приплив капіталу зріс до 41 мільярда доларів, що більш як у десять разів перевищує обсяги коштів, залучених Росією того ж року. (World Bank, World Development Indicators 2001).

⁴ Див., наприклад: World Bank. World Development Report 1996: From Plan to Market. – London and New York: Oxford University Press, June 1996.

⁵ Найкраще виправдання з усіх, які висували невдалі російські реформатори, полягало в такому: ми не можемо знати *альтернативної реальності* – того, що могло б бути за інших умов. Тих можливостей, які були в інших країнах, у Росії просто не існувало. На момент, коли радикальні реформатори відійшли від влади, керовані з центру реформи (подібні до китайських) були вже неможливими, оскільки влада центру у Росії дуже ослабла. Перехід підприємств до рук *номенклатури*, чинного керівництва, що і відбулося у багатьох випадках, насправді був альтернативою. На заперечення таким аргументам я стверджую, що усвідомлення цих проблем навіть ще більше вимагало не проводити приватизацію і лібералізацію так, як це було зроблено. Руйнування центральної влади могло зробити легшим і важливішим розділення великих підприємств загальнодержавного рівня на конкуруючі частини, що привело б до більшої децентралізації економічної влади. Це навіть ще більше вимагало розбудови податкової системи перед тим, як буде приватизовано галузі, які становили головні джерела бюджетних доходів. Китайські реформи привели до значних змін у тому, хто ухвалює економічні рішення. Зрештою, альтернативні стратегії могли і не спрацювати, проте тяжко повірити в те, що ситуація могла б бути гіршою.

Розділ 8

¹ Див.: S. Fischer. On the Need for an International Lender of Last Resort // Journal of Economic Perspectives 13 (1999), pp. 85–104. Фішер, як і багато інших прихильників пропозиції щодо «кредитора в останній інстанції», проводить аналогію між роллю центрального банку всередині країни і роллю Фонду серед країн. Проте ця аналогія є хибною. Країні потрібен «останній кредитор» через концепцію депозитів «першим прийшов – першим обслуговуєшся», яка спричиняється можливістю масових вимог до банків щодо повернення вкладів – див.: D. Diamond, P. Davig. Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity // Journal of Political Economy 91 (1983), pp. 401–19. Та навіть тоді вона не є достатньою для запобігання «набігів на банки», як переконливо свідчить досвід Сполучених Штатів. Тільки за наявності міцного банківського регулювання та депозитного страхування останній кредитор може відбити «набіги» на банки. Та ніхто – навіть найбільш ревні прихильники МВФ – не буде стверджувати, що Фонд може забезпечити щось подібне до страхування депозитів. Більше того, завзятість, із якою МВФ упродовжував свою політику у багатьох країнах, викликала у них побоювання, що їм доведеться поступитися Фондові великою часткою їхньої регуляторної влади (навіть коли ці повноваження в регулюванні є добре окресленими і навіть якщо питання національного суверенітету не вважаються найголовнішими). Варто зауважити, що регулюючі органи США часто твердять, що *ретьельно спланована* відмова від вжиття репресивних заходів є надзвичайно важливою частиною макроекономічного менеджменту, тоді як МВФ, як прави-

ло, виступає проти такої відмови. Я завжди говорив, що МВФ, чинячи так, не бере до уваги фундаментальної помилки перенесення властивостей частини на ціле: в умовах загострення системної проблеми відсутність стриманості може бути самогубною, мірою того, як усі банки, не здатні залучити додаткового капіталу, відзивають свої позики – це веде до поширення неплатежів і виливається в економічний спад.

² Те, що я називаю «Супер-розділ 11». Докладніше див.: *M. Miller, J. E. Stiglitz. Bankruptcy Protection Against Macroeconomic Shocks: The Case for a «Super Chapter 11» / World Bank Conference on Capital Flows, Financial Crises, and Policies, April 15, 1999.*

³ Хоча на брак прозорості тяжко покласти вину за кризу, брак прозорості має свою ціну. Якщо криза виникла, брак інформації призводить до того, що кредитори відзивають свої кошти в усіх позичальників – незважаючи на їхню якість. Кредитори просто не мають інформації, за якою можна відрізнити добрих позичальників від поганих.

Розділ 9

¹ Термін *корпоративне управління* стосується законів, що визначають права власників акцій, включно з власниками менших пакетів акцій. При слабкому корпоративному управлінні менеджери можуть обкрадати акціонерів, а власники більших пакетів акцій – власники менших.

² Дослідження Світового банку, зокрема ті, співавтором у яких виступав мій попередник на посаді головного економіста Світового банку Майкл Бруно, колишній голова центрального банку Ізраїлю, допомагають у забезпеченні емпіричного обґрунтування цієї точки зору. Див.: *Michael Bruno, W. Easterly. Inflation Crises and Long-run Growth // Journal of Monetary Economics 41 (February 1998), pp. 3–26.*

³ Економісти проаналізували, що притаманне такій продукції. Це товар, гранична ціна постачання якого додатковій особі є низькою або нульовою, а ціна для особи при припиненні постачання цього товару є високою.

⁴ Економісти глибоко проаналізували, чому такі ринки не існують – наприклад, унаслідок проблем інформаційної недосконалості (інформаційних асиметрій), які називаються *негативним відбором* і *моральним ризиком*.

⁵ Іронія полягала в тому, що заклики до прозорості виходили від МВФ і Державної скарбниці, найсекретнішого органу уряду США (я був свідком того, як навіть Білий Дім мав проблеми з одержанням правдивої інформації стосовно того, що ж там насправді діється).

⁶ Однак наголошується, що країна може сама вирішувати такі питання, як, наприклад, час початку і закінчення навчального року в середніх школах.

⁷ Позиція власної непогрішимості МВФ робить ці зміни особливо важкими. У цьому випадку найвищі посадовці можуть, наприклад, заявляти, намагаючись дивитися прямо у вічі, що вони вже давно попереджували про небезпеки, пов'язані з лібералізацією ринків капіталу. Такі твердження є щонайменше нещирими (і самі по собі підривають довіру до установи). Якщо вони насправді усвідомлювали ці небезпеки, то тоді їхні політичні позиції ще менше можна вибачити. Проте для тих, на кого спрямовувався тиск, ці попередження мали другорядне значення, про них можна було подумати й пізніше; їм наказували проводити лібералізацію, і проводити швидко.

⁸ Як зазначалося у розділі 8, розпорошеність цілей – і небажання відкрито обговорювати мовчазну зміну у призначенні з метою обстоювання інтересів фі-

нансової спільноти – призводить до численних випадків інтелектуальної непослідовності; це, у свою чергу, утруднює проведення послідовних реформ.

⁹ Як видно із самої назви, надзвичайна кредитна лінія відкриває кредит автоматично у разі певних надзвичайних обставин, пов'язаних із кризою.

¹⁰ Існували й більш глибокі проблеми. Надзвичайна кредитна лінія могла забезпечити доступність кредитів в умовах настання кризи, але вона не могла запобігти невиплатам по інших короткотермінових позиках; а позики, які банки повинні були вважати потенційно небезпечними, мали включати в себе й кошти, передбачені надзвичайною кредитною лінією. Тому виникало побоювання, що в цілому доступні кошти у випадку кризи можуть бути недостатніми.

¹¹ Ці положення дозволяють кредиторів вимагати плати за певних умов – загалом, саме в тих обставинах, у яких інші кредитори вилучають свої кошти.

¹² В Європі велика увага приділяється одній специфічній податковій пропозиції, так званому «податкові Тобіна» – податкові на міжнародні операції. Див., наприклад: *H. Williamson. Kohler Says IMF Will Look Again at Tobin Tax // Financial Times, September 10, 2001.* Існує численна література, присвячена теоретичному й емпіричному аналізу цього податку. Бібліографію див.: www.ceedweb.org/iirp/biblio.htm. Цікаво, що навіть колишній секретар Державної скарбниці написав статтю, яку можна інтерпретувати як таку, що підтримує принципи, які лежать в основі цього податку: *L. H. Summers, V. P. Summers. When Financial Markets Work Too Well: A Cautious Case for a Securities Transactions Tax // Journal of Financial Services Research 3 (1989), pp. 261–86.* Проте залишаються значні проблеми з запровадженням податку, особливо у країнах, де податок не став загальноживим і де переважно використовуються похідні (деривативи) та інші складні фінансові інструменти. Також див.: *J. E. Stiglitz. Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading // Journal of Financial Services Research 3(2/3) (December 1989), pp. 101–15.* Оригінальну пропозицію див.: *J. Tobin. A Proposal for International Monetary Reform // Eastern Economic Journal 4 (1978), pp. 153–59; B. Eichengreen, J. Tobin, C. Wyplosz. Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance // Economic Journal 105 (May 1995), pp. 162–72; M. Ul Haq, I. Kaul, I. Grunberg, eds. The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility. – London and New York: Oxford University Press, 1996.*

¹³ Ця реформа привертає до себе дедалі більше уваги. Канадський уряд, почасти через те, що він головував у Великій Вісімці і Групі Двадцяти Двох протягом 2001–2002 років, проводить велику конференцію з питань такого реформування. Виступи МВФ з питань банкрутства і призупинення платежів дехто вважає «кроком на випередження», викликаним очікуваннями ініціатив з боку Канади та інших країн.

¹⁴ Як ми бачили, відкриття країни для іноземних банків може і не приводити до розширення позикової діяльності, особливо – розширення можливостей кредитування для місцевих середніх і малих підприємств. Країнам потрібно запроваджувати спеціальні вимоги, подібні до американського Акту про реінвестування громад, для гарантування того, що відкриття їхніх фінансових ринків не викличе недостачі коштів для малих підприємств.

¹⁵ Боргова криза в Аргентині 1981 року, у Чилі й Мексиці 1982 року і в Бразилії 1983 року. Зростання виробництва відновлювалося дуже повільно упродовж цілого десятиліття.

¹⁶ Насправді процес переосмислення, як ми вже зазначили, розпочався раніше, під тиском з боку Японії. Це знайшло своє відбиття в історичному для Банку дослідженні 1993 року «Східноазійське диво: Економічне зростання і державна політика». Зміни у способі мислення відбивалися у щорічних звітах щодо

економічного розвитку, які називаються «Звіт про світовий розвиток». Приміром, звіт 1997 року був присвячений переосмисленню поглядів на роль держави; звіт 1998 року зосереджував увагу на проблемах знань (включно з важливістю технологій) та інформації (включно з недосконалістю у функціонуванні ринків, пов'язаною з недосконалістю інформації); звіти 1991 і 2001 років наголошували на важливості ролі інституцій, а не тільки самих лише заходів; звіт 2000 року використовував набагато ширший підхід до проблем бідності.

¹⁷ Не дивно, що Банк усе ще не звернув належної уваги на теоретичну й емпіричну критику торговельної лібералізації – наприклад ту, яка викладається у: *F. Rodriguez, D. Rodrik. Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence / Ben Bernanke and Kenneth S. Rogoff, eds., in Macroeconomics Annual 2000.* – Cambridge, MA: MIT Press for NBER, 2001. Хоч би якою була наукова цінність цієї позиції, вона виступає проти «офіційної» позиції Сполучених Штатів та інших урядів Великої Сімки стосовно того, що «торгівля – завжди добре».

¹⁸ Такі трансформації мають багато вимірів – включно з прийнятністю змін (усвідомленням того, що зміни не можна здійснювати так, начебто вони принесуть свої плоди тільки далеким прийдешнім поколінням), з урахуванням фундаментальних принципів науки і наукового способу мислення, волею до протистояння ризикам, яка є необхідною для підприємництва. Я переконаний, що такі зміни у відповідних обставинах можуть відбутися протягом порівняно короткого проміжку часу. Детальніший виклад цих поглядів див.: *J. E. Stiglitz. Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes.* 9th Raul Prebisch Lecture delivered at the Palais des Nations, Geneva, UNCTAD, October 19, 1998.

¹⁹ У кількох країнах на обслуговування боргів витрачається понад чверть доходів від експорту; у деяких – більше половини.

²⁰ Такі борги іноді називають «ганебними боргами».

²¹ Важливим винятком тут є Джим Вулфенсон, який виступає за культурні ініціативи у Світовому банку.

²² Недавно країни, що розвиваються, змушували відповідати певним стандартам (наприклад, банківським), у розробці яких вони майже не брали участі. Це часто подавалося як одне з небагатьох «досягнень» реформ глобальної економічної архітектури. Хоч би якими добрими були ці стандарти для зміцнення глобальної економічної стабільності, вони призвели до величезного обурення у країнах, що розвиваються.

А

Австралія 122
 >Addis-Абеба 46, 53
 Акт про свободу інформації 217
 алюмінієвий картель 168, 169, 171, 174, 243
 Амін, Іді 56, 57
 аннуїтет 69
 антирестівські закони 154, 170, 171, 243
 Аргентина 39, 47, 80, 81, 82, 89, 110, 130, 138, 140, 155, 215, 233, 237, 239, 241, 247
 асиметрія, інформаційна 18, 94, 245
 Африка 22, 53, 74, 144, 213, 215, 230
 Ахмад Могамед Дон 127

Б

Б'юкенен, Пат 73
 бананові квоти 28
 Бангладеш 21
 банки
 в Ефіопії 49–50
 глобальні й місцеві 49, 80–81
 дерегуляція ринків капіталу 77
 крахи 118
 російська програма «позики за акції» 157
 російська ринкова реформа 141, 149–150, 168
 у Східноазійській кризі 102, 105, 115, 119–121, 126, 129–132
 банкрутство 118, 121, 140, 176, 234–235
 високі процентні ставки 18, 105, 114, 116, 123, 134
 МВФ 194–195, 200–201, 223
 положення Розділу 11 132–133
 реформа процедури 223
 бартер 146, 151, 155, 242
 бат 97
 Бельгія 178
 Берлінська стіна 36, 135, 137
 Бетесда 49
 більшовики 138, 160
 Бінгеман, Енн 170
 біопіратство 231
 Болгарія 152
 Болівія 23, 39, 74, 81, 234
 Ботсвана 25, 54, 55, 56, 87, 96
 іноземні радники 54–56
 МВФ 54, 55
 політичні й економічні умови 53–55
 Бразилія 6, 31, 105, 125, 133, 149, 191, 192, 196, 222, 246

Браун, Рон 82
 Бреттон-Вудс 33, 34, 37
 Бруно, Майкл 64, 245
 бульбашки 107, 108, 192, 194
 Бурдьє, П'єр 16
 Бутан 21
 Бухарест 197
 Буш, Джордж (молодший) 165
 Буш, Джордж (старший) 109, 171, 172

В

Вашингтонський консенсус 41, 79, 90, 100, 155, 204, 211
 альтернативні позиції 95, 99, 175, 180
 опис 93, 94–96
 результати дії принципів 84–85
 В'єтнам 205
 Великобританія 36, 74, 130, 172, 178, 242
 вибірковість 64, 228
 Вілсон, Чарлз 189
 Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) 33, 43, 213
 Вулфенсон, Джеймс 22, 64, 247

Г

Гарвардський університет 35
 «Гарячі гроші» 7, 38, 192, 233
 визначення 31
 лібералізація ринку капіталу 77–78, 100
 результати несподіваного впливу 7
 глобалізація
 головні установи 33
 гуманізація 20–21, 42, 231–235
 зростання рівня бідності 16, 205, 233
 міжнародні громадські установи 212–213
 опис 33–34
 потенційні вигоди 16, 29, 41, 205, 233
 потреба у кращому управлінні 205–206
 протести проти 20, 27–28, 32, 229
 гіперінфляція 67, 142, 146, 176, 210
 Гонконг 100, 101
 градуалізм 141, 159, 164
 Гувер, Герберт 111
 Гусейн, король Йорданії 87

Ґ

Газпром 165
 Гайдар, Єгор 165, 170, 243
 Гана 64

Ґеращенко, Віктор 149
Госплан 165
Ґрінспен, Аллан 114

Д

Дасґупта, Парта 25, 92
демпінг 169, 170, 172, 243
дерегуляція 77, 108, 119, 224
Джакарта 82, 115
довіра 103, 104, 114, 115, 123, 147, 190, 193
довкілля, проблеми 19, 32, 40, 41, 205, 207
договір про заборону протипіхотних мін 28, 233
Доха 206, 214, 230
Дума, державна (парламент Росії) 138

Е

Еквадор 149, 196, 222
економіка
«перетікання» 88–89, 91, 200
«перетікання плюс» 89, 91
інформації 17–18
МВФ 45–52, 58
ризик-менеджмент 224–225
Ерїтрея 46
Ерроу, Кеннет 6, 177, 238
Ефіопія 23, 25, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 58, 96

Є

Ельцин, Борис 136, 138, 154, 157, 162, 163, 164, 165, 183, 242

З

Зенаві, Мелес 23, 45

І

Ібрагім, Анвар 126
«інвестиції у зелене поле» 70
Індія 23, 31, 57, 75, 101, 105, 128
Індонезія 32, 39, 40, 57, 62, 82, 209, 222
Інтернет 28, 69, 239
інфляція 29, 36, 44, 69, 88, 110, 114
безробіття 52, 91, 207
гіпер- 67, 142, 146, 175, 210
МВФ 46, 47, 52, 60, 63, 83, 91, 112, 159, 210, 219
причини 46, 105, 137
Ісландія 194

Й

Йорданія 87

К

Казахстан 158, 242
Кайманові острови 216
Камдессю, Мішель 57, 122, 123, 126, 131
Канада 24, 28, 36, 170, 221, 246
Кантор, Міккі 75
капіталізм 18, 29, 34, 39, 49, 84, 110, 130, 135, 140, 158, 160, 171, 174, 183, 190, 193, 200, 204, 208, 210, 233–234

Катар 206
КГБ 160, 165
Кейнс, Джон Мейнард 14, 34, 35, 37, 55, 107, 190, 191, 192, 233, 234
Кенія 17, 50, 56, 57, 62, 148
Китай (Китайська Народна Республіка) 89, 117, 208
економічна криза, якої вдалося уникнути 128
зниження рівня бідності 21, 91, 176–177
іноземні інвестиції 78, 83, 178
політична реформа 178
приватизація 177, 179
ринкові перетворення 17, 30, 98, 138–139, 176–181, 205
торговельна лібералізація 75, 78, 100

Кіпр, банки 149, 150
Кіссінджер, Генрі 116
Клаус, Вацлав 23, 175
Клінтон, Білл 16, 19, 22, 31, 51, 63, 75, 80, 82, 88, 90, 100, 108, 114, 148, 163, 167, 171, 186
Клозен, Вільям 35
Коаз, Рональд 161, 242
Колодко, Гжегож 23, 176, 243
Колумбія 149
комунізм 25, 39, 44, 68, 94, 135, 137, 139, 141, 142

Конґо 54

Конґрес США 40, 66, 172, 173, 239
конкуренція 84, 108, 140, 168
картели 170
між транснаціональними і місцевими підприємствами 79, 108
приватизація 17, 69, 95, 153
корпоративна реструктуризація 121, 129
корупція 32, 46, 54, 56, 62, 71, 82, 83, 85, 130, 140, 141, 148, 157, 163, 166, 167, 168, 171, 188, 235
у переході Росії до ринку 135, 139, 148, 155, 158, 163, 165, 166, 171, 183, 210
у приватизації 71

Кот-д'Івуар 82
Кругман, Пол 127
Крюгер, Енн 35
Куала-Лумпур 122
Кузнец, Саймон 89
Кьолер, Хорст 221, 222

Л

лібералізація 72–79
типи 72
торгівлі 37, 67, 72–77, 93, 100
лібералізація ринку капіталу 37, 59, 61, 67, 72–77, 84, 95, 153, 200, 207, 211, 222
аргументи за 76, 79
в Китаї 75–76, 78–79, 100
опис 33, 77–78
Східноазійська криза 97, 99–110, 130
у Південній Кореї 108–109

лицемірність (Заходу) 20, 30, 73, 229
 любовання, інтелектуальне 51
 Льюїс, Артур 89
 Льюїс, Стів 25, 55

М

Магатір бін Могамед 101, 123, 126, 127
 Мак, Конні 61
 Макнамара, Роберт 35
 Макроекономіка 18, 63, 70, 115, 127
 визначення 36, 46
 специфічні проблеми країн, що
 розвиваються 52
 позиція МВФ 36, 46, 58, 70, 88, 159
 макростабільність 78, 79, 128, 142
 Марокко 40, 68
 Мау-Мау (повстання у Кенії) 57
 Менгісту Гайле Маріам 45, 46, 237
 Міжнародна організація праці (МОП) 33
 Міжнародний комітет Червоного
 Хреста 32
 Мінданао 21, 44
 Міністерство юстиції (США) 170, 243
 міністри торгівлі 232
 СОТ 40, 42, 214
 Мідзави, ініціатива 117
 Молдова 151, 164, 242
 монетарна політика 33, 36–38
 монополії 69, 85, 103, 141
 вищі ціни 79
 Монреальський протокол (1987) 213
 Мусевені, Йовері 23, 57, 86

Н

незворотність 123
 неолібералізм 84
 Непал 21, 44, 92, 213
 неписьменність 57
 Нігерія 54, 105
 Нідерланди 178
 Німеччина 36, 124, 178
 Норвегія 202

О

облігації 15, 78, 81, 107, 146, 147, 223
 обмінні курси
 політика МВФ 191–192, 195, 200
 ризик-менеджмент 225
 Обота, Мілтон 56
 обумовленість, кредитів МВФ 59, 60,
 61, 62, 63, 64, 66
 Опіумні війни 57, 74
 Організація Об'єднаних Націй (ООН)
 22, 24, 33, 34, 35, 36, 237

П

Пакистан 82, 222
 Південно-Африканська Республіка 55, 56
 Піночет, Августо 178
 податок на вивезення капіталу 127
 «позики за акції» (програма в Росії) 157

Польща 96, 150, 170
 ринкові перетворення 150, 155,
 175–176, 179–182
 права інтелектуальної власності 31,
 230–231
 прозорість 17, 65, 202, 217, 221, 222,
 235
 профспілки 53, 94, 209
 Путін, Володимир 23, 165

Р

Рейган, Рональд 35, 77, 119, 120, 172
 рецесії 19, 55, 126, 138, 208
 втеча капіталу 107
 збалансовані бюджети 111–113
 причини 68, 77, 87, 105
 у Латинській Америці 95, 149, 234
 ринггіт (валюта Малайзії) 126
 Розділ 11 133
 розпродаж активів 133, 144, 153, 155,
 156, 160, 243

Росія

бартер 151
 бідність 152–154
 демократія 135, 138, 164, 166,
 186–188
 інтереси США 167–173
 криза 1998 року 145–148, 163,
 183, 195
 соціальна нерівність 136, 152–
 154, 176–177
 торгівля алюмінієм 171–179
 уранова угода зі США 171–172
 Рубін, Роберт 40, 109, 127, 131, 171, 199
 рубль 137, 146, 147, 149, 183, 195, 201, 241
 Румунія 196, 197, 222, 242

С

Саммерс, Лоренс 98, 109, 117, 131,
 167, 222
 самозайнятість 106
 Северіно, Жан Мішель 22, 117
 Сеул 60
 Сіетл 27, 32, 72, 73, 229
 Сінгапур 79, 124
 Словаччина 150
 Словенія 150, 182, 242
 Сміт, Адам 84, 85, 207, 209, 238
 СНІД 29, 31, 41, 54, 57, 90, 213, 230, 237
 Сорос, Джордж 186
 соціальна справедливість 208
 соціальний капітал 158–159, 168, 179
 соціальний контракт 88, 200
 Сполучені Штати Америки
 економіка 61, 63–64, 88, 114, 118,
 124, 130, 138
 зростання у ХІХ столітті 41
 право вето в МВФ 35, 108, 116, 215
 психологія холодної війни 44–45
 спекуляція 103, 107, 203

Стаття 4 63

Сугарто, Могамед 82, 130

сукупний попит 14, 34, 111, 115, 184, 226, 228
 Східноазійська фінансова криза (1997 року) 18, 29, 39, 41, 58, 76, 91, 93, 97–134, 145, 174, 210, 220, 221, 226, 234, 235
 альтернативні заходи подолання 125–129
 ефект у тривалій перспективі 129–131
 поширення 97, 100, 104, 112, 126
 причини 97, 105, 115, 131
 процентні ставки 101, 103, 105, 110, 114–117
 процес відновлення після 123–131
 Східноазійське диво 98, 99, 106, 122, 138, 155, 177, 247

Т

Тайвань 89, 124, 138, 139, 208
 Таїланд 39, 41, 90, 192, 193, 203, 221, 224
 Східноазійська криза 97, 100–108, 112, 114, 116–117, 121, 124, 127, 129, 201, 204
 торговельний дефіцит 36, 193–194
 тривалість життя 28, 29
 Талбот, Строб 163
 Танзанія 57
 тероризм, фінансування 216
 Тетчер, Маргарет 35, 77, 172
 торговельні мережі 79, 232

У

Уганда 23, 56, 86, 96
 Угорщина 150, 159, 180, 181, 182, 242
 Україна 151, 222, 242
 Уругвайський раунд 31, 73, 74, 75, 206, 214, 215, 230, 231, 234

Ф

фармацевтичні компанії 31, 230, 231
 Федеральний резервний банк (США) 61, 63, 225
 Філіппіни 21, 29, 97
 Фінляндія 202
 фіскальна політика 34, 55, 57, 62, 95, 111, 112, 113, 114, 121, 123, 125, 128, 131, 132, 209, 218, 226, 234, 239
 Фішер, Стенлі 40, 111, 117, 131, 197, 199, 244
 Фолькер, Поль 225
 Фонг Венг Пхак 127
 Франція 28, 74, 82, 178
 Фрідман, Мілтон 164
 фундаменталізм, ринковий 52, 53, 54, 71, 84, 93, 136, 206, 209, 210

Х

«хабаризація» 71
 хеджингові фонди 149, 174, 222, 235
 холодна війна 44, 105, 142, 229

Ц

центральні банки 207
 Європейський 60
 Малайзії 126, 127
 Південної Кореї 60
 Росії 149, 157, 168
 стосунки з МВФ 34, 40, 44, 54, 197, 214

Ч

Чанг-Май 117
 Ченері, Голліс 35
 Черномирдін, Віктор 165
 Чеська Республіка 23, 155, 156, 175, 176, 180
 Чжу Жунцзи 76, 77, 99
 Чилі 39, 119, 178, 246
 Чубайс, Анатолій 167, 187

Ш

Шаріф, Наваз 82
 Швейцарія 149, 150
 Швеція 47, 178, 202, 208, 221
 Ширак, Жак 28, 237
 Шлейфер, Андрій 25, 161
 шокова терапія 7, 17, 141, 142, 156, 159, 164, 176, 181, 182

Я

Ява 104
 Японія 6, 23, 36, 38, 57, 75, 83, 89, 99, 116, 117, 130, 147, 193, 203, 214, 231, 240, 242, 246
 Aguas Argentinas 82
 Alcoa 169, 170, 171, 243
 APEC 82, 98
 Chemical 49
 Citibank 40, 49, 199
 Citigroup 40, 199
 Daewoo 101
 De Beers 56
 ESAF 46, 237
 Fanny Mae 69
 French Telecom 82
 GATT 28, 31
 General Motors 189
 Goldman Sachs 40
 Hyundai 101
 Jubilee-2000 32, 229, 234
 Long Term Capital Management 149, 174
 Manufacturers Hanover 49
 NAFTA 28
 Nike 28
 Samsung 101
 Suez Lyonnaise 82
 Travelers 49
 Wal-Mart 79, 80

Науково-популярне видання

Джозеф Стігліц

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ТЯГАР

Переклад з англійської *Андрія Іщенко*

Редактор *О. Л. Рудь*

Обкладинка *О. Я. Остапова*

Макет *О. Я. Остапова, Ю. Волгіна*

Технічний редактор *Т. М. Новікова*

Комп'ютерна верстка *Н. В. Єрмак*

Коректор *Л. П. Тютюнник*

Підписано до друку 27.06.2003. Формат 60×90/16.
Папір офсетний № 1. Друк офсетний. Гарнітура Pragmatica.
Умов. друк. арк. 15,75. Обл. вид. арк. 16.
Зам. 3-98.

Видавничий дім «КМ Академія».
Свідоцтво про реєстрацію № 770 від 15.01.2002 р.
Друкарня НАУКМА

Адреса видавництва та друкарні:
04070, Київ, вул. Сковороди, 2.
Тел./факс (044) 416-60-92, 238-28-26.

НБ ПНУС



652247

Стігліц, Джозеф.

С80 Глобалізація та її тягар: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2003. – 252 с.

ISBN 966-518-217-X

Книга відомого американського економіста, лауреата Нобелівської премії з економіки 2001 року, який протягом 90-х років обіймав відповідальні посади в адміністрації президента США та Світовому банку, присвячена критичному аналізу діяльності міжнародних економічних інституцій (передусім МВФ та Світового банку) і їхньої ролі у процесі глобалізації. На думку автора, місія цих установ, як і основні напрямки глобалізації, потребують негайного кардинального перегляду. Вітчизняного читача особливо зацікавлять розділи, що містять критичний розгляд економічних, соціальних та політичних процесів на теренах колишнього Радянського блоку.

Книга буде цікавою як для фахівців – економістів та політологів, так і для широкого освіченого загалу в Україні.

ББК 65.5